



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



**Rapport**

**R98:1990**

**Etablering nära miljöfarlig  
verksamhet**

**Aktörernas agerande och argument**

**Mats Reneland**

V-HUSETS BIBLIOTEK, LTH



15000

400135503

**Byggforskningsrådet**

R98:1990

ETABLERING NÄRA MILJÖFARLIG VERKSAMHET

Aktöremas agerande och argument

Mats Reneland

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 880962-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Chalmers tekniska högskola, avd för stadsbyggnad, Göteborg.

## REFERAT

Projektet beskriver hur och med vilka argument aktörer (kommunstyrelser, byggnadsnämnder, miljö- och hälsoskyddsnämnder, socialnämnder, länsstyrelser och företag) agerat i 16 fall där kommuner planlagt för bostäder m.m. inom miljöfarliga verksamheters influensområden.

Fallstudierna visade att det fanns marginella åsiktsskillnader om den studerade konflikten mellan politiker från olika partier och mellan politiker och tjänstemän hos en och samma kommunal aktör. Däremot fanns stora åsiktsskillnader mellan byggnadsnämnderna och kommunstyrelserna å ena sidan och miljö- och hälsoskyddsnämnderna, länsstyrelserna och företagen å den andra. Socialnämnderna framförde i liten utsträckning åsikter om konflikten. En viktig förklaring ligger i den kommunala organisationens sektorindelning, om vilken förs en diskussion. Miljöfarliga verksamheters influens på markanvändningen föreslås behandlas i en tvärsektoriellt organiserad strategisk översiktsplanering enligt PBL.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblegt papper.

R98:1990

ISBN 91-540-5280-7

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

**gotab** Stockholm 1990



## INNEHÅLL

FÖRORD .....	7
SAMMANFATTNING .....	9
1	PROJEKTET.....11
1.1	Bakgrund, fallstudierapporten.....11
1.2	Syfte.....12
1.3	Avgränsningar.....12
1.4	Genomförande.....13
1.5	Val av studerade aktörer.....13
1.6	Publicering.....16
2	PLANFÖRSLAGENS FÖRÄNDRINGAR OCH DE STUDERADE AKTÖRERNAS AGERANDE.....17
2.1	Stadsplan för bostäder kv. Rostugnen - Alfort & Cronholm, Stockholm.....17
2.1.1	Beskrivning.....17
2.1.2	Kommentar.....20
2.2	Stadsplan för bostäder Sege by - Nordsjö AB, Burlöv.....22
2.2.1	Beskrivning.....22
2.2.2	Kommentar.....26
2.3	Stadsplan för bostäder Södra Träd- gården - AB Papyrus, Mölndal.....27
2.3.1	Beskrivning.....27
2.3.2	Kommentar.....30
2.4	Stadsplan för Svartöstad - SSAB/LKAB, Luleå.....31
2.4.1	Beskrivning.....31
2.4.2	Kommentar.....37
2.5	Stadsplan för bostäder kv. Harven och stadsplan för bostäder Innerstaden 5:87 - Trelleborg AB, Trelleborg.....38
2.5.1	Beskrivning av stadsplan för bostäder kv. Harven.....38
2.5.2	Beskrivning av stadsplan för bostäder Innerstaden 5:87.....40
2.5.3	Kommentar.....41
2.6	Stadsplan för bostäder kv. Håkan och stadsplan för bostäder kv. Dacke - AB Gotthard Nilsson, Älmhult.....43
2.6.1	Beskrivning av stadsplan för bostäder kv. Håkan.....43
2.6.2	Beskrivning av stadsplan för bostäder kv. Dacke.....45
2.6.3	Kommentar.....46
2.7	Stadsplan för servicehus Bohus centrum - EKA AB, Ale.....48
2.7.1	Beskrivning.....48
2.7.2	Kommentar.....50
2.8	Stadsplan för universitetsområdet Ålidhem - Umeå värmeverk, Umeå.....51
2.8.1	Beskrivning.....51
2.8.2	Kommentar.....53

2.9	Stadsplan för bostäder Herrgårdshagen - Gävle avloppsreningsverk, Gävle.....	54
2.9.1	Beskrivning.....	54
2.9.2	Kommentar.....	55
2.10	Stadsplan för hotell Sickla industriområde - Klintens AB, Nacka... ..	56
2.10.1	Beskrivning.....	56
2.10.2	Kommentar.....	58
2.11	Stadsplan för kolonistugeområde Äspe- red - Färg AB International, Göteborg. . .	59
2.11.1	Beskrivning.....	59
2.11.2	Kommentar.....	61
2.12	Stadsplan för bostäder Jarlaberg - Esso AB, Nacka.....	62
2.12.1	Beskrivning.....	62
2.12.2	Kommentar.....	66
2.13	Stadsplan för servicebostäder kv. Idet - AB Kurt Lundberg, Linköping....	67
2.13.1	Beskrivning.....	67
2.13.2	Kommentar.....	70
2.14	Stadsplan för bostäder Kilafors - Kilafors AB, Bollnäs.....	71
2.14.1	Beskrivning.....	71
2.14.2	Kommentar.....	73
3	HUR HAR BESLUTEN FATTATS.....	75
3.1	Aktörernas inställning och plan- slagens förändringar.....	75
3.2	Kategorisering av de kommunala besluten kring planärendena.....	76
3.3	Politisk enighet/oenighet under beslutsfattandet.....	77
3.4	I vilken utsträckning var besluten tjänstemannainitierade?.....	78
4	AKTÖRERNAS ARGUMENT.....	81
4.1	Studiens genomförande.....	81
4.2	Byggnadsnämndernas argument.....	86
4.3	Miljö- och hälsoskyddsnämndernas argument.....	88
4.4	Socialnämndernas argument.....	89
4.5	Kommunstyrelsernas argument.....	91
4.6	Länsstyrelsernas argument.....	92
4.7	Företagens argument.....	93
5	SLUTDISKUSSION.....	95
5.1	Den kommunala organisationens sektoruppdelning.....	95
5.1.1	Erfarenheter av fallstudierna.....	95
5.1.2	Stora kommuner leder till sektorisering.....	96
5.1.3	Kunskapsintensiva frågor leder till sektorisering.....	96
5.1.4	Sektorföreträdarna får ett gemensamt sektorperspektiv på verkligheten.....	97
5.1.5	Aktörerna är både sändare och mottagare av information.....	100
5.1.6	Kommentar.....	102
5.2	Om planprocesser.....	105

5.2.1	Erfarenheter av fallstudierna.....	105
5.2.2	De studerade fallen hanterade strategiska frågor.....	106
5.2.3	En erfarenhet av att planera en strategisk planprocess.....	107
5.2.4	Strategic Choice Approach.....	108
5.3	Miljökrav i planeringsprocessen.....	111
5.3.1	Erfarenheter av fallstudierna.....	111
5.3.2	Miljövårdsprogram.....	112
5.3.3	Miljökonsekvensbeskrivningar.....	113
5.3.4	Riskhänsyn i planer och beslut.....	118
5.3.5	Miljörevision i företag.....	119
5.3.6	Kommentar.....	120
6	FÖRSLAG.....	123
6.1	Förslag till en strategisk översiktsplanprocess.....	123
6.2	Miljökraven bör integreras i den strategiska översiktsplanprocessen..	126
6.3	Detaljplanen.....	128
6.3.1	Genomförandeinriktad detaljplan.....	128
6.3.2	Strategisk detaljplan.....	129
6.4	Råd till aktörerna.....	130
6.4.1	Byggnadsnämnderna.....	130
6.4.2	Miljö- och hälsoskyddsnämnderna.....	130
6.4.3	Socialnämnderna.....	131
6.4.4	Kommunstyrelserna.....	131
6.4.5	Länsstyrelserna.....	132
6.4.6	Företagen.....	132
	REFERENSER.....	133



## FÖRORD

I februari 1989 beviljade Byggforskningsrådet medel till avdelningen för stadsbyggnad, Arkitektur, Chalmers tekniska högskola, för projektet Markanvändning kring industrier - karaktäristik av konflikter. Ansvarig för ansökan var Mats Reneland som också genomfört projektet. Insamlingen av handlingar och protokoll från fallstudiekommuner, länsstyrelser och företag tog längre tid än beräknat varför Byggforskningsrådet i juni 1990 beviljade ett mindre tilläggsanslag.

Till stöd för arbetet tillsattes en referensgrupp bestående av Hartmut Pauldrach Boverket, Eva Fredell Byggforskningsrådet, Bengt Jobin och Anne Wigart Industriförbundet och Birgitta Forsberg naturvårdsdirektör i Uppsala län. De har tålmodigt läst ett material som förändrats starkt från möte till möte. Referensgruppen avtackas härmed.

Projektet kommer att leva vidare i form av en juridisk studie av detta projekts olika fall. Denna kommer att utföras av Sten Hillert vid Institutet för fastighetsrättslig forskning, Uppsala universitet. Åsa Norrman, som kommer att arbeta med juridikprojektet, har följt mitt projekts slutfas genom att delta vid referensgruppsmöten.

Jag har sökt och fått stöd, idéer och ifrågasättande kritik i informella samtal och dagliga fika- och lunchdiskussioner med arbetskamraterna vid avdelningen för stadsbyggnad. Som forskare har jag upplevt det vara betydelsefullt att tillhöra en kreativ forskningsmiljö, som den vi börjar bygga upp vid vår avdelning.

Britt, min livsledsagare, ingår också i den kreativa omgivningen. Därutöver har hon genomfört den oavlönade och otacksamma korrekturläsningen, vilken är värd just ett tack.

Jag vill avslutningsvis tacka de tjänstemän i kommuner och länsstyrelser som varit vänliga att skicka handlingar och protokoll samt svara på frågor. Utan deras hjälpsamhet hade denna studie inte varit möjlig att genomföra.

Chalmers tekniska högskola i oktober 1990

Mats Reneland





## SAMMANFATTNING

Föreliggande projekt utgör en fortsättning på projektet "Markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet, femton fallstudier", R31:1989, presenterat i Byggforskningsrådets rapportserie. Den studien utgick från den osäkerhet som företrädare för miljöprövad verksamhet känner, när kommuner inom verksamhetens influensområde initierar markanvändningsförändringar, som kan leda till att strängare miljökrav kan komma att ställas på verksamheten. Det projektet var främst en fallstudieredovisning.

Syftet med föreliggande projekt har varit att komplettera fallstudierna med avseende på olika aktörers agerande och framförda argument samt att dra slutsatser om konfliktens karaktär. I de studerade markanvändningsförändringsprocesserna har följande aktörer studerats: byggnadsnämnderna, miljö- och hälsoskyddsnämnderna, socialnämnderna, kommunstyrelserna, länsstyrelserna och företagen. De kommunala aktörerna och länsstyrelserna innefattar politiker tillhörande olika partier samt tjänstemän. Aktörernas agerande och argument har belysts genom analys av plandokument, remisshandlingar, protokoll och andra skrivelser.

Aktörernas argument har delats in i 8 kategorier: arkitektoniska argument, miljöargument, sociala argument, ekonomiska argument, serviceargument, regionalpolitiska argument, auktoritetsargument samt kategorin andra argument. Dessutom har särskilts argument som tydligt värderar olika sakförhållanden från sådana som accepterar en riktad kritik men som framhåller att det finns förmildrande omständigheter. De förra kallas offensiva och de senare defensiva. Aktörernas beslut och argument kan karaktäriseras på följande sätt:

- Det finns endast marginella åsiktsskillnader om den studerade konflikten mellan politiker från olika partier och mellan politiker och tjänstemän hos en och samma aktör. Dvs. politiker och tjänstemän i exempelvis byggnadsnämnderna är överens.
- Det finns stora åsiktsskillnader om den studerade konflikten mellan å ena sidan byggnadsnämnderna och kommunstyrelserna och å andra sidan miljö- och hälsoskyddsnämnderna, länsstyrelserna och företagen.
- Socialnämnderna har i mycket liten utsträckning framfört åsikter om den studerade konflikten.
- På grund av den miljökritik som miljö- och hälsoskyddsnämnderna, länsstyrelserna och företagen riktat mot de av byggnadsnämnderna föreslagna markanvändningsförändringarna har planförslagen genomgått flera förändringar som en successiv

anpassning till kritiken.

- Byggnadsnämnderna och kommunstyrelserna har främst framfört defensiva miljöargument som svar på den kritik som riktats från andra aktörer.
- Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har främst framfört offensiva miljöargument.
- Socialnämndernas få argument har främst varit offensiva sociala argument.
- Länsstyrelserna har framfört många argument och främst inom kategorin miljöargument där fördelningen mellan offensiva och defensiva argument varit jämn.
- Företagen har framfört defensiva miljöargument och offensiva argument rörande sin oro för att få strängare miljökrav på sin verksamhet.

En viktig förklaring till aktörernas argumentering har jag funnit i den kommunala organisationens sektorindelning och framväxten av sektorgemensamma perspektiv på den kommunala verksamheten. Kring detta förs en förhållandevis utförlig diskussion. Ett sätt att utnyttja fördelarna med den kommunala sektoriseringen, djup sektorkunskap, är att hantera strategiska frågor, som den studerade konflikten, i en strategisk sektorintegrerande planeringsprocess. Rapporten redovisar delar av "the Strategic Choice Approach" utarbetad vid Institute for Operational Research i London som ett genomtänkt sätt att organisera en strategisk planeringsprocess. Jag föreslår därför att den studerade konflikten, markanvändningsförändringar inom en miljöfarlig verksamhets influensområde, ska hanteras inom ramen för kommunens översiktsplanearbete, som ska organiseras som en sektorintegrerande strategisk planeringsprocess.

- *Formell beslutsfattare* för en sådan översiktsplaneprocess ska vara kommunfullmäktige. Detta är i enlighet med plan- och bygglagen.
- *Styrgrupp* kan vara politiker som representerar sektorerna kommunstyrelse, byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, socialnämnd, fastighetsnämnd och någon teknisk nämnd.
- *Arbetsgrupp* kan vara tjänstemän som representerar kommunkansliet, stadsbyggnadskontoret, miljö- och hälsoskyddskontoret, socialkontoret, fastighetskontoret och något tekniskt kontor. Dessutom bör ingå en representant för länsstyrelsens planerhet samt en miljörevisor från något starkt miljöpåverkande företag inom planområdet.
- *Kärngruppen* för översiktsplaneringen bör vara en fysisk planerare från stadsbyggnadskontoret, en tjänsteman från kommunkansliet och en från miljö- och hälsoskyddskontoret. Den fysiska planeraren kan fungera som *projektledare*.

Avslutningsvis ges i rapporten några råd till de studerade aktörerna.

## 1 PROJEKTET

## 1.1 Bakgrund, fallstudierapporten

Föreliggande projektet är en fortsättning på en i oktober 1986 påbörjad studie av "Markanvändning kring industrier i plan- och miljölagstiftning". Denna presenterades i Bygghörsningsrådets rapportserie med titeln "Markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet, femton fallstudier", R31:1989. Den studien hade sin utgångspunkt i den osäkerhet som företrädare för miljöprövad industri känner, när kommuner initierar markanvändningsförändringar inom industrins influensområde. De på så sätt förändrade markanvändningsförhållandena kan ge de miljöprövande myndigheterna motiv för att skärpa villkoren för den miljöfarliga verksamheten vid en framtida omprövning. I projektets initialskede ansågs problemsituationen främst vara beroende av brister i byggnadslagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen. Förhoppningar knöts till att den nya plan- och bygglagen skulle ge bättre möjligheter att skapa säkra och stabila markanvändningsförhållanden kring miljöfarlig verksamhet än den gamla byggnadslagen/byggnadsstadgan.

Genomgången av den aktuella lagstiftningen, byggnadslagen/byggnadsstadgan (BL/BS), miljöskyddslagen (ML) och plan- och bygglagen (PBL), visade dels att problemet inte uppmärksammats i den tidigare lagstiftningen och dels att PBL:s utformning visserligen uppmärksammar kommunerna på möjligheterna att med skyddszoner kring miljöfarlig verksamhet lindra konflikten med andra verksamheter, men att detta i sig inte ensamt löser problemet. En kommun är givetvis fortfarande oförhindrad att med en ny detaljplan eller detaljplaneändring förändra markanvändningen även inom en tidigare skyddszon.

Under projektets utveckling framstod det alltmer klart att det ursprungliga, i huvudsak företagsorienterade, perspektivet på problemet var otillräckligt. Även om en miljöfarlig verksamhet kan få strängare villkor fastställda till följd av en markanvändningsförändring i dess närhet, är det inte säkert att en lösning som är lämplig ur verksamhetens perspektiv också är lämplig ur tillståndsmyndighetens, kommunens eller allmänhetens perspektiv. Det finns i problembilden givetvis flera aktörer med i vissa frågor sammanfallande och i vissa frågor motstridande intressen. Den aktuella lagstiftningen pekar ut olika aktörer och ger dem rättigheter och skyldigheter bl.a. gentemot varandra. För att tydligare beskriva konfliktens karaktär försköts uppmärk-

samheten från studium av lagstiftningen till studium av de inblandade aktörernas handlande och argument. I projektet beskrevs den förändrade inriktningen från ett lagperspektiv till ett lag/aktörsperspektiv och modeller redovisades av företaget, kommunen och länsstyrelsen som beslutsmiljöer. Projektet fick på detta sätt främst karaktär av fallstudieredovisning samt som en avstamp för nu föreliggande studie.

## 1.2 Syfte

Enligt projektbeskrivningen i ansökan till BFR om medel för fortsatta studier angavs syftet med föreliggande studie till att komplettera: "fallstudierna med avseende på parternas agerande och manifesta motiv samt slutsatser om konfliktens karaktär".

## 1.3 Avgränsningar

Föreliggande studie har avgränsats till att avse de tidigare studerade fallen. Stadsplanen för AB Nobel Plast och Bofors AB i Tidaholm har utelämnats då planarbetet avbröts i ett inledande skede. Vidare har i huvudsak endast skrivet material insamlats, med de otydligheter och begränsningar som detta innebär. Eftersom planprocesserna ur minnessynpunkt ligger långt tillbaka i tiden, har det inte bedömts vara meningsfullt att komplettera det skriftliga materialet med intervjuer med inblandade individer. I samband med mitt avhandlingsarbete (Reneland 1983) fick jag vissa erfarenheter av djupintervjuer. Då beskrev jag en planeringsprocess med avseende på endast en aktörskategori, byggnadsnämnden och berörda tjänstemän på stadsbyggnadskontoret. Detta enstaka planeringsfall belystes med skriftliga handlingar, deltagande observation och intervjuer med samtliga inblandade ca 2 dagar efter den händelse intervjun avsåg att belysa. Med ett så noggrant underlag kunde jag också bedöma trovärdigheten i intervjuerna. Erfarenheten, som jag delar med många, var att samma händelser kunde bedömas mycket olika av de närvarande.

Givetvis förekommer i en planprocess en mängd muntlig information i form av kunskaps- och värderingsöverföring mellan tjänstemän och politiker samt mellan individer inom respektive kategori liksom också mellan olika inblandade aktörer. Dock har jag bedömt att det inte skulle vara mödan värt att komplettera det skrivna materialet med intervjuer avseende händelser och motiv som skulle ligga 5 - 15 år tillbaka i tiden. Jag har

vidare bedömt det som mindre sannolikt att den bild jag skulle få av planprocesserna efter intervjuer skulle vara mer korrekt. Å andra sidan kvarstår det faktum att skrivna handlingar och protokoll inte berättar hela sanningen. Viktiga motiv för en aktörs handlande kanske aldrig framförts som argument i den offentliga delen av planeringsprocessen. Detta är en osäkerhet som jag har accepterat.

#### 1.4 Genomförande

En stor del material hade samlats in som underlag för rapporten om fallstudierna. Men det skulle visa sig att föreliggande studie måste kompletteras med många skrivelser och protokoll rörande de studerade aktörernas handlande. Via brev och telefon samtal med representanter för de olika aktörerna i de olika kommunerna gjordes fallstudiematerialet successivt alltmer komplett. Insamlingen av material avbröts när det inte i någon skrivelse eller i något protokoll fanns en hänvisning till någon annan för mig okänd skrivelse, protokoll eller händelse. Insamlingen av material tog längre tid än beräknat.

Byggdok fick i uppdrag att söka efter litteratur om beslutsmiljön för olika aktörer inom den fysiska planeringsprocessen. Resultatet av sökningen var magert och litteraturen påfallande ofta författad av medarbetare vid avdelningen för stadsbyggnad, Chalmers tekniska högskola.

#### 1.5 Val av studerade aktörer

Den studerade konflikten har uppstått genom att kommuner har beslutat om markanvändningsförändringar inom influensområdet för en miljöfarlig verksamhet. Det är alltså fråga om markanvändningsförändringsprocesser i enlighet med den då gällande byggnadslagstiftningen dvs. byggnadslagen (BL) och byggnadsstadgan (BS). I de flesta fall rör det sig om upprättande av ny stadsplan eller en stadsplaneändring och i något fall av byggnadslov. Lagstiftningen utpekade vissa aktörer i markanvändningsförändringsprocessen. Så föreskrevs att planförslag skulle upprättas genom kommunens försorg (24 § BL), att samråd skulle ske med kommunstyrelsen, länsstyrelsen och övriga myndigheter, sammanslutningar och enskilda med väsentligt intresse av frågan (2 kap. 14 § BS), att byggnadsnämnden skulle ställa ut stadsplaneförslag (2 kap. 17 § BS), att byggnadsnämnden skulle lämna eget yttrande över inkomna anmärkningar samt med eget utlåtande lämna handlingarna



till kommunfullmäktige (2 kap. 18 § BS) samt att stadsplanen skulle antas av kommunfullmäktige och fastställas av länsstyrelsen eller om länsstyrelsen finner särskild anledning därtill underställa planen regeringens prövning (26 § BL). Sakägare som framställt yrkande vilket helt eller delvis lämnats utan bifall hade möjlighet att överklaga länsstyrelsens fastställelsebeslut (150 § BL) liksom också kommunstyrelsen hade möjlighet att på kommunens vägnar överklaga länsstyrelsens beslut (7 kap. 72 § BS). Byggnadsnämnden var myndighet beträffande byggnadslov (5 kap. 54 § BS). För en fullständig bild av styrningsprocessen vid upprättande av stadsplan/ändring av stadsplan enligt BL och BS hänvisas till rapporten "Markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet" (Reneland 1989, s. 23-25).

Bland de aktörer byggnadslagstiftningen pekade ut har följande bedömts vara av intresse för studien: byggnadsnämnden, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige, länsstyrelsen och företaget som sakägare.

Om man ser till styrningsprocessen enligt miljöskyddslagen (ML) beträffande tillstånd för miljöfarlig verksamhet läggs bevisbördan för att avgöra om en verksamhet är att beteckna som miljöfarlig på den som bedriver eller ämnar bedriva verksamheten (5 § ML), skall samrådas med statliga och kommunala myndigheter (14 § ML), skall statens naturvårdsverk, länsstyrelserna eller miljö- och hälsoskyddsnämnderna utöva fortlöpande tillsyn (38 och 44a §§ ML), kan beslut enligt miljöskyddslagen överklagas hos länsstyrelsen eller regeringen (48 § ML). För en fullständig bild av styrningsprocessen vid tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt ML hänvisas till rapporten Markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet (Reneland 1989, s. 19-22).

Hälsoskyddslagen (1982:1080) (HSL) slår fast att med hälsoskydd avses åtgärder för att förhindra uppkomsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådana olägenheter (1 § HSL) samt att det är kommunerna som svarar för hälsoskyddet inom kommunen och som i sin planering skall verka för att det tillgodoses (2 § HSL). Inom varje kommun ska det finnas en miljö- och hälsoskyddsnämnd som särskilt ska:

1. uppmärksamt följa utvecklingen inom kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och därvid utarbeta de förslag som är påkallade samt medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs,
2. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälsoskyddsområdet,



3. lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde" (4 § HSL).

Miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar tillsynen över efterlevnaden av lagen i sin kommun medan länsstyrelsen gör det i länet. Den centrala tillsynen utövas av socialstyrelsen och statens naturvårdsverk (15 § HSL). Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut kan överklagas hos länsstyrelsen (25 § HSL). Hälsoskyddslagen pekar alltså ut miljö- och hälsoskyddsnämnderna, länsstyrelsen, socialstyrelsen och statens naturvårdsverk som aktörer i frågor rörande bl.a. sanitär olägenhet.

Utifrån miljöperspektivet på markanvändningsförändringar framstår det som angeläget att studera aktören miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Företaget och länsstyrelsen som berörs av både byggnads- och miljöskyddslagstiftningen är likaså intressanta aktörer.

I januari 1982 trädde socialtjänstlagen (SoL) i kraft (SFS 1980:620). Detta gör att den inte gällde under alla de studerade planeringsprocessernas hela tid. Men vissa grundtankar i lagstiftningen, bl.a. att föra in sociala aspekter i samhällsplaneringen, diskuterades naturligtvis åren innan och borde därför vara aktuella hos de kommunala socialnämnderna. I socialtjänstlagen sägs att det hör till socialnämndens uppgifter att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra organ främja goda miljöer i kommunen (5 § SoL), att särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden (7 § SoL), att bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö (7 § SoL). Socialtjänstlagen ger alltså socialnämnderna ett ansvar i den typ av markanvändningsförändringar som föreliggande studie avser, varför det är intressant att också studera socialnämnderna som aktörer.

I en särskilt redovisad stencil ges en så fullständig beskrivning som protokoll och handlingar medgett av ett planerande med alla de inblandade aktörerna. Denna kan beställas från Mats Reneland, avdelningen för stadsbyggnad, Chalmers tekniska högskola, 412 96 Göteborg. Det är framför allt den stora mängden kommunala aktörer, fritidsnämnd, gatunämnd m.m., som gjort det nödvändigt att begränsa denna studie till att gälla några få men för problemställningen viktiga aktörer. De kommunala sektorföreträdande aktörerna agerar också snävt inom sin egen sektor. Fritidsnämnden yttrar sig om fritidsanläggningar, kulturnämnden om bl.a. bevarande av bebyggelse, skolstyrelsen om skolfrågor m.m. I liten utsträckningen ägnar de sig åt det speciella som markanvändningsförändringen inom influensområdet av en miljöfarlig verksamhet innebär.

Bland de aktörer som lagstiftningen pekar ut som intressanta för en sådan här studie har utelämnats de på riksnivå, statens planverk, statens naturvårdsverk, socialstyrelsen och bostadsdepartementet/regeringen. Detta har skett därför att så få fall har förts till denna nivå och därför att problemet härrör ur ett kommunalt planeringsinitiativ. Kommunfullmäktige visade sig hantera samma typ av argument som kommunstyrelsen som ju fungerar som beredande organ för fullmäktige. Det föreföll inte meningsfullt att dubblera studien i det avseendet. De aktörer som avses studeras närmare i denna studie är således: byggnadsnämnderna, miljö- och hälsoskyddsnämnderna, socialnämnderna, kommunstyrelserna, länsstyrelserna och företagen.

## 1.6 Publicering

Förutom denna skrift som publiceras av Byggforskningsrådet redovisas bakgrundsmaterial i följande publikationer:

- Stadsplan för bostäder Södra Trädgården - AB Papyrus i Mölndal.

Denna stencil beskriver ett planeringsfall med avseende på alla inblandade aktörers agerande.

- De studerade aktörernas argument.

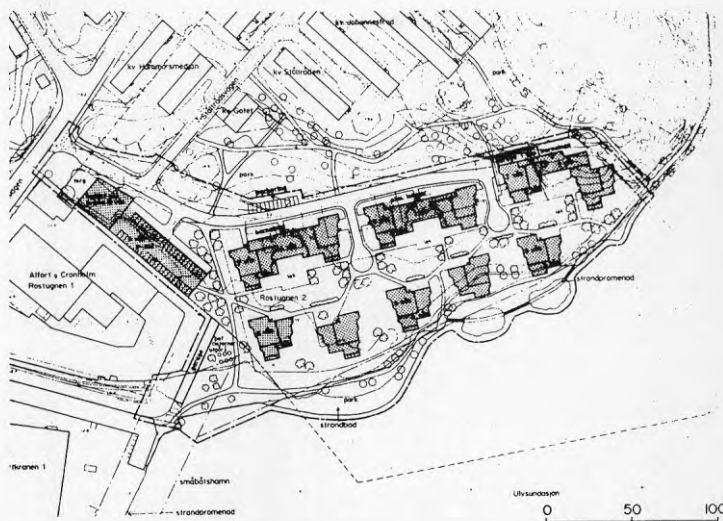
Denna stencil förtecknar alla för respektive studerad aktör framförda argument inom respektive kategori.

Dessa stenciler kan beställas från Mats Reneland, avdelningen för stadsbyggnad, Chalmers tekniska högskola, 412 96 Göteborg.

## 2 PLANFÖRSLAGENS FÖRÄNDRINGAR OCH DE STUDERADE AKTÖRERNAS AGERANDE

### 2.1 Stadsplan för bostäder kv. Rostugnen - Alfort & Cronholm, Stockholm

#### 2.1.1 Beskrivning



Figur 2.1  
Första versionen av stadsplanen för kv. Rostugnen.

Som svar på byggnadsnämndens remiss av den första versionen av stadsplaneförslaget för del av kv. Rostugnen, 11 hus i två rader längs strandlinjen, gjorde länsstyrelsen i sitt yttrande (1982-11-23) ingen sammanvägd bedömning. Regionalekonomiska enheten ansåg det positivt med bostäder om bebyggelsen kunde accepteras med hänsyn till flygbul-ler och andra miljöstörningar. Naturvårdsenheten anförde att miljöstörningar från befintliga industrier och erforderliga skyddszoner måste tas in i bedömningsbilden.

Företaget Alfort & Cronholm framförde i sitt yttrande (1982-11-29) farhågor för att miljöstörningar kunde uppstå i framtiden p.g.a. närheten till permanent bostadsbebyggelse samt att den föreslagna stadsplaneändringen ej skulle få förändra företagets förutsättningar för fortsättning och planerlig utvidgning av sin nuvarande verksamhet.

Socialnämnden (1982-12-20) återopade ett av kon-toret upprättat yttrande (1982-11-04) samt an-förde därutöver ett kort eget yttrande, i vilket framhölls att det vore positivt om de boende i

området kunde få lokal förtur till de nya bostäderna. Då man ansåg det var viktigt att värna om dagligvaruförsörjningen fann man det omotiverat med ytterligare en livsmedelsbutik i området. Det fanns redan två. Moderaterna i nämnden reserverade sig då de inte ansåg att nämnden skulle gå in på detaljer såsom hur förvaltningen av bostäderna skulle ske och man delade heller inte uppfattningen om lokal bostadsförmedling (synpunkter som framförts i kontorets skrivelse). En vpk-ledamot ansåg att samtliga bostäder skulle upplåtas med hyresrätt och en centerpartist att behovet av ytterligare kontorslokaler i kv. Lyftkranen och Magneteten borde ifrågasättas.

Miljö- och hälsovårdsnämnden (1983-02-15) åberopade kontorets yttrande (1982-11-03) samt anförde därutöver ett kort eget yttrande. Miljö- och hälsoskyddsnämnden var inte beredd att acceptera bostadsbebyggelse så nära intill Alfort & Cronholm som föreslogs. En skyddszon borde utläggas. De två bostadshusen längst västerut borde utgå ur planförslaget, kontoret hade föreslagit att de fyra närmast industriområdet belägna husen skulle utgå, och hela bostadsbebyggelsen skjutas österut så långt som möjligt. Nämnden var oenig på så sätt att socialdemokraterna hade det ovan redovisade yrkandet medan moderater och centerpartister ville trycka på att man var positiv till bostäder i detta läge, att också barnstugan var olämpligt placerad samt i övrigt med instämmande i socialdemokraternas yttrande. Vpk var positiv till den föreslagna bebyggelsen men ansåg att eftersom någon riktig skyddszon ej kunde etableras borde företaget erbjudas en annan tomt.

Sprängämnesinspektionen, som inte ingår bland de aktörer studien omfattar, men vilkens yttrande i detta fall är av betydelse, anförde (1983-04-06) att ett skyddsavstånd av minst 100 meter skulle hållas mellan färgfabrikens hanteringslokaler och bostäderna. Stadsbyggnadskontoret lät höra med Sprängämnesinspektionen om ett nytt butiksläge, varvid SÄI ånyo anförde (1984-04-18) behovet av ett skyddsavstånd på minst 100 meter och man avstyrkte den föreslagna placeringen av butiken.

Byggnadsnämnden beslöt (1984-06-14) att godkänna de av stadsbyggnadskontoret föreslagna nya riktlinjerna för stadsplanearbetet, vilka bl.a. innebar att fyra hus utgick ur förslaget, att barnstugan placerades inom strandområdet (mindre än 100 meter från Alfort & Cronholm) samt att butiken flyttades ca 30 meter bort från företaget. En moderat ledamot föreslog att barnstugan istället skulle inrymmas i bebyggelsens östra del. Nämndens beslut innebar även att planförslaget skulle ställas ut.









Remiss av  
version 1.  
Figur 2.1

ja **Bn**  
nej **MHn, nja M+C, nja V**  
ja **Sn**  
nja **Lst**  
nja **F**

Remiss av  
version 2.  
Figur 2.2

ja **Bn, nja M**  
nej **Sprängämnesinsp**

Utställning  
av version 3.  
Figur 2.3

ja **Bn**  
nja **Lst**  
nja **F**

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av version 4.  
Figur 2.4

ja **Bn, nja V**  
ja **Ks, nja V, nja Sp**  
ja **Lst**

Folkpartiet (Fp), Centerpartiet (C), Miljöpartiet (Mp), Socialdemokraterna (S), Stockholmspartiet (Sp) samt Vänsterpartiet kommunisterna (V).

Parallellt med denna stadsplaneprocess pågick koncessionsprövningen av företaget. Man kan konstatera att stadsplaneförslaget ändrades fyra gånger som en successiv anpassning till den kritik som anfördes av främst Sprängämnesinspektionen och företaget men även miljö- och hälsovårdsnämnden och länsstyrelsen. Det anmärkningsvärda i detta planärende har varit stadsbyggnadskontorets motvilja mot att betrakta närheten till färgfabriken som ett problem i bebyggelseplaneringen. Man har strävat emot och gjort så små förändringar som möjligt med anledning av den kritik som riktats mot planförslaget.

## 2.2 Stadsplan för bostäder Sege by - Nordsjö AB, Burlöv

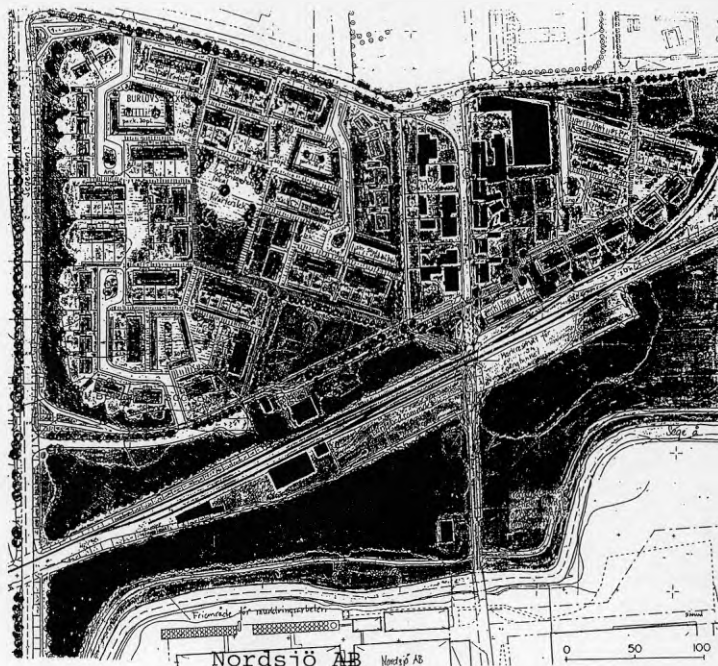
### 2.2.1 Beskrivning



Figur 2.5  
Första versio-  
nen av stads-  
planen för  
Sege by.

Byggnadsnämnden, som fick uppdraget att utarbeta detaljplan för Segedal av Arbetsgruppen för översiktlig planering (1980-08-06), beslöt att skicka planen på en begränsad remiss (1981-03-09). Hälsovårdsnämnden (1981-04-23) och sociala centralnämnden (1981-05-07) anförde inget om närheten till Nordsjö i sina svar.

Byggnadsnämnden uttalade sig för alt. 2 samt beslöt att sända ut förslaget på sedvanlig remiss (1981-06-01). Kommunstyrelsen blev oenig i sitt svar (1981-06-01). Socialdemokraterna beslöt att intet ha att erinra mot planförslaget medan de borgerliga partierna önskade att Segedal skulle avsättas som reservområde för näringslivet. Länsstyrelsens yttrande dröjde länge (1982-08-05) och anknöt till tidigare beslut i koncessionsnämnden (1981-12-16). Man hade också inhämtat Statens Brandnämnds yttrande. Den föreslagna bostadsbyggelsen kunde godtas endast under förutsättning att man skapade väl tilltagna skyddszoner mot Nordsjö AB. Därför skulle planförslaget utvidgas fram till färgfabrikens tomt. Planförslaget skulle också redovisa planterade skyddszoner och dylikt. Föreslagna odlingslotter skulle utgå.

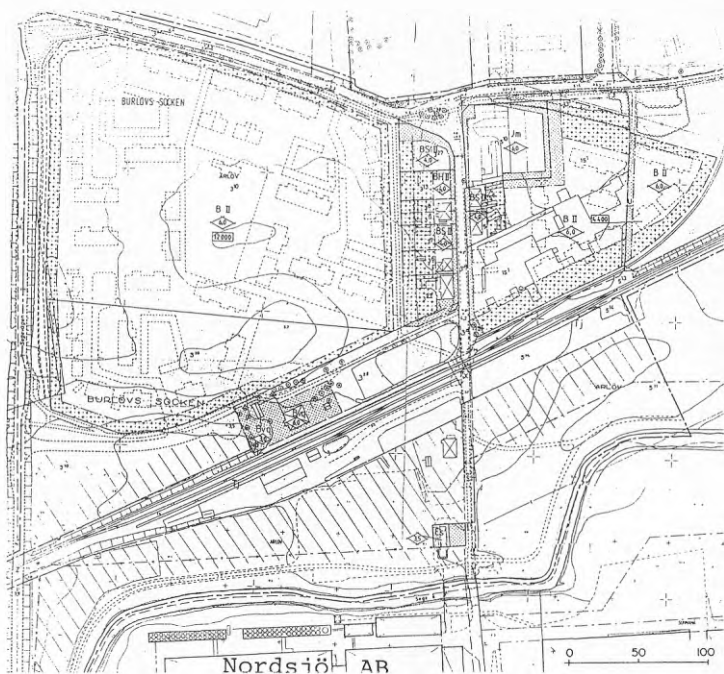


Figur 2.6  
Andra versio-  
nen av stads-  
planen för  
Sege by.

Byggnadsnämnden beslöt (1982-08-23 och 1982-09-20) att anpassa förslaget till länsstyrelsens kritik genom att utlägga den begärda skydds-zonen samt att ansluta planförslaget till den befintliga planen för Nordsjö AB i söder. Därefter remitterades planförslaget och länsstyrelsens yttrande till hälsovårdsnämnden som (1982-10-28) hänvisade till sitt tidigare yttrande och gjorde ett tillägg om att det skulle vara minst 100 meter mellan järnväg och bostadsbebyggelse. Dock sades inget om färgfabriken.

Byggnadsnämnden beslöt med anledning därav att beakta bullret från järnvägen (1982-12-06). En moderat ledamot i byggnadsnämnden framhöll vikten av att ha tillräckligt avstånd till färgfabriken. Denna kritik upprepades (1983-03-14) och resulterade i att byggnadsnämnden bl.a. beslöt att kontakta Nordsjö AB och ånyo samråda med länsstyrelsen. Länsstyrelsen konstaterade (1983-06-23) att planförslaget nu ändrats beträffande skydds-zonen mot Nordsjö men att illustrationsplanen ej redovisade skyddsplanteringen. Detta diskuterades på byggnadsnämnden (1983-08-08). Nordsjö AB hade visat sig vara tveksamma till bostadsbebyggelsen och ansåg att länsstyrelsen borde undersöka olägenheterna av lukt innan planen fastställdes.

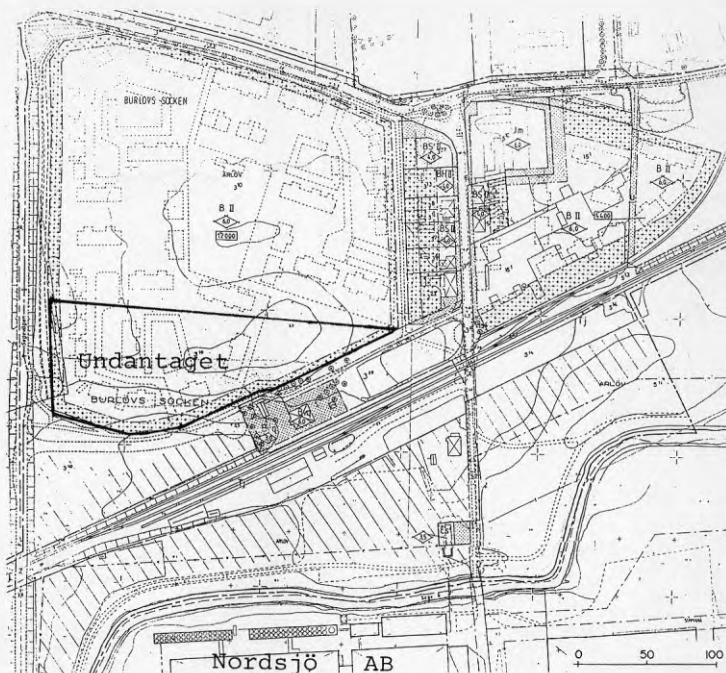
De moderata ledamöterna i byggnadsnämnden ville (1983-10-04) avbryta planarbetet medan nämndens majoritet beslöt färdigställa planen. Samma olika



Figur 2.7  
Den utställda  
versionen av  
stadsplanen för  
Sege by.

meningar framfördes när nämnden beslöt låta ställa ut planförslaget (1983-11-14). I planbeskrivningen beskrevs skydds-zonen och den visuellt avskärmande och stoftabsorberande skyddsvegetationen. Nordsjö AB lämnade i sitt yttrande över planförslaget (1984-01-13) en utförlig kritik i vilken man dels hänvisade till det av koncessionsnämnden lämnade tillståndet för företagets verksamhet, och dels förde en diskussion om säkerhetsavståndet som en gardering mot oförutsedda händelser. Även bullerfrågan kommenterades. Företaget hänvisade till "Plats för arbete" och dennas rekommenderade skyddsavstånd på 200-400 meter och att företaget skulle få svårt att utvidga verksamheten i framtiden. Även kommunstyrelsen instämde i denna kritik då man i sitt yttrande (1984-02-06) ansåg att med hänsyn till Nordsjö AB borde en justering av bebyggelsegränsen mot söder övervägas. De moderata ledamöterna i kommunstyrelsen krävde att planförslaget ej skulle genomföras.

Byggnadsnämndens konsult argumenterade mot den framförda kritiken och ansåg att någon förändring ej skulle genomföras. Byggnadsnämnden beslöt att godkänna förslaget men de påpekade också att det inom ramen för planförslaget fanns möjlighet att omstudera illustrationsplanen för att erhålla ett större avstånd mellan bostäder och färgfabrik (1984-02-13). Moderaterna ville fortfarande inte godkänna planförslaget.



Figur 2.8  
Den fastställda  
versionen av  
stadsplanen för  
Sege by.

I kommunfullmäktige blev ärendet bordlagt på förslag av moderata ledamöter. Under tiden hade länsstyrelsen och byggnadsnämndens ordförande och byggnadschef ett sammanträde (1984-03-28) där länsstyrelsen framhöll behovet av större skyddsavstånd samt att planteringen skulle visas i illustrationsplanen. Byggnadsnämnden förklarade sig beredd att föreslå en begränsning av bebyggelsen. Byggnadsnämndens ordförande framförde sedan i brev till kommunfullmäktige (1984-04-12) ett yrkande att den södra och till Nordsjö mest närbelägna utbyggnadsetappen skulle undantas. Därigenom skulle avståndet till färgfabriken bli mer än 200 meter. Länsstyrelsen hade varit med och bestämt undantagets norra begränsningslinje. Trots undantaget blev det votering i kommunfullmäktige (1984-04-16). Med rösterna 24 (socialdemokrater och en centerpartist) mot 16 (moderater, folkpartister, centerpartister och vpk-are) beslöt fullmäktige anta planförslaget. Konsulten upprättade (1984-05-02) en förhållandevis noggrann beskrivning av skyddsplanteringen. Länsstyrelsen konstaterade i sitt fastställelsebeslut (1984-10-19) att bl.a. Nordsjö AB kunde godta förslaget under förutsättning att det undantagna området disponerades på visst sätt.



## 2.2.2      Kommentrar

Remiss av  
version 1.  
Figur 2.5

ja **Bn**  
ja **MHn**  
ja **Sn**

Remiss av  
version 1.  
Figur 2.5

ja **Bn**  
ja **Ks**    *nej M+Fp+C*  
nja **Lst**

Remiss av  
version 2.  
Figur 2.6

ja **Bn**  
ja **MHn**

Remiss av  
version 2.  
Figur 2.6

ja **Bn**  
nja **Lst**  
nja **F**

Utställning  
av version 3.  
Figur 2.7

ja **Bn**,    *nej M*  
ja **Ks**,    *nej M*  
nja **F**

Godkännande  
av version 3.  
Figur 2.7

ja **Bn**,    *nej M*  
nja **Lst**

Antagande,  
fastställelse  
av version 4.  
Figur 2.8

ja **Kf**, *nej M+Fp+C+V*  
ja **Lst**

Även i detta fall omarbetades planen fyra gången så att skyddszonen utökades och företagets och länsstyrelsens synpunkter beaktades. Konsulten hade en omedgörligare attityd till den framförda kritiken än vad byggnadsnämndens majoritet hade. Trots de stora förändringar som planförslaget genomgick och att remissinstansernas kritik på så sätt undanröjdes var det egentligen endast ett parti, socialdemokraterna, som i kommunfullmäktige beslöt att anta planförslaget. Alla andra partier var emot. En intressant fråga är: Fanns det något avstånd på skyddszonen som kunde accepteras av de andra partierna? Troligtvis inte.



Ställningstagandet till planförslaget gick tillbaka till ett tidigare ställningstagande till en översiktsplan för Sege-Toftanäs, där de tre borgerliga partierna bundit sig för att det aktuella området skulle utgöra reservområde för näringslivet. I den skriftliga reservationen (1980-09-15) till kommunstyrelsens beslut att anta översiktsplanen för Sege-Toftanäs fanns dock inga motiveringar med hänvisning till närheten till färgfabriken.

Anmärkningsvärt är också att, trots den omfattande miljökritiken av planförslaget, hälsovårdsnämnden inte framfört någon kritik. För säkerhets skull, kan man förmoda, fick hälsovårdsnämnden tillfälle att ompröva sin i huvudsak positiva inställning till planförslaget, något som man dock inte gjorde.

## 2.3 Stadsplan för bostäder Södra Trädgården - AB Papyrus, Mölndal

### 2.3.1 Beskrivning

Då stadsbyggnadskontoret i Mölndals kommun i samband med att ett stadsplaneförslag fastställs, gör sig av med alla tidiga planförslag som tillhör ärendet, redovisas i bild endast den slutliga planen för Södra Trädgården.

I samband med att stadsplaneförslaget för Södra Trädgården sändes ut på den första remissen svarade kommunstyrelsen (1985-08-06) genom att åberopa fastighetsutskottets (1985-06-11) yttrande i vilket främst behandlades kostnadsfrågor. Miljö- och hälsoskyddsnämnden (1985-08-06) ställde sig bakom sitt kontors skrivelse i vilken framfördes att området var så bullerstört att risk för sanitär olägenhet förlåg. Planen tillstyrktes under förutsättning att lokalerna utefter Kvarnbygatan gavs en annan användning än bostäder, att sovrummen i nybyggda bostäder skulle vetta från angränsande trafikleder samt att buskar och träd skulle planteras som barriär mot omgivande gator. Socialnämnden (1985-08-22) ställde sig bakom sitt kontors skrivelse i vilken framfördes att det var angeläget med bullerdämpande åtgärder för att få ett acceptabelt bostadsområde. Man konstaterade att området knappast kunde anses lämpligt för småbarnsfamiljer, men å andra sidan kunde områdets kvaliteter accepteras av sådana som ville bo centralt och som var beredda att acceptera störningar. AB Papyrus avrådde från att uppföra ett bostadsområde så nära en industri och föreslog att området skulle tas i bruk för annan verksamhet än bostäder. Länsstyrelsen (1985-10-02), som lämnade sitt

samrådsyttrande efter remisstidens utgång, åberopade miljö- och hälsoskyddskontorets utredning om miljöaspekterna och ansåg att denna bekräftade länsstyrelsens farhågor att området på grund av buller- och luftföroreningar inte var lämpligt för ny bostadsbebyggelse. Om kommunen ändå valde bostadsanvändning skulle planförslaget ändras så att annan användning än bostäder föreslogs för området söder om den redovisade entrégatan.

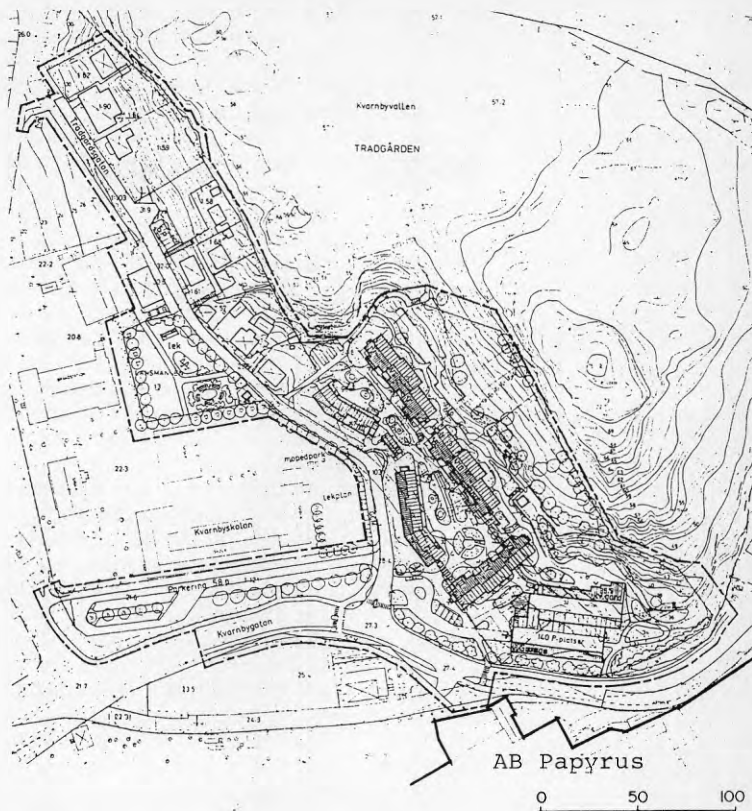
Stadsarkitektkontoret utarbetade en reviderad skiss för bostadsbebyggelsen i den södra delen av planområdet samt ett alternativ med utökad kvartermark åt norr, vilka byggnadsnämnden remitterade (1985-10-02) till fastighetskontoret för ekonomisk bedömning. Fastighetskontorets rekommendation av alternativet med utvidgning mot norr förordades även av kommunstyrelsen (1986-01-07). Byggnadsnämnden å sin sida beslöt (1986-02-19) att nybebyggelsen skulle ske inom det södra kvarteret och senare i samband med behandlingen av remissvaren (1986-03-12) redovisades en bearbetning av bebyggelsen i den södra delen. Byggnadsnämnden beslöt om förnyad remiss av det bearbetade förslaget.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (1986-05-06) ställde sig bakom sitt kontors förslag att tillstyrka planförslaget under vissa förutsättningar gällande bl.a. sovrummens orientering från Kvarnbygatan och en planteringszon mot Kvarnbygatan. En folktopartistisk ledamot reserverade sig mot uppförandet av bostadshus med över fem våningar. Kommunstyrelsen åberopade (1986-05-06) fastighetsutskottets beslut att det bl.a. inte skulle vara någon "q-märkning" av bebyggelse inom planområdet.

AB Papyrus konstaterade (1986-04-29) att omarbetningen visserligen innebar att bebyggelsen flyttats längre från Kvarnbygatan och att ett parkeringshus lagts som skärm mellan företaget och den föreslagna bostadsbebyggelsen. Företaget vidhöll dock sitt tidigare krav att området skulle tas i bruk för annan verksamhet än bostadsbebyggelse eftersom det inte lämnades någon garanti mot framtida miljökrav på företaget. Länsstyrelsen lämnade inget remissvar men hade i underhandskontakter vidhållit sin uppfattning att området var olämpligt för nylokalisering av bostadsbebyggelse.

Vid byggnadsnämndens behandling av remissvaren (1986-05-14) beslöts även att vidarebearbeta förslaget till en formell stadsplan med bl.a. en revidering beträffande bebyggelsen närmast Kvarnbygatan med anledning av AB Papyrus synpunkter.

Figur 2.9  
Den fastställda  
versionen av  
stadsplanen för  
S. Trädgården.



När det reviderade planförslaget ställdes ut (byggnadsnämnden 1986-06-04) hänvisade socialnämnden (1986-08-21) och miljö- och hälsoskyddsnämnden (1986-08-05) till sina tidigare yttranden medan kommunstyrelsen ställde sig bakom fastighetskontorets skrivelse (1986-08-05). AB Papyrus (1986-06-27) hänvisade också till tidigare yttrande. Även länsstyrelsen (1986-07-07) vidhöll sina tidigare invändningar mot den föreslagna markanvändningen även om bostadsbebyggelsen i det reviderade förslaget i viss utsträckning hade begränsats. Man meddelade även avsikten att i samband med fastställelseprövningen begära yttrande från naturvårdsverket.

Byggnadsnämnden beslöt (1986-08-27) i samband med genomgången av yttrandena att mot stadsarkitektkontorets förslag gå kommunstyrelsen till mötes genom att föreslå att "q-märkningen" av tre byggnader skulle tas bort samt att föreslå kommunfullmäktige anta planförslaget. Naturvårdsverket bedömde i sitt yttrande (1986-08-27) att störningarna inte var så allvarliga att man ville motsätta sig planförslaget. Därefter beslöt kommunstyrelsen (1986-09-30) och kommunfullmäktige

(1986-10-22) anta detsamma samt uppdra åt byggnadsnämnden att hos länsstyrelsen begära fastställelse. Länsstyrelsen lät höra AB Papyrus som (1987-01-29) hänvisade till sina tidigare skrivelser i ärendet samt bl.a. framhöll att man bestämt ville avstyrka att bebyggelse skulle ske. Byggnadsnämnden som bereddes tillfälle att yttra sig över AB Papyrus synpunkter avstod från detta (1987-02-18) och istället svarade kanslichefen tillsammans med kommunstyrelsen ordförande och vice ordförande (1987-03-02) bl.a. att kommunen bedömde att den nya planen skulle medföra miljömässiga förbättringar för de boende och att detta var ett centralt och väl serviceförsörjt läge. I sitt fastställelsebeslut konstaterade länsstyrelsen (1987-06-09) att de synpunkter man framfört i samrådsskedet i viss utsträckning beaktats genom att den tidigare föreslagna bostadsbebyggelsen närmast Kvarnbygatan utgått och ersatts med en parkeringsanläggning. Sammanfattningsvis fann man att AB Papyrus kritik inte utgjorde skäl för att vägra fastställelse. Naturvårdsverkets ställningstagande var av betydelse för länsstyrelsens beslut att fastställa planförslaget. Naturvårdsdirektören anförde dock skiljaktig mening och ansåg att planförslaget inte borde fastställas då planområdet även efter omarbetningen skulle utsättas för betydande miljöstörningar.

### 2.3.2           Kommentar

Stadsplaneförslaget ändrades fyra gånger som en successiv anpassning till den kritik som anfördes av miljö- och hälsoskyddsnämnden, länsstyrelsen och företaget. Miljöproblemen till följd av närheten till AB Papyrus förstärktes av trafiken på Kvarnbygatan, mellan den planerade bostadsbebyggelsen och företaget, och trafiken på E6:an.

Socialnämnden i Mölndal agerade i enlighet med intentionerna i socialtjänstlagen i och med att den uttalade sig om huruvida Södra Trädgården över huvudtaget var lämpligt som bostadsområde. I det avseendet skiljer den sig från socialnämnderna i de flesta andra studerade fall.

Den väsentligaste förändringen av planförslaget var att bostadsbebyggelsen i Södra Trädgården avskärmades från Kvarnbygatan och AB Papyrus med ett parkeringshus. Företaget och naturvårdsdirektören ville ändå inte acceptera planförslaget.

Remiss av  
version 1.

ja **Bn**  
nja **MHn**  
nja **Sn**  
ja **Ks**  
nej **Lst**  
nej **F**

Remiss av  
version 2.

ja **Bn**  
ja **Ks**

Remiss av  
version 3.

ja **Bn**  
nja **MHn** nej *Fp*  
ja **Ks**  
nej **F**

Utställning  
av version 4.  
Figur 2.9

ja **Bn**  
nja **MHn**  
nja **Sn**  
ja **Ks**  
nej **Lst**  
nej **F**

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av version 4.  
Figur 2.9

ja **Bn**  
ja **Ks**  
ja **Lst** nej *Nat.v.dir.*  
nej **F**

## 2.4 Stadsplan för Svartöstaden - SSAB/LKAB, Luleå

### 2.4.1 Beskrivning

I samband med att dåvarande Norrbottens Järnverks AB ansökan om utbyggnad av Stålverk 80 behandlades enligt byggnadslagens § 136a, yttrade sig länsstyrelsen (1975-04-02) och anförde beträffande den i omedelbar anslutning till industriområdet belägna arbetarstadsdelen Svartöstaden att det inte var realistiskt att på sikt räkna med att bibehålla denna med tanke på miljösituationen. Stålverk 80 blev inte av och SSAB påpekade i brev (1979-11-01) för kommunen behovet av en skyddszon mellan Svartöstaden och järnverket för att klara miljöproblemen.





Figur 2.10  
Planskiss 79  
Svartöstadens.

I ett möte mellan representanter för kommunen och länsstyrelsen (1979-11-08) kring ett förslag kallat Planskiss 1979 framförde länsstyrelsen dels ånyo uppfattningen att Svartöstadens på sikt borde utgå som bostadsområde och dels att man ändå kunde tänka sig en gräns för bebyggelse i Svartöstadens efter en linje som överensstämmer med 50dB-kurvan, dvs. mitt i kvarteren mellan Sandgatan och Laxgatan. De sonderande diskussionerna fortsatte därefter i ett möte mellan SSAB och kommunen (1979-12-05), i vilka SSAB framförde önskemålet att bostadsbebyggelsen i Svartöstadens skulle begränsas till söder om Sandgatan och väster om Båthamngatan. Detta stämde ganska väl överens med kommunens planer att begränsa bebyggelsen efter mittlinjen mellan Sandgatan och Rullstensgatan, Börstskärsgatan.

Kommunen utarbetade ett förslag kallat sammansättningsskiss, daterad mars 1981, vilket förhandsgranskades av länsstyrelsen. Länsstyrelsen gjorde i sitt yttrande (1981-03-31) en genomgång av länsstyrelsens tidigare inställning till Svartöstadens under Stålverk 80-diskussionerna och



Figur 2.11  
Sammanställ-  
ningsskiss  
Svartöstaden.

den kring planskiss 1979. Man framhöll beträffande sammanställningsskissen 1981 att länsstyrelsen var beredd att medverka till ett bevarande av Svartöstaden som bostadsområde i huvudsak i enlighet med sammanställningsskissen. Man var överens med kommunen om att ett fortsatt boende kunde ske väster om Sandgatan och att området öster därom borde kunna utnyttjas som föreslagits för småindustriändamål med eventuellt näringsidkarboende. Länsantikvarien slog fast att Svartöstaden var unikt ur kulturhistorisk synpunkt som en av få bevarade arbetarstadsdelar i landet och med karaktär av eget samhälle. Naturvårdsenheten ville inte heller motsätta sig en sanering och nybebyggelse då det kunnat konstateras förbättringar med avseende på industribullret under senare år. Under ett möte mellan representanter för kommunen och SSAB (1981-06-25) uppnåddes enighet kring att av kommunen ägda bostadsfastigheter norr om gränslinjen Rullstensgatan och Sandgatan ej skulle upprustas för bostadsanvändning.



Figur 2.12  
Idéskiss 83  
Svartöstaden.

Byggnadsnämnden beslöt (1982-12-14) att på förslag av kontoret ställa ut en idéskiss till stadsplan. LKAB och SSAB lämnade ett gemensamt yttrande (1983-02-11), där man ifrågasatte lämpligheten av, även om man inte motsatte sig, en förtätning av bebyggelsen i Svartöstaden. Företagen önskade en garanti för att en förtätning inte skulle hindra den industriella verksamheten eller ge anledning till skärpta krav på industrierna som skulle kunna innebära kostnadsökningar. Man önskade att kommunen skulle förvärva all mark och i samband med upplåtelse med tomträtt, hyres- och bostadsrätt göra de boende uppmärksamma på att de skulle tåla de förhållanden som rådde och därmed avstå från att ställa krav på bolagen. Hälsovårdsnämnden beslöt (1983-05-19) att med hänsyn till nedfallande stoft och buller ej tillråda en förtätning. Man tillade att om utbyggnaden ändå skulle ske, så skulle den ske efter det att den föreslagna frizonen anlagts, samt att nya mätningar beträffande stoft samt buller skulle företas innan planen utställdes. De moderata ledamöterna reserverade sig mot att nämnden ej tillstyrkte förtätningen.





Figur 2.13  
Den utställda  
versionen  
Svartöstad.

Byggnadsnämnden beslöt (1985-06-25) på förslag av kontoret och arbetsutskottet att ställa ut förslaget till ändring och utvidgning av stadsplanen för Svartöstad. Under ett möte med representanter för kommunen och SSAB (1986-09-26) diskuterades ånyo Svartöstad. SSAB framförde att man tidigare accepterat att gränsen för bostadsbebyggelse skulle gå i kvarteren mellan Rullstengatan/Sandgatan och att bolagen accepterade en förtätning under de förutsättningar som redovisades i skrivelsen 1983-02-11 (se ovan). En av kommunens representanter lovade att verka för att kommunen eller bostadsstiftelsen skulle vara markägare. Bolagen krävde för ett godkännande av planförslaget att de kunde bli överens med planerna om att den föreslagna skyddszonen var tillräcklig. Länsstyrelsen yttrade sig i form av en förhandsgranskning (1987-01-13) och anförde att Svartöstad hade miljöförhållanden som i vissa fall var på gränsen till vad som kunde anses vara godtagbart och att allmänhetens uppmärksamhet beträffande miljöfrågor ökat under senare år. Å andra sidan var Svartöstad av stort kulturhistoriskt värde varför länsstyrelsen sammantaget



Figur 2.14  
Den fastställda  
versionen  
Svartöstad.

var positiv till stadsplaneförslaget. Naturvårdsenheten anförde som skiljaktig mening att en planering som syftade till ökad folkmängd i Svartöstad inte kunde tillstyrkas.

Planförslaget utställdes 2-27 februari 1987. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt (1987-02-19) att dels på förslag av arbetsutskottet att resultaten från de mätningar som skulle igångsättas under året skulle föreligga innan planen godkändes och dels att man vidhöll sitt tidigare beslut i ärendet (1983-05-19). Mot beslutet reserverade sig de moderata ledamöterna som tidigare. Länsstyrelsen anförde (1987-02-26) att man inget hade att erinra. Byggnadsnämnden beslöt att godkänna planförslaget (1987-04-21). En folktopartistisk ledamot yrkade att ingen förtätning skulle ske på Sandgatan, något som avsågs. I den stadsplanebeskrivning som godkändes redogjordes ingående för alla samråden med bolagen och länsstyrelsen samt yttranden från bl.a. miljö- och hälsoskyddsnämnden. Bolagens villkor för att acceptera planen fanns beskrivna med kommentaren "Kommunen accepterar dessa villkor". I kommunstyrelsen

(1987-06-01) yrkade en folkpartistisk ledamot att ingen förtätning skulle ske på Sandgatan, medan styrelsen beslöt att föreslå kommunfullmäktige att anta planen. I kommunfullmäktige (1987-06-15) blev det votering där planen antogs med 50 röster mot 10 (folkpartiet och miljöpartiet). Länsstyrelsen fastställde stadsplanen.

#### 2.4.2 Kommentar

Remiss av  
Planskiss 79.  
Figur 2.10

nja **Lst**  
nja **F**

Remiss av  
Sammanställ-  
ningsskiss 81.  
Figur 2.11

ja **Lst**

Remiss av  
Idéskiss 83.  
Figur 2.12

ja **Bn**  
nej **MHn** ja **M**  
nja **F**

Utställning  
1985.  
Figur 2.13

ja **Bn**  
ja **Lst** nej nat.v.dir.  
nja **F**

Utställning  
1987.  
Figur 2.13

nej **MHn** ja **M**  
ja **Lst**

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse.  
Figur 2.14

ja **Bn**, nja **Fp**  
ja **Ks**, nja **Fp**  
ja **Lst**

I stadsplaneärendet för Svartösten har den viktigaste meningsskiljande frågan varit skyddszonens omfattning. Bolagen bereddes tillfällen

att framföra sina åsikter vid flera möten och byggnadsnämnden tog stor hänsyn till dessa. Det slutliga planförslaget kan sägas vara ett helt tillmötesgående av bolagens krav, så långt att t.o.m. bolagens villkor beträffande markägande och kommunens relationer till boende inom Svar-töstaden skrevs in i stadsplanebeskrivningen med kommentaren att kommunen accepterade villkoren. De huvudsakliga diskussionerna skedde mellan byggnadsnämnden ofta med medverkan av ett par kommunalråd å ena sidan och bolagen respektive länsstyrelsen å den andra. Av de olika kommunala förvaltningarna i var det egentligen endast miljö- och hälsoskyddsnämnden som deltog i stadsplanediskussionen.

2.5 Stadsplan för bostäder kv. Harven och stadsplan för bostäder Innerstaden 5:87 - Trelleborg AB, Trelleborg

2.5.1 Beskrivning av stadsplan för bostäder kv. Harven

I Trelleborg var två stadsplaneändringar aktuella. Dels kv. Harven norr om gummifabriken och dels Innerstaden 5:87 söder om densamma. Beträffande kv. Harven sände stadsarkitektkontoret ut planförslaget på remiss. Länsstyrelsens naturvårdsenhets yttrande (1986-05-07) behandlade dels de klagomål som inkommit till miljö- och hälsoskyddsnämnden och länsstyrelsen från närboende, kommentarer till utsläpp av lösningsmedel, stoft och vulkrök samt den höga bullernivån. Naturvårdsenheten ansåg det mycket olämpligt att planlägga kvarteret för bostäder, varför planförslaget inte borde godtas. Länsstyrelsens planenhet gjorde ett eget yttrande (1986-06-12) med i huvudsak samma innehåll och med kravet att planförslaget inte borde vidareföras. I mellantiden hade byggnadsnämnden (1986-05-20) beslutat låta ställa ut planförslaget under tiden 22 maj till 12 juni. Miljö- och hälsoskyddsnämnden meddelade (1986-06-02) på förslag av kontoret att man fann den föreslagna bebyggelsen synnerligen olämplig och man avstyrkte att planförslaget godtogs. Trelleborg AB framförde (1986-06-05) via sin fastighetsägare SPP att man på det bestämdaste ville avråda till att stadsplanen accepterades.

Byggnadsnämnden beslöt därefter (1986-06-17) under oenighet att revidera planförslaget och planbestämmelserna beträffande särskild miljöhänsyn samt att godkänna planförslaget. Man beslöt även att anta planförslaget, något som man kunde göra på delegation från kommunfullmäktige beträffande "mindre betydelsefulla stadsplaner". En moderat ledamot, tillika direktör på Trelleborgs



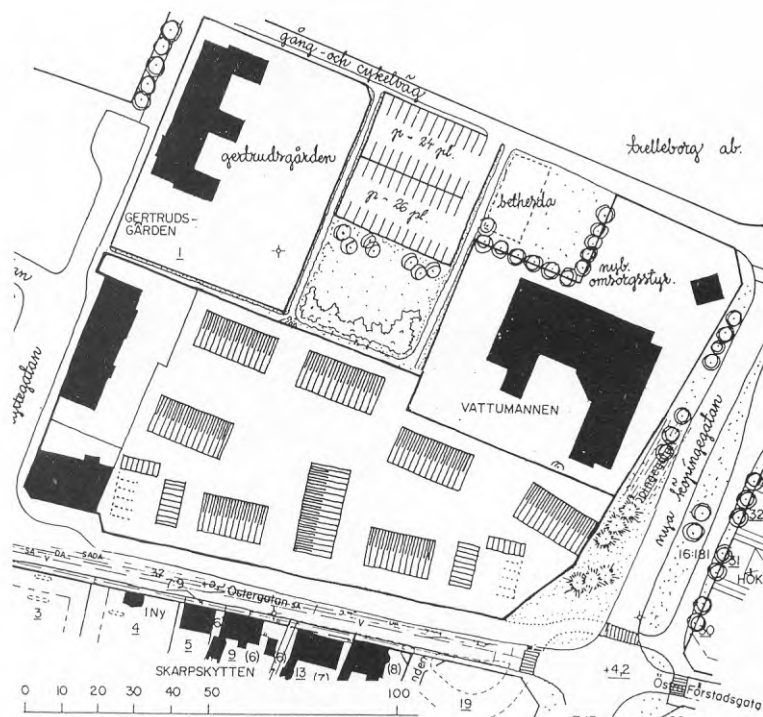
Figur 2.15  
Stadsplanen för  
kv. Harven.

gummifabrik, yrkade avslag och fick i voteringen, som utföll med 5 röster för godkännande och antagande, stöd av en folktoppartist. Länsstyrelsen avslög (1986-09-05) byggnadsnämndens begäran om fastställelse. Man konstaterade att lägenheternas planlösningar och planbestämmelsernas utformning gav förutsättningar för att bullernivån inomhus och på gården skulle kunna bli acceptabla, men att störningarna i övrigt var av den omfattningen att ytterligare bostäder inte borde planeras.

Kommunstyrelsen utvecklade sin besvärstalan i en skrivelse (1986-10-03). Man ansåg att förslaget innebar en behövlig modernisering och förbättring av ett befintligt bostadsområde och att länsstyrelsens beslut inte grundat sig på något undersökningsmaterial. Länsstyrelsens naturvårdsenhet yttrade sig (1986-11-26) över kommunens skrivelse till regeringen. Man påpekade att det också fanns en färgfabrik i ett närliggande kvarter och redogjorde för utsläppen och bullret. Man påpekade att när Trelleborg AB:s tillståndsprovning enligt miljöskyddslagen var avslutad och det visat sig att störningarna från bolagets verksamhet kunde begränsas avsevärt så kunde planfrågan ånyo aktualiseras. Statens naturvårdsverk (1986-12-10) och statens planverk (1987-03-02) uttalade sina stöd för länsstyrelsens beslut, vilken även regeringen gjorde (1987-05-21).



2.5.2 Beskrivning av stadsplan för bostäder  
Innerstaden 5:87

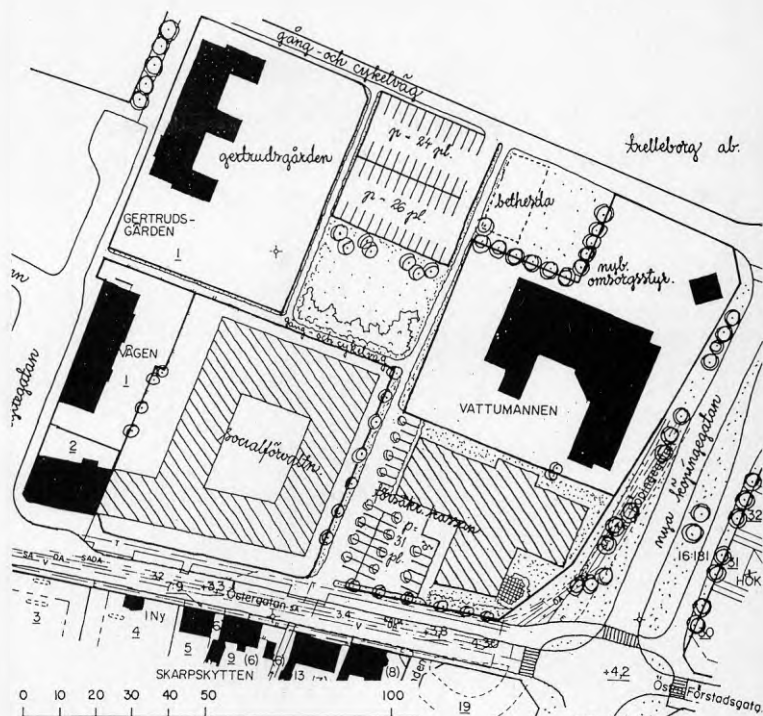


Figur 2.16  
Första versio-  
nen av stads-  
planen för kv.  
Innerstaden.

Beträffande del av Innerstaden 5:87 beslöt byggnadsnämnden (1986-08-12) på förslag av stadsarkitekten att ställa ut förslaget. Kommunstyrelsen beslöt (1986-09-04) att inte ha något att erinra mot förslaget och att byggnadsnämnden i fullmäktiges ställe skulle anta densamma. SPP anförde (1986-09-05) att man var starkt kritisk mot varje form av tillkommande bebyggelse i det aktuella området. Även miljö- och hälsoskydds-nämnden beslöt (1986-09-08) på förslag av kontoret att avstyrka att planförslaget godtoogs. Länsstyrelsen anförde (1986-09-25) att man ansåg att planförslaget inte borde vidareföras på grund av miljöproblemen.

Byggnadsnämnden beslöt slutligen under oenighet (1986-10-14) att på förslag av stadsarkitekten dels revidera planförslaget och planbestämmelserna beträffande särskild miljöhänsyn samt att godkänna detsamma. Samme moderate trelleborgsdi- rektor som agerade beträffande kv. Harven yrkade avslag, men förlorade med rösterna 6 mot 1. Med beslutet översändes planförslaget till länsstyrelsen för fastställelse. I länsstyrelsens ovan nämnda yttrande över kommunens besvär över läns





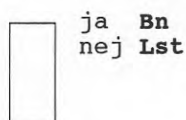
Figur 2.17  
Andra versio-  
nen av stads-  
planen för kv.  
Innerstaden.

styrelsens beslut att ej fastställa stadsplane-  
förslaget för kv. Harven meddelades länsstyrel-  
sens avsikt att ej fastställa planförslaget för  
Innerstaden 5:87. Med detta avbröts detta plan-  
arbete för Innerstaden 5:87. Istället upprättade  
byggnadsnämnden en ny detaljplan med ändrad  
markanvändning, allmänt- och kontorsändamål,  
eftersom Trelleborgs AB:s industrianläggning  
bedömdes omöjliggöra en för omgivningen  
störningsfri boendemiljö.

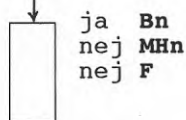
### 2.5.3 Kommentar

Den fråga man ställer sig anledning av de två  
stadsplaneförslagen i Trelleborg är: Fanns det  
någon kompromisslösning som kunde varit fram-  
gångsrik för byggnadsnämnden? Nu verkade stadsar-  
kitektkontoret/byggnadsnämnden inte på något sätt  
lyhörda för den massiva kritik som framfördes  
under ärendenas behandling från främst länssty-  
relsen, företaget och miljö- och hälsoskyddsnäm-  
nden. Man fick heller inte någon framgång. Den  
viktigaste förklaringen kan vara att plansitua-  
tionen gav ytterst små möjligheter till kompro-  
misslösningar då de för nybyggnation aktuella

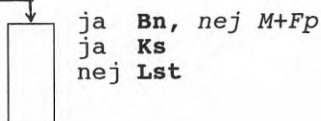
Remiss av  
stadsplanen  
för kv. Harven.  
Figur 2.15



Utställning av  
stadsplanen  
för kv. Harven.  
Figur 2.15



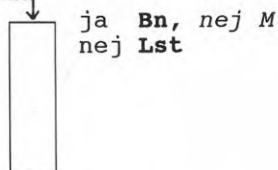
Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av stadsplanen  
för kv. Harven.  
Figur 2.15



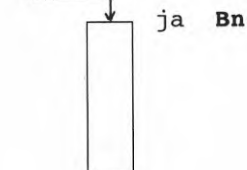
Utställning av  
stadsplanen för  
Innerstaden.  
Figur 2.16



Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av stadsplanen  
för Innerstaden  
Figur 2.16



Ny stadsplan  
för Innerstaden  
Ej studerad.  
Figur 2.17



kvarteren var så små och samtidigt belägna så nära industrin. För Innerstaden 5:87 blev lösningen att föreslå annan markanvändning än boende. Man kan konstatera att företagens synpunkter vunnit gehör i beslutsprocessen.

2.6 Stadsplan för bostäder kv. Håkan och  
stadsplan för bostäder kv. Dacke  
- AB Gotthard Nilsson, Älmhult

2.6.1 Beskrivning av stadsplan för bostäder  
kv. Håkan

I Älmhult avser fallstudien två stadsplaneförslag  
för två centralt belägna kvarter, kv. Håkan och  
kv. Dacke.



Figur 2.18  
Stadsplanerna  
för kv. Håkan  
och kv. Dacke.

På uppdrag av kommunstyrelsen beslöt byggnadsnämnden (1985-09-10) att ge stadsarkitekten i uppdrag att göra förslag till ändrad stadsplan för kv. Håkan och senare (1985-12-10) att remissbehandla förslaget. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt (1986-04-10) att tillstyrka förslaget och kommunstyrelsen (1986-05-06) på förslag av arbetsutskottet att inte ha något att erinra. Länsstyrelsen (1986-04-25) anmärkte att två skolhus borde "q-märkas", en bullerutredning borde

redovisas, parkeringsfrågan redovisas i sin helhet m.m. Närheten till AB Gotthard Nilsson beröres ej. Socialnämnden lämnade inget svar.

Vid redovisningen av inkomna remissynpunkter i byggnadsnämnden (1986-05-20) hade stadsarkitektkontoret redan upprättat vad som kallades ett nytt planförslag, vilket byggnadsnämnden beslöt ställa ut. Kommunstyrelsen beslöt (1986-08-12) på förslag av arbetsutskottet att inte ha något att erinra mot förslaget. AB Gotthard Nilsson hade under hand meddelat byggnadsnämndens ledamöter att det var rimligt att miljöaspekterna belystes i planärendet med tanke på att företaget var koncessionspliktigt. Byggnadsnämnden beslöt att (1986-08-19) revidera planförslaget så att företagets synpunkter beaktades, att sänka exploateringen och att ånyo ställa ut planförslaget och inhämta yttranden från länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande och chef undertecknade ett yttrande (1986-09-12) vari nämndes närheten till AB Gotthard Nilsson och att centrum inte borde förtätas för mycket samt att man förberedde en omfattande luftundersökning i centralorten. Länsstyrelsen kommenterade att representanter för AB Gotthard Nilsson, kommunstyrelsen, byggnadsnämnden och länsstyrelsen hade diskuterat och kommit överens om att beskrivningen skulle kompletteras med avseende på miljöaspekterna (1986-08-19). Det remitterade förslaget innehöll dessa synpunkter men borde enligt länsstyrelsen kompletteras med några småsaker. Länsstyrelsen ansåg vidare att miljöfrågorna borde belysas i en översiktlig plan och att det av beskrivningen skulle framgå vilka slutsatser planförfattaren dragit av AB Gotthard Nilssons synpunkter och överläggningarna på länsstyrelsen. Det borde då bl.a. framgå varför vald exploatering ansågs lämplig. AB Gotthard Nilsson anförde i sitt yttrande att man vid sammanträdet 19 augusti framfört att byggnadsrätten för bostäder inte borde ökas och att det ankom på kommunen att översiktligt klarlägga om en ökad bostadsbebyggelse av miljöskäl var lämplig. Detta ansåg man att byggnadsnämnden vid revideringen inte hade beaktat. Planförslaget innebar en ökning från ca 18 till ca 75 lägenheter. Revideringen innebar en sänkning av byggnadshöjden från 3 våningar till 2 + inredningsbar vind i kvarterets norra del. AB Gotthard Nilsson avstyrkte planförslaget.

Byggnadsnämnden beslöt (1986-09-23) att komplettera beskrivningen, som en redaktionell ändring, på sätt som länsstyrelsen föreslagit, att i övrigt avvisa synpunkterna med hänvisning till vad planförfattaren anförde samt att anta planförslaget och begära fastställelse. En folktoppartist

reserverade sig mot att förslaget innebar en alltför hård exploatering. Länsstyrelsen beslöt (1987-02-10) att fastställa planförslaget för kv. Håkan då man ansåg att företaget borde tåla konsekvenserna av att bostadsbebyggelsen i kv. Håkan genomfördes, varvid AB Gotthard Nilsson överklagade (1987-02-27) och bl.a. hävdade att företagets prioritet inte kunde hävas på så lösa grunder. Stadsplaneförslaget borde avvakta arbetet med en ny centrumplan, som pågick, arbetet med en luftföroreningsutredning samt företagets planerade koncessionsprövning av framtida förändringar av verksamheten. Regeringen avslög (1987-05-21) företagets överklagande.

#### 2.6.2 Beskrivning av stadsplan för bostäder kv. Dacke

På förslag av ett byggnadsföretag beslöt byggnadsnämnden (1984-12-11) att upprätta förslag till stadsplan samt (1985-10-08) att remissbehandla förslaget. Efter två bordläggningar för att bl.a. invänta en bullerutredning yttrade sig miljö- och hälsoskyddsnämnden (1986-06-12). Nämnden hade då besökt planområdet samt fått förordning av planförfattarna. Nämnden beslöt att under förutsättning att framförda krav beträffande främst bullerfrågorna tillgodosågs tillstyrka förslaget. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslöt (1986-06-16) under oenighet (av mindre betydelse) att ge fastighets- och gatukontoren i uppdrag att upprätta förslag till exploateringsavtal, att ge byggnadsnämnden i uppdrag att ställa ut planförslaget och att kommunstyrelsen skulle ta ställning till planförslaget när ett exploateringsavtal kunde presenteras. Länsstyrelsen anförde (1986-04-25) synpunkter på buller och vibrationer från järnvägen och två gator samt en gemensamhetsanläggning.

Byggnadsnämnden beslöt (1986-06-17) att stadsarkitekten skulle ändra planförslaget i enlighet med miljö- och hälsoskyddsnämndens, gatukontorets och kommunstyrelsens arbetsutskotts yttranden samt att därefter ställa ut planförslaget, något som skedde under tiden 2 juli till 12 augusti 1986. Länsstyrelsen anförde (1986-07-28) att planförslaget ur bullersynpunkt kunde godtas under vissa förutsättningar i de bullerutredningar som gjorts samt att ett hus ej skulle användas som bostad. AB Gotthard Nilsson meddelade under hand byggnadsnämndens ledamöter att det var rimligt att miljöaspekterna belystes i planärendet.

Byggnadsnämnden beslöt (1986-08-19) att revidera beskrivningen så att företagets och SJ:s synpunk-



ter beaktades samt att ånyo ställa ut planförslaget något som skedde under tiden 29 augusti till 19 september 1986. Kommunstyrelsens arbetsutskott behandlade frågan om exploateringsavtal vid två tillfällen medan kommunstyrelsen (1986-09-09) på förslag av arbetsutskottet beslöt att inte ha något att erinra mot förslaget. Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande och chef yttrade sig (1986-09-12) och kommenterade att AB Gotthard Nilssons och länsstyrelsens synpunkter på närheten till företaget fanns med i beskrivningen samt att man förberedde en omfattande luftundersökning i centralorten. Företaget AB Gotthard Nilsson anförde beträffande stadsplaneförslaget för kv. Dacke samma synpunkter som beträffande den för kv. Håkan. Sammanträdet (1986-09-18) på länsstyrelsen och företagens yttrande (1986-09-18) behandlade båda planerna. Speciellt anfördes beträffande kv. Dacke att avståndet till företaget var endast 25 meter. Länsstyrelsen lämnade (1986-09-26) ett yttrande likalydande med det beträffande kv. Håkan (se ovan).

Byggnadsnämnden beslöt (1986-09-23) att revidera handlingarna som en redaktionell ändring i enlighet med länsstyrelsens och SJ:s yttranden, att i övrigt avvisa inkomna skrivelser med hänvisning till vad planförfattaren anført, att anta planförslaget och att hos länsstyrelsen begära fastställelse. Länsstyrelsen beslöt (1987-02-10) att avslå begärd fastställelse på grund av att buller och vibrationer från järnvägen sammantaget med verksamheten vid AB Gotthard Nilsson ansågs bli så besvärande att förändringen borde anstå till dess att företaget låtit koncessionspröva sin planerade verksamhet och kommunen genomfört sin centrumutredning. Det aktuella byggföretaget överklagade beslutet något som regeringen avslög (1987-05-21).

### 2.6.3           Kommentar

Påtagligt var att beträffande dessa båda stadsplaneändringar var miljö- och hälsoskyddsnämnden tämligen passiv liksom även länsstyrelsen från början. Det var företaget som införde miljökritiken i stadsplaneprocessen. Stadsarkitektkontoret/byggnadsnämnden anpassade sig delvis till den kritik som företaget och senare länsstyrelsen framförde. Främst gällde det att man förde in företagens synpunkter i planbeskrivningarna för de två stadsplanerna, däremot förändrades inte själva stadsplanen i något betydelsefullt avseende. Salomoniskt beslöt länsstyrelsen att fastställa den ena men inte den andra stadsplanen. Med stor sannolikhet hade byggnadsnämnden haft större framgång om man inte haft så bråttom



Remiss av  
version 1 av  
stadsplanen för  
kv. Håkan.  
Figur 2.18

ja **Bn**  
ja **MHn**  
ja **Ks**  
ja **Lst**

Utställning av  
version 2 av  
stadsplanen för  
kv. Håkan.

ja **Bn**  
ja **Ks**  
nja **F**

Utställning av  
version 3 av  
stadsplanen för  
kv. Håkan.

ja **Bn**  
nja **MHn**  
nja **Lst**  
nej **F**

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av version 4 av  
stadsplanen för  
kv. Håkan.

ja **Bn, nej Fp**  
ja **Lst**  
nej **F**

Remiss av  
version 1 av  
stadsplan för  
kv. Dacke.  
Figur 2.18

ja **Bn**  
nja **MHn**  
ja **Ksau**  
ja **Lst**

Utställning av  
version 2 av  
stadsplan för  
kv. Dacke.

ja **Bn**  
ja **Lst**  
nja **F**

Utställning av  
version 3 av  
stadsplan för  
kv. Dacke.

ja **Bn**  
ja **MHn**  
ja **Ks**  
nja **Lst**  
nej **F**

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av version 3 av  
stadsplan för  
kv. Dacke.

ja **Bn**  
nej **Lst**

utan inväntat den centrumutredning man påbörjat och likaså AB Gotthard Nilssons koncessionsprövning av den planerade verksamheten. De beslut som fattades hade i så fall kunnat fattas med större kunskaper om miljösituationen i centrala Älmhult, till fördel för såväl boende som företaget.

## 2.7 Stadsplan för servicehus Bohus centrum -EKA AB, Ale

### 2.7.1 Beskrivning



Figur 2.19  
Plansituationen  
för servicehus  
i Bohus.

Kommunfullmäktige i Ale beslöt (1976-11-25) med anledning av en upprättad åldringsvårdsplan att uppdra åt AB Alebyggen att utföra förslagshandlingar för ett servicehus i Bohus centrum (60 lägenheter, beräknad byggstart 1978) samt att uppdra åt byggnadsnämnden att omgående vidta erforderliga åtgärder i planhänseende för att möjliggöra beslutade byggnationer. Konsulten remitterade på uppdrag av byggnadsnämnden förslag till stadsplan för Bohus centrum (1978-05-30). Länsstyrelsen yttrade sig (1978-06-16) och framhöll att det med hänsyn till att servicehuset skulle ligga 150 meter från EKA:s industriområde var olämpligt med ytterligare bostadsbebyggelse. Från säkerhets- och miljösynpunkt var lokaliseringen inte godtagbar utan länsstyrelsen förordade att annan lokalisering skulle väljas. Då

kommunen framhärddade i lokaliseringen begärde länsstyrelsen yttrande från statens brandnämnd som (1978-10-17) konstaterade att oskyddade personer utomhus kunde få mycket svåra skador vid en klorgasolycka. Vid ett möte mellan representanter för länsstyrelsen, statens brandnämnd och kommunen (1978-12-04) bildades, med anledning av statens brandnämnds yttrande, en arbetsgrupp (med representanter för statens brandnämnd, brandförsvaret, länsstyrelsen, EKA, kommunen och konsulten) för att utarbeta förslag till konkreta åtgärder i det planerade servicehuset för att förebygga eventuella skadeverkningar vid klorgasolycka. I en PM från konsulten (1978-12-28) lämnades förslag till tekniska anordningar i servicehuset samt utbildning för personalen. Vid ett förnyat samråd med länsstyrelsen yttrade planenheten (1979-01-23) att kommunen i första hand borde söka annan lokalisering med hänsyn till den allmänna riskfaktorn, att planfrågan skulle underställas regeringens prövning samt att länsstyrelsen inte var beredd att tillstyrka fastställelse. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslöt (1979-02-01) med anledning av länsstyrelsens inställning att uppdra åt stadsarkitekten att ta fram underlag för förnyat samråd med länsstyrelsen.

Stadsarkitekten gjorde detta (1979-02-26) i en PM, vari behandlades bl.a. fördelarna med ett centralt läge, behovet av utbyggnad av åldringsvården i Bohus och en beskrivning av nackdelarna med fyra alternativa lägen. Länsstyrelsen yttrade sig (1979-04-23) över detta och ansåg att man om än med viss tvekan var beredd att tillstyrka fastställelse hos regeringen under förutsättning att åtgärder för en förbättrad säkerhet skulle vidtas. Detta beslut fattades av länsstyrelsens styrelse medan naturvårdsdirektören, länsarkitekten och försvardirektören anförde skiljaktig mening med innebörden att något av de alternativa lägena borde väljas på grund av miljö- och säkerhetsskäl.

Byggnadsnämnden beslöt ställa ut planförslaget under tiden 7 till 31 januari 1980. Ingen av här studerade aktörer yttrade sig över planförslaget.

Byggnadsnämnden beslöt (1980-03-05) på förslag av stadsarkitekten att godkänna planförslaget och översända detsamma till kommunfullmäktige för antagande. Kommunstyrelsen (1980-05-20) och kommunfullmäktige (1980-05-29) beslöt om antagande. Byggnadsnämnden inväntade inte länsstyrelsens och regeringens fastställelse av planförslaget utan beviljade (1980-07-02) AB Alebyggen byggnadslov genom att ge dispens. Länsstyrelsens yttrande till regeringen (1980-12-15) innebar att man var beredd att godta den föreslagna lokaliseringen av

servicehuset. Fortfarande anförde de tre tjänstemännen skiljaktig mening. Regeringen hörde statens planverk som anförde (1981-02-26) att marken inte var lämplig för bebyggelse och att den av kommunen meddelade dispensen och byggnadslovet stred mot byggnadslagstiftningens syfte. Länsstyrelsen anförde i remiss till byggnadsnämnden (1981-03-03) en liknande skarp kritik av nämndens agerande. Byggnadsnämnden beslöt (1981-04-01) att översända ett av arbetsutskottet författat yttrande i vilket redovisades byggnadsnämndens syn på agerandet. Kommunstyrelsen (1981-05-12) och kommunfullmäktige (1981-05-21) beslöt att ställa sig bakom dels byggnadsnämndens tidigare yttrande (1981-05-06) samt kommunkansliets kompletterande yttrande och med hänvisning till dessa hos regeringen begära att stadsplanen skulle fastställas.

Ärendet fick sin ovanliga avslutning när byggnadsnämnden (1983-06-06) bl.a. på grund av plantekniska olägenheter beslöt att återta sin ansökan om fastställelseprövning i syfte att vidare studera planfrågan i området och få till stånd en planteknisk samordning med kringliggande byggnadsplaner. Detta blev också kommunstyrelsens (1983-06-21) och kommunfullmäktiges (1983-06-30) beslut, varvid bostadsdepartementet endast hade att avskryva ärendet (1983-08-30). Länsstyrelsen fortsatte dock i skrivelse (1983-12-20) att rikta kritik mot byggnadsnämnden för dispensgivningen. Man ansåg att det i den rådande situationen var särskilt angeläget med fortsatta överläggningar i plan- och säkerhetsfrågorna. Byggnadsnämnden beslöt dock (1984-01-11) att lägga skrivelsen till handlingarna då ytterligare skriftväxling i ärendet inte torde tillföra sakfrågan något nytt. Säkerhetsfrågorna kom dock att diskuteras i möte (1984-06-15) mellan representanter för länsstyrelsen, företaget och kommunen.

#### 2.7.2           Kommentar

Företaget EKA AB som var närvarande vid flera samrådsmöten anförde ingen kritik mot byggnadsnämndens/kommunens planer på att bygga ett servicehus för äldre i omedelbar närhet till företaget. Inte heller var miljö- och hälsoskyddsnämnden inblandad i planärendet. Planförslaget förändrades inte under processen utan istället tillkom vissa tekniska anordningar i servicehuset i syfte att öka säkerheten mot en klogasolycka. Kommunens tjänstemän och politiker var eniga i allt mot de tre länsstyrelsetjänstemännens uppfattning som också delades av statens planverk.

Remiss av  
stadsplanen  
för Bohus  
centrum.

ja **Bn**  
 ja **Ksau**  
 nej **Lst**  
 nej **Lst**

Remiss av  
lokaliserings-  
utredning.

ja **Bn**  
 nja **Lst**    nej *Tjänstemännen*

Utställning av  
stadsplanen för  
för Bohus  
centrum.

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av stadsplanen  
för Bohus  
centrum.

ja **Bn**  
 ja **Ks**  
 ja **Lst**    nej *Tjänstemännen*

Återkallande av  
stadsplanen  
för Bohus  
centrum.

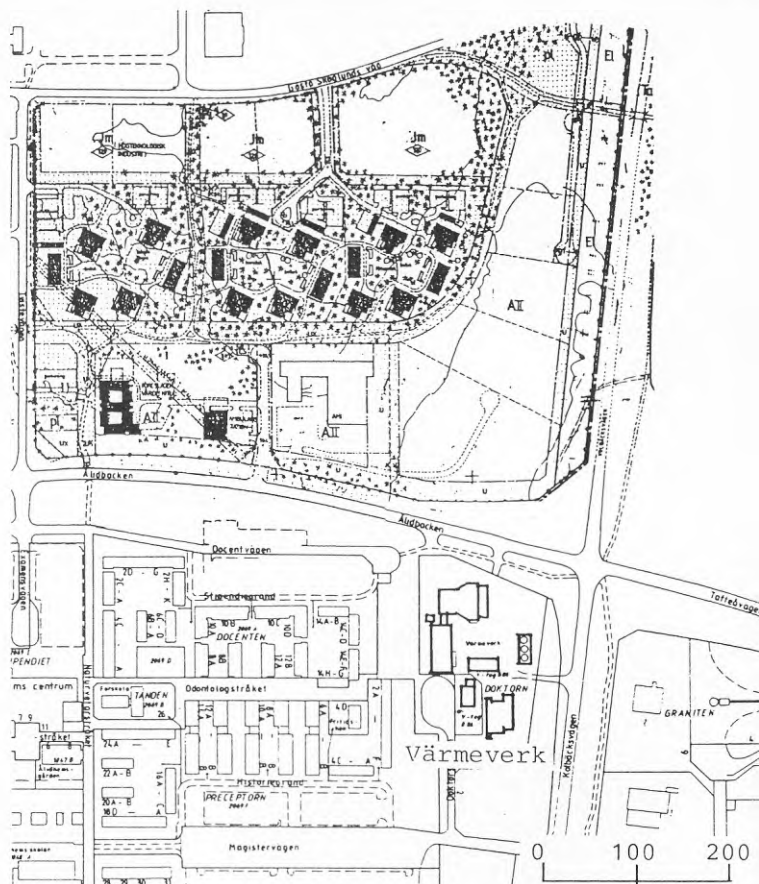
ja **Bn**  
 ja **Ks**

## 2.8            Stadsplan för universitetsområdet                   Ålidhem - Umeå värmeverk, Umeå

### 2.8.1           Beskrivning

Ålidhemsområdet i Umeå byggdes ut kring ett värmeverk, där man också eldade sopor. Flera stadsplaner för bostäder har delvis berörts av konflikten. Här har endast studerats den senaste med bl.a. bostäder och lokaler för universitetet norr om värmeverket. Byggnadsnämnden (1981-11-23) beslöt att upprätta stadsplan för området, varefter följde två föredragningar i byggnadsnämnden som, (1983-01-31) på förslag av arbetsutskottet beslöt att godkänna förslaget för förhandsremiss. Miljö- och hälsovårdsnämnden beslöt (1983-03-10) att tillstyrka planförslaget under vissa förutsättningar i kontorets yttrande, att före slutligt ställningstagande borde konsekvenserna av närheten till Ålidhemsverket klargöras och att naturvårdsverkets rekommendationer angående externt industribuller skulle följas. En tjänsteman lämnade i socialnämndens ställe ett mycket positivt yttrande (1983-03-15) som utmynnade i att man ansåg att planförslaget uppvisade goda förutsättningar för en god boendemiljö. Länsstyrelsens





Figur 2.20  
Stadsplanen för  
universitetsom-  
rådet Ålidhem.

detaljerade yttrande (1983-03-28) inleddes med en kommentar om att bostadsbebyggelsens höjd och närhet till värmeverket kunde medföra immissionsbesvär för de boende, varför immissionsförhållandena borde utredas närmare innan ställning kunde tas till utformningen i denna del.

Byggnadsnämnden beslöt snart därpå (1983-06-27) på förslag av arbetsutskottet att ställa ut planförslaget. I en bilaga till planhandlingarna redogjordes av SMHI (1983-06-01) för immissionsförhållandena. Utredningen sammanfattades också i planbeskrivningen, där det påpekades att värdena låg klart under gränsvärdena. Miljö- och hälso- skyddsnämnden beslöt (1983-09-08) på förslag av arbetsutskottet att, med hänvisning till kontorets yttrande som behandlade utsläppen från värmeverket, som tidigare tillstyrka planförslaget under förutsättning att naturvårdsverkets rekommendationer angående externt industribuller följdes samt att tillstyrkandet gällde under för-



utsättning att sopförbränningen så fort som möjligt flyttades till annat läge. Detta var en fråga som då utreddes och var aktuell i kommunen. Socialchefen (1983-09-14) som svarade i socialnämndens ställe hänvisade i huvudsak till sitt tidigare yttrande. AB Umeå Energiverks styrelses arbetsutskott anförde i sitt svar (1983-09-20) bl.a. värmeverksenhetens svar, som inte kommenterade värmeverkets närhet till bostadsbebyggelsen. De inkomna yttrandena föranledde ingen principiell förändring av planförslaget utan endast smärre revideringar.

Byggnadsnämnden beslöt (1984-03-12) på förslag av arbetsutskottet att revidera förslaget i enlighet med planförfattarens önskemål, att godkänna och överlämna detsamma till kommunfullmäktige för antagande. I kommunstyrelsens arbetsutskott yrkade en socialdemokratisk ledamot att Ålidhems centrum skulle undantas från antagandet vilket också blev beslutet i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige (1984-05-21). Vid länsstyrelsens fastställelseprövning (1984-11-14) anförde naturvårdsdirektören skiljaktig mening där han åberopande sin skrivelse (1984-10-05) vari framhölls att de närboende skulle komma att uppleva störande och till och med hälsofarliga situationer och att det genom värmeverkets miljöprövning inträtt prioritet. Naturvårdsdirektören motsatte sig varje form av ny bostadsbebyggelse i närområdet till det befintliga värmeverket.

### 2.8.2 Kommentar

Remiss av  
version 1.

ja **Bn**  
nja **MHn**  
ja **Sn**  
nja **Lst**

Utställning av  
version 2.  
Figur 2.20

ja **Bn**  
nja **MHn**  
ja **Sn**  
ja **F**

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av version 2.  
Figur 2.20

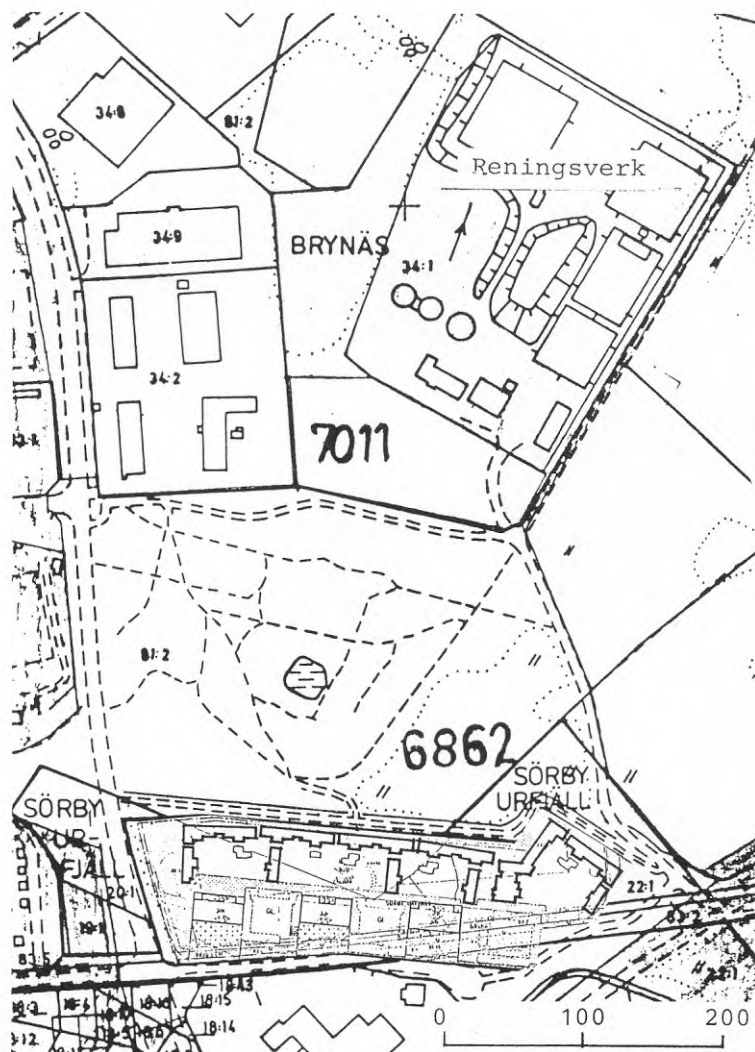
ja **Bn**  
ja **Ks**  
ja **Lst** *nej Nat.v.dir.*

Planärendet gick som på räls utan allvarliga invändningar. Kravet från länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden att beakta

immissionsförhållandena resulterade i en utredning men ingen förändring av planen. Värmeverket, som i sammanhanget var att betrakta som den miljöprovade verksamhet som fick förutsättningarna för sin verksamhet berörd av planändringen, hade inga kommentarer till planförslaget. Värmeverkets talan fördes främst av naturvårdsdirektören vid länsstyrelsen, som tog upp frågan om prioritet.

## 2.9 Stadsplan för bostäder Herrgårdshagen - Gävle avloppsreningsverk, Gävle

### 2.9.1 Beskrivning

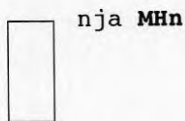


Figur 2.21  
Stadsplanen för  
Herrgårdshagen.

Som en följd av att Södergruppen Arkitektkontor AB vunnit arkitekttävlingen om 80-talets boendeformer arbetade Arbetsgruppen för Brynäsplaneringen med det aktuella planområdet. Arbetsgruppen begärde hälsovårdsnämndens yttrande med anledning av den aktuella planeringen. I en skrivelse undertecknad av hälsovårdsnämndens ordförande, hälsovårdschefen och biträdande hälsovårdschefen (1979-10-29) framhölls risken för luktolägenheter från reningsverket. Man ansåg att det måste finnas en säkerhetszon, som även tog hänsyn till de ökade problemen i samband med ett haveri. I skrivelsen anslöt man sig till ett yttrande av en ingenjörsgymnasium att zonen borde vara minst 300 meter. Stadsplaneförslaget skickades på remiss (1980-02-11). Hälsovårdskontoret tillstyrkte i sitt yttrande (1980-03-27) förslaget under vissa villkor som ej gällde närheten till reningsverket, medan socialförvaltningen och länsstyrelsen inte yttrade sig. Länsstyrelsen påtalade vid samråd (1981-02-05) att närheten till reningsverket kunde innebära risk för vissa luktproblem. Planförslaget ställdes ut 23 mars till 13 april 1981 varvid inga klagomål inkom. Byggnadsnämnden beslöt (1981-04-29) på förslag av stadsarkitektkontoret att godkänna förslaget samt överlämna detsamma till kommunfullmäktige för antagande vilket skedde i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige (1981-08-31). Länsstyrelsen fastställde stadsplaneförslaget (1981-11-11).

### 2.9.2 Kommentrar

Remiss av  
version 1.



Remiss av  
version 2.  
Figur 2.21

ja **Bn**  
ja **MHn**  
ja **Lst**

Utställning av  
version 2.  
Figur 2.21

ja **Bn**

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av version 2.  
Figur 2.21

ja **Bn**  
ja **Ks**  
ja **Lst**



(1984-09-19) och kommunfullmäktige godkänt ett exploateringsavtal. Parallellt med planarbetet pågick länsstyrelsens prövning enligt miljöskyddslagen av Klintens AB tillstånd för framställning av färg- och lackprodukter. Klintens AB fick (1984-12-19) sitt tillstånd under vissa villkor.

Då Klintens AB uppmärksammat grundarbetena för hotellbygget, endast 100 meter från det egna företaget, begärde man hos länsstyrelsen inhibition och besvär över byggnadslovsbeslutet. Företaget påpekade att man som granne inte beretts tillfälle att yttra sig och man hänvisade till "Plats för arbete". Kommunens svar (1985-01-30) till företagets besvär författades av t.f. stadsarkitekten och kanslichefen för byggnadsnämndens räkning. Det påpekades att även kommunstyrelsens ordförande godkänt skrivelsen. Kommunen anförde att det genom dispens lämnade byggnadslovet rymdes helt inom gällande stadsplan: man byggde hotell istället för kontor, utsläppen från Klintens AB beräknades ligga under luktgränsen och säkerhetsavstånden hade av brandchefen bedömts tillräckliga. Företagets besvär återkallades strax därefter.

Beträffande stadsplaneförslaget beslöt byggnadsnämnden (1985-03-11) att sända det på remiss. Byggnadsnämnden (1985-03-06) gjorde även ett tillägg att det reservat för Österleden som fanns mellan Klintens AB och hotellet skulle lämnas utanför stadsplaneförslaget. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt (1985-03-11) att bifalla sitt kontors förslag att tillstyrka planförslaget under förutsättning att den dygnsekvivalenta ljudnivån inomhus ej översteg 30 dB(A) och den maximala utomhus ej översteg 45 dB(A). I kontorets skrivelse (1985-02-14) behandlades närheten till Klintens AB. Vid samma sammanträde beslöt miljö- och hälsoskyddsnämnden att under vissa villkor tillstyrka byggnadslovet för hotellbyggnaden. Länsstyrelsen yttrade sig (1985-03-29) och redovisade de olika facksynpunkterna utan någon sammanvägd bedömning. Naturvårdsenheten ansåg att hotellet skulle komma mycket nära befintlig industri, att den explosionsartade storbranden vid Klintens visade nödvändigheten av en väl tilltagen skyddszon samt att lokaliseringsringen av hotellet var olämplig. Planenheten ansåg att byggnadslovet borde ha föregåtts av planändring och att planeringen skulle inriktas på att minimera de säkerhetsrisker som kunde finnas mellan hotellet och befintliga industrier och man lämnade planförslaget utan erinran. Kommunstyrelsen beslöt (1985-04-01) på förslag av arbetsutskottet att tillstyrka planförslaget.

Stadsarkitektkontoret sammanställde inkomna remissvar samt yttrade sig (1985-09-06) över dessa varefter planförslaget ställdes ut under tiden 14 oktober till 8 november 1985. Länsstyrelsen (1985-11-04) lämnade planförslaget utan erinran och kommunstyrelsen (1985-11-04) tillstyrkte. Byggnadsnämnden beslöt (1986-02-05) på förslag av kontoret att godkänna planförslaget, hemställa att kommunfullmäktige skulle anta det samt ge stadsarkitektkontoret i uppdrag att söka fastställelse, något som kommunstyrelsen gjorde (1986-04-07) och kommunfullmäktige (1986-05-26). Kommunfullmäktiges beslut innefattade på förslag av socialdemokratiska ledamöter att även ge kommunstyrelsen i uppdrag att studera en gatur korsning. Länsstyrelsen fastställde planförslaget (1986-10-29).

### 2.10.2 Kommentar

Dispens för byggnadslov.

ja **Bn**  
nej **F**

Remiss av stadsplanen. Figur 2.22

ja **Bn**  
ja **MHn**  
ja **Ks**  
nja **Lst**

Utställning av stadsplanen. Figur 2.22

ja **Bn**  
ja **Ks**  
ja **Lst**

Godkännande, antagande, fastställelse av stadsplanen. Figur 2.22

ja **Bn**  
ja **Ks**  
ja **Lst**

Företaget motsatte sig att byggnadsnämnden lämnat byggnadslov för hotellbyggnaden, och länsstyrelsens naturvårdsenhet motsatte sig lokaliseringen av hotellet i stadsplaneförslaget. Företaget återtog senare sitt besvär över byggnadsnämndens lämnade byggnadslov och i länsstyrelsens sammanvägda yttrande över stadsplaneförslaget tillstyrktes detta. Planförslaget genomgick inga väsentliga ändringar under processen.

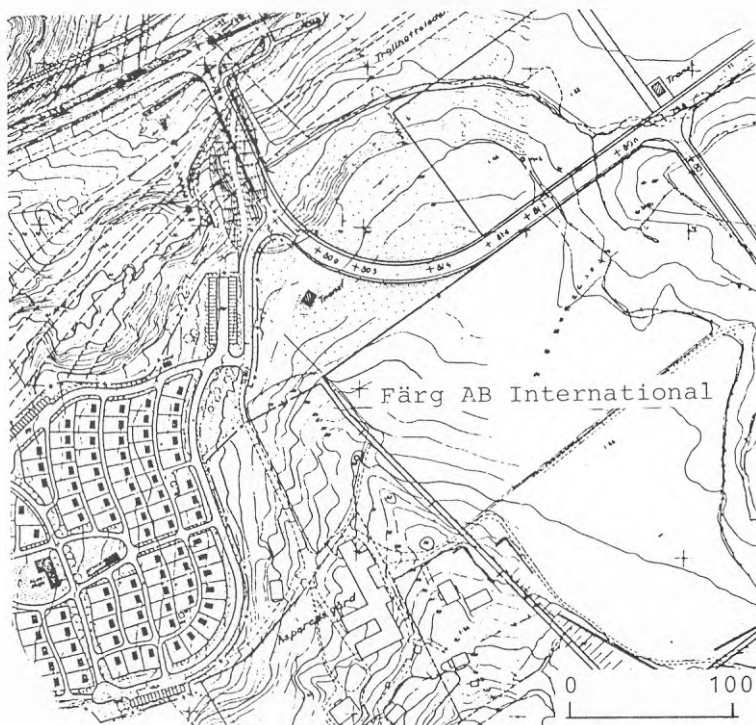


2.11 Stadsplan för kolonistugeområde  
Äspered - Färg AB International,  
Göteborg

2.11.1 Beskrivning

Bakgrunden till stadsplaneförslaget för Äsperedskoloniområde var ett beslut i kommunfullmäktige (1979-01-29) att utreda möjligheterna till förbättring av koloniträdgårdsrörelsens framtid och som följd därav en PM från fastighetskontoret angående nya koloniområden där bl.a. framtagande av stadsplan för Äspered föreslogs. Stadsbyggnadskontoret skickade (1981-04-30) förslaget på remiss. Hälsovårdsförvaltningen (1981-05-15) framförde bl.a. att miljöstörande verksamhet inte borde tilltåtas direkt intill koloniområdet. Länsstyrelsen anförde inget beträffande närheten till färgfabriken i sitt yttrande (1981-06-23). Byggnadsnämnden beslöt (1981-06-23) att principgodkänna planförslaget och (1981-11-10) att ställa ut förslaget till granskning samt sända ut det för yttrande. Planbeskrivningen innehöll inget om närheten till Färg AB International. Hälsovårdsnämnden beslöt (1981-12-16) med hänvisning till sitt kontors yttrande att tillstyrka förslaget. Företaget konstaterade (1981-12-21) med stor oro att man planerade kolonistugor i omedelbar anslutning till Äsperedskoloniområde. Man anförde fläktljud, ljud från lagring av tomfat samt att man planerade att totaletablera sig i området som förhållanden, som byggnadsnämnden måste beakta.

Byggnadsnämnden beslöt (1982-03-09) på förslag av kontoret att föreslå kommunfullmäktige anta planförslaget och underställa det länsstyrelsens fastställelseprövning. Kontoret anförde i sitt yttrande över Färg AB Internationals skrivelse att det främst ålåg företaget att hålla buller och luftföroreningar på en sådan nivå att de ej vållade sanitär olägenhet. Kommunstyrelsen beslöt (1982-03-17) på förslag av det ansvariga moderata kommunalrådet i enlighet med byggnadsnämndens förslag. Göteborgs fastighetskontor ordnade ett möte (1982-04-01) mellan representanter för företaget, Äsperedskolonistugoförening, hälsovårdsförvaltningen, näringslivssekretariatet, stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret. Företaget redovisade sina planer på överflyttning av hela verksamheten till Äspered, att företaget hade goda möjligheter att klara uppställda miljökrav men att människorna hade blivit mer känsliga för miljöstörningar. Industriföreningen menade att man inte känt till planerna på koloniområdet och man underströk företagets farhågor. Från hälsovårdskontorets sida framhölls att koloniföreningen skulle underrättas om de konsekvenser för miljön som närheten till industriområdet kunde



Figur 2.23  
Stadsplanen för  
kolonistugeom-  
rådet Åspered.

medföra. Man enades om att de framförda synpunkterna skulle framföras till det ansvariga kommunalrådet.

Företaget skrev därefter (1982-04-13) till det ansvariga kommunalrådet och framhöll sina farhågor och vid kommunfullmäktiges behandling beslöts (1982-04-29) på förslag av kommunalrådet att återremittera förslaget till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen beslöt därefter (1982-06-09) på förslag av den socialdemokratiska gruppen att föreslå kommunfullmäktige att anta detsamma. Det moderata kommunalrådet yrkade att fullmäktige måtte besluta avskryva ärendet. Kommunfullmäktige beslöt (1982-06-17) efter en omfattande debatt och votering med rösterna 70 mot 9 i enlighet med kommunstyrelsens förslag anta stadsplaneförslaget.

Länsstyrelsen vägrade (1982-12-15) fastställa planförslaget med hänvisning till att den fysiska planeringen skall syfta till en framtida markanvändning där intressekonflikter så långt möjligt undviks. Göteborgs kommun via kommunstyrelsen anmälde (1983-01-03) besvär över länsstyrelsens beslut, något som man (1983-01-12) utvecklade i en skrivelse. Representanterna för Moderata sam-

lingspartiet i kommunstyrelsen deltog enligt protokollsanteckning inte i beslutet. Besväret underställdes kommunfullmäktige (1983-02-03) för beslut. De moderata ledamöterna och en folkpartist anmälde att de inte deltog i beslutet, som blev att godkänna kommunstyrelsens skrivelse. Statens planverk yttrade sig (1983-04-07) till regeringen och fann efter hörande av naturvårdsverket, statens miljömedicinska laboratorium och statens livsmedelsverk att det saknades motiv med hänsyn till risken för luftföroreningar och buller att vägra fastställelse av planen för koloniområdet. Till regeringen inkom skrivelser även från Föreningen Göteborgs koloniträdgårdar, företaget m.fl. organisationer. Regeringen beslöt (1983-09-01) att upphäva länsstyrelsens beslut och att fastställa stadsplanen.

Färg AB International fann senare (1984-05-07) anledning att i skrivelse till stadsbyggnadskontoret påpeka att det informationsblad om koloniområdet som kontoret skickat ut inte nämnde närheten till en expanderande färgfabrik, något som kommunen och Föreningen Göteborgs koloniträdgårdar lovat.

#### 2.11.2 Kommentrar

Remiss av  
stadsplanen.  
Figur 2.23

ja **Bn**  
 nja **MHn**  
 ja **Lst**

Utställning av  
stadsplanen.  
Figur 2.23

ja **Bn**  
 ja **MHn**  
 nja **F**

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av stadsplanen.  
Figur 2.23

ja **Bn**  
 ja **Ks**  
 ja **Ks, nej M**  
 ja **Ks, nej M+1Fp**  
 nej **Lst**  
 nej **F**

Detta var ett från början konfliktfritt stadsplaneärende. Efter företagens agerande blev kommunstyrelse och kommunfullmäktige oeniga och länsstyrelsen vägrade fastställelse. Som i flera processer i denna fallstudie var det företaget som tog initiativet. Dock blev företagens synpunkter inte beaktade och stadsplanen förändrades inte i något avseende under processen.

2.12 Stadsplan för bostäder Jarlaberg  
- Esso AB, Nacka

2.12.1 Beskrivning

I närheten av Bergs oljehamn/Esso AB upprättades stadsplaneförslag för bostadsområdet Jarlaberg. För planeringen hade bildats en speciell Arbetsgrupp för centrala Sicklaön som arbetade fram ett förslag till program för stadsplan för Jarlaberg. I kommunstyrelsens arbetsutskott rådde oenighet redan när programmet behandlades (1979-04-17). En moderat ledamot yrkade med instämmande av en centerpartist att ytterligare ett alternativ, nr. 11, skulle ingå i programmet samt att programförslaget skulle skickas på kontorsremiss. En folkpartist med instämmande från en socialdemokrat yrkade bifall till arbetsgruppens förslag. Detta blev även arbetsutskottets förslag. I kommunstyrelsen (1979-07-07) yrkade en vpk-are att endast hyreslägenheter skulle byggas samt att möjligheterna till kommersiell närservice skulle utredas. En socialdemokratisk ledamot yrkade bifall till arbetsutskottets förslag samt vpk-arens beträffande utredning av när servicen. Efter en serie voteringar bifölls detta yrkande. I kommunfullmäktige (1979-05-28, 1979-05-29) fanns samma motsettningar som i kommunstyrelsen. Efter en serie voteringar hade fullmäktige beslutat att anta arbetsgruppens program med tillägget att möjligheten till närservice skulle utredas. Moderata samlingspartiets och centerpartiets fullmäktige-grupper (utom en moderat ledamot) reserverade sig mot beslutet. I byggnadsnämnden (1979-11-14) väckte en centerpartist frågan att nämnden hos kommunfullmäktige skulle hemställa att även alternativ 11 skulle föras ut på remiss. Denna framställan vann efter votering med rösterna 6 mot 5. En socialdemokrat gjorde anteckning till protokollet att det nya alternativet var sämre beträffande miljö och ekonomi och bara innebar försening. Vid byggnadsnämndens sammanträde (1980-05-19) yrkade en vpk-are att nämnden skulle ställa sig bakom VPK-Nackas synpunkter på planeringen, vilka bl.a. tog upp närheten till oljedepån, något som nämnden avvisade. I stället beslöt nämnden att ärendet skulle kompletteras med en bullerutredning, att använda alternativa former för uppvärmning samt att uttala att oljeeldningsanläggningen var ett provisorium. De två senare kraven tagna från VPK-Nackas skrivelse.

Vid byggnadsnämndens sammanträde (1980-06-04) beslutades att skicka planförslagen på remiss utan eget ställningstagande. Vpk-ledamoten yrkade att nämnden skulle ställa sig bakom en av VPK författad skrivelse och dessutom föreslå kommunfullmäktige besluta i enlighet med sex att-satser som behandlade markägoförhållanden, huvudmänna



Figur 2.24  
Stadsplanen för  
Jarlaberg.

skap, gasutsläppen från Esso, solfångare och annan service än kommersiell. I voteringen blev vpk-aren ensam. Socialdemokraterna lät till protokollet anteckna att vpk-förslaget i realiteten innebar ett avslagsyrkande. Sociala centralnämnden beslöt (1980-09-24) i enlighet med ett av kontoret upprättat yttrande att godkänna planförslaget. Hälsovårdskontoret anlät VIAC för att klarlägga kolväteutsläppens storlek, SMHI för att belysa spridningen av ångorna och luktpåverkan samt prof. Berlin vid Institutet för Hygien för att bedöma de medicinska effekterna av kolväteutsläppen. Man kom fram till att luktpåverkan skulle uppstå i Jarlaberg, men inte någon risk för toxiska effekter. Dock avrådde prof. Berlin från bostadsbebyggelsen med hänsyn till risken för sanitär olägenhet. Hälsovårdsnämnden beslöt (1980-10-06) under enighet, men med ett mindre tillägg till kontorets förslag, att avstyrka planförslaget och att innan vidare planarbete och projektering företogs krävdes en undersökning av en gammal soptipp samt redovisning av åtgärder inom oljedepån för att eliminera luktolägenheter. Kommunstyrelsens yttrande (1980-10-06) till remissen fattades under oenighet i enlighet med arbetsutskottets förslag att planförslaget inom ramen för kommunfullmäktiges principbeslut skulle överarbetas så att statlig belåning erhöles. En moderat ledamot yrkade att planförslaget skulle omarbetas så att bättre ekonomi och statlig belåning skulle erhållas samt att hänsyn till störningarna utifrån togs. En centerpartist föreslog en totalomarbetning för att åstadkomma bättre



boendemiljö och totalekonomi samt ett förnyat ställningstagande i fullmäktige beträffande programmet. En VPK-are i kommunstyrelsen reserverade sig till förmån för VPK-ställningstagandet i byggnadsnämnden. Företaget Svenska Esso AB anförde i sin skrivelse (1980-10-06) att det fanns klagomål på lukt från deras anläggning, att det inte med känd teknik och till godtagbara kostnader gick att undanröja lukt och att man därför avrådde från att lägga ett bostadsområde så nära en oljedepå (100 meter). Man varnade även för olycksrisken och den störande tunga trafiken. Även Sprängämnesinspektionen (1980-10-17) avstyrkte planförslaget med hänsyn till de risker som var förknippade med oljedepån.

Markexploatörerna lät utreda vissa av miljöfrågorna och kommunstyrelsens arbetsutskott remitterade denna utredning till hälsovårdsnämnden. Nämnden beslöt (1981-02-16) enhälligt att vidhålla sitt tidigare beslut att avstyrka planförslaget, att ta kontorets skrivelse som sitt eget, att tippen inte skulle bebyggas samt att de av exploatörerna föreslagna åtgärderna inte var tillräckliga för att ändra nämndens bedömning. En folktopartistisk ledamot gjorde några markeringar i protokollet och en socialdemokrat lät anteckna att om tippen och Bergs oljehamn åtgärdades i enlighet med hälsovårdskontorets förslag så tillstyrkte han planförslaget.

Stadsjuristen och en överingenjör fick i uppdrag av kommunstyrelsens ordförande att granska frågan om sanitär olägenhet för Jarlabergs bostadsområde till följd av eventuell lukt från Bergs oljehamn. I sin rapport (1981-06-02) kom de fram till att det skedde utsläpp av icke obetydlig omfattning, att dessa skedde periodvis, att Jarlaberg endast kunde påverkas vid nordlig vind, dvs. ca. 30% av tiden, att det skulle lukta mindre än 1% av tiden, att SMHIs utredning var synnerligen osäker, att de topografiska förhållandena var gynnsamma m.m. Man fann det helt uppenbart att kommunen inte kunde utdöma Jarlaberg som bostadsområde på grund av påstådd sanitär olägenhet. Med hänvisning till den gjorda utredningen beslöt arbetsutskottet och kommunstyrelsen (1981-06-09) under oenighet att tillstyrka att planförslaget ställdes ut. En centerpartistisk ledamot föreslog att planförslaget inte skulle ställas ut med hänvisning till miljöaspekterna. Han anförde också det tidigare kravet på en totalomarbetning och menade att det kunde ifrågasättas om inte området vore bättre lämpat för sysselsättning. En vpk-are meddelade att han inte deltog i beslutet.

Efter stadsarkitektkontorets sammanställning och bemötande av remissvaren beslöt byggnadsnämnden (1981-06-25) i enlighet med kontorets förslag och



under oenighet att låta ställa ut planförslaget. En moderat ledamot yrkade att nämnden skulle besluta uttala att kommunstyrelsen beslutat att ställa ut planförslaget men att byggnadsnämnden för egen del ansett att så ej borde ske med hänsyn till miljöaspekterna. Förslaget voterades ned med rösterna 6 mot 5. Som yttrande över det utställda planförslaget beslöt hälsovårdsnämnden (1981-08-24) under oenighet i enlighet med ett folkpartistiskt förslag att anse att stadsjuristens sammanställning inte tillfört något nytt sakmaterial, att stadsplanen endast marginellt förändrats samt att hänvisa till tidigare beslut i ärendet. En socialdemokrat med instämmande från en moderat ledamot önskade tillstyrka planförslaget medan en vpk-are önskade tillstyrka med undantag för bebyggelsen närmast oljedepån så att skyddszonen skulle ökas från 100 till 200 meter samt att åtgärder skulle vidtagas på tippen och i oljehamnen för att minska miljöstörningarna. En socialdemokratisk suppleant lät till protokollet anteckna att han delade uppfattningen i det beslut nämnden fattat. Till länsstyrelsens yttrande (1981-09-25) hade fogats en utförlig promemoria av naturvårdsenheten (1981-09-18) som ansåg att det trots utredningsmaterialets brister stod helt klart att det var olämpligt med bostadsbebyggelse på Jarlaberg. Denna uppfattning delades av lantmäterienheten, länsantikvarien, vägförvaltningen och försvarsenheten. Planenheten påpekade att planbeslut där länsstyrelsen avsåg att gå emot fullmäktiges antagandebeslut skulle behandlas av länsstyrelsens styrelse. Svenska Esso AB avrådde i sitt yttrande (1981-09-08) bestämt från att förlägga ett bostadsområde så nära en oljedepå. Man utvecklade sin syn under rubriker som Brand, Trafik, Barn/ungdomar, Sanitär olägenhet och Hälsoproblem.

Efter stadsarkitektkontorets sammanställning och bemötande av yttrandena under utställningen (1981-11-27) beslöt byggnadsnämnden (1981-12-09) under oenighet i enlighet med kontorets förslag, med rösterna 7 mot 4, att godkänna planförslaget och hemställa att fullmäktige skulle anta det samma samt ge stadsarkitektkontoret i uppdrag att söka fastställelse. En centerpartist och en moderat yrkade att planförslaget ej skulle godkännas medan en vpk-are yrkade att det skulle godkännas undantaget de delar som låg närmare än 200 meter från oljecistern samt att kommunen skyndsamt skulle planera för ersättningsbostäder i området västerut. Tre protokollsanteckningar gjordes.

Kommunfullmäktige beslöt under oenighet anta planförslaget (1982-02-22). En moderat, en vpk-are och en socialdemokrat yrkade bifall till Ks hemställan, en annan moderat yrkade med instämmande bl.a. från två centerpartister avslag.

Bifallet vann med 49 mot 9 samt 3 nedlagda. En centerpartist, en moderat och en annan ledamot lämnade skriftliga reservationer. Den moderate ledamoten liksom vpk-aren som yrkat på bifall lät göra varsin protokollsanteckning. I länsstyrelsens styrelses fastställelseprövning konstaterade man att hälsovårdsnämnden, Svenska Esso AB, statens naturvårdsverk, statens brandnämnd och sprängämnesinspektionen avstyrkt. Länsstyrelsen ansåg att skälen till avstyrkande, förväntade luktproblem, måste ställas mot det som talade för en utbyggnad, dvs. centralt läge, goda kommunikationer och service m.m. Man fann att en samlad bedömning ledde till att förslaget borde fastställas. Styrelsens ordförande och en ledamot reserverade sig mot beslutet och alla tjänstemän utom antikvarien anmälde skiljaktig mening. Svenska Esso AB anförde besvär (1982-10-21). I statens planverks yttrande (1983-01-27) till regeringen avslogs besvären medan ordföranden och en ledamot reserverade sig med bl.a. innebörden att ett skyddsavstånd om 200 meter var nödvändigt. I reservationen instämde planverkets tjänstemän med skiljaktig mening. Regeringen slutligen avslög besvären (1983-04-14).

#### 2.12.2           Kommentar

Detta stadsplaneärende skiljer sig från de andra i ett väsentligt avseende. Redan från och med beslutet om programmet rådde det politisk oenighet. Denna oenighet fanns i byggnadsnämnden, med tiden i miljö- och hälsoskyddsnämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Även länsstyrelsens fastställelseprövning innebar politisk oenighet och framför allt att tjänstemännen hade en från den politiska majoriteten avvikande uppfattning. Även statens planverks yttrande till regeringen i samband med överklagandet präglades av oenighet.

Till detta kommer att miljö- och hälsoskyddsnämndens majoritet hade en från byggnadsnämndens majoritet avvikande uppfattning. Trots denna omfattande oenighet ändrades inte planen i några väsentliga avseenden. Vad hade hänt om en 200 meters skyddszon hade anlagts mellan oljehamnen och Jarlabergs bostadsbebyggelse såsom vpk-ledamoten i hälsovårdsnämnden och senare minoriteten i planverkets styrelse krävde? Hade motsättningsarna överbryggats med detta? Samma utredningsmaterial tolkades olika och ledde till olika beslut hos olika aktörer.

Programmet för  
stadsplanen för  
Jarlaberg.

ja **Ks**, nja **M+C**

Remiss av  
stadsplanen.  
Figur 2.24

ja **Bn**, nja **V**  
ja **Bn**, nja **V**  
nej **MHn**  
ja **Sn**  
ja **Ks**, nja **M, C, V**  
nej **F**

Utredningar om  
miljön.

nej **MHn**  
ja **Ks**, nej **C, V**

Utställning av  
stadsplanen.  
Figur 2.24

ja **Bn**, nja **M**  
nej **MHn**, ja **S+1M**, nja **V**  
nej **Lst**  
nej **F**

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse  
av stadsplanen.  
Figur 2.24

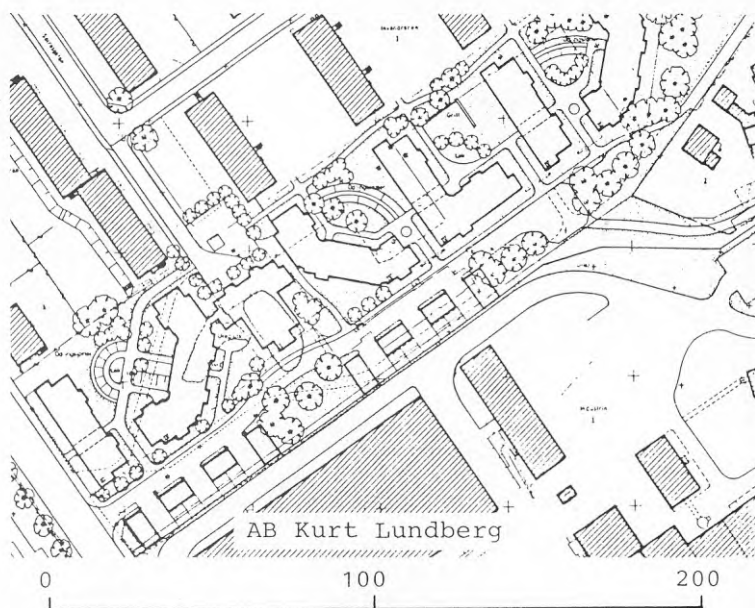
ja **Bn**, nej **C+1M**, nja **V**  
ja **Kf**, nej några **C+M**  
ja **Lst**, nej **Lst:s ordf.+1ledamot+tjänstemän**  
nej **F**

2.13 Stadsplan för servicebostäder kv.  
Idet - AB Kurt Lundberg, Linköping

2.13.1 Beskrivning

Initiativet till stadsplanearbetet för kv. Idet m.fl. togs av Sveriges fastighetsägareförbund. Arbetet leddes av en grupp med representanter för fastighetsägareföreningen, hyresgästföreningen och stadsbyggnadskontoret och ansågs som ett pilotprojekt för genomförandet av det s.k. ROT-programmet. Byggnadsnämnden fick information (1984-05-24 och 1984-11-29). Arbetsgruppen föreslog kommunstyrelsens beredningsutskott att bilda arbetsgruppen och i övrigt inte ha något att erinra mot de programmatiska ställningstaganden man gjort. I beredningsutskottet påpekade hälsö-  
vårdschefen att det måste införas begränsningar för markanvändningen i det intilliggande industriområdet, så att bara icke miljöstörande verksamheter fick finnas där. Beredningsutskottet beslöt (1985-04-29) att remittera ärendet till

Figur 2.25  
Stadsplanen för  
kv. Idet.



olika förvaltningar för utredning om konsekvenser av olika alternativ till bebyggelse med hänsyn till bl.a. miljö- och hälsovårdsfrågor. Stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret svarade med en gemensam skrivelse (1985-05-21) i vilken även miljö- och hälsoskyddskontorets synpunkter hade beaktats. Man bedömde AB Kurt Lundberg som så störande att ett avstånd på 100 meter till bostadsbebyggelse borde hållas. I förslaget placerades servicelägenheter ca 35 meter från denna industri. Då stora svårigheter fanns att rena utsläppen till en rimlig kostnad föreslog man att industrin borde flyttas till ett mindre störande läge. Kompletteringsbebyggelsen i kv. Idet bedömdes som mycket angelägen, varför man tillstyrkte fortsatt planarbete med en ändring också av stadsplanebeteckningen för det befintliga industriområdet. Miljö- och hälsovårdskontoret ansåg (1985-05-20) att området inte borde bebyggas med hänsyn till utsläpp och risk för brand. Om det ändå bebyggdes borde AB Kurt Lundberg flyttas till annat område, alternativt att reningsutrustning installerades samt att stadsplanen för industriområdet borde ändras, så att miljöstörande industri inte fick lokaliseras dit. Även socialförvaltningen (1985-05-24) ansåg att störningarna från intilliggande industri kunde innebära att servicebostäder inte borde placeras enligt förslaget. Man ansåg vidare att byggnaden med servicelägenheter även borde inrymma normallägenheter för bättre integration. Beredningsut-

skottet beslöt (1985-05-29) i enlighet med stadsbyggnads- och fastighetskontorens förslag.

I stadsplanebeskrivningen (september 1985) beskrevs bl.a. att det var ett skyddsområde som föreslogs bebyggas, att stadsplanebeteckningen för det intilliggande industriområdet skulle ändras till småindustri, att såväl buller som luftvårdsfrågorna utreddes separat, att flyttning av AB Kurt Lundberg var den bästa lösningen samt att förhandlingar mellan kommunen, kommunens fastighetsbolag och företaget pågick. Byggnadsnämnden beslöt (1985-11-07) under enighet att ställa ut planförslaget samt att utöver sedvanliga remissinstanser också höra bl.a. miljö- och hälsoskyddsnämnden. Denna beslöt (1985-12-11) under enighet och med tillägg till kontorets förslag (1985-11-20) att tillstyrka förslaget till ändring av stadsplanen under villkor att AB Kurt Lundberg i första hand skulle lokaliseras till annan plats och i andra hand förses med rening, att ett plank skulle uppföras som bullerskydd samt att stadsplanen för industriområdet skulle ändras så att verksamheter som ger upphov till miljöstörningar inte fick lokaliseras dit. Nämndens tillägg gällde att befintliga träd inom området, som måste flyttas, skulle bevaras och omplanteras som bullerskärm mot industriområdet. Länsstyrelsen yttrade (1985-11-07) att en förutsättning för den föreslagna bostadsbebyggelsen var att AB Kurt Lundberg flyttades eller försågs med rening samt att planbestämmelsen för industriområdet ändrades. Sankt Kors Fastighets AB anförde (1985-11-27) att en bostadsexploatering av skyddsområdet skulle medföra stora olägenheter för industrin. Miljökraven skulle öka. Man ifrågasatte om de boende skulle få en god boendemiljö. Man avstyrkte planförslaget. Kommunstyrelsens beredningsutskott beslöt (1985-12-02) i enlighet med ekonomikontorets förslag att bl.a. tillstyrka planförslaget. Strax därefter beslöt beredningsutskottet (1985-12-11) på förslag av fastighetskontoret att ge fastighetskontoret och Sankt Kors Fastighets AB i uppdrag att förbereda installation av kolfilter hos AB Kurt Lundberg, att Sankt Kors och näringslivskontoret skulle undersöka alternativa lokaliseringar av företaget samt att innan inflyttning kunde ske i kv. Idet skulle företaget genom kommunens försorg antingen ha flyttat eller installerat rening. Kostnaderna för detta skulle kommunen stå för.

Byggnadsnämnden beslöt (1986-02-13) att anta planförslaget samt sända det till länsstyrelsen för fastställelse. På förslag av en moderat ledamot beslöts vissa preciseringar beträffande bevarande av träd samt underhåll av en parkväg. Länsstyrelsen konstaterade (1986-03-18) att det av handlingarna i ärendet inte framgick när stör-



ningarna från industriområdet reducerats till en acceptabel nivå, varför man beredde kommunen tillfälle att komplettera handlingar i detta avseende. Fastighetskontoret svarade (1986-06-27) att rening vid eller flyttning av AB Kurt Lundberg skulle vara avslutad innan inflyttning i kv. Idet kunde ske och man redogjorde för det goda samarbetet mellan kommunen, Sankt Kors och företaget i detta ärende samtidigt som man påpekade det viktiga i att den planerade bostadsbebyggelsen kom till stånd som planerat. Länsstyrelsen konstaterade (1986-08-11) bl.a. att man fastställt ändringen beträffande planbestämmelsen för industriområdet, att det var en brist att åtgärderna med AB Kurt Lundberg inte var helt lösta, men att den av fastighetskontoret presenterade tidplanen var tillräckliga garantier för att boendemiljön skulle bli godtagbar. Man beslöt att fastställa planförslaget.

Parallellt med denna process bedrevs planändringen beträffande stadsplanebestämmelsen för industriområdet. Länsstyrelsen yttrade sig över förslaget (1985-10-18) i positiva ordalag. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt (1985-12-11) på förslag av kontoret att tillstyrka förslaget, vilket även kommunstyrelsens beredningsutskott gjorde (1985-12-02). Sankt Kors Fastighets AB däremot avstyrkte ändringen (1985-11-27). Byggnadsnämnden slutligen antog (1986-01-23) förslaget till ändring av planförslaget och översände det till länsstyrelsen för fastställelse, något som länsstyrelsen gjorde (1986-05-07).

### 2.13.2           Kommentar

Redan i ett tidigt skede av planeringsprocessen uppmärksammades närheten till den miljöstörande industrin. Den föreslagna bostadsbebyggelsen villkorades under hela planprocessen med ändring av planbestämmelsen för industriområdet, så att ingen ny miljöstörande industri kunde lokaliseras dit samt också med antingen rening eller flyttning av AB Kurt Lundberg. På ett tidigt stadium förband sig kommunen även att svara för kostnaderna som kunde bli följden av de beslut man fattat. Den kommunala organisationen i Linköping skiljer sig något från den i de andra studerade kommunerna. Kommunstyrelsens beredningsutskott, som består av de fem kommunalråden varav de tre som tillsätts av den politiska majoriteten har olika sektorsansvar, yttrar sig över detaljplaneärenden i kommunstyrelsens ställe. I beredningen av ärenden tar politikerna hjälp av olika cheftjänstemän såsom planeringschefen, drätselchefen, stadsbyggnadschefen och fastighetschefen. Kanske den kommunala organisationen med ett sektoröver



Förvaltnings-  
remiss.



ja **Stadsb.kontor**  
nej **MH.kontor**  
nej **Socialkontor**

Utställning av  
stadsplanen för  
kv. Idet.  
Figur 2.25



ja **Bn**  
nja **MHn**  
ja **Ksbu**  
nja **Lst**  
nej **F**

Godkännande.  
antagande,  
fastställelse  
av stadsplanen  
för kv. Idet.  
Figur 2.25



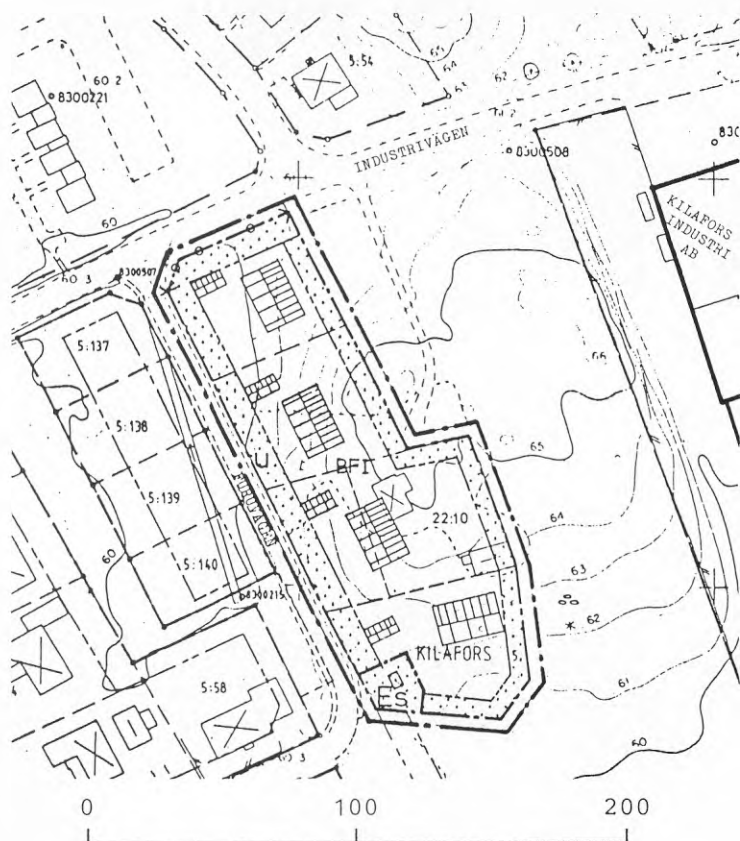
ja **Bn**  
nja **Lst, krävde viss komplettering**  
ja **Lst**

gripande beredningsutskott till kommunstyrelsen hade betydelse för att de olika åsikterna fick en stark förankring i hela kommunens förvaltning och beslutsinstanser.

## 2.14 Stadsplan för bostäder Kilafors - Kilafors AB, Bollnäs

### 2.14.1 Beskrivning

Initiativet till denna stadsplaneändring togs av en markägare som önskade bygga ett enbostadshus. Stadsarkitekten ansåg att nybebyggelse kunde lokaliseras i anslutning till fastighet. På förslag av kontoret beslöt byggnadsnämnden att uppdra åt kontoret att utarbeta ett skissförslag att ligga till grund för dispensärendet (1982-06-18) och senare (1983-05-26) att godkänna skissen för vidare planarbete. Vid remissbehandlingen av skissen beslöt miljö- och hälsoskyddsnämnden (1983-08-29) att anta kontorets yttrande, i vilket konstaterades att de föreslagna fastigheterna låg 70-100 meter från befintlig verkstadsindustri och lackeringsverksamhet och att avståndet enligt "Plats för arbete" ej borde understiga 100 meter. Det syntes eftersträvansvärt att behålla befintligt skyddsavstånd, men om bebyggelsen ändå kom till stånd borde bostäderna placeras lågt på fastigheten eller så att tillluften kunde tas in lågt och från väster. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslöt (1983-10-24) att godkänna planförslaget samt att hemställa att



Figur 2.26  
Stadsplanen i  
Kilafors.

byggnadsnämnden, om länsstyrelsen ej anförde anmärkning, låta utställa detsamma. Vid länsstyrelsens samråd (1983-11-17) frågade sig naturvårdsenheten om området var lämpligt med hänsyn tagen till störningar från lackeringsverksamheten, och planenheten ansåg att skyddsavståndet borde vara 100-200 meter, varför man avstyrkte.

Byggnadsnämnden beslöt (1984-01-26), efter planarkitektens yttrande över samråden, att godkänna skissen, översända den till kommunstyrelsen, samt att under förutsättning av kommunstyrelsens godkännande utställa densamma. Kommunstyrelsen godkände på förslag av arbetsutskottet planförslaget (1984-04-11), varför byggnadsnämnden (1984-04-26) beslöt utställa detsamma. Socialkontoret hade inget att erinra (1984-05-30).

Byggnadsnämnden beslöt (1984-06-14), efter konto- rets kommentarer till inkomna erinringar, att godkänna planförslaget samt att hemställa om antagande hos fullmäktige. I kommunstyrelsen (1984-09-12) och kommunfullmäktige (1984-09-24)

beslöts i enlighet med byggnadsnämndens förslag. Länsstyrelsen ansåg sig (1985-02-14) inte kunna fastställa planen förrän lämpligheten att ta parkmark i anspråk visats i ett översiktligt sammanhang. En sådan utredning skulle också visa om ny bebyggelse kunde placeras i industrins närhet med hänsyn till buller- och luktstörningar. Stadsarkitektkontoret upprättade en skrivelse (1985-02-20) vari bl.a. beskrevs bristen på lämplig mark för bebyggelse i Kilafors tätort kompletterad med dels utdrag ur "Program till områdesplan för Kilafors tätort" dels utdrag ur "Förslag till översiktsplan för Kilafors tätort". Byggnadsnämnden beslöt (1985-02-28) att med åberopande av denna skrivelse hemställa till regeringen att planförslaget måtte fastställas. Även kommunstyrelsens arbetsutskott (1985-02-25) beslöt besvara sig hos regeringen över länsstyrelsens beslut samt uppdra åt ordföranden att göra detta. Kommunstyrelsen instämde efter besvärstidens utgång i besväret (1985-03-13). Statens naturvårdsverk yttrade sig (1985-08-23) till planverket och framförde att planförslaget inte borde fastställas, då det fanns risk att miljön inte skulle bli tillräckligt bra vid de planerade småhusen, något som planverket tog fasta på i sitt yttrande till regeringen (1985-09-13). Med anledning av planverkets yttrande författade stadsarkitektkontoret en bemötande skrivelse (1986-01-27) som kommunstyrelsens arbetsutskott beslöt (1986-01-27) i kommunstyrelsens ställe insända som komplettering till besväret, något som kommunstyrelsen (1986-02-13) vidkände i efterhand. Regeringen beslöt (1986-04-10) att avslå besvären.

#### 2.14.2           Kommentar

Det berörda företaget deltog inte i planeringsprocessen utan det var länsstyrelsen som ansåg att boendemiljön skulle bli dålig. Då planen omfattade ytterst få enbostadshus, borde det ha funnits möjligheter till förändringar i planen så att länsstyrelsen hade kunnat acceptera den. Nu gjordes dock inga som helst förändringar av planen under planprocessen.

Remiss av  
stadsplanen för  
Kilafors.  
Figur 2.26

ja **Bn**  
nja **MHn**  
ja **Ksau**  
nej **Lst**

Remiss till  
kommunstyrelsen  
Figur 2.26

ja **Bn**  
ja **Ks**

Utställning.  
Figur 2.26

ja **Bn**  
ja **Sn**

Godkännande,  
antagande,  
fastställelse.  
Figur 2.26

ja **Bn**  
ja **Ks**  
nej **Lst**  
ja **Ks**  
ja **Ks**

### 3.1 Aktörernas inställning och planförslagets förändringar

Ett sätt att beskriva den studerade konflikten karaktär är att redovisa hur de studerade aktörerna tog ställning till planförslagen. Har de andra aktörerna godkänt, godkänt med förbehåll eller avslagit byggnadsnämndernas planförslag? Nedanstående redovisning omfattar de studerade aktörernas samtliga yttranden/ställningstaganden i samtliga studerade planprocesser. Den kan alltså redovisa flera ställningstaganden för samma aktör till samma planförslag.

Av kapitel 2 framgår att socialnämnderna yttrat sig över planerna vid endast 5 tillfällen, varav man i 4 yttranden godkänt planförslagen och i ett yttrande icke godkänt ett planförslag.

Miljö- och hälsovårdsnämnderna har i 7 av 27 yttranden (26%) godkänt planförslagen, i 11 yttrande godkänt med förbehåll (41%) och i 9 yttranden avslagit planförslagen (33%). Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har alltså i 74% av yttrandena velat ha en förändring av de redovisade planförslagen för att gå med på ett godkännande.

Kommunstyrelserna har i 31 av 32 yttranden godkänt planförslagen och i endast 1 yttrande avslagit ett planförslag.

Länsstyrelserna har i 18 av 45 yttranden (40%) godkänt planförslagen. I flera av fallen skedde detta efter det att länsstyrelsens tidigare kritik beaktats av byggnadsnämnderna genom att planförslaget förändrats. I 13 yttranden har länsstyrelserna godkänt planförslagen med förbehåll (29%) och i 14 yttrande avslagit planförslagen (31%).

Företagens yttranden var naturligtvis kritiska. I 10 av 24 yttranden (42%) godkände företagen planförslagen med förbehåll och i 14 yttranden (58%) avslog man.

Man kan alltså konstatera att socialnämnderna i mycket liten utsträckning brydde sig om den här studerade markanvändningskonflikten. Kommunstyrelserna anslöt sig nästan alltid till byggnadsnämndernas ställningsstaganden medan miljö- och hälsoskyddsnämnderna, länsstyrelserna och företagen oftast varit starkt kritiska mot de av byggnadsnämnderna föreslagna markanvändningsförändringarna.

### 3.2 Kategorisering av de kommunala besluten kring planärendena

Ett annat sätt att beskriva den studerade konflikternas karaktär är att redovisa huruvida de studerade aktörernas beslut var eniga eller oeniga. Fanns det med andra ord partipolitiska skiljelinjer, som medförde att ett partis representanter dels i olika nämnder i en kommun och dels i alla de studerade kommunerna intog likartad ställning till de studerade konflikterna? Den gängse uppfattningen om värdena av den kommunala partipolitiska pluralismen indikerar att så skulle vara fallet. Om det å andra sidan inte finns tydliga partipolitiska skiljelinjer i aktörernas ställningstaganden är det intressant att bedöma nämndens respektive kontorets inflytande över de ställningstaganden som gjordes. En sådan beskrivning belyser förhållandet mellan politiker och tjänstemän och mellan olika sektorföreträdande aktörer i de kommunala organisationerna.

De insamlade protokollen och skrivelserna rörande den kommunala behandlingen av de 16 fallstudierna har grupperats med avseende på om beslutsinstansen var enig eller oenig i sitt beslut, om den fattade sitt beslut utifrån en tjänstemannaskrivelse, gjorde förändringar till en tjänstemannaskrivelse eller tog beslutet utan tjänstemannaskrivelse. I de fall där protokollen visat att nämnden fattade sitt beslut synbarligen utan tjänstemannaskrivelse har gjorts telefonintervju med nämndens sekreterare för att utröna huruvida någon tjänsteman muntligen lämnat förslag till nämndens beslut eller om det varit så att politikerna själva formulerat sitt beslut vid sammanträdet. Endast i två av kommunerna, Burlöv med drygt 14.000 invånare och Älmhult med drygt 15.000 invånare, är det enligt intervjuer regel att politikerna själva formulerar många beslut. Denna upplysning om de två minsta kommunerna i fallstudien belyser de olika förhållanden som politiker och tjänstemän arbetar under i små respektive stora kommuner. Det är naturligt att politikerna i de små kommunerna, med förhållandevis få ärenden och få tjänstemän, spelar en aktivare roll än politikerna i de större kommunerna. I övriga kommuner fanns det skriftliga eller muntliga beslutsförslag formulerade av tjänstemän.

Nedanstående tabell redovisar hur (i betydelsen politisk enighet/oenighet relaterat till om tjänstemän eller politiker formulerat förslaget till beslut) de kommunala besluten i kommunfullmäktige (Kf), kommunstyrelsen (Ks), byggnadsnämnden (Bn), miljö- och hälsoskyddsnämnd (MHn) samt socialnämnd (Sn) fattades.



Kommunal aktör	Ks	Bn	MHn	Sn
1. Eniga P beslutar ta T:s skrivelse.	34	42	11	4
2. Oeniga P beslutar ta T:s skrivelse.	8	6	1	-
3. Eniga P förändrar T:s skrivelse.	1	2	5	-
4. Oeniga P förändrar T:s skrivelse.	1	1	3	1
5. Eniga P beslutar utan skrivelse.	1	16	2	-
6. Oeniga P beslutar utan skrivelse.	1	7	2	-
7. T svarar i P:s ställe.	-	-	2	3
8. Några T och P svarar i P:s ställe.	-	1	3	-
9. Antalet fall där P eller T ej yttrat sig.	-	-	2	8

Tabell 3.1  
Kategorisering  
av de kommunala  
besluten kring  
planärendena.

### 3.3 Politisk enighet/oenighet under beslutsfattandet

De fall som ingår i studien utmärks av att de är politiskt kontroversiella. De gäller markanvändningsförändringar i närheten av miljöfarlig verksamhet. För det första avgörs frågor om ett önskvärt byggande av bostäder och/eller andra samhällseliga anläggningar, vilket ofta kan ske till en förhållandevis låg kostnad då befintliga infrastrukturinvesteringar kan utnyttjas. För det andra avgörs den miljöfarliga verksamhetens influens i form av buller, luftföroreningar, säkerhetsrisker m.m. För det tredje avgörs ekonomiska villkor för den miljöfarliga verksamheten i form av eventuella framtida krav på långtgående rening, stoppade utbyggnadsplaner m.m. Fallen innehåller alltså aktuella politiska frågor om vilka de flesta partier har uttalade meningar i sina program. Till yttermera visso innebär de flesta fallstudierna kommunal behandling av en akut konflikt mellan en kommun och ett företag, en fråga som även den är politiskt kontroversiell och som fungerar som vattendelare mellan partierna. Mot denna bakgrund är det intressant att studera om det politiskt kontroversiella i fallstudiernas sakförhållanden också inneburit att de kommunala

organens beslut fattats under politisk oenighet? Genom att addera raderna 1, 3, 5, 7 och 8 i tabell 3.1 framgår att politisk enighet rådde i ca:

78% av besluten i kommunstyrelserna  
81% av besluten i byggnadsnämnderna  
79% av besluten i miljö- och hälsoskyddsnämnderna  
88% av besluten i socialnämnderna

Även om det statistiska underlaget är begränsat måste detta resultat betecknas som anmärkningsvärt. I dessa planärenden som borde vara politiskt kontroversiella rådde i stor utsträckning en politisk samsyn.

### 3.4 I vilken utsträckning var besluten tjänstemannainitierade?

Vi har av det ovanstående sett att miljö- och hälsoskyddsnämnderna i ca 75% av sina yttranden var kritiska mot planförslagen och att de ville ha förändringar som villkor för ett godkännande. Samtidigt vet vi att byggnadsnämnderna var politiskt eniga i drygt 80% av besluten och att miljö- och hälsoskyddsnämnderna var eniga i knappt 80% av besluten. Vi har alltså kommunalpolitiska situationer som präglas av att byggnadsnämnderna i huvudsak har en mot miljö- och hälsoskyddsnämnderna avvikande inställning till de studerade markanvändningsförändringarna samtidigt som det i båda nämnderna i stort sett rådde politisk enighet. Vi har också sett att länsstyrelserna, som ju har att beakta både byggnadsnämndens lagstiftning och miljö- och hälsoskyddsnämndens lagstiftning var kritiska mot byggnadsnämndernas planförslag i ca 60% av yttrandena.

Det kan finnas flera skäl till denna situation. Dels kan det vara så att de båda lagstiftningarna, byggnadslagen och miljöskyddslagen, ålägger sina respektive uttolkare olika synsätt på just den här studerade konflikten. Dels kan det vara så att politikerna redan från början har eller med tiden förvärvar ett sektorsperspektiv på verkligheten, något som i vissa situationer kan vara starkare än det partipolitiska perspektivet. Dels kanske det är så att den politiska enigheten i nämnderna kommer sig av politikernas passiva roll i nämndarbetet och den dominans som tjänstemännen utövar över det politiska beslutsfattandet. Det kan också finnas förklaringar i politikernas svårigheter att omsätta sitt partis abstrakta och generella program i konkreta och speciella politiska ställningstaganden. Dessa och liknande frågor kommer att diskuteras i rapportens avslutande kapitel.

Här ska endast fallstudiematerialet bearbetas för att belysa frågan om tjänstemannainflytandets betydelse för den politiska enigheten inom nämnderna och oenighet mellan dem. En viktig förklaring till den omfattande politiska enigheten i fallstudierna kan vara att det är tjänstemännen som fattar de reella besluten genom att via skrivelser eller i muntliga föredragningar definiera ärendena som "icke-politiska". Med detta menar jag att ärendena framställs som politiskt okontroversiella beslut avseende neutrala sakförhållanden där det finns en lösning som är bäst för alla parter. För att belysa tjänstemannainflytandet i fallstudiernas beslut kan man genom att addera raderna 1 och 2 i tabblån ovan finna att tjänstemännens skrivelser eller muntliga förslag till beslut tagits i ca:

91% av besluten i kommunstyrelserna  
64% av besluten i byggnadsnämnderna  
45% av besluten i miljö- och hälsoskyddsnämnderna  
88% av besluten i socialnämnderna

Det statistiska underlaget är begränsat och resultatet har blivit påverkat av förekomsten av en stor mängd beslut utan skrivelse i Burlövs byggnadsnämnd (11) och Älmhults byggnadsnämnd (8). Beaktande dessa osäkerheter framstår det som om politikerna i miljö- och hälsoskyddsnämnderna i större utsträckning än de i byggnadsnämnderna, socialnämnderna och kommunstyrelserna fattade sina beslut på förslag av politiker. Ändå fattades ungefär hälften av besluten där på förslag av tjänstemännen.



#### 4.1 Studiens genomförande

Fallstudiematerialet består av handlingar, skrivelser och protokoll från de studerade aktörernas behandling av 16 stadsplaner, vilka innebar en markanvändningsförändring inom en miljöfarlig verksamhets influensområde. Vägledande för studien har varit att försöka förstå vilka typer av argument de studerade aktörerna hanterat under planeringsprocesserna. Studien startade ursprungligen därför att det fanns och fortfarande finns motsatta intressen mellan kommuner och den miljöfarliga verksamheten på så sätt att den senare upplever sig få förutsättningarna för sin verksamhet, som ofta getts tillstånd enligt miljöskyddslagen, förändrade genom kommunens agerande. I syfte att nyansera bilden av aktören "kommunen" beaktar studien fyra kommunala aktörer i stadsbyggnadsprocessen: byggnadsnämnderna, miljö- och hälsoskyddsnämnderna, socialnämnderna och kommunstyrelserna. Inom dessa aktörer särskiljs politiker och tjänstemän liksom inom gruppen politiker också de politiska partierna.

Fallstudiematerialet uttalar sig om fler förhållanden än det som gjorts till föremål för denna studie. Den första begränsningen i behandlingen av fallstudiematerialet har varit att endast ta med de av aktörernas utsagor som rör den aktuella konflikten, markanvändningsförändring nära miljöfarlig verksamhet. När exempelvis stadsbyggnadskontoret i sin stadsplanebeskrivning argumenterar för sitt stadsplaneförslag på följande sätt: "Parkområdet norr om Rostugnen 2 - med ett vackert, uppvuxet lövträdsbestånd samt ett utsiktsberg - lämnas orört." (stadsplan för bostäder kv. Rostugnen, 1982-07-12 s. 2) har utsagan lämnats utanför studien. Beskrivningen har inte någon relation till den studerade markanvändningskonflikten. Dock har utsagor om den aktuella markanvändningsförändringen ur andra aspekter än den studerade konflikten medtagits i de fall de framförts som en reaktion på framförd kritik med avseende på den studerade konflikten från någon annan aktör. När exempelvis ett stadsbyggnadskontor kommenterade miljö- och hälsoskyddsnämndens kritiska yttrande över ett planförslag på följande sätt: "Planförslaget syfte är att förbättra boendemiljön genom att kvarteret sluts kring en skyddad gård." (stadsplan för Kv. Harven stadsarkitektens PM 1986-06-13, s. 2) har argumentet medtagits i studien.

Idéanalysen inom statsvetenskap har en omfattande teori- och metoduppbyggnad (se Vedung 1977). Här

räcker att konstatera att det är fruktbart att skilja på utsagors informativa och deras evaluativa mening. Med informativ mening avses att det politiska språket används för att förmedla upplysning om något, att beskriva sakförhållanden. Med evaluativ mening avses att utsagan innebär ett värdeomdöme om något. I denna studie har jag utelämnat utsagor av informativ karaktär medan intresset fokuserats på de av evaluativ karaktär. Det är en andra begränsning i bearbetningen av fallstudiematerialet.

Till skillnad från den innehållsliga idéanalysen av politiska samtal eller utsagor, som primärt intresserar sig för tolkning av samtalets informativa innehåll ägnar sig den funktionella idéanalysen mer åt hur olika aktörer omfattar idéerna (Vedung 1977, s.18-19). I denna studie har endast gjorts en begränsad innehållslig idéanalys av utsagorna på så sätt att utsagor av evaluativ karaktär har hänförts till någon av 8 olika kategorier av argument. Begreppet "argument" används här liktydigt med "utsaga av evaluativ karaktär". Arbetssättet har likheter med vad som kallas "rekonstruktiv tolkning" (Vedung 1977, s. 89-93) i och med att argumentet har tillförts någon av de 8 kategorierna genom en rekonstruktion av dess mening. Ett argument har bedömts vara ett "miljöargument" och ett annat ett "socialt argument" osv. Analysen har också drag av funktionell idéanalys på så sätt att argumenten har hänförts till respektive aktör som framfört dem. Förklaringar till varför en aktör omfattar ett värdeomdöme diskuteras i begränsad omfattning i det sista kapitlet. Detta är en tredje begränsning.

Fallstudiematerialets första bearbetning bestod i att citera alla argument som, med ovanstående avgränsningar, framfördes av respektive studerad aktör. På detta sätt skapades ett underlagsmaterial av citat med argument framförda av byggnadsnämnder, miljö- och hälsoskyddsnämnder, socialnämnder, kommunstyrelser, länsstyrelser och företag. Detta omfattande material, mer än 100 sidor, bearbetades därefter ytterligare så att själva argumentet rekonstruerades genom att det beskrevs kortfattat och så att likheter mellan argument framförda i olika fallstudier betonades.

Det sista stadiet i bearbetningen av argumenten innebar att de sorterades i olika, till aktörerna relaterade, kategorier. Dessa har till viss del skapats utifrån en föreställning om vilka kategorier av argument som vore intressanta att studera med beaktande av de här studerade aktörerna. Så har jag bedömt det vara intressant att studera i vilken utsträckning byggnadsnämnderna och stadsbyggnadskontoren hanterar arkitektoniska argument i planeringsprocessen i relation till miljöargu-



ment, sociala argument, ekonomiska argument, serviceargument och regionalpolitiska argument. Beträffande miljö- och hälsoskyddsnämnderna med tillhörande kontor är intresset knutet främst till kategorin miljöargument liksom det för socialnämnderna med tillhörande kontor främst är knutet till användningen av sociala argument. I den inledande föreställningen ligger också att kommunstyrelserna genom sin i planeringsprocessen samordnande funktion ska använda sig av flera kategorier argument men med en övervikt för ekonomiska argument och regionalpolitiska argument. Företagen borde främst hantera ekonomiska argument och möjligen defensiva miljöargument medan länsstyrelserna borde beakta alla kategorierna argument. Förutom dessa, till aktörerna relaterade kategorier av argument, gav de första analyserna av de i planeringsprocesserna faktiskt framförda argumenten att en stor del argument innebar att hänvisa till någon auktoritativ källa i form av en expert, norm eller riktlinje. Det var därför intressant att ta med ytterligare en kategori som jag benämnde auktoritetsargument. Argument som inte kunde hänföras till någon av de utvalda kategorierna samlades i en egen kategori benämnd andra argument. Nedan förtecknas de åtta kategorier för argument som kom att användas vid rekonstruktionen.

- Arkitektoniska argument

Dessa uttalar sig om planförslagets rumsliga struktur, vackert och fult, kulturhistoriska aspekter m.m. Som exempel kan nämnas stadsbyggnadskontorets i Linköping kommentar till Sankt Kors Fastighets AB:s kritik av stadsplaneförslaget för kv. Idet:

"Den föreslagna bebyggelsen kommer dessutom att bilda en naturlig avslutning av Vallabebyggelsen mot söder och därmed sluta de i dag öppna gårdstorna mot industrin." (1986-02-04, s. 3).

- Miljöargument

Dessa uttalar sig om hälso- och säkerhetsfrågor i de studerade fallen. Som exempel kan nämnas miljö- och hälsoskyddsnämndens i Stockholm yttrande över stadsplaneförslaget för kv. Rostugnen: "För att undvika industribuller och luftproblem bör en skyddszon utläggas mellan industrin och bostadsbebyggelsen. Detta innebär att de två bostadshusen längst västerut utgår ur planförslaget." (1983-02-15 paragraf 57).

- Sociala argument

Dessa uttalar sig beträffande omsorg om människor i de studerade fallen. Som exempel kan nämnas stadsarkitektkontorets i Ale kommentar till länsstyrelsens kritiska samrådssynpunkter beträffande lokaliseringen av det planerade servicehuset till Bohus centrum:

"antalet äldre personer ökar i Surte-Bohus i förhållande till övriga delar av kommunen." (1979-02-26, s.1).

- Ekonomiska argument

Dessa uttalar sig om ekonomiska konsekvenser av planerad eller utebliven markanvändningsförändring och ekonomiska konsekvenser för företaget. Som exempel kan nämnas S:t Kors Fastighets AB:s yttrande över stadsplaneförslaget för kv. Idet: "Kostsamma åtgärder i form av reningsanläggning för ett av de närliggande företagen kommer att erfordras. Eventuellt kan flyttning av företaget bli aktuellt med ännu högre kostnader som följd." (skrivelse 1985-11-27).

- Serviceargument

Dessa uttalar sig om närhet till service eller att det föreslagna boendet skapar underlag för service. Som exempel kan nämnas stadsarkitektkontorets i Luleå planbeskrivning för Svartöstad där en målsättning var att: "bevara Svartöstadens karaktär som bostadsområde. Genom förtätning av bostadsbebyggelsen bör befolkningstalet kunna höjas till omkring 800 personer för att ge bättre underlag för den service som finns." (planbeskrivning oktober 1986, s. 2).

- Regionalpolitiska argument

Dessa uttalar sig om sysselsättningsfrågor, balans mellan boende och arbete m.m. Som exempel kan nämnas länsstyrelsens i Stockholms län yttrande över stadsplaneförslaget för Jarlaberg: "Länsstyrelsen har i olika sammanhang klargjort att i en tid av såväl stor efterfrågan på bostadslägenheter i Stockholmsregionen som behov av att tillskapa nya sysselsättningstillfällen inom byggnadsindustrin är det angeläget att på allt sätt stödja ett ökat bostadsbyggande inom kommunerna." (länsstyrelsens fastställelsebeslut 1982-10-06, s. 4).

- Auktoritetsargument

Dessa refererar till någon annan källa, som anses som en auktoritet i sammanhanget. Argumenten kan referera till bullernormer, gränsvärden för utsläpp, riktlinjerna i "Plats för arbete", andra aktörer m.m. Som exempel kan nämnas miljö- och hälsoskyddskontorets i Bollnäs yttrande över stadsplaneförslaget för Kilafors: "Enligt socialstyrelsens, naturvårdsverkets och planverkets rapport 60, del 5 eftersträvas ett minimiavstånd på 200 m mellan tillverkningsindustrier för maskiner, lackeringsverkstäder till bostäder. Vid små verkstäder med lackering bör ej avståndet vara mindre än 100 m. Med anledning av det ovanstående synes eftersträvasvärt att bibehålla befintligt skyddsavstånd mellan industri och bostäder." (1983-08-25).

- Andra typer av argument

Till denna kategori förs de argument som inte passat in i någon av de andra kategorierna. Som exempel kan nämnas AB Gotthard Nilssons yttrande över planförslaget för kv. Håkan, där man bl.a. framhöll:  
 "I varje fall bör några sådana punktvisa förtätningar inte tillåtas förrän kommunen översiktligt klarlagt att bebyggelsen kan ske utan att nya restriktioner drabbar den industriella verksamheten". (1986-09-19).

Det kan konstateras att kategorin "Andra argument" vid rekonstruktionen inte blev speciellt stor för någon aktör. Detta har jag tolkat som att den använda indelningen i kategorier varit användbar för att sortera argumenten i. Det verkar inte finnas någon ytterligare stor kategori, som skulle ha kunnat användas vid rekonstruktionen.

Aktörerna uppträder i processen både som sändare och mottagare av information. Byggnadsnämnden och stadsbyggnadskontoret sänder sitt budskap beträffande en stadsplan i form av en remiss till exempelvis miljö- och hälsoskyddsnämnden, som då fungerar som mottagare. När miljö- och hälsoskyddskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden sedan lämnar sitt remissvar med kritik och synpunkter på stadsplanen fungerar de som sändare av information som byggnadsnämnden tar emot. Vid den granskning av aktörernas argument som gjorts har det varit påtagligt att karaktären på en aktörs argument skiljer sig åt om aktören är sändare eller mottagare av information. När aktören är sändare har argumenten i allmänhet en tydlig evaluativ karaktär. De värderar olika förhållanden i planen såsom varande bra, dåliga, dyra, billiga, miljöstörande osv. Utsagor av ren informativ karaktär har vi redan utelämnat från studien. När aktören är mottagare, som när byggnadsnämnden och stadsbyggnadskontoret reagerar på den kritik deras plan utsatts för av exempelvis miljö- och hälsoskyddsnämnden, är benägenheten större att svara med argument med otydligare evaluativ karaktär. Man värderar inte olika sakförhållanden utan reagerar på kritiken med att dels acceptera den men att också framhålla att det finns för mildrande omständigheter. "Av bilagd utredning framgår att de uppmätta och beräknade halterna av luftföroreningar är typiska för de förhållanden, som framför allt förekommer vintertid i de större städerna i Norden" (Beskrivning av stadsplanen för Södra Trädgården 1986-08-27, s. 9). Aktören vidhåller sitt tidigare ställningstagande av evaluativ karaktär men gör efter kritiken en försvagning av just den evaluativa karaktären. Den första typen av argument har jag kallat offensiva och dessa kan alltså innebära både positiv och

negativ kritik. Den andra typen av argument har jag kallat defensiva eftersom de innebär ett visst accepterande av det egna argumentets motargument. Auktoritetsargument har jag alltid betraktat som defensiva till sin karaktär. Den aktör som använder auktoritetsargument gör inget eget evaluativt ställningstagande utan hänvisar endast till att någon annan aktör har gjort ett sådant. Som exempel kan nämnas hälsovårdskontorets i Nacka yttrande över stadsplanen för Jarlaberg: "Med de utredningsunderlag som VIAK och SMHI har redovisat vill professor Berlin avråda från bostadsbebyggelse på Jarlabergsområdet med hänsyn till risk för sanitär olägenhet." (1980-09-29, s. 4).

För en fullständig redovisning av vilka argument som hanterats av de studerade aktörerna hänvisas till grundmaterialet, vilket kan beställas från författaren. Nedan redovisas i tabellform endast sammanfattningar av detta grundmaterial. Tabellerna visar antalet argument inom respektive kategori i procent av totala antalet argument för aktören, i hur många av de studerade 16 fallen som argument framförts inom respektive kategori, antalet argument uppdelat på offensiva respektive defensiva för varje kategori samt hur många av dessa argument som är olika. Antalet argument tar hänsyn till att aktörer som exakt upprepat samma argument flera gånger eller hänvisat till tidigare framförda synpunkter fått detta registrerat som flera argument av samma slag. I kolumnen för olika argument har bortsetts från detta.

#### 4.2 Byggnadsnämndernas argument

Byggnadsnämnderna/stadsbyggnadskontoren producerar den största mängden skrivet material i form av planprogram, planbeskrivningar, utlåtande över inkomna remissynpunkter m.m. Det är därför förvånande att det totala antalet argument, 144, inte är större än det för miljö- och hälsoskyddsnämnderna, länsstyrelserna och företagen och endast obetydligt fler än för kommunstyrelserna. En viktig förklaring till detta är det värderingsfria sätt på vilket denna aktör beskriver "sina" planärenden. Skantze-Carlsund observerade detta fenomen i sin studie av plandokument (Skantze-Carlsund 1981, s. 67) och införde begreppet "objektiverat språk". I min avhandling "Planer(are) och Politik(er), En byggnadsnämnds arbete med en stadsplan" (Reneland 1983) kallade jag samma fenomen "egenskapsspråk" då det begreppet bättre anknyt till andra använda begrepp i en modell av fysiska planers kvalitativa innehåll (Reneland 1983, s. 185). Jag fann vidare förklaringar till

Kategori av argument	% av alla arg.	Antal fall av 16	Off./def.	Antal arg.	Antal olika arg.
Arkitektoniska	6%	6	off. def.	8 1	8 1
Miljöargument	43%	10	off. def.	13 51	12 36
Sociala argument	5%	4	off. def.	4 3	4 3
Ekonomiska arg.	3%	4	off. def.	2 2	2 1
Serviceargument	7%	6	off. def.	8 2	7 2
Regionalpol.	3%	2	off. def.	2 1	2 1
Auktoritetsarg.	25%	10		36	24
Andra argument	8%	6	off. def.	4 7	3 5
SUMMA				144	

Tabell 4.1  
Kategorisering  
av byggnads-  
nämndernas  
argument.

de kommunalanställda fysiska planerarnas egen-  
skapsspråk i deras yrkesrollsuppfattning som den  
neutrala tjänstemannen. För en djupare analys  
hänvisas till nämnda avhandling (Reneland 1983,  
s. 195-208).

En följd av de kommunalanställda fysiska plane-  
rarnas rolluppfattning är likaså frånvaron av  
arkitektoniska argument, som ju borde vara natur-  
liga att använda för arkitekter. Andra för en  
planutformning viktiga frågor borde inrymmas inom  
kategorierna sociala argument, ekonomiska argu-  
ment och serviceargument. Även beträffande dessa  
kategorier finns en svag argumentering. Istället  
framför aktören defensiva miljöargument och  
auktoritetsargument.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera byggnads-  
nämnderna som aktörer skriver mest av alla stude-  
rade aktörer, att det man skriver är neutrala  
egenskapsbeskrivningar och att man främst försvarar  
sitt planförslag mot kritik genom att fram-  
föra defensiva miljöargument och auktoritetsargu-  
ment.

4.3 Miljö- och hälsoskyddsnämndernas argument

Kategori av argument	% av alla arg.	Antal fall av 16	Off./def.	Antal arg.	Antal olika arg.
Arkitektoniska	0%	-	off. def.	- -	- -
Miljöargument	60%	11	off. def.	52 47	30 31
Sociala argument	5%	7	off. def.	7 1	6 1
Ekonomiska arg.	1%	2	off. def.	2 -	2 -
Serviceargument	1%	1	off. def.	1 -	1 -
Regionalpol.	4%	2	off. def.	7 -	5 -
Auktoritetsarg.	25%	9		41	28
Andra argument	4%	3	off. def.	3 4	3 3
SUMMA				165	

Tabell 4.2  
Kategorisering  
av miljö- och  
hälsoskydds-  
nämndernas  
argument.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har, som väntat, i huvudsak framfört miljöargument i planprocesserna. Mer än hälften av dessa har varit av offensiv karaktär, att jämföra med byggnadsnämnderna där tre fjärdedelar var defensiva. I övrigt kan noteras att miljö- och hälsoskyddssnämnderna liksom byggnadsnämnderna var starkt benägna att åberopa vad man uppfattat som auktoriteter.



## 4.4 Socialnämndernas argument

Kategori av argument	% av alla arg.	Antal fall av 16	Off./def.	Antal arg.	Antal olika arg.
Arkitektoniska	7%	1	off. def.	2 -	1 -
Miljöargument	38%	2	off. def.	6 5	3 3
Sociala argument	41%	3	off. def.	12 -	7 -
Ekonomiska arg.	0%	-	off. def.	- -	- -
Serviceargument	7%	2	off. def.	2 -	2 -
Regionalpol.	7%	1	off. def.	2 -	2 -
Auktoritetsarg.	0%	-	-	-	-
Andra argument	0%	-	off. def.	- -	- -
SUMMA				29	

Tabell 4.3  
Kategorisering  
av social-  
nämndernas  
argument.

Mest anmärkningsvärt är att socialnämnderna i så liten utsträckning deltog i de studerade planprocesserna. I de fall man deltog var man mycket sparsam med synpunkter på planerna och deras inbyggda konflikter. Totalt endast 29 argument varav de flesta offensiva och som väntat inom kategorin sociala argument. Det är uppenbarligen så att socialnämnderna under den studerade tidsperioden ännu inte funnit sig tillrätta i den nya situationen som innebär en aktiv medverkan i även den fysiska planeringen.

Även om det ligger något utanför ämnet för denna studie vill jag tillfället i akt att något beröra den diskussion som förs i "Socialtjänsten i samhällsplaneringen - Allmänna råd - remissutgåva 1987" (Socialstyrelsen 1987), om den nya rollen som en följd av socialtjänstlagen. Bl.a. framförs att socialtjänsten ges ett förstahandsansvar för att i samhällsplaneringen initiera och försöka finna sektorövergripande samverkansformer, något som vi av det ovanstående sett inte fungerat i de studerade fallen.

"Till de väl kända och ofta nämnda ingredienserna i en bra planering hör helhetssynen, de övergripande tvärssektoriella arbetssätten samt en fördelningspolitiskt medveten behovs- och problemorientering. Det kräver samordnade och samlade helhetslösningar grundade på bra sociala underlag.

Dessutom motiverar dagens planeringssituation att

planeringen blir mer öppen och demokratisk samt aktiv och kontinuerlig, liksom att den blir mer flexibel och strategisk inför alternativa utvecklingsituationer." (Socialstyrelsen 1987, s. 19).

Dessa synpunkter stämmer väl överens med det synsätt som jag kommer att föra fram beträffande den fysiska planeringen i följande kapitel. Andra kopplingar ligger i att socialtjänstens helhets-syn ska ta sin utgångspunkt i boendet och att socialtjänsten ska delta i hela planeringsprocessen från programarbete till genomförande och uppföljning. I utredningen konstaterar man att detta tar tid och förutsätter fortsatt utveckling av såväl synsätt, metoder och former för planering och samverkan. (Socialstyrelsen 1987, s. 30). Utredningen betonar att ökad handlingsberedskap kräver ett mer informellt, kontinuerligt och tvärsektorielt arbetssätt.

Utredarna är tydliga med avseende på sitt eget, med miljö- och hälsoskyddet, hälso- och sjukvården och den fysiska planeringen delade, ansvar för hälsoskyddet. Man konstaterar att hälsan är den välfärdskomponent som vanligen prioriteras högst i olika välfärdsundersökningar. Speciellt ska socialtjänsten finna samverkansformer för att kartlägga och förmedla kunskaper om hälsorisker i samhällsmiljön bl.a. farliga trafik- och närmiljöer och kemiska miljögifter. (Socialstyrelsen 1987, s. 77). Socialtjänsten ska också koppla hälsofrågor till olika befolkningsgrupper i samhället. Bl.a. påtar man sig uppgiften att ta fram s.k. hälsoriskprofiler som omfattar sociala, fysiska och kemiska hälsorisker i miljö och levnadsvanor. (Socialstyrelsen 1987, s. 135).

Det är alltså en helt annan yrkesroll än det traditionella individinriktade omsorgsarbetet som nu beskrivs för socialtjänsten. Socialtjänsten har en skyldighet och rättighet att aktivt medverka i bl.a. hela den fysiska planeringsprocessen och där bl.a. föra in erfarenheter från den fysiska miljöns brukarskede. Det är en så viktig uppgift att man också måste resa frågan om inte socionomernas utbildning måste förändras till sitt innehåll. Kanske är det fråga om en ny profession som kräver sin egen utbildning?

## 4.5 Kommunstyrelsernas argument

Kategori av argument	% av alla arg.	Antal fall av 16	Off./def.	Antal arg.	Antal olika arg.
Arkitektoniska	5%	3	off. def.	3 4	2 3
Miljöargument	37%	8	off. def.	9 42	9 36
Sociala argument	4%	3	off. def.	4 1	4 1
Ekonomiska arg.	5%	3	off. def.	5 2	5 2
Serviceargument	5%	4	off. def.	7 -	6 -
Regionalpol.	10%	6	off. def.	13 1	9 1
Auktoritetsarg.	25%	7		35	31
Andra argument	9%	5	off. def.	7 5	7 4
SUMMA				138	

Tabell 4.4  
Kategorisering  
av kommun-  
styrelsernas  
argument.

Av kommunstyrelsernas 138 argument var hela 90 defensiva. Framför allt är det miljöargumenten som är defensiva på liknande sätt som för byggnadsnämnderna. Det förefaller som om kommunstyrelserna med hjälp av defensiva miljöargument försvarade de upprättade planerna mot den miljökritik de utsattes för. Det är förvånande att kommunstyrelserna, med ansvar för samordning av kommunens hela verksamhet och speciellt ekonomi och sysselsättning, inte i större utsträckning framförde argument inom alla kategorier. I stället har kommunstyrelsernas argumentering styrts, på liknande sätt som byggnadsnämndernas, av den kritik som planförslagen utsatts för.

## 4.6 Länsstyrelsernas argument

Kategori av argument	% av alla arg.	Antal fall av 16	Off./def.	Antal arg.	Antal olika arg.
Arkitektoniska	2%	3	off. def.	1 1	4 1
Miljöargument	44%	16	off. def.	64 70	44 55
Sociala argument	7%	4	off. def.	18 2	11 1
Ekonomiska arg.	1%	2	off. def.	2 -	2 -
Serviceargument	4%	5	off. def.	12 1	8 1
Regionalpol.	3%	5	off. def.	7 1	6 1
Auktoritetsarg.	28%	13		86	64
Andra argument	11%	9	off. def.	17 17	13 12
SUMMA				304	

Tabell 4.5  
Kategorisering  
av länsstyrel-  
sernas  
argument.

Länsstyrelsernas skrivelser är långt i från lika många och lika omfattande som byggnadsnämndernas. Dock är de fyllda av värderande ställningstaganden. I de studerade fallen framförde länsstyrelserna 304 argument i planprocesserna. Detta är förvånande eftersom ju länsstyrelserna är utpräglade tjänstemannaorganisationer. Det är endast i undantagsfall som länsstyrelsens styrelse behandlar utlåtande över planärenden. Länsstyrelserna har också som myndighet att beakta planärendet både enligt byggnadslagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen (planenhet och naturvårdsenhet). Detta avspeglas i en jämn fördelning mellan offensiva och defensiva argument främst beträffande kategorin miljöargument; alltså både offensiv kritik utifrån miljöperspektiv och defensivt försvar av miljöförhållanden utifrån planperspektivet.

## 4.7 Företagens argument

Kategori av argument	% av alla arg.	Antal fall av 16	Off./def.	Antal arg.	Antal olika arg.
Arkitektoniska	3%	2	off. def.	2 5	2 2
Miljöargument	28%	11	off. def.	19 59	12 49
Sociala argument	6%	7	off. def.	10 8	7 6
Ekonomiska arg.	8%	8	off. def.	12 10	7 10
Serviceargument	0%	-	off. def.	- -	- -
Regionalpol.	7%	8	off. def.	19 2	16 2
Auktoritetsarg.	27%	10		75	63
Andra argument	21%	11	off. def.	43 15	29 12
SUMMA				279	

Tabell 4.6  
Kategorisering  
av företagens  
argument.

Företagen liknar länsstyrelserna i så måtto att de med få skrivelser framför en stor mängd argument, fler defensiva än offensiva. För företagen har det gällt att både framställa sin verksamhet som acceptabel ur miljösynpunkt och samtidigt hävda att exempelvis bostäder inte ska lokaliseras i närheten av miljöskäl. Detta dilemma har lett till många defensiva argument främst inom kategorin miljöargument. Miljöargument, auktoritetsargument och andra argument väger ungefär lika tungt. I kategorin andra argument avser flera företagens oro för att markanvändningsförändringen ska tvinga fram nya och starkare miljökrav på företaget. Man kan säga att företagen lyckas argumentera väl för sin sak.





## 5 SLUTDISKUSSION

### 5.1 Den kommunala organisationens sektoruppdelning

#### 5.1.1 Erfarenheter av fallstudierna

Jag konstaterade i kapitel 3 att besluten beträffande fallstudiernas planprocesser karaktäriseras av att de i huvudsak fattats under politisk enighet samtidigt som miljö- och hälsoskyddsnämnderna i de flesta fallen varit oense med byggnadsnämnderna. Även länsstyrelserna och företagen har varit oense med byggnadsnämnderna i de flesta fallen. Den studerade konflikten, markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet, är en konflikt som inom kommunen främst berör sektorerna byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd. Det är därför som företrädare för just dessa sektorer studerats som aktörer. Huruvida samma karaktäristiska perspektivskillnader finns mellan andra kommunala sektorer kan jag inte uttala mig om utifrån denna studie. Denna strävan mot de för respektive sektor enhetliga och mellan sektorerna skilda perspektiven på den kommunala verksamheten kan resultera i en uppbyggnad av expertkunskap som ger förutsättningar för att de kommunala beslutsfrågorna hanteras med djup sakkunskap inom olika ämnesområden, men också i att beslutsprocesserna kan bli både tids- och resurskrävande och i bland helt meningslösa. I fallstudierna har vi sett exempel på stadsplanprocesser som aldrig borde ha startats. Byggnadsnämndens sektorsperspektiv har skilt sig så mycket från miljö- och hälsoskyddsnämndens och länsstyrelsens att planarbetet måst avbrytas och utgångspunkterna omvärderas (stadsplan för kv. Innerstaden 5:87 Trelleborg och stadsplan för servicehus Bohus centrum Ale) eller att stadsplaneförslaget inte faststälts av länsstyrelsen (stadsplan för kv. Harven Trelleborg, stadsplan för kv. Dacke Älmhult, och stadsplan för bostäder i Kilafors Bollnäs). I flera andra fall har planförslaget genomgått omfattande förändringar med avseende på den här studerade konflikten under planeringsprocessen (stadsplan för bostäder kv. Rostugnen Stockholm, stadsplan för bostäder Segeby Burlöv, stadsplan för bostäder Södra Trädgården Mölndal och stadsplan för Svartöastaden Luleå). I Gävlestadsplanen däremot klaggjordes redan från början att ett visst skyddsavstånd skulle finnas mellan avloppsreningsverket och den planerade bostadsbebyggelsen. Miljö- och hälsoskyddsnämndens perspektiv på konflikten accepterades av byggnadsnämnden redan från början och planens markanvändning utgick därifrån varför planprocessen förlöpte konfliktfritt och effek-

tivt som en genomförandeplanering. Planen behandlade inte den strategiska frågan huruvida det överhuvudtaget skulle byggas bostäder eller inte.

Nedan avses att diskutera, hur dessa politiskt kontroversiella ärenden kunnat hanteras med så stor politisk samsyn inom respektive kommunal sektor, samtidigt som det existerat så olika perspektiv på samma sakförhållande mellan sektorerna byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd.

#### 5.1.2 Stora kommuner leder till sektorisering

Dagens kommunala organisation varierar mycket beroende främst på kommunstorlek. Ju större kommuner desto mer långtgående indelning i sektorer och desto mer långtgående finindelning inom sektorerna. Den lilla kommunens stadsarkitektkontor med en på konsultbasis deltidsgagerad stadsarkitekt, en byggnadsinspektör och någon sekreterare har sin motsats i den stora kommunens stadsbyggnadskontor med stadsbyggnadschef och tillhörande stab, översiktsplaneavdelning, detaljplaneavdelning, byggnadslovsavdelning, stadsmättningsavdelning, trafikplaneringsavdelning, administrationsavdelning m.fl. vilka inom sig inrymmer flera tjänstemän ofta representerande olika professioner. Sett över tiden har den kommunala organisationen utvecklats från mindre till större enheter som en följd av näringslivets ekonomiska och geografiska koncentration och därav följande urbanisering men även till följd av högre materiell levnadsstandard och utbildning och förändrade sociala förhållanden. Tillsammans har denna utveckling ställt krav på en omfattning och inriktning av offentlig service som via kommunindelningsreformerna lett fram till större kommuner. "De nuvarande kommunerna kan både ses som en förutsättning för den samhällsomvandling som skett och som en effekt av denna" (Norell 1989, s. 250).

#### 5.1.3 Kunskapsintensiva frågor leder till sektorisering

Den kommunala verksamheten har utvecklats mot att behandla alltmer komplexa frågor med alltmer kunskap. Samhällets forsknings- och utredningsverksamhet, statens lagstiftning, centrala verksamhetsriktlinjer m.m. har gjort att de kommunala frågorna både uppfattas som mer komplexa samtidigt som de behandlas med både djupare och bredare kunskap. Utvecklingen inom en del av problemområdet för denna studie, miljöfarlig verksamhet, kan exemplifiera detta. Den tidigare samtida och

geografiskt nära utvecklingen av industri och samhälle i exempelvis Trelleborg bedömdes med dåtidens kunskaper inte innebära några allvarliga problem. Idag finns ny kunskap, en del riktlinjer och andra värderingar som definierar närheten mellan Trelleborg AB och kringliggande bostadsbebyggelse som ett miljöproblem.

Genom åren har utredningar och lagstiftning uppmanat kommunerna att rikta speciell uppmärksamhet mot allt fler sakområden: barnomsorg, trafik, avfallshandtering, bostadsförsörjning m.m. Följden har blivit en förstärkning av sektorsindelning och sektorsansvar inom kommunerna.

Man får dock inte glömma att många svenska kommuner fortfarande är mycket små och har få anställda utredande tjänstemän. Hos dessa kommuner är den stora frågan inte att kunskapskraven har lett till sektorisering utan att man har svårt att leva upp till kunskapskraven.

#### 5.1.4 Sektorföreträdarna får ett gemensamt sektorperspektiv på verkligheten

Norell menar att:

"Vi har konstaterat att det i många fall fordras särskild kunskap och kompetens för att klara de uppgifter som anförtratts offentlig sektor. Tjänstemän, och särskilt experter och specialister, kan uppfattas som försvarare av ett professionellt intresse, dvs för att den kunskap och de erfarenheter som etablerats inom särskilda ämnesområden tillvaratas" (Norell 1989, s. 17).

De tjänstemän som är företrädare för en sektor har ofta en gemensam bakgrund i en speciell utbildning. Beroende på hur länge respektive sektor existerat som ett speciellt sakområde, kan professionaliseringen ha hunnit olika långt. Jag uppfattar att de fysiska planerarna med bakgrund i arkitektutbildningen hunnit långt i sin professionalisering. Inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna har uppgifterna förändrats tämligen nyligen så att ansvaret nu omfattar både de traditionella hälsoskyddsärendena (livsmedelskontroll m.m.) och miljökontroll bl.a. av industrins miljöpåverkan. Av fallstudierna att döma verkar miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna ha etablerat sig väl som profession (man agerar kraftfullt och framgångsrikt för sitt sektorperspektiv). Möjligen kan man uppfatta att de inte har etablerat sig lika väl som profession inom den kommunala organisationen. Arkitektplanernas motsträviga förhållningssätt till den miljökritik som riktades mot planförslagen kan tyda på att de inte

tog kritiken från miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna riktigt på allvar. Många planförslag genomgick därför flera successiva anpassningar till miljökritiken. Vi har också sett av fallstudierna att socialnämndernas tjänstemän i liten utsträckning bevakar de sociala aspekterna på samhällsplaneringen vilket socialtjänstlagen ålägger dem. Även detta är en nyligen påförd arbetsuppgift som också i väsentliga delar skiljer sig från de traditionella individriktade vård- och omsorgsuppgifterna. Den tidigare etablerade specialiseringen stämmer inte längre överens med de krav som lagstiftningen ställer på sektorföreträdarna. En gemensam utbildning skapar grunden för en gemensam syn på samhällsfrågorna. Wibergs beskrivning av den renodlade expertrollen (Wiberg 1987, s. 54-63) betonar det speciella sakområde inom vilket experten upplever sig tillhöra en kunskapselit. De kommunala sektorernas inordning i och uppbyggnad efter ett ofta hierarkiskt system hjälper till att förstärka ett gemensamt sektorperspektiv bland tjänstemännen.

För politikerna i en nämnd eller styrelse samverkar många faktorer till att även de med tiden ska förvärva ett speciellt sektorperspektiv på verkligheten. För det första placerar de politiska partierna sina medlemmar i den kommunala organisationen efter vilka intressen medlemmarna visat. Mina egna erfarenheter av mångårig verksamhet i ett partis valberedning har givit en entydig bild av att man bland medlemmarna letar efter exempelvis en miljöintresserad, som gärna ska vara medlem också i någon miljöanknuten organisation eller aktionsgrupp för att bekläda posten som politiker i en miljö- och hälsoskyddsnämnd. En valberednings strävan går alltså ut på att försöka hitta den som man uppfattar redan har ett passande sektorsperspektiv på verkligheten. Dessutom är det min erfarenhet att partimedlemmar, om de bestämmer sig för att acceptera ett kommunalpolitiskt uppdrag, väljer detta utifrån eget intresse och egna förkunskaper. Om man ska ta ett politiskt uppdrag tar man inte vilket som helst utan ett där ens egen speciella kunskap, erfarenhet och intresse kan användas kreativt.

För det andra så förvärvas den speciella sektorns perspektiv på verkligheten genom att nämndpolitikerna ju möter den del av verkligheten som kräver hans värdering och ställningstagande utifrån sektorns verksamhet.

För det tredje så överförs tjänstemännens perspektiv successivt till politikerna i och med att tjänstemännen både definierar problem, föreslår lösningar, i bästa fall konsekvensbeskriver lösningarna och slutligen lämnar förslag till beslut (se vidare Reneland 1985, Brunsson & Jönsson 1981

och Brunsson 1981). Sällan framför tjänstemännen flera alternativa lösningar, svarande mot olika grundläggande värderingar, på problem. Politiker-  
nas, och nyanställda tjänstemäns, möjligheter att värja sig mot sektorns inriktning mot ett gemensamt perspektiv är bl.a. avhängigt om konkurrerande perspektiv tillåts komma fram i form av olika alternativa lösningar på givna problem eller i form av olika problemuppfattningar. Med tiden är det svårt för en politiker att vidmakthålla ett annat perspektiv än det förvaltningen reproducerar. Bland politiker heter det att det tar en mandatperiod innan man förstår problemen och kan börja arbeta effektivt. Dvs. innan man har slutat att framföra åsikter som i grundläggande värderingar strider mot förvaltningens och de mer "erfarna" politikernas. Dvs. innan man har anpassats till sektorperspektivet.

Det ovan presenterade synsättet på hur i olika nämnder och styrelser såväl politiker från olika partier som tjänstemännen successivt förvärvar ett gemensamt sektorperspektiv på verkligheten, skiljer sig radikalt från gängse sätt att beskriva det politiska beslutsfattandet. För ekonomerna har det legat nära till hands att jämföra det politiska beslutsfattandet med beslutsfattandet inom företag. I ögonenfallande skillnader som betonas med en sådan utgångspunkt uttrycker Brunsson & Jönsson bra:

"Principen bakom både rekrytering och organisation är att olika synsätt och intressen skall representeras så att konflikter och oenighet kan göras tydliga i organisationen. I privata företag är den grundläggande organisationsprincipen enighet.... I politiken är ideologin ofta den omvända; uppgiften är att påvisa det felaktiga i majoritetens politik och enigheten behöver bara gälla vissa allmänna spelregler för hur beslutsfattandet skall gå till. Flera världsbilder eller 'myter' skall leva jämsides i organisationen.... I en politisk organisation är det normalt att motstridande information presenteras fortlöpande, även i beslutsprocessens slutskede och under genomförandet av besluten" (Brunsson & Jönsson 1979, s. 12-13).

Mitt synsätt betonar att motsättningar främst finns mellan olika sektorföreträdande politiker och tjänstemän och inte mellan företrädare för olika politiska partier inom samma nämnd. Detta är ett synsätt som har sin grund i de studerade fallen. Det finns all anledning att revidera den av Brunsson och Jönsson redovisade bilden av politiskt beslutsfattande som institutionaliserad konflikt baserad på olika partier. Den bilden gäller främst teorin för politiskt beslutsfattande, inte den praktiska verksamheten.



Som beträffande alla studier av kommunal verksamhet skiljer sig förhållandena en del mellan stora kommuner och små kommuner. Ju större en kommun är desto tydligare är sektoruppdelningen och därmed sektorperspektivet. I den lilla kommunen med få tjänstemän och kanske gemensamt fika- och lunchrum finns det goda förutsättningar att olika sektorföreträdare möts ofta och därvid utbyter erfarenheter av och värderingar om den kommunala verksamheten. På så sätt kan sektorperspektiven mötas i vardagen och därmed i viss mån anpassas till varandra. I bästa fall kan ett gemensamt kommunperspektiv utvecklas. Med kommunperspektiv menar jag då ett koncensusperspektiv på den kommunala verksamheten. I den lilla kommunen finns egentligen inga kollegor att utveckla sektorperspektivet med. Även i fallstudierna syns skillnaden mellan små och stora kommuner. Materialet blir dock så begränsat vid denna uppdelning att alltför vittgående slutsatser inte ska dras. Som små kommuner i fallstudien betecknar jag Burlöv (ca 14.000 inv.), Trelleborg (ca 35.000 inv.), Älmhult (ca 16.000 inv.), Ale (ca 24.000 inv.) och Bollnäs (ca 28.000 inv.). I dessa små kommuner har miljö- och hälsoskyddsnämnderna i 4 av 9 yttranden (45%) godkänt planförslagen, i 3 yttranden godkänt med förbehåll (33%) och i 2 yttranden avslagit planförslagen (22%). Motsvarande procenttal för hela fallstudien är 23% godkännande, 42% godkännande med förbehåll och 35% avslag. I de små kommunerna var miljö- och hälsoskyddsnämnderna ungefär dubbelt så benägna att godkänna byggnadsnämndernas planförslag jämfört med genomsnittet för hela studien.

#### 5.1.5 Aktörerna är både sändare och mottagare av information

Förhållandet mellan tjänstemän och politiker har ibland beskrivits i termer av sändare och mottagare av information. Brunsson hävdar, inspirerad av Zajonc, att den "som förväntar sig att uppträda som sändare av information har en mera komplex, organiserad och sammanhängande kognitiv bild än den som väntar sig vara mottagare av information" (Brunsson 1981, s. 82). Även Wiberg anlägger ett sändare-mottagare-perspektiv (Wiberg 1987). Detta synsätt beskriver bra olika karaktäristiska drag hos tjänstemännen som sändare av information och politikerna som mottagare. Men bilden är mer komplicerad än så. Visst uppträder exempelvis byggnadsnämndens tjänstemän som sändare gentemot byggnadsnämndens politiker. Dock har det skedat föregåtts av att den eller de tjänstemän (eventuellt politiker) som definierat problemet uppträtt som sändare gentemot den eller de tjänstemän som ska handlägga ärendet och finna



lösningar på problemet. Den handläggande tjänstemannen kommer i ett senare skede att uppträda som sändare av sin lösning gentemot kontorsledningen för att få accepterat att föra fram lösningen till nämnden för politisk behandling. I bästa fall uppträder någon eller några politiker som sändare gentemot såväl tjänstemän som andra politiker vid behandlingen av ärendet. Detta förändrar inte det grundläggande i att tjänstemän i allmänhet uppträder som sändare och politiker i allmänhet som mottagare av information. Bilden nyanseras endast.

Också när byggnadsnämnden fattat beslut om att efterhöra andra förvaltningars eller nämnders synpunkter på ärendet genom remissförfarande, uppträder den handläggande tjänstemannen (och i viss mån hela kontoret och nämnden) som sändare gentemot andra remissinstanser som är mottagare av informationen. Själva remissförfarandet innebär dock att remissinstanserna, exempelvis andra nämnder/styrelser, länsstyrelsen och sakägare, i och med utarbetandet av sitt remissvar också iklätt sig rollen av sändare gentemot byggnadsnämndens handläggande tjänsteman (i viss mån hela kontoret och nämnden) som uppträder som mottagare. Denna process upprepas flera gånger med åtföljande rollförändring för de inblandade aktörerna.

Handläggande tjänsteman på byggnadsnämnden, som ju investerat mest av värderingar och prestige i "sin" lösning, har en speciell roll. Samtidigt som han/hon i stort styr vilka argument som kan hanteras i planeringsprocessen, genom att ta med eller undvika kunskap, sakförhållanden och värderingar och därmed är en utpräglad sändare är det han/hon som står som mottagare av all den kritik som riktas från en stor mängd remissinstanser. Han/hon ska bemöta kritiken och kanske ändra "sitt" förslag så att viss kritik undanröjes. Det är säkert en svår process att ändra roll från att ha varit en utpräglad sändare till att bli en utpräglad mottagare. Jag tycker mig också i fallstudierna sett en tendens hos handläggande tjänstemän till att streta emot och en vilja till att förändra så lite som möjligt. Ofta har planprocessen fått genomlöpas flera gånger av just den anledningen att planförslaget inte förändrats tillräckligt för att undanröja den viktiga kritiken. I flera planprocesser ändrades planförslaget successivt i syfte att minska den kritik som riktades mot det. Det gällde framför allt kv. Rostugnen Stockholm, Sege by Burlöv och Södra Trädgården Mölndal. Fallstudierna visar också på att byggnadsnämnden som aktör i stor utsträckning argumenterade defensivt. Man försvarade "sitt" förslag och stretade emot när remissinstanserna önskade förändringar.

## 5.1.6 Kommentar

I den förra rapporten konstruerade jag en modell för att beskriva karaktäristiska drag i den kommunala beslutsmiljön (Reneland 1989, s. 193-105). Nedan redovisas den för denna studie väsentliga informationen i modellen.

		POLITIKER					TJÄNSTEMANNAPROF.		
		VPK	S	C	Fp	M	X	Y	Z
EX NÄMNDER/ STYRELSER	Fast.n			5		2	1	3	4
	MHn								
	Bn								
	Ks	6						7	
EX PÅ ROLLER	Mynd.								
	Kons.								
	Utred Prod.		8					9	

Figur 5.1  
Karaktäristiska  
drag i den kom-  
munala besluts-  
miljön.

(1) För de två huvudgrupperna av kommunala aktörer, politiker och tjänstemän, har fallstudierna visat att det inte finns några större skillnader i deras ställningstaganden i de studerade planprocesserna. I stället är det så att politikerna och tjänstemännen knutna till samma nämnd eller styrelse har en gemensam syn på den kommunala verksamheten, trots att de som aktörer delvis har olika ansvar, uppgifter, tid, kunskap m.m. Det har heller inte visat sig att en ståndpunkt intagen vid en tjänstemannaberedning senare har övergivits vid den politiska prövningen.

(2) Inom huvudgruppen politiker finns de olika politiska partierna som uttryck för olika värdemässiga ställningstaganden. Fallstudierna har visat att dessa endast i undantagsfall tagit sig uttryck i planprocesserna, vilka istället präglats av konsensus. I stadsplaneprocessen för bostäder Sege by i Burlövs kommun, som präglades av politiska motsättningar, hade de borgerliga

partierna bundit upp sitt ställningstagande i ett översiktsplaneärende som föregick den studerade stadsplanen. Stadsplaneprocessen för bostäder Jarlaberg i Nacka kommun avviker markant från de andra i studien. Här fanns faktiskt politiskt grundade motsättningar i byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och även i länsstyrelsen och statens planverk. I förhållande till fallstudiernas karaktär av politiskt kontroversiella beslutsärenden, som bl.a. behandlade de ekonomiska villkoren för företag och risker för människors hälsa och säkerhet, måste ändå de manifesterade politiska motsättningarna betraktas som ringa.

(3) Det faktum att tjänstemännen inom samma förvaltning kan ha olika professionell bakgrund synes inte ha inverkat på vare sig viljan eller förmågan att hantera de aktuella ärendena. En stor osäkerhet vidlåter materialet i detta avseende då kommunala handlingar och protokoll mycket sällan redovisar olika ställningstaganden bland tjänstemännen.

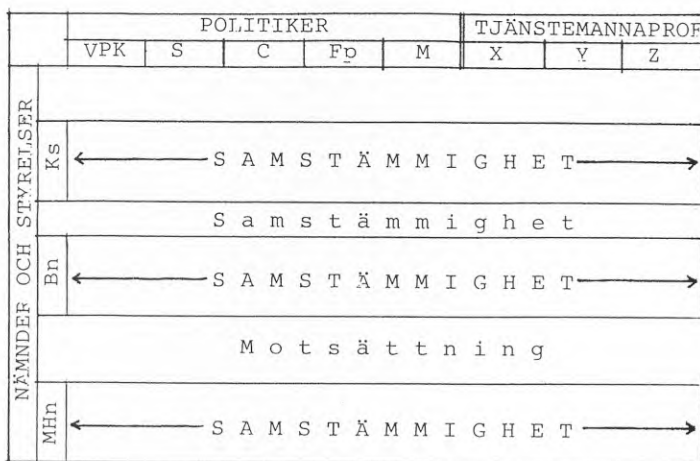
(4) och (5) De rent individuella förutsättningarna hos såväl politiker som tjänstemän för fallens behandling synes heller inte ha spelat någon större roll i beslutsprocesserna. Även i detta avseende är de kommunala handlingarna och protokollen otillräckliga för att erhålla en djup kunskap. Förekomsten av "starka män och kvinnor" i kommunerna har inte kunnat kartläggas. I ett fall har tillfälligheter dock givit information som pekar i riktning mot att de individuella förutsättningarna varit av betydelse för en politikers ställningstagande. Det gäller den moderata ledamoten av byggnadsnämnden som tillika var direktör vid Trelleborg AB, ett faktum som fick honom att inta en mot övriga politiker avvikande inställning.

(6) och (7) Såväl politiker som tjänstemän ingår i ett organisatoriskt sammanhang som definierar dem som företrädare för speciella sektorintressen, ofta reglerade i speciallagstiftning och institutionaliserad i de kommunala nämnderna och styrelserna. Såsom redogjorts för ovan har jag funnit att det gemensamma sektorperspektivet på den kommunala verksamheten är mycket starkt. Fallstudierna har visat att byggnadsnämnden har ett perspektiv som skiljer sig markant från miljö- och hälsoskyddsnämnden medan kommunstyrelsen har ett perspektiv som överensstämmer med byggnadsnämndens.

(8) och (9) Inom en och samma förvaltning finns olika yrkesroller för tjänstemännen. Ofta hänger yrkesroll och professionalisering ihop. Jag uppfattar att socialnämndernas tjänstemän har en

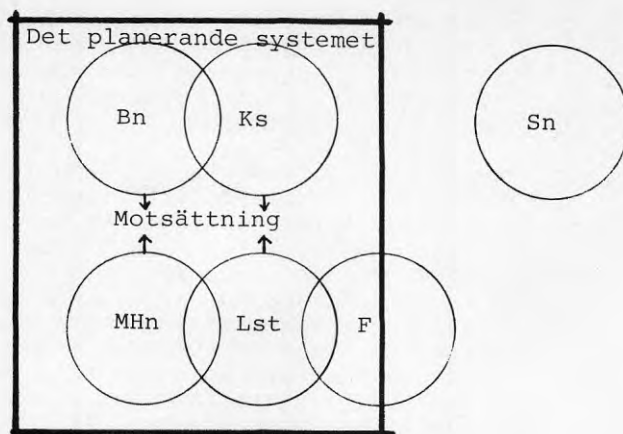
lång tradition av arbete med individriktad omsorg, vilket också har en motsvarighet i utbildningens innehåll. Socialtjänstlagen har dock anvisat också en ny roll inom samhällsplaneringen. Av fallstudierna att döma har socialarbetarna ännu inte accepterat eller funnit sig tillrätta i denna nya roll. Främst kanske detta berott på att några av de studerade planeringsprocesserna ägt rum innan socialtjänstlagen trädde i kraft. Men det kan kanske också bero på avsaknaden av för den nya rollen adekvat utbildning.

Den bild av den kommunala besluts miljön som fallstudierna visat på sammanfattas nedan.



Figur 5.2  
I fallstudierna redovisade karaktäristiska drag i den kommunala besluts miljön.

De studerade aktörerna förhåller sig dels till varandra, som visats i figuren ovan, och dels till det planerande systemet enligt byggnadslagen och byggnadsstadgan. Jag har redan konstaterat att byggnadsnämnderna och kommunstyrelserna i sina ställningstaganden till markanvändningsförändringarna var mycket samstämmiga. Detsamma gällde för miljö- och hälsoskyddsnämnderna, länsstyrelserna och företagen. Mellan dessa två grupper av aktörer finns dock stora skillnader i ställningstagandena. Företagen är i egenskap av sakägare, enligt byggnadslagstiftningen, delvis en aktör inom planeringsprocessen och delvis en intressent utanför processen. Socialnämnderna är visserligen, som kommunal nämnd, en aktör inom planeringsprocessen men de har i liten utsträckning i de studerade fallen tagit på sig den delvis nya rollen att ta ställning till studiens kärnfråga som är förändrad markanvändning i en miljöfarlig verksamhets influensområde. Hur de studerade aktörerna förhåller sig tillvarandra och till det planerande systemet redovisas i nedanstående figur.



Figur 5.3  
De studerade  
aktörernas för-  
hållande till  
varandra och  
till det plane-  
rande systemet  
enligt BL/BS.

## 5.2 Om planprocesser

### 5.2.1 Erfarenheter av fallstudierna

Markanvändningsförändringsprocesserna i de studerade fallen var olika i flera avseenden. I ett fall (Södra Trädgården, Mölndal) framställdes två planalternativ för samtidig behandling. Det var i mitten av planprocessen. Beträffande servicehuset i Bohus centrum studerades vid ett tillfälle några olika alternativa lokaliseringar av detta. I alla andra fall framlade byggnadsnämnderna endast ett förslag åt gången för remissinstansernas utlåtanden. I flera planprocesser ändrades planförslaget successivt i syfte att minska den kritik som riktades mot det. I några planprocesser utgick man från översiktliga eller programmatiska ställningstaganden som beträffande Sege by Burlöv, Sickla industriområde Nacka, Äspered Göteborg, Jarlaberg Nacka och kv. Idet Linköping. Stadsplanerna för kv. Innerstaden Trelleborg och Servicehuset Ale fullföljdes inte. Stadsplanerna för kv. Harven Trelleborg, kv. Dacke Älmhult och Kilafors Bollnäs fastställdes aldrig av länsstyrelsen.

I alla dessa planprocesser har kommunfullmäktige, såsom byggnadslagen och byggnadsstadgan föreskrev, varit det formellt ansvariga beslutsorganet medan byggnadsnämnden fungerat såsom en styrgrupp med ansvar för planprojektets genomförande. Det praktiska planeringsarbetet har i allmänhet genomförts av någon eller några planarkitekter vid stadsbyggnadskontoret.

Det gängse sättet att beskriva planeringsprocesser är att beskriva dem i ett rationalistiskt perspektiv med start i ett program, där politikererna formulerat målen för planeringsuppgiften



via tjänstemännens framtagande av olika alternativa lösningar på programmet och deras bedömningar av alternativens konsekvenser, mot bakgrund av vilka politikerna gör sitt val av förslag för genomförande.

Man kan konstatera att de planeringsprocesser som studerats i detta projekt inte överensstämmer med den gängse föreställningen av hur en planeringsprocess ska gå till. Endast sällan arbetas med program, endast i två fall med alternativ, konsekvensbedömningarna har gjorts i form av remissbehandlingar och mest iögonfallande är att processen har genomlöpts flera gånger med en successiv anpassning av projektet till den formulerade kritiken. Tydligt är att den rationalistiska synen på planeringsprocessen dåligt stämmer överens med hur planeringsprocesserna gått till i verkligheten.

#### 5.2.2 De studerade fallen hanterade strategiska frågor

Av fallstudierna har vi sett att det som av planarkitekten och/eller byggnadsnämnden bedömts vara ett planarbete för bostäder, under processens gång visat sig också vara en fråga om huruvida det aktuella området skulle bebyggas överhuvudtaget. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna, länsstyrelserna och företagen var de aktörer som i de flesta fallen uppmärksammade byggnadsnämnderna på detta förhållande. Förutsättningarna för planarbetet förändrades drastiskt och på ett av byggnadsnämnderna icke förutsett sätt. Jag har tidigare karakteriserat frågan om planområdet ska bebyggas som en strategisk fråga. Med detta har jag velat skilja ut denna fråga, eftersom den ingår i ett komplext mönster av andra med den sammanlänkade beslut. Även om det inte är möjligt att beskriva i detalj vilka frågor eller beslut det är som hänger ihop så är det uppenbart att den avsedda planläggningen för bostäder, som jag kallar för en genomförandefråga, är mindre komplex och i mindre utsträckning sammanlänkad med andra beslut. Frågan för planeraren och politikerna inskränks till: "Hur ska området planläggas för bostäder?" inte också "Ska området överhuvudtaget planläggas för bostäder?".

Friend och Hickling är lika otydliga som jag på denna punkt:

"This concept of strategic choice indicates no more than a readiness to look for patterns of connectedness between decisions in a manner that is selective and judgemental...". (Friend & Hickling 1987, s.3).



Ofta, men inte alltid, kan man karaktärisera strategiska beslut med att de är i hög grad sammanlänkade med andra beslut och att de har konsekvenser för lång tid framåt. Med avseende på kommunalt beslutsfattande innebär sammanlänkningen med andra beslut ofta att flera olika sektorer berörs av frågan. Det kan vara så att sektorernas rättighet och skyldighet att agera bestäms av berörd lagstiftning såsom beträffande de studerade fallen. Jag skulle också vilja tillägga att politiker (och tjänstemän) själva i stor utsträckning kan välja att behandla ett beslut som ett strategiskt beslut eller som ett genomförandebeslut. Jag vill alltså föra över avgörandet till en politisk nivå. Jag ser urskiljandet av strategiska beslut, om än på ett tydligt sätt, som en fråga om politisk prioritering mellan olika beslut. Väljer man att behandla ett beslut som ett strategiskt beslut får det en högre grad av prioritet eller vikt än en fråga som behandlas som en genomförandefråga.

### 5.2.3 En erfarenhet av att planera en strategisk planprocess

För många år sedan, hösten 1970, hade jag i samband med ett programarbete för Regionplanen för södra Kalmar län anledning att fundera över hur en planeringsprocess styrd av en regionplanestyrelse och på uppdrag av en regionplanefullmäktige skulle se ut (Reneland 1971). Uppenbart var det i liten utsträckning fråga om att genomföra markanvändningsförändringar. Det var ju något som de i regionplaneförbundet ingående kommunerna själva beslutade om i särskild ordning. I stället föreföll planarbetet att vara politikskapande och därför var processen viktigare än slutprodukten, planen. Planeringsprocessen borde få drag av successiv inlärning både för planförfattaren och för de inblandade politikerna i regionplanestyrelse och regionplanefullmäktige.

I programarbetet beskrev jag en process i tre etapper. Varje etapp hade sin utgångspunkt i ett program innehållande målsättningar, arbetsschema, beskrivning av planinnehåll och tidplan. Under respektive etapp skulle programmet kontinuerligt bearbetas samtidigt som programmet för hela regionplaneprocessen även det bearbetades i en inlärningsprocess. Varje etapp skulle leda fram till utarbetande av flera alternativa principskisser, vilka skulle remissbehandlas och på så sätt få sina konsekvenser bedömda som underlag för val av principskiss med tillhörande målsättning för vidare bearbetning. Akuta regionala frågor, såsom lokalisering av riksväg 25, lokalisering av en stormarknad, m.fl. avsågs att behand-

las parallellt med regionplaneprocessen och i särskild ordning.

Jag ser detta programarbete som ett, för min del, första försök att beskriva en strategisk politikskapande planeringsprocess med stort inslag av inläring i motsättning till den då förhärskande rationalistiska mål - medelsynen på planeringen.

#### 5.2.4 Strategic Choice Approach

Under 1970-och 80-talen har många författare kritiserat det rationalistiska planeringsperspektivet och gjort försök att formulera andra mer verklighetsnära planprocessbeskrivningar. I stället för att själv beskriva kriterier för en sådan planprocess ska jag i korthet redogöra för en av dessa, "the Strategic Choice Approach" SCA, som utarbetades vid Institute for Operational Research i London (bl.a. Friend & Jessop 1977 och Friend & Hickling 1987). På svenska finns beskrivningar hos bl.a. "Planera med osäkerheter!" (Strömberg 1986) och "Kommunala energistrategier" (Hagson & Reneland 1989). Nedanstående beskrivning följer i huvudsak framställningen i dessa skrifter.

SCA kan ses som en reaktion, med sina rötter i hur planering går till i verkligheten, mot idealiserade modeller för hur planering borde gå till. En viktig erfarenhet är att många planeringsproblem hänger ihop med varandra. De fall som denna studie behandlar visar detta. Det som i de flesta fall startat som en renodlad markanvändningsplanering för att få fram bostäder har varit starkt kopplat till ett näraliggande företags miljöpåverkan och ekonomiska villkor.

SCA accepterar att en planeringsprocess inte startar med ett program, vilket vi sett att det inte alltid gällde beträffande fallstudierna. Planeringsprocessen kan starta med ett förslag till lösning istället och planeringen studerar vilka konsekvenser den föreslagna lösningen får, vilka problem som löses och vilka som skapas. Planeringsprocessen låter sig med detta synsätt inte avbildas som en linjär räkka moment från starten i program till avslutningens valda alternativ utan bättre som en kontinuerlig spiral där varje varv innehåller de fyra momenten: Problem-beskrivning/målformulering, alternativa lösningar, utvärdering/konsekvensbeskrivning samt valt alternativ/lösning. De skillnader i synsätt som man velat betona är att medan i den linjära modellen varje skede är avgränsat och resulterar i en slutprodukt, ett program, redovisning av alternativ, konsekvensbedömning av alternativ

eller valt alternativ, så är i SCA ett varv, med alla fyra huvudmomenten i den kontinuerliga planeringsspiralen den naturliga avgränsningen. Ett varv i planeringsspiralen, där de fyra huvudmomenten kan tas i vilken ordning som helst, resulterar i att det för tillfället finns angivet såväl problem/mål som lösning. Produkten är inte en plan utan tillfälliga beslutspaket i vilka anges vad som har gjorts och vad som ska göras och vilka insikter som erhållits. I denna studies fallstudieprocesser har vi sett exempel på hur planeringsprocessen på ett sådant sätt som SCA beskriver har avkastat tillfälliga markanvändningsförslag men också industribullerutredningar, luftföroreningsanalyser m.m. samt givetvis förändringar i planbeskrivningar som visat på nya insikter hos planförfattarna.

SCA tillåter och förutsätter att det ursprungligen ställda förslaget eller formulerade problemet successivt skärps och konkretiseras under planeringsprocessen och att detta sker mot bakgrund av de insikter som vinnas om vad som är politiskt önskvärt och vad som är praktiskt möjligt att genomföra. Även detta har vi sett exempel på i fallstudieprocesserna i form av bl.a. byggnadsnämndernas tillmötesgående av företagens, miljö- och hälsoskyddsnämndernas och länsstyrelsernas synpunkter. Successivt har planeringsprocessen i de flesta fallen lett fram till mer komplexa och konkreta beskrivningar av problemen än de man startade med och genom detta oftast gett förutsättningar för av alla aktörer accepterade kompromisser.

Den organisation som SCA beskriver är en flexibel organisation, där olika grupper kan bildas och upplösas under planeringens gång. Beträffande nedanstående indelning i typiska roller i relation till beslutsprocessen har jag anlitat källan "Planning Under Pressure - The Strategic Choice Approach:

- "- those who are *accountable* for the decisions to be taken in a broadly political way;
- those who are directly *responsible* for guiding the conduct of the decision-making process, at a managerial or senior professional level;
- those to whom periodic *reference* should be made because they have roles in other fields of decision-making which are instrumental in this case;
- those who fill a *representative* role in relation to specific interests which may be affected by the decisions;

- those who are *stakeholders* in the sense that they will be directly impact by the decisions." (Friend & Hickling 1987, s. 267)

Som överföring av begreppen till svenska begrepp skulle jag vilja föreslå följande:

- De som är *formella beslutsfattare* (accountable) för planeringen. Författarna använder både begreppet "formally accountable" och begreppet "decision-takers" för att beskriva funktionen. Beträffande svensk fysisk planering liksom i fråga om de här studerade fallen har kommunfullmäktige en sådan roll.

- De som fungerar som *styrgrupp* (responsible) för planeringen. Författarna använder begrepp som "guiding" och "steering" för att beskriva hur denna grupp är tekniskt ansvarig för planeringens genomförande. Detta är en för varje projekt speciellt tillsatt grupp med representanter från olika av planeringen berörda. I de studerade fallen har byggnadsnämnderna i enlighet med lagstiftningen fungerat som denna styrgrupp utan att ha haft den i SCA föreslagna tvärssektoriella sammansättning.

- De som uppträder i planeringsprocessen som *aktörer* (reference). Författarna beskriver gruppen som de vilkas samarbete är nödvändigt för att planeringens förslag ska kunna förverkligas. Beträffande svensk fysisk planering är det fråga om de kommunala förvaltningarna/nämnderna/styrelserna, länsstyrelsen och andra samråds- och remissinstanser. I de studerade fallen borde också berörda företag räknas dit.

- De genom vilka en speciell grupps politiska intressen tillvaratas kallar jag *intressenter* (representative). Det kan vara exempelvis Motor-männens riksförbund, de politiska partierna m.fl.

- De som direkt kommer att påverkas av planen kallar jag *brukare* (stakeholder). Författarna exemplifierar kategorin med boende och kunder.

SCA särskiljer alltså de som är berörda av och formellt har en roll i planeringsprocessen i enlighet med lagstiftningen (aktörer), från de som endast är berörda men som genom en speciell utformning av planeringsprocessen också kan ges en roll (intressenter och brukare). Ett av målen för SCA är just att ge dessa en aktiv roll i planeringsprocessen. I våra studerade fall skedde en stor del av aktörernas argumentering utifrån hänsynstagande till den brukargrupp som kommande boende i de planerade områdena skulle utgöra även om brukargruppen som sådan inte deltog i planeringsprocessen.

En speciell roll spelar den *arbetsgrupp*, som har att praktiskt genomföra den aktuella planeringen. Den arbetar med en speciell arbetsuppgift under en begränsad men ansenlig tidsrymd, flera månader. Inom arbetsgruppen urskiljer författarna en *kärngrupp*, som bedriver det egentliga dagliga praktiska samordningen av aktiviteter och grupper. Denna kärngrupp kan ibland utgöras av en enda person, *processledaren*. Även i de fall det finns en kärngrupp anser författarna att det kan vara nödvändigt med en processledare.

SCA betonar de osäkerheter under vilka beslutsfattandet sker. Man redovisar också olika tekniker för planering och beslutsfattande, som det skulle föra alltför långt att gå in på i denna studie. Ovanstående framställning har koncentrerats till SCA:s kritik av den rationalistiska planeringen, dess syn på den strategiska planeringen samt i vilka (tvärsektoriella) organisatoriska former den strategiska planeringen kan bedrivas.

### 5.3 Miljökrav i planeringsprocessen

#### 5.3.1 Erfarenheter av fallstudierna

Erfarenheterna av fallstudierna innebär klara begränsningar till sådana miljökrav som gäller för markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet. Givetvis kan andra former av beskrivningar och mål än de som gäller just den miljöfarliga verksamhetens karaktär och influens diskuteras, men det görs inte här. I de studerade fallen framfördes inom kategorin auktoritetsargument många hänvisningar till existerande gränsvärden och riktvärden. Det kan därför finnas anledning att något beröra skillnaden mellan dem. Westerlund menar att det i diskussionen om miljökrav finns en strikt skillnad mellan gränsvärden och riktvärden.

"Gränsvärde är ett sådant som helt enkelt inte får överskridas. Riktvärde som det numera tolkas kan få överskridas utan att just överskridandet som sådant är brottsligt, men däremot är företagaren skyldig vidta olika åtgärder vid ett överskridande och denna handlingsplikt är straffsanktionerad" (Westerlund 1988, s. 47).

För närvarande pågår en översyn av miljöskyddslagstiftningen (Dir 1989:32) i syfte att utreda om det skulle vara till fördel för miljövårdsarbetet att generellt eller för vissa branscher eller för utsläpp av skadliga ämnen införa gränsvärden/normregler till stöd för prövning enligt miljöskyddslagen. Det finns anledning att för-



moda att ett större inslag av gränsvärden kommer att införas i miljöskyddslagsstiftningen. För närvarande är det också möjligt att i detaljplanen i enlighet med 5 kap. 7 § PBL, om det finns särskilda skäl, införa högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen.

Som nämnts framfördes i de studerade fallen bland auktoritetsargumenten många hänvisningar till riktlinjer. Det gäller statens naturvårdsverks riktlinjer för externt industribuller och socialstyrelsens, statens planverks och statens naturvårdsverks "Plats för arbete - omgivningspåverkan". Statens naturvårdsverks riktlinjer för CO, NO<sub>2</sub>, O<sub>x</sub> och SO<sub>2</sub>, grundat på riksdagens miljöpolitiska beslut 1989, utgavs så nyligen att de inte berördes i fallstudierna. De aktörer som använde sig av dessa riktlinjer i sin argumentering, främst miljö- och hälsoskyddsnämnden och länsstyrelsen, gav dem betydelse av gränsvärden. Som exempel kan nämnas hälso- och miljövårdsnämndens i Umeå yttrande över förslaget till stadsplan för universitetsområdet Ålidhem:  
"Hälso- och miljövårdsnämnden föreslås tillstyrka planförslaget under förutsättning

---

att SNV:s publ 1978:5 angående externt industribuller följs." (1983-03-10).

Ett godkännande av planen gjordes med andra ord avhängigt att riktlinjen uppfylldes. Detta är naturligt i en situation där aktören saknar tillgång till gränsvärden/kvalitetsnormer. Jag anser att i en strategisk planeringsprocess inom en miljöfarlig verksamhets influensområde bör sådana existerande riktlinjer tillämpas som gränsvärden. Planeringen skall inte komma till stånd om det är så att riktlinjerna kommer att överskridas. Det är på det sättet som aktörerna miljö- och hälsoskyddsnämnderna och länsstyrelserna, vilka tillika haft myndighetsroller, har sett på riktlinjerna i de studerade fallen.

### 5.3.2 Miljövårdsprogram

Detta är en verksamhet som nyligen startat i kommunerna och som efter naturvårdsverkets information och förslag till uppläggning (Naturvårdsverket 1987) kan väntas få tillämpning som en del av kommunernas planering. Vad naturvårdsverket önskar se är ett av kommunstyrelse eller kommunfullmäktige initierat och beslutat, sektorövergripande miljövårdsprogram, vilkets innehåll beskrivs på följande sätt:



"Presentationen bör inledas med en *allmän beskrivning* av sakområdet. I de fall t ex riksdag och/eller regering gett uttryck för vissa allmänna mål inom området är det lämpligt att behandla dessa i den allmänna beskrivningen. De viktigaste lagarna som reglerar aktiviteterna inom området kan omnämnas.

I en följande redovisning beskrivs både *de nuvarande förhållandena och utvecklingstendenser-/prognoser* för utnyttjande och belastning....

För att senare kunna bedöma behovet av åtgärder inom sakområdet bör kommunen ställa upp *planeringsmål* på kort och på lång sikt.

Mot bakgrund av dessa mål och nuvarande förhållanden/prognoser görs en *analys av miljön i förhållande till målen*. Analysera också orsakerna till att målen eventuellt inte uppfyllts.

Sedan graden av måluppfyllelse klarlagts beskrivs också vad som måste göras för att kommunen ska nå målen. Beskrivningen mynnar ut i ett *förslag till åtgärder*. Förslaget bör vara angelägenhetsgraderat och innehålla tidplan och kostnadsberäkning.

Slutligen beskrivs hur *kontroll och uppföljning* ska ske". (Naturvårdsverket 1987, s. 18-19).

Den allt sämre miljön och miljöfrågornas höga prioritet i den allmänna debatten och hos de politiska partierna, talar för att miljövärdprogram, troligtvis inspirerade av naturvårdsverkets förslag till uppläggning, kan bli ett vanligt inslag i den kommunala strategiska planeringen. Den praktiska användningen av miljövärdprogram kommer dock att vara starkt beroende av vilken ställning som statsmakterna kommer att ta till den nyligen föreslagna lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar. För de senare redogörs nedan.

### 5.3.3 Miljökonsekvensbeskrivningar

I syfte att göra diskussionen om miljökrav i planeringsprocessen mer fullständig redogörs här för den utredning om miljökonsekvensbeskrivningar som statens naturvårdsverk och Boverket nyligen (1990-06-01) färdigställt på uppdrag av regeringen. I den gäller frågan:

"hur miljökonsekvensbeskrivningar på ett verkningfullt sätt kan komma till användning i samhället i stort vad gäller olika planerings- och beslutsprocesser som är av väsentlig betydelse för miljön och hushållningen med naturresurser,

samt i vilka former m m detta lämpligen kan och bör ske." (Boverket 1990a, s.2).

Perspektivet är alltså vidare än i föreliggande studie där företaget behandlas som en förutsättning för en markanvändningsförändring som i allmänhet för in boende i verksamhetens influensområde. Utredningen innehåller en redovisning av internationella erfarenheter av användning av miljökonsekvensbeskrivningar samt en genomgång av miljökonsekvensbeskrivningsliknande krav i berörd svensk lagstiftning. Nedan redogörs för de delar av utredningen som behandlar för vår studie relevanta överväganden. Således utelämnas bl.a. miljökonsekvensbeskrivningar i relation till vad man kallat "övergripande politiska beslut" dvs. statliga myndigheters och affärsdrivande verks beslut liksom också vad som kallas "vissa övriga beslut och beslutssituationer" bl.a. frågor som gäller varor och produkter. Vårt intresse koncentreras till miljökonsekvensbeskrivningar i relation till vad som kallas "plan- och projektbeslut enligt nuvarande lagstiftning". Speciellt sådana som sker i enlighet med plan- och bygglagen samt miljöskyddslagen.

Utredarna poängterar inledningsvis att de miljökonsekvensbeskrivningar man föreslår ska användas som beslutsunderlag i beslutssituationer där givetvis flera andra hänsyn tas, något som också framgått av våra fallstudier. De förslag man lämnar innebär inte en utvidgning av nuvarande tillståndsplikt utan enbart specificering av det underlag som ska ingå i de planerings- och beslutsprocesser som redan idag är reglerade i lag eller annan författning. Man har heller inte gett sig in på den svåra frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning generellt ska innehålla utan istället betonat att det beror på situationen. Beträffande beslutsprocessen gör utredarna ställningstagandet:

"att regler, innebärande bl a en offentlig redovisning av miljökonsekvensbeskrivningen och en öppen process för genomförandet av denna, tjänar flera syften. En öppen process ökar trycket på beslutsfattaren att beakta berörda miljöaspekter i olika beslut. En öppen process kan också tillföra kunskap som annars kanske inte skulle ha kommit fram. Krav på processen avseende öppenhet och offentlighet är också nödvändiga för att göra förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar trovärdigt." (Boverket 1990a, s. 46-47).

Utredarna inser det svåra i att förena kravet på innehållsligt omfattande och fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar med kravet på att miljökonsekvensbeskrivningarna ska vara praktiskt användbara och genom detta lyfta fram frågor med

relevans för den speciella beslutsprocessen. Det finns heller inte något enhetligt miljöbegrepp i den svenska lagstiftningen, som skulle kunna tjäna som vägledning för innehållslig precisering. Man konstaterar dock att införandet av olika typer av tvingande kvalitets- och utsläppsnormer skulle kunna hjälpa till att fokusera miljökonsekvensbeskrivningarna mot viktiga miljöaspekter.

Utredarna, som föreslår en speciell miljökonsekvensbeskrivningslag (MKB-lag), vill också genom ändring i PBL dels ge möjligheten att i översiktsplanen redovisa de krav på en miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-lagen som behövs för att bedöma en verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön och hushållningen med naturresurser och dels kravet på att till översiktsplanen ska fogas en beskrivning av planen och dess konsekvenser med avseende på miljön enligt MKB-lagen. Man föreslår alltså att kravet på planbeskrivningen utvecklas till krav även på en miljökonsekvensbeskrivning (se vidare Boverket 1990a, s. 108). På samma sätt föreslår man en ändring av 5 kap. 10 § PBL vad gäller detaljplanebeskrivningen. Den ska utvidgas till att också innebära en miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-lagen eller krav framförda i översiktsplanen. Man nämner två skäl till att inrikta introduktionen av miljökonsekvensbeskrivningar på plansystemet:

"- att planer binder upp villkor för företag i följande led och

- att plansystemet är väl ägnat att utan större förändringar kompletteras med en miljökonsekvensbeskrivning." (Boverket 1990a, s. 65).

Man konstaterar att översiktsplanen är mycket viktig genom att vara ett forum för dialog mellan stat och kommun och därför att den är informationsbärare till andra anknutna beslut beträffande markanvändningsfrågor. Speciellt viktigt är att använda miljökonsekvensbeskrivningen i tidiga skeden av planeringsprocessen i syfte att dels ge information till och dels få information från olika aktörer. Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen bör alltså starta redan i programskedet. Man framhåller:

"Ett väsentligt mål för ett svenskt system med miljökonsekvensbeskrivning är därför att skjuta lämplighetsprövningen till mycket tidiga skeden och att utveckla översiktsplanen enligt PBL till att bli ett styrinstrument i detta avseende." (Boverket 1990a, s. 62).

Beträffande översiktsplanen ska den ju redovisa de allmänna intressen som bör beaktas, ange

grunddragen i användningen av mark- och vattenområden samt att ange kommunens handlingsinriktning. En svår fråga att ta ställning till är vem som ska avgöra vad som ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning och vem som beslutar om godkännande av densamma. Beträffande de allmänna intressena framhålls att det är särskilt viktigt att beskriva:

- "- stora opåverkade områden (enl 2 kap 2 § NRL)
- ekologisk särskilt känsliga områden (enl 2 kap 3 § NRL)
- områden som har särskilda natur- och kulturvärden (enl 2 kap 6 § NRL)
- särskilt miljöbelastade områden (från kommunens ev miljöanalys eller miljöårsprogram)
- områden med konkurrerande allmänna mark- och vattenanvändningsintressen." (Boverket 1990a, s. 66).

Beträffande grunddragen i användningen av mark och vatten framhålls att översiktsplanen trots att den inte är juridiskt bindande ändå får tyngd i förhållande till andra beslutsunderlag då den är diskuterad och politiskt förankrad i kommun:

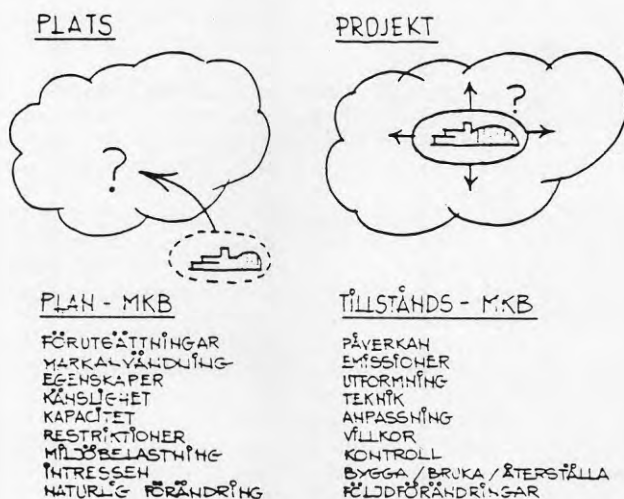
"Det är av intresse att pröva om översiktsplanen kunde utvecklas till att bli det instrument som nu saknas för en samlad beskrivning av konsekvenserna av olika beslut med såväl summerade som samverkande effekter på miljön och hushållningen med naturresurser." (Boverket 1990a, s. 67).

Vad utredarna i detta sammanhang inte behandlat är den viktiga frågan om restriktioner för markanvändning till följd av pågående miljöfarlig verksamhet.

Översiktsplanens handlingsinriktning har betydelse bl.a. genom att kommunen, som nämnts ovan, i översiktsplanen kan avisera vilka krav som kommunen kommer att ställa på miljökonsekvensbeskrivning i samband med efterföljande detaljplanering och tillstånd enligt exempelvis miljöskyddslagen.

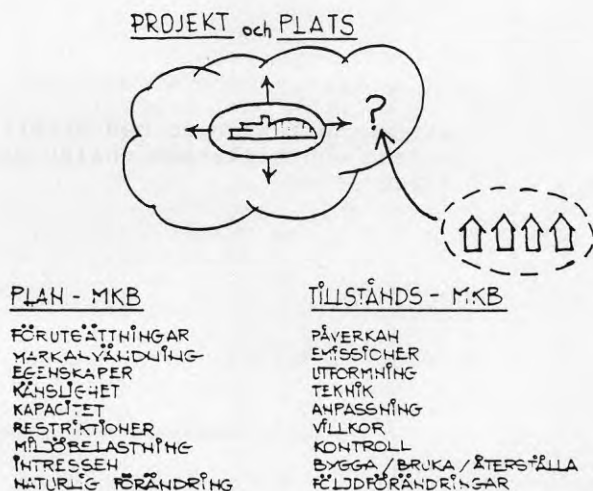
I detaljplanen enligt PBL kan bl.a. införas högsta tillåtna värde för luftföroreningar, buller eller andra störningar. Utredarna menar att miljökonsekvensbeskrivningen i detta sammanhang under arbetets gång skulle kunna uppmärksamma önskvärda konsekvenser, och ge stöd för utformning av plan och bestämmelser så att sådana konsekvenser kan undvikas, förebyggas eller mildras. Jag konstaterar att utredarna inte beaktat den typ av

fall som studerats i denna studie. Således redovisar man hur miljökonsekvensbeskrivningar kan användas i samband med planprövning av lokalisering av en miljöpåverkande verksamhet och hur de kan användas vid tillståndsprövning av ett projekt enligt miljöskyddslagen. Den senare saknar ju anknäring till platsen, vilket är en av anledningarna till att de fall vi studerar har kunnat uppkomma.



Figur 5.4  
Plan- eller  
tillstånds-MKB.  
Ur Boverket  
1990a.

Våra studerade fall är av en annan karaktär. Den miljöfarliga verksamheten existerar med sitt tillstånd, så planen prövar varken verksamhetens lokalisering eller tillstånd. I stället prövas, enbart via planlagstiftningen, annan verksamhet, i allmänhet bostäder, inom den miljöfarliga verksamhetens influensområde.



Figur 5.5  
Plan- och till-  
stånds-MKB.



#### 5.3.4 Riskhänsyn i planer och beslut

Boverket har, delvis tillsammans med Räddningsverket och Överstyrelsen för civil beredskap, studerat begreppen "hälsa" och "säkerhet" i PBL och NRL (Boverket 1990b). Boverket använder sig av begreppet "riskhänsyn" för att beteckna både fredstida risker och risker vid kris och krig. Man ser på riskhänsyn som en planeringsuppgift inom ramen för den lämplighetsprövning beträffande markanvändning och bebyggelseutveckling som faller inom kommunens ansvarsområde. Med hänvisning till PBL konstaterar man att:

- "- PBL ger förstärkta möjligheter att beakta och behandla hälso- och säkerhetsfrågor.
- Den fysiska planeringen ska verksamt bidra till att förebygga risker för ohälsa och störningar av olika slag.
- Planbestämmelser finns för att förhindra framtida miljöförändringar av olämplig art.
- Frågor om hälsoskydd och säkerhet bör vara slutligt avgjorda i samband med planläggningen." (Boverket 1990b, s. 9).

Boverket beskriver riskhänsynen som en strategisk fråga, även om det inte sägs explicit, som ska behandlas i översiktsplanens helhetsbedömning. Diskussionen om riskhänsyn bör alltså inte föras i samband med detaljplanering och bygglov, ett ställningstagande som även jag gjort i denna rapport. Riskhänsynen i översiktsplanarbetet ska grunda sig på ett planeringsunderlag som behandlar:

- naturrisker såsom översvänningsrisker, ras- och skredrisker och markradon.
- risker med industri, lager etc.
- risker med vägar, järnvägar, ledningar etc.
- risker med terminaler, hamnar, rangerbangårdar etc.
- krigsrisker.

Man konstaterar att i den fysiska planeringen av- görs många riskfrågor genom val av lokalisering av bl.a. bostäder, trafikleder och farliga verksamheter. Det är bl.a. genom att bestämma storlekar och avgränsningar av skyddsområden som den fysiska planeringen ger förutsättningar för bedömning av riskområden. För ett antal belysande fall redovisas förutsättningarna, risksituationerna, skyddsbehoven och riskhänsynen i planer och beslut. Varje planeringssituation kommenteras utifrån Boverkets perspektiv.

Utan att det finns behandlat i rapporten eller de två anslutande rapporterna, "Hälsa och säkerhet" (Boverket 1989a) och "Kommunal beredskapsplanering" (Boverket 1989b), har framgått efter samtal



med utredaren vid Boverket att man för närvarande arbetar med inrättandet av kommunala riskgrupper för att hantera riskhänsynen. På samma sätt som konstaterats i denna studie har man från Boverkets sida insett det önskvärda i att dessa riskgrupper blir tvärasektoriella och byggs upp med experter från stadsarkitektkontor, miljö- och hälsoskyddskontor, gatukontor, något tekniskt kontor, räddningstjänsten, beredskapsplaneringen och eventuellt någon jurist. Man ser alltså riskhänsynen som strategisk och att den bäst behandlas i en tvärasektoriell organisation.

### 5.3.5 Miljörevision i företag

En annan aktör, företagen, har via sin organisation Industriförbundet startat en verksamhet med vad man kallar miljörevision. En utbildningsinsats under 1990 har resulterat i snabbutbildning av ett hundratal miljörevisorer. Industriförbundet följer för närvarande upp verksamheten med att ge ut en handbok om miljörevision (Almgren 1990). Miljörevisionen definieras man på följande sätt:

"Ett ledningsinstrument som innebär en systematisk, dokumenterad, periodisk och objektiv granskning av hur bra miljöskyddsorganisation, ledningsrutiner och utrustning fungerar med syftet att skydda miljön genom  
(i) att underlätta ledningens kontroll av miljöskyddsrutiner;  
(ii) att värdera överensstämmelse med företagets policy, inklusive lagstiftningskrav."  
(Almgren 1990, s. 7)

Miljörevisionen ska vara intern, dvs. ett ansvar för företaget självt och resultaten ska användas för företagets eget bruk. Man betonar att det är viktigt att detta erkänns (Almgren 1990, s. 21). Bland motiven för den interna miljörevisionen kan nämnas att den:

- "- effektiviserar skyddet av miljön och människans hälsa genom identifiering av kostnadsbesparande åtgärder;
- möjliggör överblick för företagsledningen över miljöskyddet samtidigt som ansvaret för produktion och därmed förknippade miljöstörningar är delegerat långt ner i organisationen;
- minskar risken för olyckor;
- minskar risken för överskridande av miljöbestämmelser och som följd av det åtal."  
(Almgren 1990, s. 7-8).

Här ska jag inte gå in på att beskriva den interna miljörevisionens arbetsformer och organi-

sation utan konstatera att man från Industriförbundets sida observerat "Miljöfrågornas ökade strategiska betydelse" (Almgren 1990, s. 105). En för denna studies problemområde intressant bieffekt av företagets satsning på utbildning av miljörevisorer blir att det i företagen, åtminstone i de större, kommer att finnas personer med goda kunskaper om det egna företagets miljöeffekter men också givetvis mer generella kunskaper inom miljöområdet. Ur studiens perspektiv är det alltså fråga om en utbildning av aktören företaget. Denna i miljöfrågor utbildade aktör skapar motiv för sitt eget deltagande i kommunala planeringsprocesser som behandlar företagets miljöfrågor.

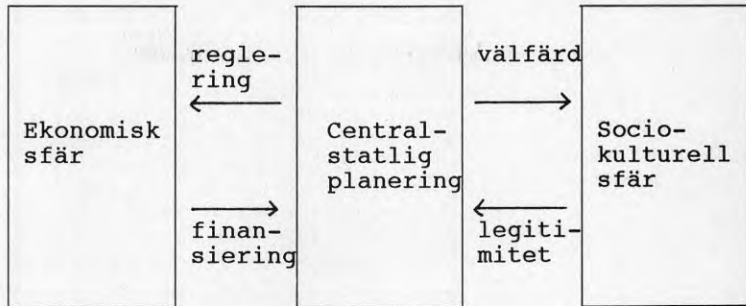
### 5.3.6 Kommentar

Under avsnitt 5.3 har redogjorts för några aktuella ambitioner hos statsmakten och företag att behandla miljökrav. I vissa fall kan man anta att den önskade planeringsaktiviteten helt eller delvis täcks in av en annan föreslagen. Praxis kommer att utvisa vilka krav statsmakten kommer att ställa på behandlingen av miljöfrågorna i planerings- och beslutsprocesser. Centralt blir vilket ställningstagande som kommer att tas till förslaget om miljökonsekvensbeskrivningar med tillhörande lagstiftning. Vad som är uppenbart är att det från statsmaktens sida finns ett stort intresse för att miljöfrågorna, begreppet här använt för att beteckna hälso- och säkerhetsfrågor, behandlas, behandlas i den fysiska planeringen, behandlas tidigt i den fysiska planeringen och slutligen behandlas tidigt i den översiktliga fysiska planeringen. Alla intressenter ser på miljöfrågorna som strategiska frågor.

Det finns anledning att något teoretisera kring det faktum att flera intressenter ägnar så mycket intresse åt miljöfrågorna just nu. Nedanstående diskussion bygger på en uppsats, som lades fram för diskussion vid ett seminarium av Håkan Forsberg, anställd vid Tema Vatten i Linköping men med arbetsplats vid avdelningen för stadsbyggnad Chalmers (Forsberg 1990). Uppsatsen fångar de historiska och teoretiska utgångspunkterna för Håkans kommande doktorsavhandling om ideologiska och pragmatiska drivkrafter bakom etableringen av den fysiska riksplaneringen. Stödd på en omfattande litteraturgenomgång utvecklar Forsberg tankar kring den centralstatliga planeringens relation till den ekonomiska sfären och den socio-kulturella sfären. Planeringen ingriper i den ekonomiska sfären med regleringar men är också beroende av dess tillgångar i form av ett inflöde i form av finansiering. Planeringen ingriper i

den socio-kulturella sfären genom att fördela välfärd, men är också beroende av legitimitet från den.

Figur 5.6  
Den statliga planeringens förhållande till de ekonomiska och socio-kulturella sfärerna.  
Ur Forsberg 1990.



Forsberg för också, med stöd av bl.a. Habermas och Offe, en diskussion om kriser. Planeringen i välfärdssamhället hanterar inte bara kriser i den ekonomiska sfären utan också kriser till följd av planering. Begreppet "planeringkris" ges av Habermas innebörden "politiskt-administrativ kris". Forsberg reser, med stöd av Habermas, hypotesen att planeringskriser kan ses som självgenererande.

Med stöd av vad Forsberg framför i sin uppsats vill jag anlägga ett delvis annat perspektiv. Planeringskrisen har inte bara uttryck i den ekonomiska sfären utan också som en legitimitets-kris i den socio-kulturella sfären.

"Denna kris etableras när förändringar i planeringen inte, med det för planeringen tillgängliga utbudet av legitimitetsrekvisit, kan försvaras gentemot den socio-kulturella sfären" (Forsberg 1990, s. 19).

I detta avsnitt har jag redogjort för pågående aktiviteter från olika intressenter som syftar till att tydligare än tidigare lyfta fram miljöfrågorna i planeringsprocessen. Att så många intressenter agerar på likartat sätt kan tyda på att förväntningarna på planeringen har förändrats och att man upplever att det saknas planeringsinstitut eller att det brister i tillämpningen av de som finns. Inom den ekonomiska sfären bedrivs verksamhet som är farlig för människors hälsa och säkerhet. Samtidigt har kunskapen om miljöförhållanden och värderingen av hälsosam och säker miljö förändrats inom den socio-kulturella sfären bl.a. genom politiskt och opinionsbildande arbete beträffande miljöfrågor. Det finns idag en legitimitetskris med avseende på miljöfrågornas behandling i samhället. Denna legitimitetskris möter nu statsmakten med flera olika initiativ på

miljöområdet (naturvårdsverkets anvisningar för kommunala miljövårdsprogram, utredningen om miljökonsekvensbeskrivningar m.fl.). De förändringar som föreslås i MKB-utredningen och som gäller miljöskyddslagen och PBL kan sägas vara marginella i förhållande till den existerande lagstiftningen. Redan idag kan man med stöd av dessa lagstiftningar göra det som MKB-utredningen föreslår. Detta förstärker intrycket av att statsmaktens agerande i huvudsak är policyskapande och ett uttryck för en legitimitetskris. Man vill visa folk, den socio-kulturella sfären, att man verkligen gör något åt miljöfrågorna. Företagen, som i huvudsak agerar inom den ekonomiska sfären, har förstått legitimitetskrisen beträffande miljöfrågornas behandling och förutsett statsmakternas handlande. Därför har de själva tagit initiativ till utbildning av egna miljörevisorer för att skapa kunskap och handlingsberedskap inför kommande förändrade miljökrav.

Med denna diskussion om legitimitetskris beträffande miljöfrågorna har jag velat förklara den stora aktivitet inom miljöområdet som för närvarande pågår.

### 6.1 Förslag till en strategisk översiktsplaneprocess

I avsnitten 5.1 och 5.2 har framhållits dels att de planeringsprocesser vi studerat i fallstudierna bedrivits i starkt sektoruppdelade kommuner där motsättningarna varit större mellan sektorerna än mellan de politiska partierna inom respektive sektor, dels att de markanvändningsförändringar som initierats inom den miljöfarliga verksamheternas influensområde varit frågor av strategisk karaktär och dels att det finns beskrivning av strategisk processplanering som också ställer krav på att planeringen organiseras på ett sektorintegrerande sätt. Det faktum att strategiska frågor av typen; "Ska den miljöfarliga verksamhetens influensområde överhuvudtaget byggas?" behandlats i en genomförandeariktad stadsplaneprocess, har lett till att några förslag inte fastställdes och andra genomgått stora förändringar efter att processen antagit drag av strategisk processplanering med cykliska upprepningar av processmoment och förändringar av förslagen. Jag föreslår alltså här att strategiska frågor också ska behandlas i en strategisk processplanering som organiseras på ett sektorintegrerande sätt.

Jag har med stöd i statsrådets specialmotivering och allmänna motivering till PBL konstaterat att översiktsplanen ses som en strategisk policy-skapande planering och som sådan ett aktuellt uttryck för kommunens över tiden föränderliga markanvändningspolicy (Reneland 1989, s. 84-85).

"Alldeles uppenbart tänker sig statsrådet att översiktsplanen uttryckligen skall ge vägledning och ta ställning i den typ av markanvändningskonflikt som föreliggande studie har redovisat" (Reneland 1989, s. 85-86).

Två citat från PBL-propositionen ger stöd för att statsmakten betraktar översiktsplanen som ett forum för behandling av strategiska frågor:

"Planens karaktär av dokument för politiska mål, som berör mark- och vattenhushållning, fysisk miljö och bebyggelseutveckling gör det angeläget att planen kan ge uttryck för både ett långsiktigt mål och en strategi för successiva förändringar som syftar till att nå de långsiktiga målen. Tidsperspektivet måste alltså komma till uttryck i översiktsplanen". (Prop. 1985/86:1, s. 528).



"Översiktsplanen bör således behandla de långsiktiga, strategiska frågorna för markanvändning och byggande och närmast vara av programmässig och vägledande art. ... Planen bör därför vara ett viktigt instrument för kommunen att omsätta sitt politiska program i riktlinjer för planläggning och tillkomsten av bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Med riktlinjer avser jag här rekommendationer som kan bilda underlag för senare beslut". (Prop. 1985/86:1, s. 123).

Även oavsett lagstiftarnas intentioner med PBL anser jag att en miljöfarlig verksamhets influens på sina omgivningar är den typ av strategisk fråga med konsekvenser för markanvändningen som måste vara ett viktigt inslag i översiktsplanen. Beroende på kommunens storlek och struktur kan det vara i den kommunomfattande översiktsplanen eller i en geografiskt begränsad fördjupad översiktsplan frågan behandlas. Det de kommunala planerarna och politikerna har att ta ställning till är markanvändningsfrågan: Hur stort skyddsområde behövs kring den miljöfarliga verksamheten och vilka restriktioner ska gälla för verksamheter inom skyddsområdet? Bland länsstyrelsernas arbetsuppgifter finns att bevaka hur hur kommunen behandlat frågor av betydelse för hälsa och säkerhet i översiktsplanarbetet. Om översiktsplanen eller den fördjupade översiktsplanen behandlar frågan om skyddsområde kring miljöfarlig verksamhet så kommer det inte att fullföljas detaljplaneprocesser som syftar till markanvändningsförändringar i en miljöfarlig verksamhets influensområde. En viktig roll som länsstyrelserna har kvar är nämligen att kontrollera att efterföljande detaljplaner ej ska strida mot översiktsplanen beträffande aspekterna hälsa och säkerhet.

En sådan strategisk översiktsplaneprocess ska då bedrivas inom ramen för en sektorintegrerad organisation. Jag anser att det i PBL-propositionen finns stöd för synpunkterna att lagstiftarna haft för avsikt att översiktsplanen ska utformas i en process som beaktar att kunskapen växer under processens gång och genom samråd med olika intressenter (Prop. 1985/86:1, s. 135), att en bred debatt är önskvärd på ett tidigt stadium (Prop. 1985/86:1, s. 136) och att formerna för och omfattningen av samråd bestäms utifrån det speciella planeringsfallet och att samråd kan omfatta såväl aktörer, intressenter och brukargrupper (Prop. 1985/86:1, s. 536-537). Någon lagreglering av kommunens interna arbetsfördelning med översiktsplanen har inte gjorts, men lite fantasilöst framhålls:

"Med den inriktning översiktsplanen avses få är det naturligt om kommunstyrelsen vanligen får



ansvaret för planarbetet. Detta utesluter givetvis inte att byggnadsnämnden ges i uppdrag att svara för det tekniska planarbetet". (Prop. 1985/86:1, s.547).

Det är en vanlig och konventionell syn på strategisk planering att den ska ligga under kommunstyrelsens ansvar. Samtidigt är det ett uttryck för att det är otillräckligt att strategiska frågor behandlas av byggnadsnämnden. Det man missar är att strategiska frågor inte bara fordrar en tung politisk bedömning utan också en djup sakkunskap från flera berörda sektorer. I det avseendet anser jag att kommunstyrelsen med sina tjänstemän har en alltför ytlig om än bred kunskap om kommunens strategiska frågor. Kommunstyrelsens huvuduppgift är och bör vara den ekonomiska samordningen av den kommunala verksamheten på kort sikt dvs. ett-årsbudgeten och fem-årsbudgeten. Detta var rollen för dess föregångare, drättselkammaren.

De formella beslutsfattarna för översiktsplanering är enligt 4 kap. 11 § PBL kommunfullmäktige och ska så vara.

Styrgrupp för översiktsplaneringen föreslår jag ska utgöras av politiker som representerar sektorerna kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, socialnämnden, fastighetsnämnden och teknisk nämnd (VA-nämnd eller dylikt).

Arbetsgruppen för översiktsplanering föreslår jag ska utgöras av tjänstemän som representerar kommunkansliet, stadsbyggnadskontoret, miljö- och hälsoskyddskontoret, socialkontoret, fastighetskontoret och tekniskt kontor. Dessutom bör i arbetsgruppen ingå representant för länsstyrelsens planerhet samt en miljörevisor från något starkt miljöpåverkande företag inom planområdet.

Kärngruppen för översiktsplanering föreslår jag ska utgöras av en fysisk planerare från stadsbyggnadskontoret, en tjänsteman från kommunkansliet och en från miljö- och hälsoskyddskontoret. Den fysiska planeraren kan fungera som projektledare. Beroende på om det är fråga om en kommunomfattande översiktsplan eller en fördjupad översiktsplan för en mindre tätort/ tätortsdel kan kärngruppen få lite olika utseende. I det senare fallet kanske det räcker med en fysisk planerare.

Vilka aktörer, intressenter och brukargrupper som i den speciella planeringsprocessen kan vara aktuella är svårt att avgöra. Likaså skulle det föra för långt att i detta sammanhang lämna förslag på hur de ska integreras i den strategiska översiktsplaneprocessen. Det är ett eget forskningsprojekt i sig.

## 6.2 Miljökraven bör integreras i den strategiska översiktsplaneprocessen

Av diskussionen i kapitel 5 framgår att för närvarande pågår flera olika aktiviteter som syftar till att stärka beskrivningarna av planeringsåtgärders miljökonsekvenser. I vissa fall kan aktiviteterna sägas komplettera och förstärka varandra såsom förslaget om lagstiftning beträffande miljökonsekvensbeskrivningar, översynen av miljöskyddslagstiftningen och företagens miljörevisorer. Det finns också överlappningar beträffande innehåll och användning mellan naturvårdsverkets förslag till miljövårdsprogram och förslaget om lagstiftning beträffande miljökonsekvensbeskrivningar. Jag uppfattar att miljökonsekvensbeskrivningarna kommer att täcka in uppgifterna för kommunala miljövårdsprogram och samtidigt gå utöver dessa i ambition utom beträffande kommunala mål för miljön. Utan ambition att vara fullständig redovisas nedan min bild av i vad mån de nämnda utredningsaktiviteterna inbegriper nivåerna "varor", "företag", "kommun" och "riket" samt planeringsprocessdelarna beskrivning av "nuvarande förhållanden", beskrivning av "mål", beskrivning av "konsekvenser" samt förslag till "åtgärder".

Figur 6.1  
Miljöprogram-  
mets nivåer  
och planerings-  
processdelar.

Beskrivning av	Varor	Företag	Kommun	Riket
Nuvarande förhållanden		X	X	
Mål		X	X	
Konsekvenser				
Åtgärder		X	X	

Figur 6.2  
Miljökonse-  
kvensbeskriv-  
ningens nivåer  
och planerings-  
processdelar.

Beskrivning av	Varor	Företag	Kommun	Riket
Nuvarande förhållanden	X	X	X	X
Mål				
Konsekvenser	X	X	X	X
Åtgärder				

Figur 6.3  
Riskhänsynens  
nivåer och  
planerings-  
processdelar.

Beskrivning av	Varor	Företag	Kommun	Riket
Nuvarande förhållanden		X	X	
Mål				
Konsekvenser		X	X	
Åtgärder		X	X	

Figur 6.4  
Miljörevisio-  
nens nivåer  
och planerings-  
processdelar.

Beskrivning av	Varor	Företag	Kommun	Riket
Nuvarande förhållanden	X	X		
Mål	X	X		
Konsekvenser	X	X		
Åtgärder	X	X		

Olika verksamheters miljökonsekvenser kommer att uttryckas bl.a. som skyddsområden i den fysiska planeringen. Den fysiska planeringen, översiktsplaneringen och områdesbestämmelser är viktiga medel för att mildra eller förhindra oönskade miljökonsekvenser eller för att förverkliga miljömål. Det finns därför anledning att bedriva arbetet med kommunala miljövårdsprogram, miljökonsekvensbeskrivningar eller riskhänsyn som en strategisk planering samordnad med den fysiska översiktsplaneringen. Såsom förslaget till lagstiftning beträffande miljökonsekvensbeskrivningar är utformat bör en sådan strategisk översiktsplanprocess i sig integrera den typ av miljökonsekvensbeskrivning som utredarna föreslagit (se avsnitt 5.3.3) och också resultera i en översiktsplan som för aktuella geografiska delar ställer krav på miljökonsekvensbeskrivningar i samband med efterföljande detaljplanering enligt PBL och tillstånd enligt exempelvis miljöskyddslagen.

En mycket viktig fråga, som dock tyvärr måste utelämnas ur denna studie är: Hur mycket av strategiska frågor kan inordnas i den kommunala översiktsplanen utan att dess karaktär av strategi

går förlorad. Det är en omöjlig planeringsuppgift att samtidigt behandla allt intressant och att göra det så snabbt att det beslutsunderlag som översiktsplanen utgör är så aktuellt att det kan vara till hjälp i valet av olika strategier. Det gäller en svår balansgång mellan ytterligheten att göra planer som på grund av sin innehållslös-  
het blir verkningslösa i de kommunala strategieväl-  
valen och ytterligheten att göra planer som på grund av att de är så omfångsrika och tidskrävande  
hinner bli inaktuella och därför verkningslösa. Analys av denna fråga måste vara en av de viktigaste uppgifterna när erfarenheterna av den första generationen översiktsplaner börjar formas. Tyvärr ger resurserna och problemet för denna studie inte möjligheter till några fördjupningar i detta avseende.

### 6.3 Detaljplanen

#### 6.3.1 Genomförandeariktad detaljplan

Jag har tidigare (se Reneland 1989, s.90-91) konstaterat att detaljplanens karaktär av genomförandeplan har skärpts i jämförelse med stadsplan eller byggnadsplan enligt byggnadslagen och byggnadsstadgan. Genomförandetid och genomförandebeskrivning är uttryck för detta. En förutsättning för att detaljplanen ska kunna fungera som en genomförandeplan är att de strategiska frågorna har behandlats i översiktsplanen eller en fördjupad översiktsplan. Vi kan alltså konstatera att med den obligatoriska översiktsplanen och länsstyrelsens bevakning av aspekterna hälsa och säkerhet har med PBL skapats bättre förutsättningar än med BL/BS för att detaljplaneprocesser rörande markanvändningsförändringar inom influensområdet för en miljöfarlig verksamhet inte kommer till stånd, om de inte seriöst beaktar hälso- och säkerhetsaspekterna. Översiktsplanen och framför allt de fördjupade översiktsplanerna för tätorter och tätortsdelar bör bl.a. behandla just miljöfarlig verksamhet och dennas skyddsområden. Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller i sin studie "Hälsa och säkerhet" följande:

"Möjligheterna att föra den önskvärda tidiga dialogen om hälsa och säkerhet sammanhänger således till stor del med vad som kan utläsas om tätortsplaneringen i översiktsplanen. Önskvärt är givetvis att de väsentligaste hälso- och säkerhetsfrågorna kan diskuteras i detta sammanhang och inte senareläggas till detaljplaneskedet, vilket i vissa fall kan motivera detaljering av tätortsplanerna inom vissa delar. Ofta kan detaljfrågor vara av avgörande betydelse för att helheten ska fungera såsom gångtunnlar, buller-

vallar m.m. Brister i översiktsplanens redovisning av tätorterna i en kommun kan förväntas medföra att hälsa och säkerhet till stor del kommer att diskuteras först i samband med samråd om detaljplaner och områdesbestämmelser." (Hälsa och säkerhet 1986, s. 10).

### 6.3.2 Strategisk detaljplan

Det är naturligtvis så att alldeles oavsett om en kommun har gjort en i allas mening föredömlig översiktsplan/fördjupad översiktsplan bl.a. med avseende på en miljöfarlig verksamhets skyddsområde och kommunen avser att starta ett detaljplanearbete som innebär att den miljöfarliga verksamhetens skyddsområde används för boende eller liknande verksamhet, så anser jag att detta innebär att översiktsplanen gett för dålig vägledning för fortsatt planläggning och att detaljplanearbetet därför alltså skall föregås av ett programarbete som organiseras som en strategisk planering. Dvs. den organisatoriska uppbyggnaden av detaljplaneprocessen ska inledningsvis beträffande planprogrammet följa vad som ovan sagts om den strategiska översiktsplaneprocessen.

Markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet inrymmer förutom hälso- och säkerhetsaspekterna även en stark konflikt mellan allmänna och enskilda intressen, vilket motiverar att planmyndigheten i särskild ordning tänker över själva förutsättningarna för markanvändningsförändringen genom ett programarbete som givetvis tar sin utgångspunkt i den gällande översiktsplanen.

I nu gällande plan- och bygglag 5 kap. 18 § PBL anges att detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen. I den allmänna motiveringen angav föredragande statsråd:

"Enligt min mening bör översiktsplanen många gånger vara tillräcklig som program för de efterföljande detaljplanerna.

I de fall översiktsplanen inte helt uppfyller kravet på aktualitet eller kritiserats i länsstyrelsens granskningsyttrande eller i övrigt ger föga vägledning för fortsatt planläggning, anser även jag att det kan vara lämpligt att detaljplanearbetet inleds med att ett program upprättas. Detta kan ange principiella riktlinjer för utformningen eller bevarandet av miljön inom planområdet och den standard i stort som planområdets miljö avses få. Planen blir sedan det fysiska uttrycket för dessa ställningstaganden. Det är angeläget att arbetet med program anpassas efter



planens betydelse, så att det alltid blir meningsfullt. Jag anser det därför inte lämpligt att föreslå att program obligatoriskt skall upprättas. Däremot delar jag utredningens uppfattning att arbetet med program är en värdefull del av planarbetet. Många remissinstanser har samma inställning. Programmet har sin största betydelse som sammanfattning av de utgångspunkter som gäller för planarbetet och som bör redovisas vid samrådet." (Prop 1985/86:1, s. 178).

Om detaljplaneprocessen på grund av brister i översiktsplanen ställs inför uppgiften att behandla strategiska frågor anser jag att den ska inkludera ett programarbete organiserat såsom en strategisk sektorintegrerande planeringsprocess och att programmet i särskild ordning ska beslutas om av kommunfullmäktige. För ett sådant synsätt finns stöd i statsrådet specialmotivering (Prop. 1985/86:1, s. 607).

#### 6.4 Råd till aktörerna

##### 6.4.1 Byggnadsnämnderna

Den strategiska översiktsplane- eller detaljplaneprocess som beskrivits förändrar till stor del den roll som de för den fysiska planeringen ansvariga haft i fallstudiernas stadsplaneprocesser. Avsikten är att strategiska frågor ska behandlas i tvärssektoriella grupper, styrgrupp och arbetsgrupp. Det kan ändå vara på sin plats att påpeka det viktiga i att de fysiska planerarna identifierar strategiska frågor i det planuppdrag de arbetar med. De fysiska planerarna ska vara "experter" på organisation och gestaltning av fysisk miljö. Beträffande detta ska de också kunna uttala sig med sakkunskap som ger tyngd åt de fysiska förslag som de framlägger. För att utformningsfrågor på ett medvetet sätt ska beaktas i planeringsprocessen måste planerarna och politikerna som aktörer i större utsträckning hantera offensiva argument inom den arkitektoniska kategorin, något som fallstudierna visade skedde endast i liten utsträckning. I övriga frågor ska de förlita sig på att andra aktörer i den strategiska planeringsprocessen besitter sakkunskap.

##### 6.4.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnderna

För denna aktör är det speciellt viktigt att hävda det ganska nyligen erhållna ansvarsområdet om miljön. Jag tror att det vore fördelaktigt att skilja på två roller inom aktörens ansvarsområde,

hälsofrågor och miljöfrågor. Frågan om sanitär olägenhet till följd av buller bör då räknas som hörande till miljöfrågorna. I övrigt kan en skiljelinje dras mellan tillämpningen av hälsovårdsstadgan och miljöskyddslagen. Gärna kan de olika professionerna benämnas olika exempelvis hälsovårdsinspektörer och miljövårdsinspektörer.

Ett sådant förslag står i strid mot den typ av geografiskt baserad indelning av tjänstemän med ansvar för "allt" i distrikt, som nyligen genomförts i Göteborg. En bärande tanke i min framställning har ju varit att sektorisering, professionalisering och specialisering ger den djupa kunskap som behövs för behandling av strategiska frågor. Det är planeringsprocessen som ska organiseras sektorintegrerade.

#### 6.4.3 Socialnämnderna

Även för denna aktör är det viktigt att skilja ut de traditionella individinriktade omsorgs- och vårduppgifterna från de som gäller socialtjänstens deltagande i samhällsplaneringen i stort. I samhällsplaneringen är det socialnämnden som aktör som ansvarar för att erfarenhetsåterföring från brukarskedet förs in i planeringsprocessen. För närvarande synes inte aktören mogen för denna uppgift. Det behövs alltså en ökad grad av professionalisering och en tudelning av arbetsuppgifterna inom sektorn. Kan de individinriktade socialsekreterarna ha sin motsvarighet i de samhällsanalyserande samhällssekreterarna?

#### 6.4.4 Kommunstyrelserna

Kommunstyrelsen och dess tjänstemän anser jag ska återgå till den gamla drätselkammarens uppgift att ha ett ansvar för överblick över kommunens totala verksamhet på ett och fem års sikt. Det är alltså budgetarbetena som ska vara stommen i verksamheten. Detta bör inte hindra att kommunstyrelsen, om man identifierar viktiga strategiska frågor som kräver en behandling, beställer beslutsunderlag för strategiska frågor. Kommunstyrelsens politiker och tjänstemän kan då, som jag tidigare föreslagit, ingå i de speciella grupper som bildas för respektive strategisk fråga. Kommunstyrelsen ska dock inte låta sig lockas in i den av statsmakterna gillrade fällan att axla ansvaret för alla strategiska frågor utredning och behandling.

#### 6.4.5 Länsstyrelserna

Genom införandet av PBL har länsstyrelsen formellt fått en ny roll i planeringsprocessen. I praktiken, med omfattande samråd, bevakningen av statliga intressen samt frågor om hälsa och säkerhet, bedömer jag att rollen som granskare fortfarande finns kvar och är viktig. Länsstyrelsens tvärssektoriella arbetssätt är positivt med avseende på möjligheten att upptäcka strategiska frågor.

#### 6.4.6 Företagen

I det svenska samhällslivet i stort äger företagen ett betydande inflytande och förfogar över betydande resurser. Det har också visat sig i fallstudierna att företagen kunde argumentera för "sin sak" på ett skickligt och slagkraftigt sätt. Den pågående utvecklingen med miljörevisorerna inom företagen tyder på att aktören är beredd att satsa resurser på att förvärva initiativet i de företagsanknutna miljöfrågorna i större utsträckning än tidigare. Vad som möjligen saknas är en organisation för att samordna de olika företagens synpunkter inom ett översiktsplaneområde och på så sätt kunna uppträda samlad som en aktör i planeringsprocessen. Någon form av forum för exempelvis företagens miljörevisorerna inom en kommun skulle kunna hjälpa till i den inledande kunskapsuppbyggnaden. Lokala företagarföreningar likaså. Det förefaller också troligt att företagen behöver ökad kunskap om formerna för samhällsplanering och speciellt fysisk planering för att kunna agera som en kraftfull aktör.

## REFERENSER

## Publicerade källor

- Almgren, R, 1990, *Miljörevision*.  
(Industriförbundets Förlag AB). Stockholm.
- Boverket, 1989a, *Hälsa och säkerhet - Centrala myndigheters ansvar, planeringsunderlag och kontaktpersoner*. (Boverket). Karlskrona.
- Boverket, 1989b, *Kommunal beredskapsplanering m.m. - Underlag för fysisk planering*. (Allmänna Förlaget AB). Stockholm.
- Boverket & Statens Naturvårdsverk, 1990a, *Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i det svenska planerings- och beslutssystemet*. (Boverket). Karlskrona.
- Boverket, 1990b, *Riskhänsyn - Om hälsa och säkerhet i planer och beslut*. (Allmänna Förlaget AB). Stockholm.
- Brunsson, N, 1981, *Politik och administration - Utveckling och drivkrafter i en politiskt sammansatt organisation*. (LiberFörlag). Stockholm.
- Brunsson, N & Jönsson, S, 1981, *Beslut och handling - Om politikernas inflytande på politiken*. (LiberFörlag 1979, 1981). Stockholm.
- Friend, J & Hickling, A, 1987, *Planning under Pressure - The Strategic Choice Approach*. (Pergamon Press.) Urban and Regional Planning Series, Volume 37. Oxford.
- Habermas, J, 1976, *Legitimation Crisis*. (Heinemann Educational Books Ltd). London.
- Hagson, A & Reneland, M, 1989, *Kommunala energistrategier - analys och värdering av planprocess och resultat*. (Chalmers tekniska högskola.) SACTH 1989:1. Göteborg.
- Hälsa och säkerhet - Plan- och bygglagen - Länsstyrelsens arbete, 1986*. (Länsstyrelsen i Östergötlands län, planeringsavdelningen).
- Lagbok i miljö rätt den 1 juli 1989*. (Allmänna Förlaget.) Stockholm.
- Naturvårdsverket, 1987, *Miljövården i kommunal planering*. (Naturvårdsverket.) Solna.

Norell, P O, 1989, *De kommunala administratörerna - En studie av politiska aktörer och byråkrati-problematik.* (Studentlitteratur). Lund.

Offe, C, i Keane, J, (ed) 1984, *Contradictions of the Welfare State.* (MIT Press). Cambridge.

*Plats för arbete - Omgivningspåverkan - miljöskydd vid planering av arbetsområden,* 1982. (Statens planverk). Rapport 60 del 5. Stockholm.

Prop. 1985/86:1, *Ny plan- och bygglag.*

Reneland, M, 1983, *Planer(are) och politik(er) - en byggnadsnämnds arbete med en stadsplan.* (Chalmers tekniska högskola.) SACTH 1983:1. Göteborg.

Reneland, M, 1989, *Markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet - femton fallstudier.* (Statens råd för byggnadsforskning.) R31:1989. Stockholm.

SFS 1947:385, *Byggnadslag.*

SFS 1959:612, *Byggnadsstadga.*

SFS 1980:620, *Socialtjänstlagen.*

SFS 1987:10, *Plan- och bygglag.*

Skantze-Carlsund, C, 1981, *KPP-projektet om människan i kommunala planer.* (Statens råd för byggnadsforskning.) R7:1981. Stockholm.

Socialstyrelsen, 1987, *Socialtjänsten i samhällsplaneringen - Allmänna råd - remissutgåva 1987.* (Socialstyrelsen.) Stockholm.

Strömberg, K, 1986, *Planera med osäkerheter - En metodik för tvärsektoriell planering tillämpad på kommunal bostadsförsörjning.* (Statens råd för byggnadsforskning.) T7:1986. Stockholm.

Vedung, E, 1977, *Det rationella politiska samtalet - Hur politiska budskap tolkas, ordnas och prövas.* (Aldus/Bonniers.) Stockholm.

Westerlund, S, 1988, *Rätt och miljö.* (Carlsson Bokförlag.) Stockholm.

Wiberg, S, 1987, *På jakt efter en roll - Tjänstemäns bilder av planering och politik.* (Bokförlaget Doxa AB.) Lund.



## Ej publicerade källor

Forsberg, H, 1990, *Historiskt och teoretiskt ramverk*. (Linköpings universitet, Tema Vatten). Linköping. /Opublicerad stencil./

Reneland, M, 1971, *Program Regionplan för södra Kalmar län etapp 1*. (WAAB White Arkitekter AB). Göteborg. /Opublicerad stencil./

Planbeskrivningar, remisskrivelser, protokoll och andra skrivelser som berör de sex aktörerna kommunstyrelse, byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, socialnämnd, länsstyrelse och företag och deras agerande i de studerade fallstudierna.



**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 880962-8  
från Statens råd för byggnadsforskning till Chalmers  
tekniska högskola, avd för stadsbyggnad, Göteborg.**

**R98:1990**

**ISBN 91-540-5280-7**

**Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art.nr: 6801098**

**Abonnemangsgrupp:  
Ingår ej i abonnemang**

**Distribution:  
Svensk Byggtjänst  
171 88 Solna**

**Cirka pris: 62 kr exkl moms**