

A. Planeringsprocessen

I samhällsplanering i stort och i planering inför byggnation finns en mängd aspekter att beakta. Intressen ställs mot varandra. Det kan handla om till exempel naturvärden, trafik, geoteknik och ekonomi. Det handlar om såväl allmänna intressen som till exempel privatpersoners eller föreningars enskilda intressen. Under planering inför byggnation krävs att kommunen gör avvägningar mellan de olika intressena. Olika intressen är olika väsentliga och vissa intressen kan behöva stå tillbaka för andra. Med det inte sagt att något av intressena är oviktigt. Avvägningarna mellan olika intressen görs enligt lag och rättspraxis (hur domstolar har dömt i vägledande avgöranden), och enligt kommunens interna styrdokument. Lagen råder över kommunens styrdokument. En ny detaljplan som inte förhåller sig korrekt till lagen blir, om den överklagas, upphävd av domstol. På kommunens webbplats finns kommunens interna styrdokument såsom [gällande översiktsplan](#), kommunfullmäktiges strategiska mål respektive kommunstyrelsens resultatmål i [Kungälvstrions budgetdirektiv 2021-2022](#), och [policys, planer och program om specifika frågor](#).

Generell information om planering inför byggnation, plan- och bygglagen och i sammanhanget relevanta delar av miljöbalken ges på [Boverkets webbplats](#). Där står att läsa om bland annat vad de olika skedena inför byggnation inbegriper och innebär. Plan- och bygglagen och annan lag finns i sin helhet att hitta genom sökning på internet, men är inte alltid helt lättolkad. För korrekt förståelse av lagen krävs ofta läsning av förarbeten till lagen (propositioner) och av domar relevanta i sammanhanget. Även det finns att hitta genom sökning på internet. Barnkonventionen blev svensk lag den förste januari 2020. Vad det innebär förklaras på bland annat [Unicefs webbplats](#). Det är ett sätt att skapa en grund för ett mer barnrättsbaserat synsätt i all offentlig verksamhet.

Samhället är föränderligt. På samma sätt är och måste samhällsplanering vara en föränderlig och dessutom komplex process. Hur mycket förutsägbarhet än vore att föredra kan något som verkade stämma ena året behöva omvärderas nästa. En detaljplans bestämmelser är juridiskt bindande så länge detaljplanen är gällande, men en gällande detaljplan är ingen garanti om att ingen förändring kan eller skall ske av den. En gällande detaljplan kan ersättas av en ny detaljplan. Ju äldre en detaljplan är desto större är sannolikheten att den behöver ersättas för att möta nuvarande eller framtida behov.

Politiker i kommunen har det yttersta ansvaret om planering inför byggnation. Förvaltningens tjänstepersoner inom olika professioner handlägger, ansvarar för utredningar, bereder ärenden för politikerna och föreslår hur politikerna skall besluta. Beslut om planering i Kungälv kommun behandlas av politiska utskottet för samhällsutveckling, av kommunstyrelsen och i fallet nya Kode skola är det kommunfullmäktige som kommer att fatta ett framtida beslut om antagande av detaljplan.

I en lokaliseringsstudie utreds flera platser för att finna den lämpligaste platsen för byggnation av en viss åtgärd, t.ex. en ny skola. Hur lokaliseringsstudier skall utföras styrs inte av lag. Men eftersom byggande och planering inför byggnation styrs av plan- och bygglagen och annan lag baseras lokaliseringsstudier givetvis på lag, utöver att baseras på kommunens interna styrdokument. I Kungälv kommun görs lokaliseringsstudier vanligen internt, utan inblandning av externa konsulter och allmänhet. I lokaliseringsstudien deltar ett stort antal professioner, med

ansvar i olika frågor. I lokaliseringsstudier utreds platsers lämplighet bara till en viss gräns, med en viss noggrannhet, inför fortsatt planarbete. En lokaliseringsstudie resulterar alltså i en lämpligast plats mot bakgrund av de under lokaliseringsstudien kända förhållandena.

Efter lokaliseringsstudie följer planarbete. Planarbete rör en viss plats. I planarbetet sker utförligare utredning av platsens lämplighet för den aktuella åtgärden. Ett planarbete syftar till en antagen och lagakraftvunnen ny detaljplan för åtgärden, och därefter byggnation. Under planarbeten identifieras problem och de lösningar på dessa som krävs för att göra platsen lämplig för den aktuella åtgärden. Men under ett planarbete kan istället visa sig att platsen är olämplig för åtgärden. Då avbryts planarbetet. Hur planarbeten skall utföras styrs av plan- och bygglagen och annan lag. Bland annat utförs de obligatoriska momenten samråd och granskning, under vilka allmänhet, grannar, myndigheter med flera redovisas ett förslag till ny detaljplan och erbjuds att inkomma med eventuella synpunkter. Bland andra hörs Bohus Räddningstjänstförbund, Statens geotekniska institut, Trafikverket och Länsstyrelsen. Syftet med dessa moment är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Vid samrådet finns ett planförslag i karta och skrift att ta del av. Innan samrådet finns det inte. Under planarbeten tas utredningar i specifika frågor många gånger fram av externa konsulter, eftersom kommunen själv inte hinner utföra utredningen eller saknar den aktuella expertkunskapen. Utredningar utförda av externa konsulter beställs av kommunen, men kan inte sägas vara mer eller mindre oberoende än om kommunen hade utfört dem internt. Utredningarna kan röra till exempel geoteknik, dagvatten eller naturvärden. Men vilka utredningar som görs och i vilken ordning de görs skiljer sig från planarbete till planarbete, beroende på platsens liksom åtgärdens egenskaper och komplexitet. Planarbeten startar lämpligen med utredning av de frågor som bedöms vara de största utmaningarna i det aktuella fallet, eftersom sannolikheten är hög att resultatet av dessa blir avgörande för det fortsatta planarbetet. Utredningar av vissa specifika frågor kan ske parallellt. Utredningar av andra frågor kan följa på varandra. Det varierar från fall till fall.

Att bygga en ny grundskola i Kode är ett väsentligt samhällsintresse. Att få Kode nya skola färdig brådskar.

En förstudie år 2015 angav behovet av ny skola i Kode och att den nya skolan ska rymma upptagningsområdets samtliga elever F-6 och dessutom kunna utökas. En utpekad plats för skolan saknades i det skedet.

Kommunstyrelsen beslutade 2016-04-27 (beslut § 150, ärendenr. KS2016/0185) att förvaltningen får i uppdrag att planlägga för skola på fastighet som bedöms lämplig för ändamålet, efter genomförd lokaliseringsstudie.

Lokaliseringsstudie för Kode nya skola påbörjades under 2016. Lokaliseringsstudien rörde då 8 platser (kallade platser A-H) och pekade ut plats C (del av Guntorp 1:4) som den lämpligaste platsen, men färdigställdes inte. Plats C utgörs av brukningsvärd jordbruksmark.

I kommunens investerings- och driftprogram 2017-2024 med utblick 2025-2028 (fastställt av kommunfullmäktige 2019-11-07) ingår förestående byggnation av ny skola i Kode, planerad att stå klar årsskiftet 2023-2024.

Planarbete för plats C startade hösten 2019. Planarbetet inleddes med bland annat utredningar av frågorna geoteknik och dagvatten, eftersom det ansågs som utmaningar på just den platsen. I båda fallen är utredningarna hittills översiktliga, det vill säga behöver inför eventuell byggnation följas upp med grundligare utredningar. Utförda utredningar finns [på kommunens webbplats: Kode nya skola](#). Svar på mer detaljerade frågor om pålning än vad utförd geoteknisk utredning ger kan i nuläget inte ges. Samtidigt behövde den inte färdigställda lokaliseringsstudien fördjupas och dess aktualitet säkerställas, bland annat med anledning av att plats C utgörs av brukningsvärd jordbruksmark. Enligt lag krävs för att få ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk för bebyggelse att behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Plats C får alltså enligt lag inte bebyggas med skola om det finns annan lämplig plats för skolan (3 kap. 4 § miljöbalken).

Under det fortsatta arbetet med lokaliseringsstudien stod klart bland annat att studien hittills inte påvisade tillräckligt tydligt att behovet av ny skola i Kode inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark än plats C (brukningsvärd jordbruksmark) tas i anspråk för den. Planarbetet för plats C pausades. Lokaliseringsstudien utökades till att röra totalt 15 platser (platser A-O). I lokaliseringsstudien har deltagit tjänstepersoner av drygt 20 olika professioner, med ansvar i sina olika respektive frågor. Det gäller till exempel översiktsplanerare, trafikingenjör, trafikstrateg, stadsarkitekt, miljöinspektör, ansvariga från skolverksamheten, kollektivtrafiksamordnare, skolskjutssamordnare, byggleddare och vatten- och avloppsingenjör. Samtliga platser uppvisade för- och nackdelar. Det framstod att behovet av ny skola i Kode sannolikt kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark än brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk.

Plats L är markområdet vid Kode befintliga skola och del av grönområde inom fastigheten Solberga-Bräcke 1:14 m.fl. Plats L framträdde som inte bara lämplig, utan som lämpligast av platserna. Bedömningen att plats L är lämpligast är baserad på lag, rättspraxis, kommunens interna styrdokument, med mera planeringsunderlag. De nackdelar med plats L som lokaliseringsstudien tydligast visade var dels befintligt problematisk trafiksituation, dels att del av befintligt grönområde tas i anspråk. För att skolan skall kunna byggas på plats L behöver i det efterföljande planarbetet för platsen identifieras de lösningar som krävs på dessa problem, för att göra plats L lämplig för skolan. Att plats L framträtt som lämpligast för Kode nya skola gäller helt oavsett frågan om brukningsvärd jordbruksmark. Att plats L framträtt som lämpligast gäller även helt oavsett den ekonomiska aspekten. Men byggnation av skolan på plats L bedöms vara ekonomiskt fördelaktig, jämfört med byggnation av skola på de alternativa platserna.

Som en del i lokaliseringsstudien anordnades under sommaren 2020 en enkät på kommunens webbplats, i syfte att inhämta lokalkännedom och åsikter om de platser som hittills hade bedömts vara de fyra sammantaget mest fördelaktiga (platser C, K, L och M). Eventuellt hade lokalkännedom kunnat innebära för förvaltningen ny information. Ny information hade kunnat innebära att förvaltningens slutsats att plats L är lämpligast hade behövts omvärderas. Enkätsvaren gav ingen sådan ny information och förvaltningens bedömning om de fyra platserna behövde inte omvärderas. I många av enkätsvaren framfördes om plats L de sedan tidigare identifierade nackdelarna befintligt problematisk trafiksituation och att del av befintligt grönområde tas i anspråk, och om plats C att den utgörs av brukningsvärd jordbruksmark. Enkätsvaren gav ingen sådan ny information att förvaltningens bedömning om de fyra platserna visade sig inte stämma.

Enkäten presenterades på kommunens webbplats på sådant sätt att förvaltningen ansåg att det framgick tydligt nog att den inte innebar en omröstning för att utse slutgiltig plats. Så var inte fallet. Flera Kodebor uppfattade den som just en omröstning, och blev därmed besvikna när det i lokaliseringsstudien inte har kunnat tas hänsyn till antalet enkätsvar som angav det ena eller andra. Redovisning av enkätsvaren har funnits på kommunens webbplats under hösten 2020, med förtydligad information om att den inte innebar en omröstning, och anledningen till det. Anledningen är att planering för byggnation inte kan baseras på omröstningar, utan måste baseras på lag, rättspraxis, kommunens interna styrdokument, med mera planeringsunderlag. Förvaltningen beklagar att detta inte framgick tydligt nog i samband med att enkäten anordnades.

Kommunstyrelsen behandlade frågan om Kode nya skola vid sitt sammanträde 2020-09-09 (ärendnr. KS2016/0185). Beslutsunderlaget förvaltningens tjänsteskrivelse 2020-09-04 sändes kommunstyrelsens ledamöter några dagar inför sammanträdet, för deras möjlighet att läsa in sig. I tjänsteskrivelsen sammanfattas lokaliseringsstudiens slutsats att plats L är lämpligast för Kode nya skola. Förvaltningens förslag om hur kommunstyrelsen skulle besluta löd: (1.) Informationen antecknas till protokollet, och (2.) Förvaltningen får i uppdrag att fortsätta arbetet med detaljplanen. Kommunstyrelsen beslutade 2020-09-09 (beslut § 251) något annorlunda: (1.) Informationen antecknas till protokollet (2.) Förvaltningen får i uppdrag att fortsätta arbetet med detaljplanen, och (3.) I syfte att säkerställa en ny skola för framtida skolbehov i Kode så snart som möjligt, ges förvaltningen i uppdrag att beakta framtidens skolbehov (F-9 skola samt förskolor) i Kode, trafiksituationen för elever och boende, samt utveckling av framtida bebyggelse. Förvaltningen ska återkomma för fortsatt dialog till kommunstyrelsen inför beslut om detaljplan, med ytterligare ett skarpt alternativ utöver L, område för skolbyggnad som inkluderar fördelar, nackdelar och budget. Kommunstyrelsens beslut § 251/2020-09-09 och förvaltningens beslutsunderlag tjänsteskrivelse 2020-09-24 finns [på kommunens webbplats: Kode nya skola](#).

Planarbete för plats L startade hösten 2020. Samtidigt fortsatte arbetet med lokaliseringsstudien, med ytterligare två skarpa alternativ utöver L. Fördelar, nackdelar och budget vad gäller platser C, M och L förtydligas. Lokaliseringsstudien är ännu inte färdigställd, det vill säga är ännu ingen allmän handling som kan lämnas ut. När den är färdigställd kommer det att publiceras på kommunens webbplats. Men i tjänsteskrivelse 2020-09-04 sammanfattas lokaliseringsstudiens slutsats att plats L är lämpligast för Kode nya skola.

Planarbetet för plats L syftar till en antagen och lagakraftvunnen ny detaljplan för Kode nya skola, och därefter byggnation. Planarbetet för plats L inleddes med bland annat utredning av frågan om trafiksituationen och av en studie av Kodes grönstruktur, eftersom det ansetts som utmaningar på just den platsen. Sannolikheten är hög att resultatet av dessa utredningar blir avgörande för det fortsatta planarbetet. Men fler utredningar kommer att följa. Bland annat krävs även en standardiserad naturvärdesinventering av grönområdet i fråga, men den kräver rätt årstid och kommer att påbörjas under våren 2021. Trafikutredningen förväntas bli klara i mars 2021. Den förväntas visa flera små och större trafikåtgärder, vilka krävs för att göra plats L lämplig för skolan. Det har aldrig varit aktuellt att addera en ny skola på plats L i befintlig problematisk trafiksituation. Avsikten är inte att försämra befintlig problematisk trafiksituation, utan att förbättra den. Trafikutredningen kommer inte att baseras på med anledning av pågående pandemi eventuellt missvisande låg trafikmängd. Ingen vare sig geoteknisk utredning eller

dagvattenutredning har ännu tagits fram, för plats L. Det under planarbetet obligatoriska momentet samråd, under vilket allmänhet, myndigheter med flera redovisas ett förslag till ny detaljplan och erbjuds att inkomma med eventuella synpunkter, förväntas ske tidigast våren 2021. När samråd respektive granskning sker kommer att framgå av annonser i Kungälv-Posten och Göteborgs-Posten, och [på kommunens webbplats: Kode nya skola](#).

Kommunens beslut om antagande av detaljplaner kan överklagas till domstol. Inte sällan sker så. Vad gäller Kode nya skola kan konstateras att sannolikheten är mycket hög att ett överklagande sker, oavsett vilken plats den nya detaljplanen skulle röra. Ett överklagande leder till att beslutet om antagande av detaljplan antingen består och vinner laga kraft eller, om det inte förhåller sig korrekt till lagen, upphävs. Processen vid ett överklagande brukar ta cirka ett år.

Ett planarbete för att ta fram en ny detaljplan kan inledas med att ett program tas fram. I ett så kallat planprogram anges utgångspunkter och mål inför planarbetet. Hur planprogram skall utföras styrs av plan- och bygglagen. Arbete med lokaliseringsstudie och planprogram liknar varandra på många punkter. I fallet Kode nya skola har bedömningen gjorts att ett planprogram kan avvaras, till förmån för en utförlig lokaliseringsstudie.

Ett under planarbeten obligatoriskt moment är att kommunen utför en undersökning om genomförandet av åtgärderna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (plan- och bygglagen och miljöbalken). Undersökningen ska innebära att kommunen identifierar omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan, och samråder i frågan med bland annat länsstyrelsen. Om genomförandet av åtgärderna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en strategisk miljöbedömning utföras. I en sådan ska kommunen bland annat ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Undersökningen av om genomförandet av Kode nya skola på plats L kan antas medföra en betydande miljöpåverkan har påbörjats men inte slutförts. När undersökningen har slutförts är den en allmän handling som kan lämnas ut, och kommer att publiceras på kommunens webbplats.

Varje kommun måste ha en gällande översiktsplan. Kungälv kommun gällande översiktsplan (översiktsplan 2010) antogs 2012 och aktualitetsförklarades 2016, av kommunfullmäktige. Den finns [på kommunens webbplats: Översiktsplanering](#). I översiktsplanen förklaras bland annat inriktningen om hur markområden ska användas och hur den byggda miljön ska utvecklas. Hur översiktsplanen tas fram och vad som gäller för den styrs av plan- och bygglagen. Översiktsplanen är betydelsefull vid kommunens beslut. Men den är enligt lag inte juridiskt bindande, utan vägledande. Lagstiftaren har gjort detta medvetna val. Eftersom samhällsplanering är en föränderlig, komplex process skall planering inför byggnation kunna anpassas efter rådande specifika förhållanden, istället för tvingas anpassas efter en översiktlig, tidigare gjord bedömning. En översiktsplan kan därmed inte ses som en absolut sanning. Att en översiktsplan frångås händer titt som tätt, och ligger alltså i sakens natur. Eftersom en översiktsplan är översiktlig, det vill säga inte utgör en detaljerad studie, kan den i delar dessutom säga emot sig själv. Vid tillämpning av den behöver avvägningar göras. En översiktsplan skall vara aktuell. Generellt gäller att ju äldre en översiktsplan är, desto mer börjar delar av den bli inaktuell och desto större är därmed behovet av att ersätta den eller delar av den. En översiktsplan kan ändras för en viss del av kommunen. Den kan också ändras genom tematiska tillägg för att tillgodose vissa allmänna intressen. Kungälv kommun gällande översiktsplan har för Kode bedömts vara inaktuell nog att behöva ersättas av en fördjupad översiktsplan för Kode.

Arbetet med en fördjupad översiktsplan för Kode skall påbörjas 2021. Den fördjupade översiktsplanen kommer att skilja sig från och ersätta gällande översiktsplan, vad gäller Kode. Att föredra vore förstås att först ha en fördjupad översiktsplan för Kode, därefter avgöra placeringen av Kode nya skola. Möjlighet till det saknas då byggnation av skolan brådskar.

Eftersom en översiktsplan inte är juridiskt bindande såsom en detaljplan är, kan innehållet i den inte överklagas på det sätt innehållet i en detaljplan kan överklagas. Överklagan av en översiktsplan kan ske enbart på formella grunder, det vill säga bara i frågan om den har tagits fram på det sätt lagen anger. Under arbetet med att ta fram en översiktsplan sker de obligatoriska momenten samråd och granskning, under vilka allmänhet, myndigheter med flera redovisas förslag till ny översiktsplan och erbjuds att inkomma med eventuella synpunkter. Syftet med dessa moment är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under arbetet med att ta fram Kungälv's kommuns nu gällande översiktsplan inkom synpunkter. Vilka synpunkter som inkom och de eventuella ändringar av översiktsplanen som dessa synpunkter ledde till framgår av utställningsutlåtande för översiktsplanen.

Länsstyrelsen har en viktig roll under arbetet med att ta fram en översiktsplan, i att se till att statliga intressena tas tillvara och samordnas. Länsstyrelsen granskningsyttrande daterat 2011-07-06 är en bilaga till kommunens gällande översiktsplan. Det och utställningsutlåtandet finns [på kommunens webbplats: Översiktsplanering](#).

Vid planering inför byggnation ställs diverse lagkrav med hänsyn till bland annat människors hälsa och säkerhet, till möjligheterna att ordna trafik och till möjligheterna att förebygga luftföroreningar och bullerstörningar (2 kap. plan- och bygglagen). Kommunen ämnar följa lagen. Men lagen rymmer inga förbud mot förändring av nuvarande förhållanden. Det finns till exempel ingen garanti om bibehållna befintliga låga bullernivåer i en ort, men det finns för trafikbuller bestämmelser om riktvärden vilka inte får överskridas (förordning om trafikbuller vid bostadsbyggnader). Samma riktvärden gäller i hela landet. Det finns lagkrav även om bland annat grönområden (2 kap. 2 § plan- och bygglagen, 3 kap. 6 § miljöbalken). Men lagkraven innebär inte ett förbud mot förändring av eller byggnation i delar av nuvarande grönområden. Lagkraven innebär heller inte att det under byggnationstiden inte får förekomma några som helst störningar. Det är istället sannolikt att närboende upplever vissa störningar under byggnationstid.

Kommunen har givetvis ett starkt eget incitament att hushålla med sina skattemedel, det vill säga de kommunala skatteintäkterna, och skall dessutom svara upp mot lagkrav om god ekonomisk hushållning i sin verksamhet (kommunallagen). Skattemedlen skall räcka till diverse, som till barnomsorg och äldreboenden. I lokaliseringsstudien har plats L framträtt som lämpligast för Kode nya skola, oavsett den ekonomiska aspekten. Dessutom har byggnation av skolan på plats L bedömts vara mest ekonomiskt fördelaktig. Den ekonomiska aspekten är långt ifrån den enda viktiga, men också långt ifrån oviktig.