

RISKHANTERING I DEN TÄTA STADEN

STADSUTVECKLINGSZONER



RISKHANTERING I DEN TÄTA STADEN



EXEMPLET OM FARLIGT GODS PÅ HAMNBANAN INOM ÄLVSTADEN I GÖTEBORG

Risikutredningar gjorda längs samma hamnbana, med liknande förutsättningar, visar olika resultat gällande riskavstånd. Otydlighet i vilken risk som anses godtagbar, hur den ska bedömas och hur den ska hanteras i exploateringen skapar osäkerhet mellan aktörer i planens genomförande. Det kan i sin tur leda till längre, dyrare och mer komplicerade planprocesser.

ARBETSGRUPP

Åsa Jellinek (projektledare)	Älvstranden Utveckling
Lisa Wistrand	White
Axel Heyman	White
Siri Lönnroth Himmelman	White
Sofie Granberg	White

KONTAKT

Älvstranden Utveckling AB
Telefonväxel: 031-368 96 00
E-post: info@alvstranden.goteborg.se

Rapporten är framtagen under 2019

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Vad är Stadsutvecklingszoner?	4
Riskhantering i den täta staden	6
1. Förstå problemet	8
2. Bedömning av lagutrymme	9
3. Hypotes	12
4. Koppling till projekt	13
5. Experiment	14
6. Summering och slutsatser	16
Reflektioner och förslag på förändringar	18
Referenser	23

VAD ÄR STADSUTVECKLINGSZONER?

Stadsutvecklingszoner är ett projekt finansierat med stöd av Vinnova som syftar till att utforska, göra erfarenheter och dra slutsatser om målkonflikter inom stadsutvecklingsprocessen i Göteborg. Projektets erfarenheter dras ur arbetet med Älvstaden, ett av Nordens största stadsutvecklingsprojekt i centrala Göteborg. Speciellt fokus har projektet på lagstiftning- och policyfrågor.

Projektet är ett samarbete mellan Älvstranden Utveckling AB, Stadsbyggnadskontoret i Göteborgs Stad och Länsstyrelsen i Västra Götaland. Projektet bedrivs gemensamt med Malmö stad, Länsstyrelsen i Skåne och Boverket.

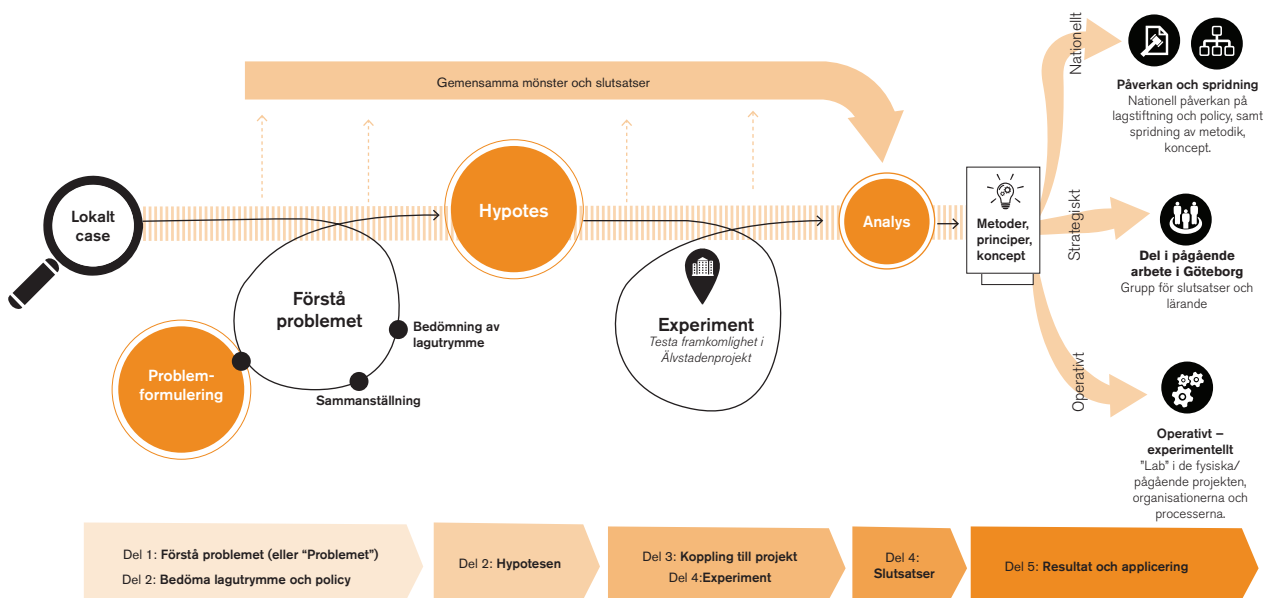
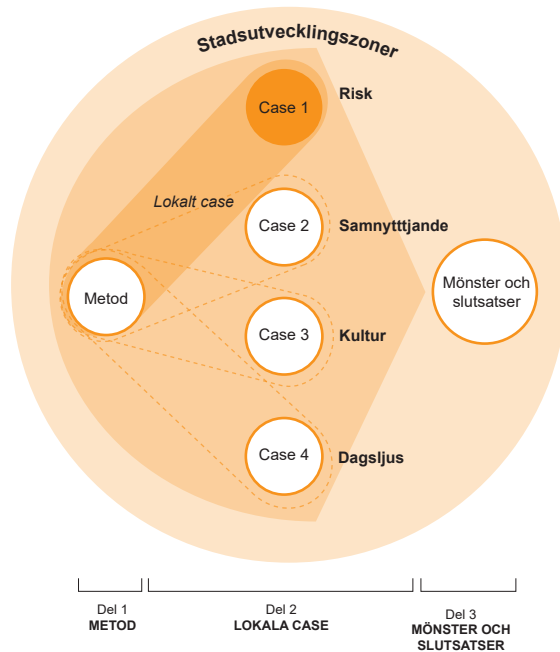
Läs mer i projektets rapport Utgångspunkter och arbetsmetod - beskrivning av ramverket för arbetet inom Stadsutvecklingszoner i Göteborg.



LÄSANVISNING

Stadsutvecklingszoner består av en metodbeskrivning och ett antal lokala case, där problemformulering och hypotes testas i pågående projekt.

I varje case dras ett antal slutsatser, och ur de slutsatserna identifieras gemensamma mönster som går in i en slutrapport. Slutsatserna innehåller även rekommendationer till lag- policy och arbetsmetodsförändringar på olika nivåer, från lokalt till nationellt.



RISKHANTERING I DEN TÄTA STADEN

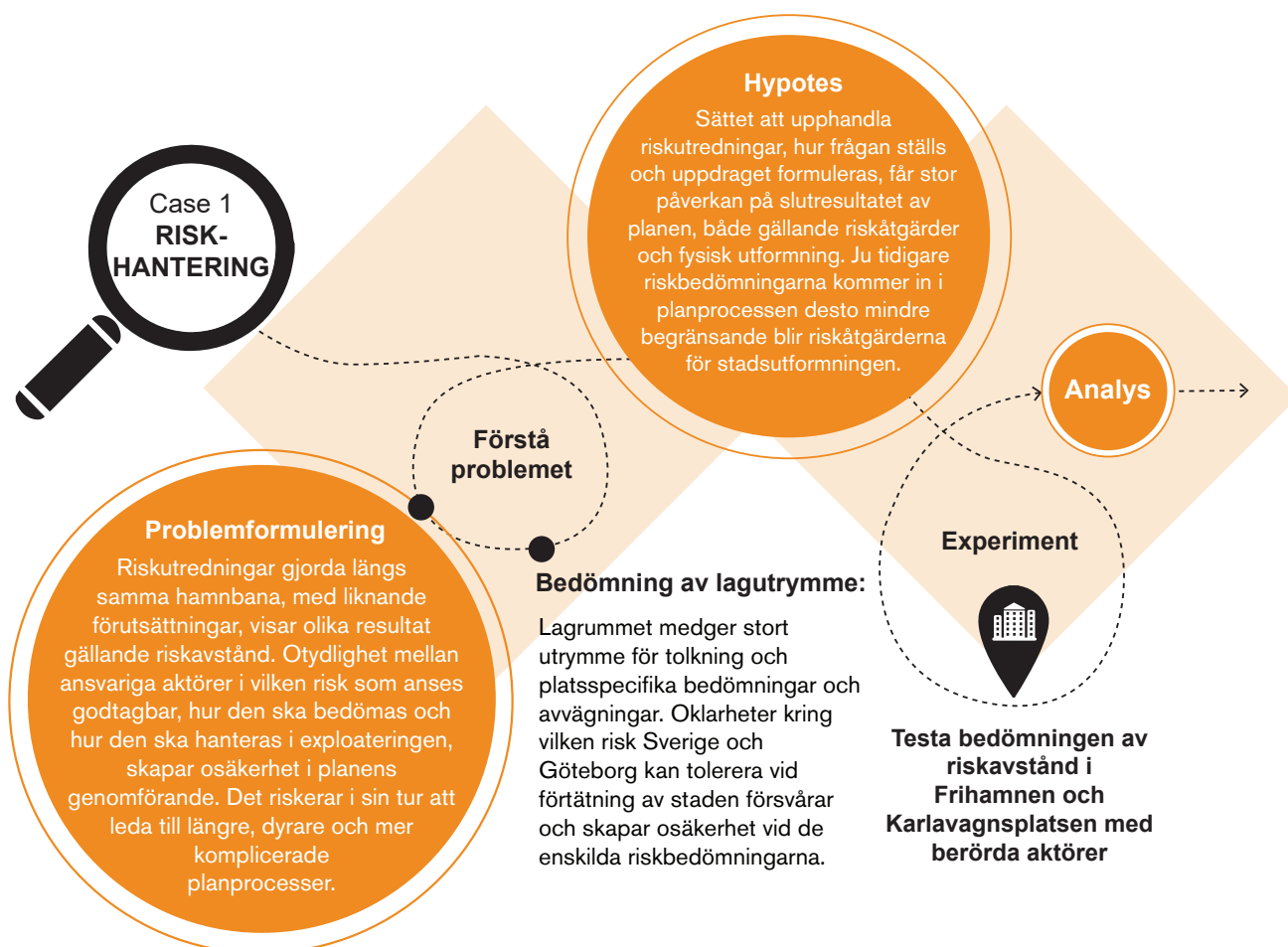
Den första identifierade frågan inom projektet stadsutvecklingszoner berör hanteringen av risk i utbyggnaden av nya områden.

Risker för människor och den byggda miljön kan komma från många olika håll, allt från potentiellt farlig industriverksamhet till transporter av farligt gods. Syftet med riskhantering vid planering är att minimera risken för skador hos individer och kapital för att hålla de samhällsekonomiska kostnaderna nere.

Riskhanteringen blir i många olika situationer en del av stadsplaneringen där olika typer av verksamheter på något sätt utsätter sin omgivning för risk.

Lagstiftningen kring risk handlar i stora delar om verksamheternas interna risker, alltså hur hanteringen av risk på arbetsplatser bör fungera. Relevansen för projektet stadsutvecklingszoner ligger dock i verksamheternas externa påverkan på samhället i stort och i synnerhet på stadsbyggandet. I arbetet med utvecklingen av Älvstaden handlar det till stor del om transportleder för farligt gods eller anläggningar intill vilka nya verksamheter vill etablera sig eller bostäder byggas.

Praktiskt sett delas riskhanteringen upp i en bedömningsdel och en åtgärdsdel, där riskerna



bedöms först och utifrån bedömningen föreslås olika åtgärder för att reducera dem.

Aktörer som driver en planprocess, det vill säga kommun och exploatörer, är ansvariga för att göra en bedömning av riskerna i ett område, och vidta åtgärder för att minimera riskerna. Staten, genom länsstyrelsen, är i sin tur ansvarig för att kontrollera att inte för stora risker föreligger i ett område.

En möjlighet och utmaning med riskbedömningar är att de till viss del måste ske utifrån subjektivitet. Riskåtgärderna kan skilja sig åt inte bara på grund av olika riskbedömningar utan också eftersom olika åtgärder kan ha likvärdiga reducerande egenskaper. De skillnader som finns i både bedömningar och val av åtgärder kan variera både geografiskt, mellan olika Länsstyrelser till exempel, och mellan individer som handhar riskhanteringen.

SAMMANFATTNING CASE 1 RISKHANTERING

Av de undersökningar som gjorts i projektet stadsutvecklingszoner kring lagrum och aktörers roller är hypotesen att ju tidigare riskbedömningarna kommer in i planprocessen desto mindre begränsande blir riskåtgärderna för stadsutformningen. Efter att ha testat hypotesen presenterar projektet sju slutsatser:

SLUTSATSER



- | | |
|---|---|
| <p>#1 Det är önskvärt att ha mer och tidigare kommunikation i arbetet med att utreda risk. Arbetssättet behöver vägas av mot effektivitet och kostnaden (kortsiktigt) i planarbetet.</p> | <p>#4 För att minska godtyckligheten i bedömningarna behövs det nationella riktlinjer för vilken risknivå som är tolerabel att utsätta invånare för.</p> |
| <p>#2 Det finns behov av generella riktlinjer som tydligare än idag anger riskavstånd. Detta för att förenkla och effektivisera planhandläggningen.</p> | <p>#5 Behov att skapa ett nationellt riskforum.</p> |
| <p>#3 Riskkriterier och data kring trafikflöden och frekvens av gods behöver uppdateras.</p> | <p>#6 Genomföra en sammanhållen riskutredning för hamnbanan inom Älvstaden.</p> <p>#7 Göra omtag av riskutredningen inom Frihamnen.</p> |

1. FÖRSTÅ PROBLEMET

Steg 1 i arbetsprocessen är där problemformuleringen kopplad till den uppstående frågan identifieras, definieras och sammanställs.

Enligt den politiskt antagna Vision Älvstaden ska områdena kring älven i Göteborg utvecklas till en nära, tät och blandad stad. Samtidigt är områdena starkt påverkade av flera trafikleder, järnväg och Göta älv, som idag i många avseenden är barriärer. För att på ett för stadsutvecklingen fördelaktigt sätt kunna utnyttja tillgänglig mark är det enligt Vision Älvstaden viktigt att motverka dessa barriäreffekter.

Betydande inverkan på stadsplaneringen av Älvstaden norr om Göta älv har hamnbanan. Det är en nio kilometer lång godsjärnväg som tillsammans med Lundbyleden delar de gamla hamnområdena, som nu omvandlas till

stad, och Hisingens övriga delar. Järnvägen är transportled för gods från hamnen ut i landet och frakt av farligt gods förekommer. Även ljud och vibrationer från järnvägen har inverkan vid planeringen av Älvstaden.

I det pågående arbetet med att planera Älvstadens olika delområden konstaterar projekten att de riskutredningar kopplade till hamnbanan som beställts inom varje enskild detaljplan, utan uppenbara skäl, visar olika riskavstånd.

Stadsutvecklingszoner valde att formulera problemet för hantering av risk vid planeringen av Älvstadens olika delområden som:

PROBLEMFÖRMULERING

Riskutredningar gjorda längs samma hamnbanan, med liknande förutsättningar, visar olika resultat gällande riskavstånd. Otydlighet i vilken risk som anses godtagbar, hur den ska bedömas och hur den ska hanteras i exploateringen skapar osäkerhet mellan aktörer i planens genomförande. Det kan i sin tur leda till längre, dyrare och mer komplicerade planprocesser.

2. BEDÖMNING AV LAGUTRYMME

Steg 2 i arbetsprocessen är en genomgång- och presentationen av de juridiska och policymässiga förutsättningarna.

Hur stadsplanering ska förhålla sig till verksamhet som är potentiellt farlig för människor är delvis reglerat i lagstiftning och i förordningar. De lagar som reglerar bedömning av risk och vilken eller vilka myndigheter som är ansvariga för att säkerställa att risker minimeras är främst följande:

- Plan- och bygglagen (PBL, 2010:900)
- Miljöbalken (MB, 1998:808), lag (1999:381)
- Lagen om transport av farligt gods: Lag 2006:263
- Förordning om transport av farligt gods, 2006:311

Lagarnas påverkan på hur och när riskhantering ska göras beskrivs sammanfattande i följande del.

PLAN OCH BYGGLAGEN

Plan- och bygglagen (PBL) innehåller bestämmelser om både processen för planering av mark och vatten, och byggnaders formella godkännande av utformning genom bland annat bygglov. För riskhantering är det främst i planer som regleringen för riskanpassning sker, både inom översiktsplan och detaljplan. Det är i detaljplan som kommunen får bestämma om skyddsåtgärder för att motverka olyckor (4 kap. 12 e §).

I 2 kap. om allmänna och enskilda intressen står att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till risken för olyckor. PBL pekar ut länsstyrelsen som central aktör att verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet, eller risken för olyckor. Under samråden ska Länsstyrelsen särskilt verka för att säkerställa ovanstående krav, och under granskningskedet ska ett granskningsyttrande avges, där det framgår om kraven uppfylls. (3 kap. 10 e & 16 e § och 5 kap. 14 e & 22 §).

MILJÖBALKEN

Miljöbalken (MB) är den lag som reglerar användandet av mark och verksamhet med avsikt att skydda människors hälsa och miljö. Syftet med lagen är bland annat att bevaka värdefulla naturvärden, skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden och att se till att användandet av naturresurser är långsiktigt hållbar.

För riskhantering i planering är lagen främst relevant i frågan om människors hälsa. I lagens 6:e kapitel finns bestämmelser om att miljöeffekter vid planering skall identifieras, beskrivas och bedömas. Med miljöeffekter menas här bland annat direkta eller indirekta effekter på befolkning och människors hälsa. I 6 kap 3 och 6 §§ anges att en myndighet eller kommun som upprättar en plan ska göra en strategisk miljöbedömning om planens genomförande kan medföra betydande miljöpåverkan, vilken risk för människors hälsa kan räknas till i det här fallet. Kommunen eller myndigheten ska också samråda med andra parter som kan antas vara berörda av planen, framförallt i frågan om avgränsning av miljöbedömningen. Samrådspart här är länsstyrelsen.

I fallet med hanteringen av risk kopplat till farligt gods har därmed kommun eller annan myndighet skyldighet att bedöma risken för människors hälsa i planarbete och tillsammans med planens antagande ta ett beslut om planen innebär särskild miljöpåverkan eller inte. Det gäller både översiktsplan och detaljplan.

LAGEN OM TRANSPORT AV FARLIGT GODS

Lag (2006:263) om transport av farligt gods definierar vilka varor som räknas som farligt gods och vilket ansvar en transportör av farligt gods har. Från ett planeringsperspektiv är lagen främst relevant för definitionen av gods och transport, men innehåller inte i övrigt någonting om hur risken med transporter ska hanteras av samhället i stort.

FÖRORDNING OM TRANSPORT AV FARLIGT GODS, 2006:311

Förordning (2006:311) om transport av farligt gods förtydligar vilka myndigheter som hanterar tillstånd och reglering av transporter av farligt gods. Enligt 7§ är det polismyndigheten som i samråd med kommunens organisation för räddningstjänst som ska avgöra tillstånd för lassning, lossning och färduppehåll för farligt gods inom en kommun. Riskbedömning för huruvida transporter av farligt gods påverkar sin omgivning regleras inte i lagen.

KOMMUNALA OCH REGIONALA POLICYS OCH ROLLER

Hur samhället ska förhålla sig till de risker som potentiell farlig verksamhet utgör, regleras även via olika kommunala och regionala policys. Länsstyrelsen i Västra Götaland är kontrollinstans och har en framtagen policy för bedömning om nybyggnation och risker för människors hälsa, bland annat när det byggs nära transportled för farligt gods. Göteborg har en beslutad fördjupad översiktsplan (FÖP 99) som reglerar hur kommunen bör se på bedömning av risker. I dagsläget används inte planen konsekvent. Ofta väljer kommunen istället att förhålla sig till länsstyrelsens riktlinjer.

RISKPOLICY FÖR FARLIGT GODS, LÄNSSTYRELSEN I VÄSTRA GÖTALAND

Länsstyrelsen i Västra Götaland (LST VG) har en framtagen riskpolicy, gemensam med länsstyrelserna i Skåne och Stockholm, och har länsledningens beslut att tillämpa denna i sin plangranskning. Den innebär att vid planläggning inom 150 meter från led för farligt gods ska riskhanteringsprocessen beaktas, det vill säga en riskbedömning ska göras och de eventuella riskerna hanteras. Behovet av riskanalys eller metod styrs av de platsspecifika förhållandena, till exempel vilken verksamhet som planeras, vilket avstånd från farligt godsled som råder, hur topografin ser ut, persontäthet etc.

LST VG anger inte något avstånd från Hamnbanan där viss typ av verksamhet är godtagbar ur risksynpunkt utan vidare hantering. Det som anges i riskpolicyn kring markanvändning, med längre avstånd ju mer känslig bebyggelsen är, är vad LST VG förespråkar.

Indata för personintensitet anges som en viktig del i hur riskbilden ser ut. Samhällsrisken bygger på hur många personer som befinner sig inom ett område och hur nära. Dessutom kan de befinna sig utomhus eller inomhus vilket också påverkar riskbilden.

”Persontäthet och exploateringsgrad är exempel på faktorer som påverkar risknivån, precis som ålderssammansättning, nedsatt rörelseförmåga, språksvårigheter, lokalkännedom, medvetenhet om olycka etc.” (Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland)

GÖTEBORGS FÖRDJUPADE ÖVERSIKTSPLAN FÖR SEKTORN TRANSPORTER AV FARLIGT GODS; FÖP99

I brist på nationell eller regional policy för hanteringen av planering längs leder för farligt gods antog 1999 kommunfullmäktige i Göteborg en fördjupad översiktsplan för hanteringen av buffertzoner vid leder för transport av farligt gods (FÖP99) (Göteborgs Stad, 1999). Den fördjupade översiktsplanen är en avvägning mellan risk och exploateringskrav, och anger fasta avstånd från transportled för olika typer av bebyggelse. I FÖP99 anges följande avstånd som riktlinjer:

- » Ingen bebyggelse 30 meter från transportled för farligt gods.
- » För järnväg kan kontorshus byggas fram till 30m från leden, och bostadshus kan byggas fram till 50m från leden.
- » För väg kan kontorshus byggas fram till 50m från vägen, och bostadshus fram till 80m från vägen.

I FÖP99 skrivs också att materialet kan utgöra underlag för en regional policy för hantering av riskzoner. Göteborgs stad har nyligen meddelat att de inte kommer att låta FÖP99 ingå i den nya Översiktsplanen utan kommer i stället att hänvisa till Länsstyrelsens riskpolicy framöver.

3. HYPOTES

Steg 3 i arbetsprocessen är där hypotesen definieras utifrån problemformuleringen och adderas till caset.

Av de undersökningar som gjorts i projektet stadsutvecklingszoner kring lagrum och aktörers roller arbetades en hypotes fram. Hypotesen formulerades till att ju tidigare riskbedömningarna kommer in i planprocessen desto mindre begränsande blir riskåtgärderna för stadsutformningen. Om handläggarna som arbetar med planering får kännedom om riskerna innan utformningen definierats för tydligt så kan planerna anpassas bättre. Dessutom får de som ska bedöma riskerna, riskutredarna, reda på planens mål och kan anpassa föreslagna åtgärder efter planens intentioner. Det gör det möjligt att i dialog mellan planerare och riskutredare söka en gemensam anpassad lösning snarare än att endast minimera risk. I förlängningen betyder det att sättet att upphandla riskutredningar, hur frågan ställs och uppdraget formuleras, får stor påverkan på slutresultatet av planen, både gällande riskåtgärder och fysisk utformning.

HYPOTES

Ju tidigare riskbedömningarna kommer in i planprocessen desto mindre begränsande blir riskåtgärderna för stadsutformningen.

4. KOPPLING TILL PROJEKT

Steg 4 i arbetsprocessen är där problem och hypotes får en koppling till pågående process eller projekt inom Älvstaden.

LINDHOLMEN OCH FRIHAMNEN

Lindholmen och Frihamnen är två delområden inom Älvstaden, och båda är pågående projekt i olika faser. Båda områdena är påverkade av hamnbanan och behöver därmed hantera riskerna med transporter av farligt gods.

Lindholmen beskrivs som ett relativt moget område med utvecklingsmöjligheter inom Älvstaden. Platsen är ett tidigare varvsområde där flera utvecklingsintensiva teknik- och mediaföretag med forskare och studenter idag samsas. Målet är att Lindholmen ska utvecklas till en fullvärdig stadsdel med liv efter kontorstid och just nu satsar Göteborg, förutom ytterligare verksamheter, även på bostäder och utvecklad service.

Karlavagnsplatsen är en beslutad detaljplan inom Lindholmen. Detaljplanen medger en exceptionellt tät stadsbebyggelse med bostäder, handel, förskolor, skola, hotellverksamhet och kontor. En detaljerad riskutredning har genomförts som del av planeringen. Ett riskavstånd på 110 meter och ett antal riskreducerande åtgärder är föreslagna, bland annat en vall.

Frihamnen planeras att utvecklas till en tät innerstad och ingå som en del av Göteborgs

stadskärna. Här ska ett stort utbud av olika boendeformer och verksamheter liksom en ny park alldeles vid vattnet utvecklas. Frihamnen ska knyta samman Göteborgs innerstad över älven och, liksom hela Älvstaden, öppna staden mot världen. I framtiden ska cirka 15 000 människor bo i Frihamnen och lika många arbeta där.

När Stadsutvecklingszoner genomförde case 1 var samrådet för detaljplanen gällande den första etappen av området avslutat och arbetet med att sammanställa synpunkterna, samt se vad som eventuellt behövde göras utifrån de inkomna synpunkterna pågick. Två riskutredningar var genomförda utifrån samma riskavstånd, 80 meter. Den första riskutredningen föreslog en vall som skyddsåtgärd. Det ansågs inte vara en lämplig lösning utifrån kostnad och stadsmässighet. Den andra utredningen föreslår en tät, buffrande bebyggelse som åtgärd.

5. EXPERIMENT

Vid steg 5 i arbetsprocessen testas hypotesen i en pågående process eller ett projekt. Aktörer med koppling till problemformuleringen projektet bjuds in för att tillsammans testa hypotesens gångbarhet.

SAMTAL OCH WORKSHOP

Genom hela arbetet med caset har samtal med relevanta aktörer förts, och det är i stora delar de samtalen som har format problemformuleringen och hypotesen.

I det här caset valdes att hålla en workshop med aktörer från olika delar av riskhanteringsprocessen samt med koppling till delområdena Lindholmen och Frihamnen för att testa hypotesen. Rubriken för workshopen var: Riskavstånd farligt gods och Hamnbanan: 50, 80 eller 120 meter! Varför? och spelar det roll för Göteborg?

Syftet med workshopen, utöver hypotesprövningen, var att utifrån aktörernas olika roller och uppdrag skapa gemensam

förståelse för riskhanterings utgångspunkter och påverkan på Älvstaden, samt att utifrån den gemensamma förståelsen testa nya sätt att arbeta med risk.

DELTAGARE

Erfarna handläggare, chefer och medarbetare från flera förvaltningar och bolag inom Göteborgs stad och Länsstyrelsen i Västra Götaland, tillsammans med kompetens i form av riskvärderare från Räddningstjänsten och riskkonsulter deltog i workshopen. White arkitekter fungerade som processtöd och bidrog med expertkompetens under hela arbetet.

Följande personer deltog i workshopen:

Anna-Lena Isacson	Älvstranden Utveckling
Marie Löwkrantz	Älvstranden Utveckling
Faranas Bengtsson	Älvstranden Utveckling
Pedro Batista	Älvstranden Utveckling
Patrik Jansson	Länsstyrelsen i Västra Götaland
Karin af Geijerstam	Länsstyrelsen i Västra Götaland
Jonas Uvdal	Stadsbyggnadskontoret
Göran Davidsson	Cowi AB
Viktor Sturegård	Cowi AB
Christoffer Käck	Cowi AB
Leif Loeskow	Räddningstjänsten
Martin Lindsten	Räddningstjänsten

UTFALL

Under workshopen fanns en prestigelöshet mellan aktörerna som underlättade samtalen och konversationerna präglades av lösningsorienterbarhet. Det blev tydligt att alla aktörerna tjänade på att träffas och diskutera sakfrågan riskhantering utan att begränsas av ett specifikt projekt där yrkesroller och positioneringar ofta kan påverka kreativiteten negativt.

Workshopen bestod dels i presentationer från några av de närvarande och deras roller i riskhanteringsprocessen och dels av en övning styrd av på förhand gjorda frågor. Övningen bestod i att sätta sig in i något av de två delområdenas riskproblematik och hypotetiskt föreslå hur man hade kunnat arbeta på ett mer kreativt sätt med riskfrågan och om man på det sättet hade kunnat uppnå ett bättre resultat.

Generellt kan sägas att hypotesen stämde med aktörernas bild. Det var dessutom många andra slutsatser som kunde dras utifrån workshopen. De sammanfattas i nästföljande avsnitt.

Under workshopen kom också att förklaras varför riskavstånden inom Älvstaden är olika. Detta ledde till insikten om att en ny riskutredning med en nya ställd fråga kan eventuellt bör genomföras inom Frihamnen, med en ny och mer specifik frågeställning till riskkonsulterna.

6. SUMMERING OCH SLUTSATSER

Steg 6 i arbetsprocessen är där caset summeras och slutsatser dras utifrån problemformuleringen och experimentet

SUMMERING AV MÅLKONFLIKTER INOM RISKHANTERING I DEN TÄTA STADEN

Målet vid riskhantering är att minimera hälso- och miljörisker, t. ex. antalet dödsfall vid eventuella olyckor. Som konstaterats finns det inga tydliga riktlinjer för vilken kalkylerad risknivå som är acceptabel, vilket i praktiken leder till att målet inte går att uppfylla såvida inte riskkällan försvinner. Genom att alltid kunna minska riskerna ytterligare med hjälp av olika åtgärder, är det svårt att avgöra när målet är uppfyllt.

I och med utvecklingen av täta stadsmiljöer står målet om minimering av hälso- och miljörisker ofta i konflikt med hur stor yta som går att exploatera, inte minst i de projekt som testats i denna delstudie. Ofta finns ett riskavstånd som bestämmer hur nära riskkällan som bebyggelse av olika slag får placeras, vilket i sin tur har påverkan på exploateringsekonomin och kan bli bestämmande om stadsbyggnadsprojekt är lönsamma eller ej att genomföra.

Utöver de rent exploateringsekonomiska målen, ligger riskhanteringen inte sällan också i konflikt med stadsutformning baserade på andra mål om god stadsbyggnad.

I Frihamnen och Lindholmen är en av de mest betydelsefulla konflikterna den mellan, å ena sidan, att minimera barriäreffekter och att, å andra sidan, samtidigt hantera risker. Båda områdena gränsar i norr till Hamnbanan och Lundbyleden (en motorväg med i stora delar parallell sträckning till Hamnbanan) som begränsar flöden av olika sort mellan norra älvstranden och övriga Hisingen. Detta bedöms ha negativ inverkan på de sociala, ekologiska och inte minst ekonomiska strukturerna, vilket leder till att det finns tydliga mål om att minska barriäreffekten. Med stora riskavstånd runt Hamnbanan försvåras det arbetet avsevärt och man kan dra slutsatsen att målet om en socialt, ekologiskt och ekonomiskt sammanhållen stadsbyggnad står i konflikt med målet om minimeringen av hälso- och miljörisker.

JURIDIK OCH POLICY FÖR RISKHANTERING OCH HÄLSA

I balansen mellan risker för människors hälsa och andra värden i den täta staden så berör lagstiftningen främst att risker behöver hanteras, och reglerar vilka instanser som är ansvarig för hanteringen.

- » Lagstiftningen medger stort tolkningsutrymme i hur risker för människors säkerhet ska minimeras. Länsstyrelserna och kommunerna är ansvariga för att människor inte utsätts för risk, men vad som är acceptabel risk är öppet för tolkning av de ansvariga parterna.
 - » FÖP99 som styrande dokument i Göteborg anger att bostadsbebyggelse får uppföras 80 meter från farligt godsled. Då Göteborg Stad har meddelat att man inte kommer låta FÖP99 ingå i den nya Översiktsplanen utan kommer att hänvisa till Länsstyrelsens riskpolicy, så är den angivelsen inte längre applicerbar i projekten.
 - » Länsstyrelsens riskpolicy säger att riskhanteringsprocessen ska beaktas 150 meter från farligt godsled. Behovet av riskanalys eller riskhanteringsmetod styrs av plats-specifika förhållandena, det vill säga avgörs från fall till fall.
 - » Lagstiftningen kring riksintresse skulle kunna bli aktuell om man väljer att bygga för nära hamnbanan. Lagstiftningen säger att, om man gör en åtgärd så får det inte leda till en skada på riksintresset. Om så är fallet kan Länsstyrelsen överpröva detaljplanen. Avstånden som Länsstyrelsen hade tidigare är nu ersatta av mer diffusa riskavstånd, och det kräver mer dialog med Länsstyrelsen.
 - » Om det finns tillståndspliktig verksamhet nära järnvägen så kan det bli kumulativa effekter, i så fall måste man göra en kumulativ bedömning. Ofta tar missar man ta hänsyn till riskavstånd på grund av bristande information eller att riskkällan ligger utanför planeringsområdet. Miljöförvaltningen kan under remisställen påtala eventuella risker som har missats. Just farligt gods svarar miljöförvaltningen inte på, de svarar på risker med avseende på miljöfarlig verksamhet, men om det blir kumulativa effekter så påtalar de det. Det är Länsstyrelsen som troligtvis ska påtala risk för farligt gods i första hand.
- Lagstiftning och övrigt ramverk har således stor öppenhet för tolkning och möjlighet för lokala anpassningar i riskfrågan. Olika lagstiftning och uppdrag tar skilda utgångspunkter i definitioner av risk, å ena sidan som risk för olycka och direkta dödsfall, å andra sidan som hot mot eller skydd för hälsa och långsiktig påverkan på miljö, vilket kan komplicera vid bedömningar och avvägningar. Oklarheter kring vilken risk Sverige och Göteborg kan tolerera vid förtätning av staden försvårar vid enskilda riskbedömningar.
- När lagrummet, så som det är utformat idag, medger stort utrymme för tolkning och platsspecifika bedömningar och avvägningar blir det på bekostnad av förutsägbarhet. Brist på förutsägbarhet kan leda till minskad effektivitet och driver i många fall kostnader i arbetet.

7. REFLEKTIONER OCH FÖRSLAG PÅ FÖRÄNDRINGAR

Med hjälp av utfallet från workshoppen, genomgången av lagstiftningen och kartläggningen av vilka faktorer som skapar osäkerhet har Stadsutvecklingszoner tagit fram ett antal slutsatser och förslag.

REFLEKTION 1

FÖRÄNDRAT ARBETSSÄTT FÖR RISKANALYS I TIDIGA SKEDEN

Det är från samtliga parter önskvärt att ha mer och tidigare kommunikation kring riskhantering i komplexa planeringsprojekt. Det är alltså främst i de projekt där riskhantering kan stå i motsats till övriga mål om markanvändning och andra stadsbyggnadsvärden som det här är aktuellt. Här är det viktigt att det finns en medvetenhet om vilka krav som finns på hanteringen av risk, och vilka åtgärder som är möjliga. Under de samtal som förts inom projektet så har det tydliggjorts att åtgärder för riskhantering kräver en utförlig dialog mellan riskkonsulter och de som beställer riskutredningar i projekt, vilket oftast är stadsbyggnadskontoret.



Till slut är det billigare att flytta hela Hamnbanan om man plussar ihop alla skyddsåtgärder som behövs göras i varje detaljplan



Marken är så dyrbar, annars hade vi kunnat lämna skyddsavstånden bara.

Ett uppstående dilemma ligger i att det för en riskkonsult är bäst att utföra riskutredningen när det finns konkreta skisser att förhålla sig till, medan det från ett planeringshåll är viktigt att få in riskutredningen så tidigt som möjligt för att inte riskhanteringen ska stjälpas projektet i ett senare skede. Det viktiga är alltså att ställa rätt fråga i rätt skede, vilket kräver en kunskap hos uppdragsgivaren om hur riskkonsulten förstår uppdraget och vilken bedömning som kan göras inom ramen för uppdraget. Ställer man en fråga om hur långt ifrån en led för farligt goda man kan bygga bostäder får man ett svar, frågar man hur man kan bygga för att kunna vara så nära som möjligt får man ett annat.

Från stadsbyggnadskontorets sida konstaterar man att uppdraget till riskutredare ofta formuleras olika, ibland på grund av tidspress och ibland på grund av exploateringspress, och ibland kan det avvägas och resoneras. För

att ge riskkonsulterna möjlighet att nyansera sina slutsatser behöver uppdragsgivaren skapa genomgående tydlighet i hur de ställer frågan till riskkonsulten, och vara beredd att ställa frågorna igen i ett senare skede när mer underlag finns tillgängligt.

Möjligheten att handla upp riskutredningar i fördjupade översiktsplaner, program eller till och med översiktsplaner bör utredas. Det skulle medge utredningar med olika detaljering, exempelvis för att ta fram underlag och grundläggande bedömningar i översiktlig skala, för sedan kunna definieras tydligare i senare skeden, detta då olika skeden i planeringen ställer olika krav. Det kan således handla om att ta fram ny praxis som handlar om samspelet mellan riskkonsulter och planhandläggare under en pågående process.

1

FÖRSLAG 1:

Uppdragsgivare för riskutredningar behöver systematisera och konkretisera hur de ställer uppdragsfrågan till de som ska göra riskutredningar.

2

FÖRSLAG 2:

Möjlighet att göra riskutredningar flera gånger i ett projekt, och inom översiktsplan, fördjupad översiktsplan och program bör utredas.

**VEM TAR HEM FRÅGAN?**

Detta är förslag som Stadsbyggnadskontoret och markägare bör ta ansvar för.

REFLEKTION 2

GENERELLA RIKTLINJER

De aktörer som deltog i workshopen gjorde en samlad bedömning om att det borde göras färre riskutredningar. Idag utreds mycket inom varje enskild detaljplan där varje utredning gör analysen från ax till limpa. Aktörerna anser att detta arbetssätt är ineffektivt och kostnadsdrivande. De olika utfallen avseende riskavstånd och skyddsåtgärder upplevs också som svåra att förstå och ibland som orättvisa. Aktörernas bild är att riskfrågan ofta hanteras olika beroende på vem som utreder, gör avväganden och i slutändan beslutar. Det spelar också roll i vilket skede i planprocessen frågan uppkommer och vilken geografisk utbredning utredningsområdet har. Längs med samma järnvägssträcka kan det skilja sig vilka åtgärder som föreslås beroende på var gränserna dras, trots att samma frekvens och gods går där.



Att ha en färdiggräddad bulle där det som ska till från fall till fall är olika topping

Ett mer förutsägbart system vore att föredra menar flera av aktörerna. Viljan är att komma bort från ”olika resultat” längs samma sträcka eller i samma område som har liknande förutsättningar. Förslag om att inom liknande frågeställningar komma fram till en generell analys som gäller, och som i särskilda fall kan anpassas om det finns skäl, fick gehör på workshopen.



Varje enskilt fall kan inte ses som helt unikt hela tiden

Länsstyrelsen påpekar dock att det inte går att ta fram en vägledning som gäller för alla typer av verksamheter och avstånd. Till exempel kommer planer för bebyggelse mycket nära farlig godsled, liksom planer vars verksamhet inte följer ”standard-ärendet” utan till exempel innebär mycket hög persontäthet, fortsatt kräva att det görs en platsspecifik riskanalys.

Sammantaget är slutsatsen att det bör gå att ha både en samlad generell vägledning kring risk, med grundavstånd och bedömningar om generella åtgärder för att minimera risk, samtidigt som platsspecifika utredningar också görs. Genom att ha en tydlig utgångspunkt för hur risk bedöms ökar möjligheten för alla aktörer att veta vad de kan förvänta sig.



Om riskavståndet matchar såväl Länsstyrelsens TYP-områden och antagen FÖP då skulle man kunna ta riskavståndet rakt av utan att behöva utreda risk i det specifika fallet?

3

FÖRSLAG 3:

Berörda aktörer bör ta fram generella riktlinjer för riskbedömningar, som utgör underlaget för varje enskild riskbedömning i länet.



VEM TAR HEM FRÅGAN?

Detta är ett förslag som Stadsbyggnadskontoret, tillsammans med Räddningstjänst och Länsstyrelsen i Västra Götaland, bör ta ansvar för. Det är också en fråga att ta med upp till den nationella nivån.

REFLEKTION 3**LIKRIKTAT UNDERLAG FÖR RISKBEDÖMNING**

Bedömningarna av risk baseras till viss del på tveksamma indata, till exempel hur många tåg eller lastbilar det handlar om och vilket slags gods som transporteras. Det gör att de olika utredarnas modeller visar olika saker och att osäkerheten i bedömningarna ökar. Idag vet vi bara hur många tåg som går på hamnbanan, inte andelen farligt gods. Datan är föränderlig över lång och kort tid och därmed svårt att ange med tillförsikt. Sammantaget gör det att riskutredningarnas förslag på åtgärder inte är möjliga att jämföra mellan varandra, vilket skapar en otydlighet och osäkerhet.

4**FÖRSLAG 4:**

Siffror för urspårningsfrekvens för godståg behöver uppdateras och granskas. Dessutom behöver siffror för andelen farligt gods på Hamnbanan i Göteborg uppdateras. Siffrorna måste kunna hållas uppdaterade och kunna granskas av berörda parter.

**VEM TAR HEM FRÅGAN?**

Det här är ett förslag som riskkonsulter, Räddningstjänsten, Trafikverket, Stadsbyggnadskontoret och markägare bör ansvara för.

REFLEKTION 4**ÖVERENSKOMMELSER KRING TOLERABEL
RISKNIVÅ**

Aktörerna menar att frågan om vilken risk en individ kan utsättas för i samband med transporter av farligt gods varken är adresserad eller genomarbetad i Sverige. Länsstyrelsen har gjort vissa bedömningar, men de är olika i olika län, vilket skapar en otydlighet. Uppfattningen är att Länsstyrelsen i Stockholm accepterar en högre risk än Länsstyrelsen i Västra Götaland. Riskhantering utgår ofta från en ”så liten risk som rimligen möjlig”-princip, det vill säga att risken ska vara så liten som möjlig, så länge investeringen är rimlig (Health and Safety Executive, 2018). Avvägningen om vilken insats som är skälig i proportion till risken behöver göras i varje enskilt fall, men nationella utgångspunkter för den bedömningen behöver finnas.

5**FÖRSLAG 5:**

För att minska godtyckligheten i bedömningarna behövs det nationella riktlinjer för vilken risknivå som är tolerabel att utsätta invånare för.

**VEM TAR HEM FRÅGAN?**

Detta är förslag som Länsstyrelsen och MSB bör ta ansvar för på en nationell nivå.

REFLEKTION 5**UPPRÄTTA ETT NATIONELLT RISKFORUM**

De aktörer som deltog i workshopen gav uttryck för att riskfrågan inte ”hörs och syns” så mycket inom planprocessen. Samtidigt finns mycket arbete med att jämka bedömningar, dela kompetens och ”ta större tag” än detaljplaner inom riskhantering. Ett nationellt forum som kan ta ansvar för att komma överens om riskkriterier, jämföra riskhantering inom och utanför Sverige och bidra till kompetensförsörjning vore välkommet.

6**FÖRSLAG 6:**

Upprätta ett nationellt forum för hantering av gemensamma kriterier för riskhantering i Sverige, för att jämföra hur risk hanteras i andra delar av världen och ge stöd och råd i lokala planeringsfall.

**VEM TAR HEM FRÅGAN?**

Detta är förslag som Länsstyrelsen bör ansvara för att lyfta till en nationell nivå, eventuellt i samarbete med Boverket.

REFLEKTION 6

UTREDNING FÖR HELA HAMNBANAN I GÖTEBORG

Aktörerna menar att en övergripande expertrapport om hamnbanans risker skulle öka förutsägbarheten och effektiviteten för arbetet i Göteborg. Man pekar på att rapporten måste vara begriplig för gemene man utifrån tydlighetskrav i Plan- och bygglagen och möjligheten för handläggare att bedöma riskrapporten. En sådan utredning skulle kunna vara ett test av en mer generell riskbedömning längs en transportled, som sedan senare kan anpassas och förstås mer specifikt i de olika planprojekt som den berör.

7

FÖRSLAG 7:

Genomför en övergripande riskutredning för hamnbanan i Göteborg, som kan vara underlag i framtida utredningsarbete.



VEM TAR HEM FRÅGAN?

Det är stadsbyggnadskontoret och markägare längs med hamnbanan som gemensamt bör ta initiativet till och ansvaret för en sådan riskutredning.

REFERENSER

Göteborgs Stad. (1999). Översiktsplan för Göteborg. Fördjupad för sektorn transport av farligt gods. Dnr 758/92. Göteborg.

Health and Safety Executive. (den 17 12 2018). ALARP at a glance. Hämtat från HSE: <http://www.hse.gov.uk/risk/theory/alarplance.htm>

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland. (u.d.). Riskpolicy för farligt gods.

