

Förstudie om vägledning om miljöbedömningar och vägning av olika samhällsmål.

1. Om uppdraget

Bakgrund

I den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen som gjordes 2015 uppmärksammades bristen på transparens kring hanteringen och vägningen av nationella och regionaliserade mål i den fysiska planeringen¹. Det noterades också att instrumentet miljöbedömning för planer och program i stor utsträckning inte används på det sätt som lagstiftaren har avsett.

Miljömålsrådet beslöt att utreda dessa brister inom en av miljömålsrådsåtgärderna för 2016–2017 i form av en förstudie om vägledning om miljöbedömningar och vägning av olika samhällsmål.

Förstudien utgår från problembilden ovan och från ett behov av stöd till statliga och kommunala myndigheter med ansvar i planprocesser (PBL) och för olika samhällsmål.

Naturvårdsverket har i samverkan med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet, SGU och Trafikverket genomfört denna förstudie. Arbetsgruppen har bestått av:

- Ann Åkerskog, NV (samverkansledare)
- Anette Johansson, Boverket (inledningsvis Carl-Magnus Oredsson)
- Ida Knutsson, Folkhälsomyndigheten
- Anders Hedlund, Riksantikvarieämbetet
- Elisabeth Weber, Länsstyrelsen
- Anders Lindblom, länsstyrelsen
- Magnus Eriksson, Länsstyrelsen
- Mugdim Islamovic, SGU
- Michel Gabrielsson, Trafikverket

¹ Naturvårdsverkets Rapport 6666

Arbetet med förstudien har pågått under perioden oktober 2016 till november 2017

2. Sammanfattning av förstudiens resultat och förslag

Resultat

Resultaten av arbetet med förstudien är av olika slag:

- Samverkan mellan myndigheterna har lett till att vi har identifierat ett behov sammanvägda användarvänliga statliga planeringsunderlag, bra kunskapsunderlag räcker inte till. I samband med det har vi också sett ett behov av bättre förståelse för och ökad kunskap om värdet av samordning på statlig nivå kring avvägningar av statliga intressen och mål.
- Arbetet med förstudien har bidragit till de ingående deltagarnas samsyn kring aktuell lägesbild, se avsnitt 5.
- Samverkan har lett till bättre förståelse för var i den fysiska planeringen som förändring/förbättring krävs kring transparens och avvägningar, både mellan plannivåer och inom planprocesser, se avsnitt 5 och 6
- Insikten om att miljöbedömning behöver utvecklas till mer av ett processverktyg för hållbar utveckling än vad det är idag har vuxit.
- Behovet av att synliggöra synergieffekter-särskilt hur miljömål och Agenda 2030-mål kopplar till varandra, men också hur dessa mål förhåller sig till de allmänna intressena har uppmärksamats. Se bilaga 1
- Behov av bättre underlag för avvägning och transparenta beslut har identifierats
- Behov av vägledning om metoder som förbättrar transparensen kring avvägningar finns fortsättningsvis
- Vi ser ett kvarstående behov av utveckling av kunskap/metoder för hur prioritering av mål och allmänna intressen kan göras inom ramen för fysisk planering

Förslag till fortsatt arbete

Samverkansgruppen har kommit fram till följande förslag för fortsatt arbete

- Att utveckla vägledning kring miljöbedömning (NV och Bov)

- Att utveckla statlig samordning för att förbättra förutsättningarna för fysisk planering – exempelvis genom användarvänliga digitala planeringsunderlag, utveckla de sammanfattande redogörelserna, mm (Boverket)
- Att utveckla modellen för hur Agenda2030-målen och miljömålen hänger ihop med de allmänna intressena i PBL och Miljöbalken så att den blir användbar vid planering (se bilaga)
- Ta fram exempel på hur fysisk planering kan hantera målkonflikter och stimulera synergier som finns mellan olika miljömål och mellan miljömål och andra samhällsmål. (Lst/RUS och SGU)
- Att komplettera befintlig vägledning med ett utvecklat förslag till redovisningsmodell för ökad transparens som finns i den blå ÖP <http://www.tillvaxtbohuslan.se/bla-op/wp-content/uploads/sites/4/2016/12/blaOP-planbeskrivning-170308-SAMRAD.pdf> (Se bilaga)
- Utveckla hur och var Jordbruksverkets modell för avvägning skulle kunna tillämpas i planeringsprocesser
- Fortsatt samverkan mellan ingående aktörer som arena för att dialog om fysisk planering, avvägningar och statlig samordning

3. Inriktning, syfte och avgränsning

Uppdraget för miljömålsrådsåtgärden var att utveckla en modell för att på ett transparent sätt väga olika intressen mot varandra i den fysiska planeringen och att vägledningen om miljöbedömningar ska utvecklas tillsammans med vägledning om modellen. Anledningen till att transparens anses vara en lösning är att om det blir tydligare hur avvägningar har gjorts och hur målen har behandlats, förväntas också genomslaget för statliga mål att öka i planeringen. På det sättet kan också statens roll som intresse- och målbevakare i exempelvis en översiktsplaneprocess underlättas om transparensen ökar. Miljöbedömning är ett verktyg som är särskilt väl ägnat att bidra till transparens. Därför är miljöbedömningarna viktiga att hantera i det här sammanhanget.

Efter inledande diskussioner enades vi om att syftet för förstudien är att skapa en gemensam lägesbild över vad vi vet idag om frågor som relaterar till frågeställningarna ovan. Ett av våra mål var att komma med förslag till fortsatta åtgärder för att öka transparensen i fysisk planering.

För att möjliggöra arbetet avgränsade vi det till att handla om:

- Fysisk planering enligt PBL (regionala planer, ÖP och Dp)
- Miljöbedömning av planer och program (Kap 6 MB)
- Framförallt miljömål och Agenda 2030-målen, även om andra mål i hög grad präglar och berörs i den fysiska planeringen.
- Framför allt statens roll och möjligheter att bidra till mer transparenta avvägningar även om regionala och kommunala aktörer är med på samma spelplan

4. Samverkansprocess

Arbetet med förstudien påbörjades med att identifiera representanter för respektive deltagande myndighet. Enskilda träffar med representanterna gjordes av samverkansledaren för att bättre förstå respektive myndighets intresse och förväntningar på arbetet med förstudien.

17 november 2016 - Ett första gemensamt möte hölls (Tyresö kommun och miljöbedömningskonsult höll föredrag om översiktsplanering och hållbarhetsbedömning)

6 december – information om förstudiearbetet på Länsstyrelsens miljömålsdagar i Stockholm

7–8 december - Kunskapsdialog hölls om avvägningar vid plattformen för hållbara städers konferens i Malmö

21 december - Uppföljande telefonmöte

17 februari - möte inför intervjuer med kommunrepresentanter

12 april - Intervju hölls med tre kommunrepresentanter om svårigheter med avvägningar mellan mål och intressen i fysisk planering, se avsnitt

25 april – deltagande med presentation i konferens på KSLA om landskap. Avvägningar diskuterades under ett av diskussionspassen.

5 maj – möte om intervjusvar och fortsatt arbete

6 september – workshop utifrån resultat och påbörjad rapport samt om fortsatt arbete

20 oktober – Diskussion kring utkast till förstudierapport

16 januari – förstudierapport klar inför chefsmöte

31 januari – presentation av förstudien och avslutande möte, inklusive inbjudna chefer.

Under arbetet har medlemmarna i gruppen bidragit med inspel i form av kunskapsunderlag kring flera av de frågeställningar som vi haft uppe i diskussioner. Bland annat har presentationer gjorts under några av våra möten för att öka gruppens förståelse för vilken information och kunskap som finns. Vi har under året gett varandra tips på forskningsrapporter, exempel, vägledningar och konferenser.

5. Läges- och problembild

Här presenterar vi den lägesbild som vi enats kring i våra möten. Underlaget är bidrag från samtliga ingående deltagare i gruppen om den kunskap vi har idag utifrån aktuell vägledning, pågående projekt, planeringsunderlag och genom medverkan i andra MMR-åtgärder och nätverk.

Inledningsvis behövde vi förstå vad som avsågs med transparens och avvägning/sammanvägning för att kunna tolka uppdraget om att öka transparensen om avvägningar i planering.

Vad innebär transparens inom ramen för planering?

Enligt RISCUM² består transparens av tre hörnstenar: *Fakta, legitimitet* och *autenticitet*. Det skulle för fysisk planering handla om att faktaunderlaget som används kan betraktas som "sant" eller pålitligt för att det tagits fram enligt vetenskapliga metoder. De beslut som fattas är legitima för att processen har gått rätt till och politikerna är demokratiskt valda. Autenticiteten handlar om att politikerna står för sina handlingar och att de är i samklang med de värderingar man har. RISCUM framförde också behovet av att de processer som föregår beslutsfattandet är tillräckligt krävande så att frågor får en allsidig belysning och att frågor som ställs under processen får svar. Detta benämner de "stretching" och kan sägas vara en central egenskap för att uppnå transparens.

Transparens handlar också om att det finns en allmän insyn i besluten och hur besluten fattas, att kunna se vilka fakta som ligger till grund för beslut och vilka värderingar som genomsyrar förslag. Planprocesser enligt PBL

² RISCUM – studien är refererad till i "förstudie till ett beslutsinstitut i Oskarshamn", 1999.

ställer krav på samråd och samrådsredogörelser som ska borga för medborgarnas insyn och deltagande, och som ska säkerställa transparens. Vi har redan ett planeringssystem som garanterar transparens enligt ovanstående kriterier. På vilket sätt kan vi då skapa en modell för att öka den?

- Planeringsunderlag som redovisar fakta och som är enkla att hitta, förstå och använda bidrar till att öka vikten av planeringsunderlaget. Att underlag som används vid avvägningar och beslut är trovärdiga och användbara kan öka transparensen.
- Ett sätt att öka legitimiteten är att öka kraven på motiverade beslut och tydligare redovisade ställningstaganden vid avvägningar mellan olika allmänna intressen och mellan allmänna och enskilda intressen. Dessa motiveringar behöver vara redovisade på ett sätt som är begripligt för dem som deltar i planeringsprocessen. Motiverade beslut tydliggör hur hänsyn har tagits till olika synpunkter under processen.
- Att öka autenticiteten när det gäller fysisk planering kan handla om att avvägningar och ställningstagande som har gjorts inom ramen för mer övergripande planeringsprocesser säkerställs även i kommande planer i hierarkin. På det sättet kan också långsiktighet i beslut till viss del säkras.

Vad innebär avvägningar i fysisk planering?

Vad är det vi gör när vi väger mellan olika mål, mellan riksintressen, mellan allmänna och enskilda intressen?

Avvägningar sker på olika nivåer och i olika skeden och med någon slags logik i ryggen. Avvägning i det här sammanhanget kan betyda hela skalan från att prioritera/ge mål företräde till olika grad av avvägningar mellan mål och intressen. Det som måste göras bestäms bland annat av lagkrav (Plan- och bygglagen, Miljöbalken m.fl. lagar), miljö kvalitetsnormer och identifierade problem som ska lösas. Vi behöver också relatera till mål för att nå hållbar utveckling, till kommunala mål och visioner med mera. Vissa mål, eller möjligen förutsättningar, måste vi förhålla oss till – de som bidrar till vår överlevnad, hälsa och planetens gränser.

Hur avvägningar görs beror på en mängd olika faktorer; vad som måste göras, vad som behöver göras och vad som är möjligt att göra i den enskilda situationen. Vad som är möjligt att göra i den enskilda planeringsprocessen

bestäms av det politiska klimatet, de organisatoriska förutsättningarna, resurser, tid och kunskap.

När transparens eftersträvas är det önskvärt att avvägningar redovisas så att bakomliggande tankegångar blir synliga. Motiverade beslut och ställningstaganden är ett sätt att göra det på. Men i praktiken görs avvägningar inte alltid som politiska beslut eller ens medvetet, utan ofta "blir det bara" på ett visst sätt och det är ett skäl till att uttrycket "planeringens svarta låda" används som metafor eftersom skälen till besluten är dolda. Planerarens situation är mycket komplex och trots tillgång på mycket information saknas ofta tid och möjlighet att fatta beslut med all kunskap på bordet. Avvägningar görs därför ofta intuitivt och utifrån erfarenhet om hur man gjort tidigare (sådan erfarenhet ifrågasätts emellertid av Sjöberg, L³, 1986). Beslut berättigas också ofta i efterhand genom att hänvisa till underlag och alternativ som passar för de val som redan gjorts (Odelstad, J⁴, 2002).

Vi har noterat i våra diskussioner att det råder brist på statligt planeringsunderlag. Det finns mängder av kunskapsunderlag av olika kvalitet men det saknas nationella och regionala underlag där staten ger sin syn på hur olika statliga intressen/mål ska samsas och samordnas. Med ökad användarvänlighet skulle planeringsunderlagen fungera bättre som beslutsunderlag och stärka både legitimiteten och transparensen. Det finns pågående regeringsuppdrag som ska bidra till att förbättra detta: "Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess⁵" (Lantmäteriet), "Digitalt först – för smartare miljöinformation⁶" (Naturvårdsverket) samt länsstyrelsernas arbete med "planeringskatalogen".

Ofta handlar avvägningarna om att avgöra vilken markanvändning som är den lämpligaste på en plats. Ibland går flera användningar att kombinera, men långt ifrån alltid och konflikter mellan intressena uppstår. I de fallen behöver en planerare väga mellan olika alternativa användningar och där kommer faktorerna måste, behöver och möjligt åter in i bilden. Är det fråga om riksintressen har vi kommit överens om att det väger tyngre än andra intressen och prioriteras därför vid avvägningar. När riksintressen står mot varandra krävs aktiva beslut och avvägningar och prövning för att avgöra vilket av intressena som bäst bidrar till långsiktigt hållbar utveckling. Ibland behöver en planerare väga mellan enskilda och allmänna intressen och då

³ Sjöberg, L, 1986

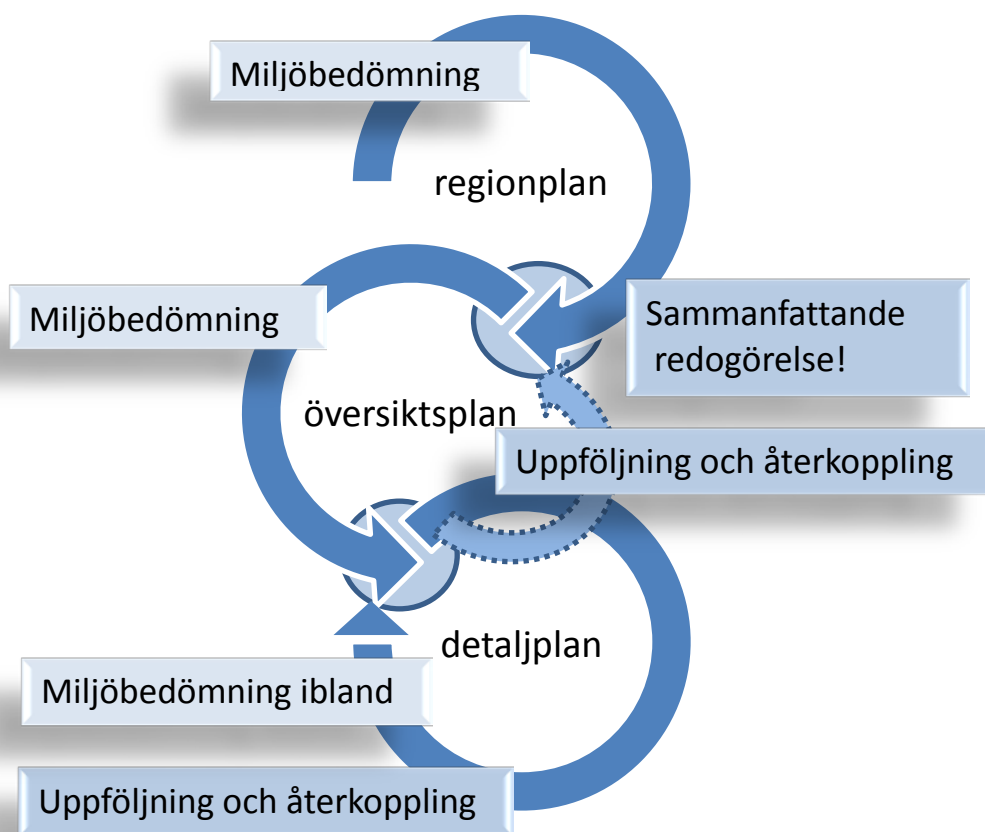
⁴ Odelstad, Jan, 2002

⁵ Lantmäteriet - Regeringsuppdrag

⁶ Naturvårdsverket - Regeringsuppdrag

handlar det snarare om hur de enskilda intressena ska vägas, enskilt eller gemensamt, och när de kan sägas väga över det allmänna intresset eller tvärtom. Då kan det handla om att klargöra huruvida ett intresse verkligen är tillräckligt viktigt/tungt – som en fjäder som dras ut långt när man har en tung resväska (Odelstad⁷, J., 2002). Det är omvittnat i bl. a Boverkets rapport 2014:31 att det saknas metoder för att göra dessa avvägningar och därför blir avvägningen inte sällan erfarenhetsbaserad eller intuitiv. Maktaspekter och vad som är politiskt gångbart är centrala i de ställningstaganden som görs, och ofta stannar motiven inom den "svarta lådan".

Utifrån denna beskrivning av avvägningar och transparens arbetade vi med bilder för att diskutera var i planeringssystemet som avvägningar görs och var vi ser behov av ökad transparens.



Figur 1 visar översiktligt planhierarkin och processer på olika nivåer. Det är bland annat i länken mellan nivåer som transparensen behöver öka, men även inom respektive process.

⁷ Odelstad, Jan, 2002

Statliga mål, anspråk och intressen

Mycket i plansystemet cirkulerar kring olika typer av mål som ska uppfyllas. Det är dels nationella mål; som exempelvis miljökvalitetsmålen, jämställdhetsmål och tillgänglighetsmål, men också mål som sätts på regional och kommunal nivå och som kan vara av helt annan karaktär och som ofta är kopplade till en vision som politikerna i en kommun eller en region har kommit överens om med sina medborgare. I den här förstudien är vi medvetna om dessa olika mål men har framför allt pratat om och fokuserat på de nationella målen. Boverket har sammanställt nationella mål som har betydelse för fysisk planering i rapport⁸ 2011:17.

Efter denna sammanställning har Boverket försökt sammanställa de 100 målen till 7 uppföljningsbara mål för fysisk planering⁹. Dessa har inte antagits av riksdagen men ingår som underlag för en pågående utredning om "Nationell strategi för fysisk planering" från regeringskansliet (utredare Hans Brändström)

År 2015 antogs de så kallade Agenda 2030-målen¹⁰ av FN och medlemsländerna. Dessa har också diskuterats i gruppen, inte minst hur de förhåller sig till övriga nationella mål och de allmänna intressena i miljöbalken och PBL, och hur de kan vara intressanta att använda sig av just inom fysisk planering.

I våra diskussioner har vi också pratat inte bara om nationella mål utan även statliga/nationella intressen eftersom dessa också behöver vägas mot varandra i planering. De intressen som främst varit aktuella är de som finns upptagna i miljöbalkens kap 3 och 4, samt i PBL kap 2. Diskussionen har förts mot bakgrund av "riksintresseutredningen¹¹" och de förslag till förändringar som finns i den. Vi har under samtalen haft uppe det faktum att både mål och intressen är av olika karaktär och det därför krävs olika sätt att väga dem mot varandra. Det rör sig om mål och intressen för exploatering och mål och intressen för bevarande eller skydd. En del av målen är mer av karaktären att man önskar att uppnå dem, andra mål är basala för vår överlevnad och planetens gränser. Det uppstår svårigheter när målen talas om på samma sätt och att kommunerna "kan välja" vad de ska fokusera på i sin planering utifrån sin situation. Det skapar en otydlighet

⁸ Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering, Rapport 2011:17

⁹ Uppföljningsbara mål för hållbar fysisk samhällsplanering, rapport 2015:44

¹⁰ <http://www.globalamalen.se/>

¹¹ SOU 2015:99

om vad som måste hanteras och vad som kan eller bör hanteras. Eller som Bartholdson¹² uttrycker det; "De nationella målen har ambitionen att vara heltäckande men när den kommunala nivån gör om målen till lokala kan helhetsperspektivet tappas bort på vägen genom att det medvetet eller omedvetet görs prioriteringar". Bartholdson definierar en målkonflikt som "en samhällssituation där det råder samstämmighet om att flera olika politiska mål ska uppnås men det kan råda oenighet om vilket mål som ska uppnås först och hur måluppfyllelsen ska gå till." Våra diskussioner har rört sig kring hur en metod kan synliggöra vägningarna mellan mål av både olika och mer likartad karaktär.

Målstyrning som fenomen har diskuterats tidigare av Emmelin¹³, där han ställer sig tveksam till om målstyrning ens är möjlig att tillämpa på fysisk planering som skapar mer eller mindre irreversibla ingrepp i miljön. Han menar att målstyrning utgår från ett "kybernetiskt förhållningssätt" där kursen kan korrigeras om målen inte uppnås. Bartholdson menar i linje med detta att målstyrning inom offentlig verksamhet har ifrågasatts eftersom de kriterier som bör finnas för lyckad målstyrning inte föreligger i en politiskt styrd organisation. Han menar att det svenska systemet har inneboende konflikter eftersom det finns politiker på olika nivåer, med lagar stiftade i EU och nationellt och de lokala beslutsfattarna ofta har andra prioriteringar än de som fattat centrala beslut. Eftersom det svenska planmonopolet är decentraliserat till kommunerna blir styrning genom mål extra svår. Svårigheterna med målstyrning blir uppenbara när det är så många mål att ta hänsyn till och det inte finns någon uttalad hierarki mellan dem från statligt håll. Ett mål som dock är tydligt uttalat i både PBL och miljöbalkens portalparagrafer är det om hållbar utveckling.

Övergripande mål om hållbar utveckling i PBL och miljöbalken

Både PBL:s och Miljöbalkens portalparagrafer slår fast att lagen syftar till en långsiktigt hållbar utveckling.

PBL kap 1

1 § "I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar

¹² Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem?, Naturvårdsverket 2011

¹³ SAMS rapport 2001, Idédiskussion kring SMB i planering, Boverket och Naturvårdsverket

livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.”

Miljöbalken kap 1

1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

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

Även om det finns många mål av olika karaktär att ta hänsyn till vid planering är det ändå tydligt att det övergripande målet om hållbar utveckling sätter ramarna för de andra.

Avvägningar i översiktlig planering

Kommunen har en särställning i ansvaret för den fysiska planeringen, därför är kommunen den viktigaste aktören när det gäller avvägningar mellan olika intressen och mellan olika mål. Staten, genom länsstyrelsen, är en viktig dialogpart eftersom kommunen är skyldig att beakta statliga intressen, både nationella mål och nationella värden, i sin översiktsplan. Enligt PBL ska kommunens översiktsplan visa hur hänsyn har tagits till nationella och regionala mål, planer och program som är relevanta för kommunens hållbara utveckling. Det betyder att kommunen i dialog med länsstyrelsen ska göra aktiva val när det gäller vilka mål som är av betydelse utifrån kommunens samhällskontext. Vilka nationella mål som är relevanta att beakta bedöms idag med utgångspunkt i kommunens vision om samhällsutvecklingen och de utmaningar och mål som kommunen formulerat.

Flera kommuner använder sig av tidig medborgardialog som ingång i översiktsplaneringen för att skaffa sig värdefull kunskap om funktioner och värden i den fysiska miljön. Redan i denna dialog börjar diskussionen om vägval och alternativa utvecklingsscenarier. Det förs också en dialog tvärssektoriellt inom kommunerna. Dokumentation från dessa diskussioner är ett av underlagen kommunerna använder sig av för att avgöra hur de allmänna intressena ska tillgodoses och som ska visa hur kommunen lever upp till kravet på en långsiktigt hållbar utveckling.

Avvägningar görs också till en viss grad av länsstyrelserna i de planeringsunderlag de tar fram, antingen i form av rapporter eller i den sammanfattande redogörelsen. I dessa ska länsstyrelserna beskriva vilka intressen och målområden som de anser är viktiga att beakta i ett regionalt och kommunalt perspektiv för att kommunen ska kunna bedöma om gällande översiktsplan är aktuell eller inte.

I miljökonsekvensbeskrivningen ska kommunen visa hur miljö kvalitetsmålen och annan miljöhänsyn har beaktats i översiktsplanen. För att både avvägningar och målhänsyn ska bli aktiva instrument i översiktsplaneringen och ligga till grund för de ställningstaganden som görs i översiktsplanen bör arbete med miljöbedömningen vara integrerat tidigt i planeringsprocessen. Syftet med miljöbedömningen är att gynna den hållbara utvecklingen genom att integrera miljöaspekter i planarbetet och i beslutsfattandet. Bedömningen sammanställs i en miljökonsekvensbeskrivning som medföljer eller är en integrerad del av planen i den formella processen.

Konsekvenserna av översiktsplanen ska framgå av densamma. Det blir därför allt vanligare att kommuner utvecklar miljöbedömningen till en hållbarhetsbedömning där konsekvenserna av avvägningar och ställningstaganden kan göras i ett större perspektiv. Miljökonsekvensbeskrivningen är då ofta en del av hållbarhetsbedömningen.

Enligt miljöbalken ska kommunen följa upp vilken betydande påverkan som genomförandet av planen leder till. Det är den juridiskt formella delen, men flera kommuner följer också upp översiktsplanen utifrån ett hållbarhetsperspektiv och de kommunala målen. I en kontinuerlig översiktsplanering fungerar ett sådant arbetssätt som utgångspunkt för omvärderingar av avvägningar och möjligheten att nå mål.

Avvägningar i regional planering med RUFSS som utgångspunkt

En regionplan anger grunddragen för hur mark- och vattenområden ska användas och riktlinjer för var bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för regionen ska lokaliseras. Regionplanens viktigaste funktion är att fungera som verktygslåda för efterföljande planering. Detta är viktigt eftersom kommunerna har planmonopol.

I en regionplan gör dels helt egna avvägningar på en regional nivå, t.ex. avvägningen mellan bebyggelseutveckling och grön- och blåstruktur. En regionplan kan också peka ut prioriteringar eller förhållningssätt som ska vägas in i den lokala planeringen. Sådana förhållningssätt kan dels vara kopplade till plankartan och handla om hur markanvändningen ska hanteras dels kan de vara tematiska och handla om t.ex. hur ett område ska anpassas till ett förändrat klimat eller hur sociala frågor vägs in i planeringen. Avvägningar görs i form av prioriteringar, ställningstaganden och förhållningssätt. De kan vara geografiskt utpekade på en karta (energianläggningars placering) eller ha en tematisk karaktär (tex jämställdhet).

För att förstå vad som har avvägts i en plan är det viktigt att redovisa hur avvägningen har gått till och vad som har avvägts. Ett exempel på det är att göra ett ställningstagande om att bygga bostäder i kollektivtrafiknära lägen. Då kan avvägningen som gjorts vara att bygga där det skapas förutsättningar för minskat bilberoende (minska klimatbelastningen) samt minskad trängsel (attraktivitet) och skapa förutsättning för att ha barnfamilj (jämställdhet).

En regionplan ska på detta sätt utgöra ett stöd för efterföljande planering, främst för översiktsplanering men även för infrastrukturplanering och detaljplanering. Där sker en avvägning mellan olika lokala intressen. Till grund för kommunernas planläggning finns kravet i plan- och bygglagen att de ska ta hänsyn till mellankommunala och regionala förhållanden. I översiktsplanen förväntas kommunen ange hur en regionplan tillämpas i kommunens planering.

Mellankommunal samordning

En regionplan pekar ut vilka frågor som rör mark- och vattenområden och kräver mellankommunal samordning i lokal planering. Detta kan ses som att regionplanen tar ställning och prioriterar vilka frågor som ska samordnas och få betydelse i avvägningar i fortsatt planering.

När kommunerna sedan översiktsplanerar ska de utgå från de frågor som blivit utpekade på regional nivå. Finns det ingen regionplan för en kommun så behöver varje enskild kommun själva identifiera de områden som behöver mellankommunal samordning. Detta innebär en väsentligt större insats än när det finns regionalt utpekat. Länsstyrelsen kan i samråd och granskning påpeka om en kommun inte samordnat sig i tillräcklig omfattning i utpekade frågor.

I detaljplaneringen ska Länsstyrelsen överpröva beslut att anta en detaljplan om mellankommunala frågor inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Detta stärker den regionala planeringen och suboptimerad planering kan undvikas.

Plankarta

Det följer en plankarta till en regionplan och kartan utgör i sig en avvägning kring var bebyggelse, vägar och gröna kilar placeras.

Plankartan redovisar behovet av lägen för logistik och terminaler, nya anläggningar och större utbyggnader av befintliga anläggningar, exempelvis för energiproduktion, avfall, masshantering och täkter, vattenverk och reningsverk. Den närmare lokaliseringen och utformningen prövas i fortsatt planering och i tillståndsbeslut. Kartans placering av dessa verksamheter är baserad på en avvägning på en regional skala och behöver alltså kompletteras med avvägningar i de lokala förutsättningarna. Ibland är kartorna i form av tematiska kartor som redovisar förhållningssätt till exempel för grönstruktur, eller som utpekande av värdekärnor av olika slag. Ibland är kartorna snarare i form av riktlinjer där kartan i sig redovisar olika ställningstaganden till strukturer eller teman.

Riksintressen

Riksintressena finns i 3 och 4 kap. miljöbalken. De riksintressen som finns representerade i länet där en regionplan tas fram ger vägledning för avvägningar på regional nivå. De avvägningar som görs i en regionplan får inte leda till att ett riksintresse inte tillgodoses. Områden av riksintresse är statliga intressen och omfattas av länsstyrelsens tillsynsansvar enligt plan- och bygglagen. Regeringen får överpröva ett beslut att anta en regionplan och även upphäva beslutet om det kan innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses (11 kap. 13§–14 §§ plan- och bygglagen)

Hur fungerar sammanfattande redogörelser idag?

Länsstyrelsen har i uppdrag att en gång varje mandatperiod göra en sammanfattande redogörelse till kommunerna. (3 kap §28 PBL). I redogörelsen redovisar länsstyrelsen sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till den gällande översiktsplanen. Länsstyrelsens uppdrag är att ha koll på vilka statliga intressen, både nationella mål och nationella värden t ex skyddade områden, som kan ha tillkommit och förändrats sedan kommunen tog fram sin översiktsplan. Länsstyrelsen ska göra en bedömning om detta kan komma att påverka planens utformning och genomförande. Länsstyrelsen gör då en bedömning om översiktsplanen är aktuell utifrån rådande statliga intressen eller om kommunen behöver aktualisera planen utifrån tillkomna förändringar.

Metodik för urval av mål, avvägningar i översiktsplanering mellan allmänna intressen, riksintressen, miljömål och andra mål.

Nedan redovisar vi utdrag ur befintlig vägledning om avvägning av mål och intressen i översiktsplanering ¹⁴

Metodik

En aktiv dialog

En aktiv dialog med olika aktörer om det hållbara samhället under arbetet med översiktsplanen gör det lättare att formulera bra mål och strategier. Dialogen hjälper till att tillföra värdefull kunskap i arbetet, men också att ge legitimitet och förståelse för de val som görs och för de gemensamma spelregler och förhållningssätt som alla bör hålla sig till på vägen. Formuleringen av visioner och mål för planeringen är i grunden politikernas uppgift. De har därför en viktig och central roll i dessa skeden.

Integrerad process

Utmaningar, mål och strategier bearbetas parallellt med början tidigt i planprocessen och konkretiseras gradvis. Arbetssättet ger kommunen

¹⁴ Hållbar utveckling i fysisk planering, del 2, 2015, Nilsson, K. och Iversen, E. Luleå tekniska Universitet

möjlighet att fokusera på helheten och hållbarheten och synliggör det som är viktigt i rätt skede innan slutliga avvägningar och ställningstaganden sker.

Ett arbetssätt som bygger på att formulera, testa vad olika ställningstaganden innebär, bedöma, utvärdera och vid behov gå tillbaka och förändra i olika steg i processen, är av stor betydelse för slutresultatet och för att införa hållbar utveckling i den fysiska planeringen. (dokumentera arbetet med miljöbedömning/MKB för här görs avvägningarna och alternativstudierna)

Använd ett tvärsektoriellt arbetssätt

Det tvärsektoriella arbetet handlar om att inkludera kompetenser brett såväl inom kommunen som externt och arbeta över sektorsgränserna. Då kan ett bra kunskapsutbyte ske som breddar helhetsbilden och bidrar till ett ömsesidigt lärande och ökad förståelse för olika frågors betydelse för en hållbar utveckling.

Formulera målen för en hållbar fysisk utveckling

Målarbetet är ett sätt att konkretisera kommunens övergripande vision och mål för en hållbar samhällsutveckling inom ramen för vad den fysiska planeringen kan hantera. En utgångspunkt för arbetet med att ta fram målen kan vara att börja med de viktigaste frågorna och utmaningarna och vad man vill med de allmänna intressena. Det kan finnas olika ingångar och sätt att arbeta med målen beroende på om man har tidigare mål att utgå ifrån eller om man behöver utveckla nya.

Ett sätt är att ta stöd i de nationella och regionala målen för att formulera de lokala målen. Regionala utvecklingsplaner och regionala utvecklingsstrategier kan till exempel fungera som utgångspunkt. Det går också, som i exemplet från Arvidsjaur, att ta utgångspunkt i ett övergripande måldokument som EU 2020.

Ett annat sätt är att bedöma de lokalt formulerade målen mot nationella mål och på så vis analysera hur väl de lokala målen stämmer mot de nationella. Här kan det handla om att gå tillbaka och formulera om i de lokala målen eller att ta ett tydligt ställningstagande till varför ett nationellt mål inte är prioriterat för den lokala utvecklingen och vad det kan betyda.

Ta fram alternativa framtidsbilder och formulera strategier

I arbetet med att ta fram alternativa framtidsbilder kan det underlätta att diskutera vilka drivkrafterna bakom olika alternativ kan vara. Detta kan

hjälpa till att definiera olika alternativa framtidsbilder som kan vara lämpliga att konsekvensbedöma. Drivkrafterna kan till exempel vara en stark inflyttningstakt och befolkningsökning eller marknadskrafter som driver på externhandelsetableringar.

Gör en samlad konsekvensbedömning för hållbar utveckling

En framgångsfaktor är att konsekvensbedömningen kommer in tidigt i arbetet med framtidsbilder och strategier och att de tre hållbarhetsdimensionerna bedöms samlad. En bred konsekvensbedömning är till hjälp för att utvärdera om den fysiska miljön uttryckt i framtidsbilder och strategier ger förutsättningar för att kunna leva och verka mer hållbart. Hållbara lösningar kan identifieras och mindre ohållbara lösningar kan undvikas.

Avvägningar och ställningstaganden mot en mer hållbar struktur kan ske genom att växelvis och integrerat bedöma hållbarheten av olika alternativa framtidsbilder och strategier. Tidiga alternativ kan bedömas översiktligt och ligga till grund för fortsatta fördjupningar av ett avgränsat antal alternativ som återigen bedöms och så vidare. I denna process kan olika intressen vägas mot varandra på ett mer systematiskt och strukturerat sätt. Vad som blir hållbart i slutändan beror på de val som görs på vägen, vilket ibland kan innebära en svaghet. Därför är alternativa lösningar på vägen centrala för att bidra till långsiktigt hållbara beslut. Miljöbedömningen kan bidra till att underlätta arbetet med alternativgenerering under planeringsprocessen. Troligen görs detta under planeringsprocessen, men det redovisas sällan hur avvägningar och val av alternativ görs.

Nå ända fram genom kommunala klimatmål

För att mål ska vara möjliga att nå måste de vara begripliga för beslutsfattarna och möjliga att följa upp både kvalitativt och kvantitativt. Målen behöver vara konkreta och motiverade så det är möjligt att komma fram till vilka åtgärder som behövs för att nå målen. Dessa förhållanden behöver klargöras i översiktsplanen.

Ett exempel på hur en kommun kan arbeta med kommunala mål för minskad klimatpåverkan är Mörbylånga. I klimatstrategin som kommunen antog 2011 definieras mål som att kommunen ska vara fossilbränslefri och vara självförsörjande med trygg och förnybar energi år 2025. I översiktsplanen beskrivs åtgärder som satsning på vindkraft, infrastruktur för tillverkning av biogas samt cykel- och kollektivtrafik.

Förslag hämtade ur "ÖP-resan"

PBL och miljöbalken har verktygen– dialogen är metoden

Verktygen för att arbeta in miljömålen i översiktsplaneringen finns i plan- och bygglagen och miljöbalken; sammanfattande redogörelsen, aktualitetsprövning, miljöbedömning och samrådsprocessen. Dialogen är den väsentligaste metoden och dialogen för kommunen med länsstyrelsen, kommunens medlemmar, regionen, grannkommunerna, de kommunala förvaltningarna och mellan kommunens tjänstemän och politiker.

Tydlig nationell prioritering

Länsstyrelserna efterlyser tydligare direktiv och prioriteringar från den nationella nivån för att kunna ge en bra vägledning till kommunerna i den sammanfattande redogörelsen inför aktualitetsprövningen och i samrådskedets rådgivning. De regionala åtgärdsprogrammen för miljö kvalitetsmålen innehåller prioriterade åtgärder och är ett bra instrument för att lyfta angelägna regionala frågor.

Uppföljningen behöver förändras

Miljömålen kan även användas som verktyg i fysisk planering vid uppföljningen av målen och översiktsplanen. God bebyggd miljö behöver därför tydligare stötta den fysiska planeringen, medan uppföljningen av översiktsplanen kan ge en lokal bild av tillståndet för god bebyggd miljö och där kan miljöbedömningen bidra.

I den sammanfattande redogörelsen kan miljömålen fungera som underlag för att definiera viktiga allmänna intressen som behöver beaktas i planen. Både i den sammanfattande redogörelsen och i miljökonsekvensbeskrivningen kan miljö kvalitetsmålen belysas. Den problematiska situationen med avvägningarna mellan mål och intressen i den sammanfattande redogörelsen leder dock till att länsstyrelserna efterlyser vägledning från de nationella myndigheterna när det gäller de nationella målen eftersom de har svårigheter att förhålla de nationella målen till den kommunala situationen.

Tydligare beskrivningar av målkonflikterna

För att skapa en bättre koherens inom miljömålet God bebyggd miljö skulle det behövas tydligare beskrivningar av målkonflikterna inom målet och i

förlängningen en relativ viktning av de olika preciseringarna. Bartholdsson¹⁵ pekar på att målkonflikter på den lokala nivån är en naturlig del av den politiska avvägningen och att de inte behöver vara ett problem. Men på den lokala nivån kopplade till en specifik kontext och plats behöver prioriteringar ofta göras som bidrar eller inte bidrar till måluppfyllelse och det behöver tydliggöras.

Kommunerna uttrycker det som att det är en måldjungel med många olika mål och att begreppet hållbar utveckling är mer användbart eftersom det bättre speglar den samhällskontext som kommunen har att förhålla sig till i den fysiska planeringen.

Avvägningar i detaljplanering, allmänna och enskilda intressen, miljömål

Detaljplaneringen är mer säkerställande och utdelande av rättigheter än i översiktsplanen och regionplanen. Det är i detaljplanen som avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen sker, medan avvägningen mellan allmänna intressen till största delen ska vara gjord i översiktsplanen. I den pågående översiktsplaneutredningen finns förslag som kopplar till detta angående detaljplanekravet.

http://www.regeringen.se/49f007/contentassets/e2f80ae657924877996bd25ea04974b8/sou-2017_64-webb.pdf

Hur ser tillämpningen och vägledningen om miljöbedömningar ut i dag?

Vi vet från erfarenheter och från forskning¹⁶ att följande problem finns med hur miljöbedömning av planer och program tillämpas:

- Miljöbedömningar görs inte alls/ eller inte enligt miljöbalkens regler. Exempelvis görs miljöbedömningen för sent och kan därför inte fylla sitt syfte som är att integrera miljöaspekter i planprocessen
- Alternativredovisning och användning av alternativ brister
- Uppföljning brister
- Miljömålen är ofta bara beskrivna eller hänvisade till och används inte som utgångspunkt för alternativgenerering eller bedömning
- Behovsbedömningen vid detaljplaner brister. Standardsvaret från kommunerna är att planen inte ger upphov till betydande

¹⁵ Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem, Naturvårdsverket 2011

¹⁶ Bl a forskningsprogrammet SPEAK, finansierat av Naturvårdsverket 2014-2017

miljöpåverkan och att en miljöbedömning inte krävs.

Ställningstagandet om icke betydande miljöpåverkan är ofta knapphändigt motiverat och trots att en checklista ibland åtföljer beslutet visar den inte sällan på att det finns risk för betydande påverkan men att det motsatta beslutet är fattat. Detta ger extraarbete för länsstyrelserna som behöver motivera och svara i samrådet om behovsbedömningen. Det innebär också att viktigt underlag som skulle kunna användas i planeringsprocessen inte kommer in tidigt i processen.

- Åtgärder för att motverka betydande miljöpåverkan framgår inte i planbeskrivningar och på plankartor
- Det är stort fokus på MKB-dokumentet som ofta blir mycket omfångsrikt och mycket lite om hur miljöaspekter har integrerats i processen.
- Det är svårt att hitta från PBL till Miljöbalken (gäller både laghänvisning och vägledning från myndigheter)

Vi ser följande möjligheter till förändring och förbättring av miljöbedömningspraktiken:

- Ett omarbetat kapitel 6 i Miljöbalken om miljöbedömningar börjar gälla från 1 januari 2018 och innebär att nysatsning på vägledning kan göras. Fokus för vägledningen kommer att vara att integrera miljöaspekter i planeringsprocessen, att tydliggöra kopplingar mellan PBL och miljöbalken, och att visa på vinsterna med att göra miljöbedömningar för planeringen för hållbar utveckling.
- Hållbarhetsbedömningar kan vara en draghjälp för att genomföra miljöbedömningar i högre grad och av bättre kvalitet än idag
- Agenda 2030 används av de flesta kommuner, dessa bör kunna bidra till en bättre användning av mål inom ramen för miljöbedömningsprocessen

Reflektioner – vad bidrar till ökad transparens?

- Mer riktad vägledning med ökat fokus på att integrera processer och att nå hållbarhetsmålen bör kunna bidra till ökad transparens och bättre tillämpning
- Om fokus läggs på hur dokumentet kan utformas för att tydliggöra hur avvägningar och val har gjorts och på vilka grunder, bör transparensen också öka.

Hur tillämpas hållbarhetsbedömningar och Agenda 2030-målen i fysisk planering och hur kopplar de till miljöbedömningar?

Vi ser utifrån erfarenhet att användningen av hållbarhetsbedömningar ökar och att miljöbedömningen ofta integreras i bredare hållbarhetsbedömningar. Idag finns ingen kartläggning av hur många översiktsplaner som har gjort hållbarhetsbedömning av sin översiktsplan. Det finns inte heller någon utvärdering av vad användandet av hållbarhetsbedömning innebär. Vi vet därför inte om hållbarhetsbedömningar bidrar till bättre miljöbedömningspraktik och i förlängningen till en hållbar utveckling. Även för den regionala planen för Stockholm, RUFSS, finns en "samlad konsekvensbeskrivning" utifrån de tre hållbarhetsaspekterna.

Vi ser att det finns en risk att de ekologiska aspekterna minskar i betydelse om de görs inom ramen för en bredare hållbarhetsbedömning, men också att medvetenheten om hur ekologiska och sociala frågor ofta hänger ihop långsiktigt ökar och att detta är något som behöver utvärderas.

Användningen av Agenda 2030-målen i planering har påbörjats men eftersom dessa fortfarande är relativt nya finns ingen sammanställning av vad användningen bidrar med och vilka svårigheter de eventuellt bidrar till ännu.

Hälsokonsekvenser i miljöbedömningar

Miljöbedömningar bör belysa också de hälsokonsekvenser som kan uppstå till följd av fysisk planering. Världshälsoorganisationen (WHO) definierar hälsa som "ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande, inte endast frånvaro av sjukdom och funktionsnedsättning". Hälsa står därmed både för ett allmänt positivt välbefinnande och för en motsats till sjukdom. När hälsokonsekvenser bedöms bör bägge dessa dimensioner av hälsobegreppet beaktas.

Befolkningens hälsa är generellt sett god i Sverige. Hälsan fördelar sig dock inte jämt över befolkningen utan vissa grupper är mer utsatta för ohälsa än andra. Ett grundläggande syfte i en bedömning av hälsokonsekvenser bör därför vara att visa hur hälsoeffekterna också fördelar sig mellan olika befolkningsgrupper, såsom kön, ålder, socioekonomisk tillhörighet, etnisk eller kulturell bakgrund, funktionsnedsättning, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck samt geografisk tillhörighet.

En bedömning av hälsokonsekvenser bör ge planerare och beslutsfattare kunskap om de samlade hälsoeffekterna inför ett beslut. En bedömning av hälsokonsekvenser ska kunna bidra till bättre beslutsunderlag och kunna användas för att påverka planeringen till förmån för hälsoaspekterna.

Det finns exempel på olika verktyg för att systematiskt kunna analysera vilka konsekvenser ett beslut medför för hälsan. WHO har samlat viss vägledning för hälsokonsekvensbedömningar på sin webbplats¹⁷.

Tillväxtverket har 2017 redovisat¹⁸ ett regeringsuppdrag som innebär att ta fram en digital handledning för konsekvensutredningar vid regelgivning. I detta uppdrag ingår också metoder för att beskriva sociala konsekvenser.

Slutsatser kring hur hälsobegreppet tolkas och används inom ramen för miljöbedömning i transportplanering finns beskrivet av Kågström¹⁹. Här visas att tolkningsramen för hälsobegreppet ser olika ut beroende på vilka regler som tillämpas. För att öka transparensen kring hälsokonsekvenser ser vi ett behov av att utreda hur hälsobegreppet bör användas och tolkas inom ramen för miljöbedömningar på olika nivåer och sektorer.

Sammanfattning av intervju med planerare i tre kommuner

En gruppintervju hölls med tre planerare för att ta reda på mer om hur de uppfattar transparens och avvägningar i sin vardag. Nedanstående är en kort sammanställning av de viktigaste slutsatserna från gruppintervjun.

- Det behövs definitioner av många begrepp, ex vad är brukningsvärd jordbruksmark?
- Det behövs regional kompetens om fysisk planering och ett tydligt uppdrag att göra avvägningar. Det skulle underlätta efterföljande planering.
- I samband med den sammanfattande redogörelsen behövs mer dialog, avvägningar mellan statliga intressen, en "vägledande tillsyn" och tydliggörande av vad som är viktigt.
- Länsstyrelserna är avlödade på resurser. De behöver vara modiga och tydliga gentemot kommunerna! Särskilt i avvägningsfrågor.
- Seminarier kring knäckfrågor där politikerna avkrävs svar under en planeringsprocess kan vara en metod för mer transparent avvägning.

¹⁷ http://www.who.int/topics/health_impact_assessment/en/

¹⁸ <https://tillvaxtverket.se/download/18.3c35e9f015e84d1cf2fbab7f/1506687430399/Digital%20handledning%20wordrapport%20till%20RK%20slutlig.pdf>

¹⁹ Kågström, M. 2013, Impact Assessment and Project Appraisal, vol.31, No3 p198-207

- Det upplevs som svårt att driva stadsbyggnadsfrågor – det blir mycket sakområdes- och stuprörs tänk istället för helhetslösningar
- För de sakområden där det saknas kompetens får intressena och värdena ofta stå tillbaka vid avvägningar. Det behövs därför krav på kompetens på kommunerna!
- Brist på underlag – exempelvis om bostäder, grönstruktur, trafik och översvämning. Det vore önskvärt med mer samordnade planeringsunderlag och, där det går, gärna avvägda
- Miljömålen borde kopplas tydligare till de allmänna intressena, nu är de ofta inte synliga mer än i konsekvensbedömningar
- Handlingsplaner knutna till budget är ett sätt att visa vart pengarna går. Bör kunna kopplas till uppföljning av planering
- Samordna staten! Ett tydligt önskemål från kommunerna.

Vilka är problemen? Sammanställning av de olika aspekterna där det råder brist på transparens ovan

- Organisatoriska – underlaget visar att bättre samordning av statliga intressen och mål är önskvärt för att bidra till väl grundade avvägningar och transparens. Att förbinda de organisatoriska stuprören är viktigt för att nå längre kring hållbarhetsfrågorna både inom staten och i kommunerna. Det kan vi bland annat göra genom ökad samverkan, inte minst kring redovisning och utpekanden av intressen, avvägningar/prioritering mellan mål under vissa omständigheter, och ge exempel på hur målkonflikter kan lösas.
- Brist på transparens **inom** planeringsprocesser – detta kan lösas med ökad tonvikt på motiverade beslut både under och efter planeringsprocessen, bättre användning av miljöbedömningar och andra typer av planeringsunderlag som bidrar till transparens.
- Brist på transparens **mellan** planeringsprocesser/nivåer – detta kan lösas genom bättre planeringsunderlag, samråd där frågor om riktlinjer och avvägningar lyfts och synliggörs, planer som redovisar gjorda ställningstaganden inför nästa plan i hierarkin och användning av uppföljning och kunskap i tidiga planeringsskedan. Miljöbedömning kan vara ett verktyg som kan bidra till sådan förbättring.
- Kunskapsbrist – bristen består av olika slag – den del staten kan påverka är att bidra med goda kunskaps- och planeringsunderlag, rådgivning och vägledning.

- Vägledningsunderskott – bristen kan avhjälpas genom att en del av de förslag som kommit fram i förstudien kommer att införlivas i befintlig eller ny vägledning som tas fram av myndigheterna.
- Politiskt beslutsfattande – ofta fattas beslut på grunder som inte är tydliggjorda. Motiverade ställningstaganden/beslut kan bidra till ökad transparens
- Beslutsunderlag – dessa är idag inte alltid kompletta eller tydliga avseende motiverade ställningstaganden och på vilka grunder beslut tas.

Sammantaget – vad innebär lägesbilden?

Utifrån denna kunskap och våra diskussioner kom vi fram till några tillfällen i planeringssystemet där det har stor betydelse vilken roll staten tar för att transparensen ska öka:

- Den **sammanfattande redogörelsen** utgör ett viktigt tillfälle för staten att ge bidrag till kommunerna om nya och ändrade förhållanden. Inom ramen för den sammanfattande redogörelsen som görs av länsstyrelserna inför aktualiseringen av kommunala översiktsplaner kan staten bidra med kunskaps- och planeringsunderlag som är anpassade till kommunernas behov. Exempelvis kan det röra sig om regionaliserade mål, vissa prioriteringar avseende mål, aktuella planeringsunderlag, vissa sammanvägda statliga planeringsunderlag etc.
- vad som sker inom ramen för planprocesserna (i pilarna, se figur 1) i samråd och granskning. I samrådsskede och tidiga möten mellan länsstyrelse och kommun inom ramen för planprocesser är det av vikt att kommunerna får stöd i att **tydliggöra avvägningar och riktlinjer för kommande planering**.
- bidra till att **tydliggöra ställningstaganden** som ska följa med mellan plannivåerna (i cirklarna, se figur 1). Länsstyrelsen kan påtala vikten av tydliga ställningstaganden, riktlinjer och redovisning av hur mål och allmänna intressen ska tillgodoses (i samråd och granskning)
- tydligare **återkoppling** tillbaka till övergripande plannivåer inför nästa planeringsomgång (uppföljning av miljömål och plangenomförande, miljöbedömningens övervakning av betydande miljöpåverkan). När det gäller återkoppling kan resultatet inte återkopplas eller följas upp på samma sätt för regionala utvecklingsstrategier, regionplaner och översiktsplaner som för detaljplaner eftersom de senare är bindande. Däremot är det av vikt

för övergripande nivåer att följa upp vad som faktiskt läggs fast i detaljplaner för att bidra till kunskap om läget. På vilket sätt tillgodoses de allmänna intressena i detaljplanerna? Finns det anledning att prioritera annorlunda i kommande översiktsplan för att säkerställa långsiktiga behov?

- Staten kan bidra till bättre vägledning om miljöbedömningar som ett attraktivt verktyg för att bidra till en hållbar utveckling. En annan viktig del av miljöbedömningen är kraven på att följa upp planers genomförande för att få bättre förståelse för vilken betydande miljöpåverkan som den ger upphov till och generellt bidra till kunskap om miljötilstånd och behov av framtida åtgärder. Vi ser också att utvecklade vägledning kring olika miljöaspekter kan bidra till detta – t ex genom att samordna myndigheternas kunskap om hur mål för klimatanpassning, hälsa och friluftsliv, ekosystemtjänster mm kan användas i miljöbedömningar och vilka effekterna/konsekvenserna kan bli för dessa miljöaspekter enskilt och sammantaget.

6. Resultat

Resultaten av arbetet med förstudien är av olika slag:

- Samverkan mellan myndigheterna har lett till bättre förståelse och ökad kunskap om värdet av samordning på statlig nivå kring avvägningar av statliga intressen och mål
- Arbetet med förstudien har bidragit till de ingående deltagarnas samsyn kring aktuell lägesbild
- Vi har en bättre förståelse för var i den fysiska planeringen där förändring/förbättring krävs kring transparens och avvägningar, både mellan plannivåer och inom planprocesser
- Ökad insikt om att miljöbedömning behöver utvecklas till mer av ett processverktyg för hållbar utveckling än vad det är idag
- Identifierat behov att synliggöra synergieffekter-särskilt hur miljömål och Agenda 2030-mål kopplar till varandra, men också hur dessa mål förhåller sig till de allmänna intressena.
- Behov av bättre underlag för avvägning och transparenta beslut
- Behov av vägledning om metoder som förbättrar transparensen kring avvägningar

- Kvarstående behov av mer kunskap/metoder för hur prioritering av mål och allmänna intressen kan göras inom ramen för fysisk planering

7. Analys och diskussion

Förutsättningar för modellen

Efter att ha landat i vår lägesbild ser vi att det inte finns en modell för att öka transparensen i planering och miljöbedömning utan det krävs många olika lösningar på problem och brister på olika nivåer i plansystemet.

Frågan kvarstår delvis hur vi förenklar tillvaron för planerare och beslutsfattare så att det blir lättare att göra rätt. Vi ser att utvecklande av modeller kräver mer tid och behöver göras i samverkan mellan forskare/utvecklare/planerare för att bli tillämpbara. Beroende på var behovet av att öka transparensen kring avvägningar gör störst nytta kommer modeller att behövas för olika typer av situationer. Det som efter arbetet med förstudien ändå framstår i tydlig dager är just **bristen på motiveringar och tydlighet i riktlinjer och ställningstaganden mellan plannivåer**. Detta kräver troligen inte någon specifik metod eller modell utan bör snarare kunna lösas med information och vägledning att det ska göras.

En modell kommer sannolikt att behöva handla mer om hur själva avvägningen går till, dels i mikrosammanhang när små beslut tas i en planeringsprocess, dels i större sammanhang när avvägningar görs mellan nationella mål och intressen. En modell på mikronivån behöver förhålla sig till hur en planeringsprocess går till, till maktaspekter, kunskap, erfarenheter, resurser, organisation etc. och kommer därför i hög grad att handla om planeringens innersta väsen: att planera/avväga mellan olika markanvändningar inför framtiden. Att arbeta fram en sådan modell bör hanteras av forskare som studerar planeringens praktik och så småningom komma studenter och praktiker till del. Många försök har gjorts men ingen har nog egentligen lyckats skapa en enkel sådan modell för själva vägningen. Det finns metoder för att lägga underlag/kunskap bredvid varandra i form av indikatorer, värderingar, prognoser för en jämförelse mellan intressen/mål, men ingen som hjälper till att väga hur tungt ett intresse är jämfört ett annat eller vilket som bidrar till den lämpligaste eller mest långsiktiga lösningen. Det visar också på svårigheterna med

målstyrning av planering och i vilken komplex och osäker situation som framtiden och den hållbara utvecklingen vilar.

8. Förslag till fortsatt arbete

Vi föreslår följande åtgärder och idéer för fortsatt arbete med att öka transparensen kring avvägningar

- Utveckla vägledningen kring miljöbedömning (NV och Bov)

Detta arbete pågår. Naturvårdsverkets inledande vägledning finns nu på hemsidan och det fortsatta arbete med samordning kring PBL och Miljöbalken och vägledning kring miljöbedömningar fortgår mellan NV och Boverket. Inledande samtal förs också kring olika miljöaspekter med MSB, Folkhälsomyndigheten, med HaV, Trafikverket m fl för att göra vägledningen samordnad och pedagogisk.

- Utveckla statlig samordning för att förbättra förutsättningarna för fysisk planering – exempelvis genom användarvänliga digitala planeringsunderlag, utveckla de sammanfattande redogörelserna, mm (Boverket)

Ett sätt kan vara att de nationella myndigheterna konkretiserar de nationella mål som de ansvarar för och visar hur de kan få genomslag i fysisk planering på regional och kommunal nivå. För det behövs det en struktur/modell/arbetsätt för att hantera det på samma sätt på alla nationella myndigheter. Ett förslag är att ta fram en sådan modell så att alla samhällsmål kan hanteras på likartat sätt. Några samhällsmål är mindre lämpliga att hantera på lokal nivå. Det behöver även sorteras vilka mål- och/eller sakfrågor som ska hanteras på lokal, regional respektive nationell nivå. Detta ska ses som en vägledning som främst länsstyrelser använder. Länsstyrelsen måste sen anpassa vägledningen till sina kommuner och deras speciella förutsättningar och behov av stöd.

Lämpligen kan Boverket leda ett sådant arbete och myndigheter med ansvar för samhällsmål bör delta.

- Utveckla modellen för hur Agenda2030-målen och miljömålen hänger ihop med allmänna intressena så att den blir användbar vid i planering (se bilaga)

- Ta fram exempel på hur fysisk planering kan hantera målkonflikter och stimulera synergier som finns mellan olika miljömål och mellan miljömål och andra samhällsmål. (förslag från Lst/RUS och SGU)

Denna idé avser att ge vägledning över hur man i samhällsplaneringen (företrädesvis ÖP-planering), i olika sakfrågor, kan hantera målkonflikter och stimulera synergier som finns mellan olika miljömål och mellan miljömål och andra samhällsmål. En viktig utgångspunkt är att det då finns generella aspekter och generell kunskap som är av värde för kommuner, länsstyrelser och andra att få del av som underlag till den specifika plats- och kontextberoende planeringssituationen. Samt att den statliga nivån kan bidra mer med sådan vägledning.

Projektet ÖP-resan hade som en av sina tre slutsatser att staten borde bidra till en tydligare nationell prioritering av mål. I brist på sådan är mer vägledning från staten ett sätt att bättre kunna hantera avvägningarna mellan olika mål. Energimyndigheten och HaV har med sin vägledning om vattenkraft visat hur två myndigheter som företräder olika mål har satt sig ner och identifierat hur olika målkonflikter i en sakfråga kan lösas. Naturvårdsverket tog i samband med FU 2012 fram ett underlag (rapport 6474) om synergier och målkonflikter som innehåller värdefulla allmänna resonemang. Vägledning har tagits fram för olika sakområden genom olika regeringsuppdrag och annat, ett exempel från senare tid är Boverkets vägledning om hänsyn till klimat i översiktsplanering.

Vägledningsåtgärden avser som huvudingång att visa en helhet där alla tänkbara frågor/teman man i planeringen ställs inför, och där det finns målkonflikter och synergier, framgår. Denna helhet kan struktureras/indelas på olika sätt: efter miljömål, hållbarhetsmål, olika samhällsintressen eller frågor som särskilt lyfts fram PBL/Miljöbalken. Det mest ändamålsenliga är dock sannolikt att dela in helheten efter olika konkreta frågor som ska tas upp i ÖP. Fördelen med det är att en kommun då lätt kan relatera till och känna igen sig i denna indelning.

För varje sådan fråga/sådant tema kan vägledningen ta upp följande frågor:

- Miljömål, hållbarhetsmål och samhällsmål av störst betydelse för frågan/temat listas.
- Kort beskrivning av tänkbara målkonflikter och synergier mellan mål som frågan/temat rymmer och som då bör hanteras i ÖP.

- Befintlig nationell vägledning som visar hur god planering kan stimuleras och målkonflikter kan hanteras och synergier kan stimuleras. För klimat nämns då bl.a. Boverkets vägledning. På detta sätt får läsaren av denna vägledning om allt som tagits fram. Någon sådan sammanställning finns inte idag. Länkar till dessa ges i vägledningen.
- Tänkbara förhållningssätt för varje fråga/tema som ger vägledning till kommunerna när de ska formulera förhållningssätt. Här kan underlag hämtas från bl.a. Stockholms RUFs och från aktuella ÖP vi finner bra.
- Identifiering av mer behov av nationell vägledning, vilket också kan ge idéer om nya Miljömålsrådsåtgärder eller regeringsuppdrag.

Vägledningen kan också rymma en allmän del om konflikter och synergier och här kan material hämtas från NV:s rapport till FU 2012.

Underlag till vägledningen kan hämtas in genom fråga till alla myndigheter med ansvar i miljömålssystemet.

RUS, länsstyrelsernas samverkansorgan i miljömålssystemet, kan vara en resurs i genomförandet av denna åtgärd om detta prioriteras.

- Utveckla förslag till redovisningsmodell för ökad transparens som finns i den blå ÖP <http://www.tillvaxtbohuslan.se/bla-op/wp-content/uploads/sites/4/2016/12/blaOP-planbeskrivning-170308-SAMRAD.pdf> (Se nedan)
- Utveckla hur och var Jordbruksverkets modell för avvägning skulle kunna tillämpas i planeringsprocesser (se nedan)
- Utlysa forskningsmedel för att utveckla en praktisk modell kring avvägning i planering.

9. Exempel på existerande metoder och initiativ

Hur bidrar befintliga metoder till transparens vid avvägning?

Tidigare har vi under avsnittet om översiktsplanering redovisat samråd och dialogens betydelse för transparens vid avvägning i planeringsprocesser. Nedan följer några exempel som vi tror kan bidra till att både förenkla och förtydliga arbetet med avvägningar. Centralt för dessa exempel är motiveringarna till ställningstagandena som görs.

Jordbruksverkets modell

Jordbruksverket har tagit fram en enkel steg-för-stegmodell för hur man ska tänka kring exploatering på jordbruksmark. Den fungerar i ett tidigt planeringskede när alternativa lösningar hanteras i exempelvis översiktsplanering.

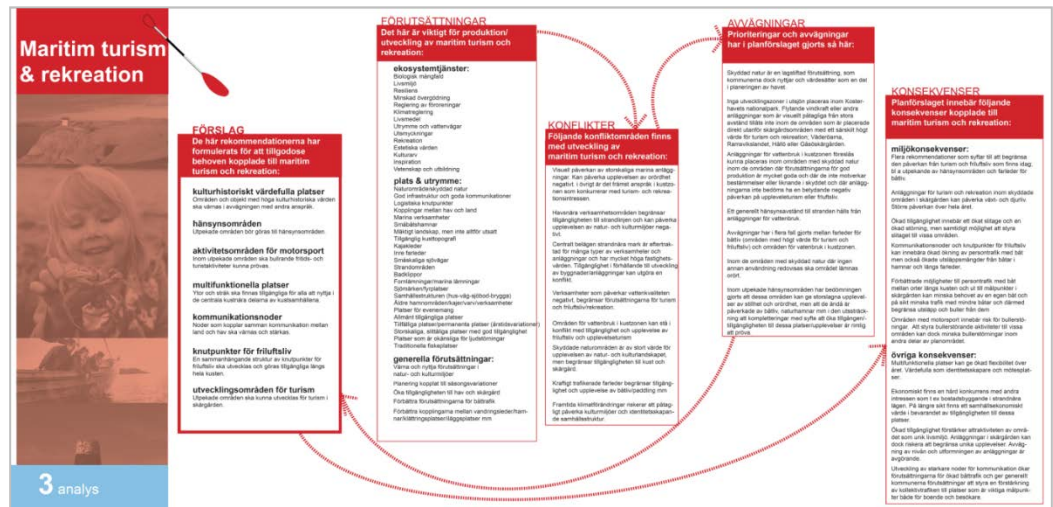
Jordbruksverkets modell utgår från kap 3 §4 i Miljöbalken:

4 § Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose **väsentliga samhällsintressen** och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att **annan mark** tas i anspråk.

1. Är marken brukningsvärd? (se MÖD ~~XX~~)
2. Vilka väsentliga samhällsintressen rör det sig om?
3. Varför kan inte annan mark användas – här är det mycket viktigt med motiveringar!
4. Det räcker inte med generella ställningstaganden – det krävs konkreta beslut för markanvändningen i respektive område.

Exempel på transparent redovisning i "Blå Översiktsplan".



Utdrag ur samrådsversion av "Blå Översiktsplan"²⁰

Enligt PBL ska konsekvenserna av kommunens ställningstaganden tydligt framgå av översiktsplanen. Både när det gäller MKB och konsekvenserna enligt PBL är det viktigt att planen är så transparent att vägen fram till

²⁰ <http://docplayer.se/11201633-Blå-oversiktsplan-for-norra-bohuslan.html>

utstakad väg för den framtida utvecklingen tydligt går att utläsa av planen. Ett exempel på hur det kan göras finns i den "Blå översiktsplan" som de fyra kommunerna i norra Bohuslän har tagit fram gemensamt, dvs Tanum, Lysekil, Strömstad och Sotenäs.

När förmedlingen av grunden för avvägningar och vad de resulterat i tydliggörs på det här sättet underlättas ett genomförande av översiktsplanen. Det leder till att de mål som kommunen ställt upp för den hållbara utvecklingen kan uppnås. En metod för att öka transparensen behöver inte vara svårare än så här.

Samlad effektbedömning (SEB)

Transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. En viktig del i planeringen av transportsystemet inom Trafikverket är därmed att utvärdera och konsekvensbeskriva hur olika åtgärder bidrar till att uppfylla det transportpolitiska målet så att prioriteringar kan göras och att underlag för besluten kan granskas.

Samlad effektbedömning (SEB) är en metod för att strukturerat och sammanfattande beskriva en föreslagen åtgärd inom transportsektorn, dess kostnader och de effekter som den förväntas få om den skulle genomföras. Samlad effektbedömning ska utgöra ett beslutsunderlag och även vara ett informationsmaterial för beslutsfattare, tjänstemän och medborgare. Samlad effektbedömning ska också fungera som ingång för den som vill söka ytterligare information om en åtgärd.

I en Samlad effektbedömning beskrivs en åtgärds effekter ur tre separata och oviktade beslutsperspektiv:

- Samhällsekonomisk analys: effekter som värderats monetärt och effekt som bedömts
- Fördelningsanalys: hur fördelar sig nyttorna på olika grupper
- Transportpolitisk målanalys: hur påverkas de transportpolitiska målen

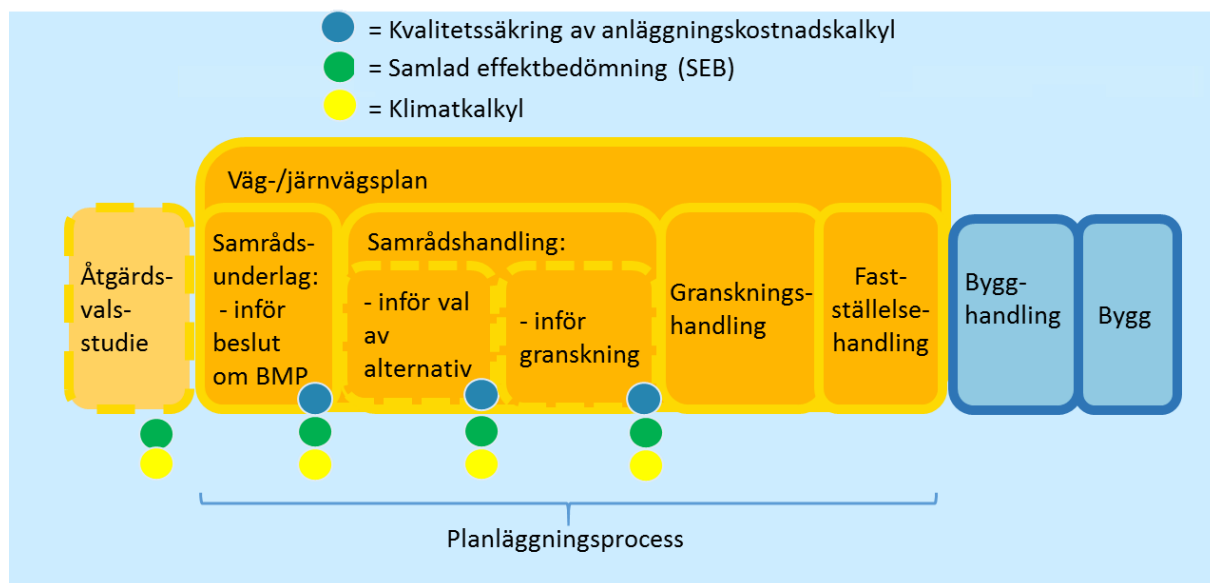
Samhällsekonomiska kalkyler som görs av eller åt Trafikverket ska alltid presenteras inom ramen för metoden Samlad effektbedömning (SEB). Samlad effektbedömning ska upprättas för myndighetsåtgärder, driftåtgärder, underhållsstrategier, olika typer av investeringsåtgärder (projekt), påverkansåtgärder, styrmedelsåtgärder samt paket av åtgärder som samverkar till att lösa ett identifierat behov. Omfattningen av

beslutsunderlaget ska anpassas efter åtgärdens storlek och utredningsskede.

Bidrag till FUNKTIONSMÅLET	Medborgarnas resor	Tillförlitlighet	<i>Ej bedömt</i>
		Tryggt & bekvämt	<i>Ej bedömt</i>
	Näringslivets transporter	Tillförlitlighet	<i>Ej bedömt</i>
		Nöjdhet & kvalitet	<i>Ej bedömt</i>
	Tillgänglighet regionalt/ länder	Pendling	<i>Ej bedömt</i>
		Tillgänglighet storstad	<i>Ej bedömt</i>
		Interregionalt	<i>Ej bedömt</i>
	Jämställdhet	Jämställdhet transport	<i>Ej bedömt</i>
		Lika möjlighet	<i>Ej bedömt</i>
	Funktionshindre	Kollektivtrafiknätet	<i>Ej bedömt</i>
Barn och unga	Skolväg	<i>Inget bidrag</i>	
Kollektivtrafik, gång och cykel	Gång & cykel, andel	<i>Ej bedömt</i>	
	Kollektivtrafik, andel	<i>Ej bedömt</i>	
Bidrag till HÄNSYNSMÅLET	Klimat	Mängd person- och lastbilstrafik	<i>Ej bedömt</i>
		Energi per fordonskilometer	<i>Ej bedömt</i>
		Energi bygg, drift, underhåll	<i>Ej bedömt</i>
	Hälsa	Människors hälsa	<i>Ej bedömt</i>
		Befolkning	<i>Ej bedömt</i>
		Luft	<i>Ej bedömt</i>
		Vatten	<i>Ej bedömt</i>
		Mark	<i>Ej bedömt</i>
		Materiella tillgångar	<i>Bedöms inte fn</i>
	Landskap	Landskap	<i>Ej bedömt</i>
		Biologisk mångfald, växtliv, djurliv	<i>Ej bedömt</i>
		Forn- och Kulturlämningar, Annat kulturarv, Bebyggelse	<i>Ej bedömt</i>
	Trafiksäkerhet	Döda & svårt skadade	<i>Ej bedömt</i>

Tabell 1 Transportpolitisk målanalys – sammanfattning

Beslutsunderlag i form av Samlad effektbedömning ska alltid upprättas utifrån Trafikverkets gällande samhällsekonomiska metoder, trafikprognoser, effektsamband, effektmodeller, prognos- och analysverktyg. Det gör att samlade effektbedömningar och samhällsekonomiska analyser i högre grad kan återanvändas i olika planeringssammanhang. Vid mindre uppdateringar kan i vissa fall tidigare gällande mall användas. Avsteg från gällande förutsättningar i huvudanalysen ska hanteras i känslighetsanalyser. Gällande förutsättningar finns på Trafikverkets hemsida.



Figur 1. Tidpunkter för upprättande och revidering av Samlad effektbedömning i planläggningsprocess och åtgärdsvalsskede.

Samlad effektbedömning ska upprättas såväl i åtgärdsvalsskedet som i planläggningsprocessen. Tanken är att dokumentet ska följa åtgärden (projektet) och utvecklas i takt med att allt mer information finns om åtgärden.

Samlad effektbedömning ska även upprättas eller revideras i samband med Trafikverkets årliga leveranser till regeringen av förslag till byggstarter (byggstartsrapportering) samt i samband med åtgärdsplanering. I samband med byggstartsrapportering och åtgärdsplanering ska det finnas en aktuell Samlad effektbedömning inklusive samhällsekonomisk analys (baserat på jämförbara trafikprognoser och gällande förutsättningar) för hela planobjekt. Vid mindre uppdateringar kan i vissa fall tidigare gällande mall användas.

Decode och Citylab Action

Decode är ett forskningsprogram som innefattar många delar. En del, Citylab Action²¹, handlar om hållbarhetscertifiering för stadsutveckling främst på stadsdelsnivå. Det framgår inte hur arbetet med certifiering

²¹ <https://www.sgbc.se/docman/citylab-2017/955-citylab-action-guide-med-certifiering-for-planeringsskedet-1-0-remissversion-171002/file>

samspekar med plansystemet och PBL:s regler. Det kan oavsett det vara intressant att ta del av deras idéer om vad som krävs i arbetet för hållbar stadsutveckling. Transparens inom ramen för Citylab Action handlar främst om delande av kunskap och information och att möjliggöra för andra att ta del av tidigare gjorda erfarenheter, en lite annan vinkling än vad vi haft i förstudiearbetet.

Följande 7 principer vägleder det arbetet:

Citylab Action utgår från följande sju Principer, som förutsättning för hållbar stadsutveckling:

1. Lokala förutsättningar

Många samhällsutmaningar i stadsutvecklingsprojekt kan inte lösas genom traditionella och generella insatser eftersom problemen i hög grad är beroende av såväl platsbundna villkor som komplexa omvärldsförutsättningar. Citylab Action utgår därför från varje enskilt projekts *lokala förutsättningar* i samspel med omvärldsfaktorer samt nationella och globala mål.

2. Systematiserad processtyrning

För att skapa hållbara stadsmiljöer behövs nya dynamiska angreppssätt som bygger på helhetssyn och systemtänkande, processorienterade arbetssätt och gränsöverskridande samarbeten mellan samtliga aktörer i stadsutvecklingsprojekt, från brukare till politiker. En *systematiserad processtyrning* är grunden i Citylab Action för att kunna driva ett stadsutvecklingsprojekt.

3. Kvalitativ målstyrning före detaljstyrning

Citylab Action föreskriver inte specifika lösningar för ett stadsutvecklingsprojekt. Istället förordas en *kvalitativ målstyrning före detaljstyrning* i tidiga planeringsskedena, för att säkerställa en konstruktiv utveckling och för att undvika tidiga lösningar till olika specifika och tekniska lösningar.

4. Delandekultur och transparens

En central utgångspunkt för Citylab Action är att bidra med ett systematiserat stöd i en kunskapsuppbyggnad för stadsutvecklingsprojekt. Systemet är inriktat mot en *delandekultur och transparens* som inkluderar kommunala politiker och tjänstepersoner, medborgare, akademien och privata aktörer.

5. Inkluderande samverkan

Utvecklingen av städer och stadsdelar innebär allt oftare förändring i befintliga miljöer där de som bor och verkar i området har en unik kunskap om sin omgivning. Det ställer nya krav på hur invånares medverkan hanteras i stadsutvecklingsarbete och planprocesser. Citylab Actions utgångspunkt är att hållbar stadsutveckling skapas genom en *inkluderande samverkan* med alla samhällsgrupper, utifrån sociala, kulturella, miljömässiga och ekonomiska mål.

6. Innovationsdriven utveckling

Citylab Action uppmuntrar stadsutvecklingsprojekt att utmana komplexa problem genom nytänkande, med möjligheter till successiv vidareutveckling av nya tjänster, ny teknik, nya systemlösningar eller processrelaterade metoder och verktyg. I vissa fall behövs att helt nya lösningar tas fram genom *innovationsdriven utveckling*.

7. Ömsesidigt förstärkande investeringar

Satsningar som genomförs i existerande eller nyproducerade områden ses som ömsesidigt förstärkande investeringar. De utformas så att de bidrar till att skapa en bredare samhällsnytta genom att stärka såväl den ekonomiska, som miljömässiga och sociala hållbarheten.

Referenser

- 1) NV Rapport 6666 (2015) Styr med sikte på miljömålen – Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015.
 - 2) RISCUM rapporten refereras till i förstudien ”Transparens och medborgerligt inflytande i komplexa beslutsprocesser -förstudie till ett beslutsinstitut i Oskarshamn”, 1999, Regionförbundet i Kalmar län, ISBN 91-630-9116-x,
 - 3) Sjöberg, L., 1986
 - 4) Odelstad, J. (2002). Intresseavvägning. En beslutsfilosofisk analys med tillämpning på planering. Thales.
 - 5) ”Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess”(Lantmäteriet),
 - 6) ”Digitalt först – för smartare miljöinformation”(Naturvårdsverket)
 - 7) Odelstad, J. (2002). Intresseavvägning. En beslutsfilosofisk analys med tillämpning på planering. Thales
 - 8) Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering, 2011:17, delrapport
 - 9) Uppföljningsbara mål för hållbar fysisk samhällsplanering, rapport 2015:44
 - 10) FNs globala hållbarhetsmål, <http://www.globalamalen.se/>
 - 11) SOU 2015:99, Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser
- 1) Naturvårdsverket, (2011) ”Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem?”
 - 2) SAMS rapport 2001, Idédiskussion kring SMB i planering, Boverket och Naturvårdsverket
 - 3) Nilsson, K och Iversen E, Hållbar utveckling i fysisk planering och PBL-processer, del 2, Exempel på kommuners processer, metoder och verktyg. Luleå Tekniska Universitet 2015
 - 4) Naturvårdsverket, (2011) ”Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem?”

- 5) Forskningsprogrammet SPEAK, finansierat av Naturvårdsverket mellan 2014-2017, se vidare på; <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Forskning/Forskning-for-miljomalen/>
- 6) WHO:s hemsida om Health Impact Assessment
http://www.who.int/topics/health_impact_assessment/en/
- 7) Digital handledning för konsekvensutredningar vid regelgivning, slutrapport, Tillväxtverket, 2017;
<https://tillvaxtverket.se/download/18.3c35e9f015e84d1cf2fbab7f/1506687430399/Digital%20handledning%20wordrapport%20till%20RK%20slutlig.pdf>
- 8) Kågström, M. 2013, Impact Assessment and Project Appraisal, vol.31, No3 p198-207
- 9) Länk till samrådsversionen för Blå Översiktsplan för norra Bohuslän,
<http://docplayer.se/11201633-Bla-oversiktsplan-for-norra-bohuslan.html>

Bilagor

- 1) Sammanställning av relationen mellan allmänna intressen, miljömål, Agenda 2030-mål, miljö kvalitetsnormer och miljöaspekter i kap 6 i MB
- 2) Underlagsrapporter och näraliggande projekt

Nedan finns ett axplock på handledningar och rapporter som berör fysisk planering och avvägningar samt miljömål.

I Riksintresseutredningen (SOU 2015:99) finns en beskrivning av historik och dagens situation för riksintressesystemet.

Naturvårdsverket:

- Synergimöjligheter, målkonflikter och problem i miljömålsarbetet – en analys utifrån nyckelaktörers perspektiv, NV rapport 6474 (2011)
- Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem? (2011)
- Nudging – ett verktyg för hållbara beteenden? Rapport 6642 (2014)
- Styr med sikte på miljömålen – Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015. NV Rapport 6666 (2015)
- Miljöhänsyn i detaljplanering – en studie av tillämpningen av BMP av detaljplaner i svenska kommuner. Rapport 6671 (2015)
- Mot en hållbar stadsutveckling – med fokus på miljömålen i planeringsprocessen. Rapport 6664 (2015)
- Ekosystemtjänster i miljöbedömning för planer och program <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/miljokonsekvensb-ekosystemtj/02-ru-est-miljobedomning0614.pdf>
- Integrera ekosystemtjänster i myndigheters verksamheter en vägledning Rapport 6733 (2016)
- Ekologisk kompensation Naturvårdsverkets handbok 2016:1
- Vägledning om miljöbedömning i nya kap 6 i miljöbalken <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Samhallsplanering/Miljobedomningar-av-planer-och-program/>

Boverket:

- PBL kunskapsbanken – här finns vägledning bl a om miljöbedömning, hållbarhet, klimat, planering och mål
- Miljö kvalitetsmålen i kommunernas översiktsplanering. (2013)

- Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering, 2011:17, delrapport
- ÖP-resan – utvecklar dialogen om miljömålen, Boverket Rapport 2014:18
- Uppföljningsbara mål för hållbar fysisk samhällsplanering, rapport 2015:44
- Förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Rapport 2014:32
- Miljömål i domstolsprövningar enligt plan- och bygglagen. Rapport 2015:5
- Klimatpåverkan och översiktsplanering, vägledning, januari 2017 på PBL-kunskapsbanken.

SGU:

Vattenförsörjningsplaner,

<https://www.sgu.se/grundvatten/vattenskyddsomraden/vattenforsorjningsplaner/>

Materialförsörjningsplaner, <https://www.sgu.se/samhallsplanering/bergmaterial-for-byggande/hallbar-materialforsorjning/>

Folkhälsomyndigheten:

Samordnande myndighet för friluftslivsmålet för god folkhälsa.

- Mötesplats social hållbarhet
- Healthy cities (<http://www.healthycities.se/>)
- Hälsokonsekvensbedömning i fysisk planering (sök på ”hälsokonsekvensbedömning” eller ”samhällsplanering” på FOHMs hemsida för mer information!)
- Vägledning för utformning av skol- och förskolegårdar
- Bullersamordning

Riksantikvarieämbetet:

- Ekerö kommun – checklista för behovsbedömning av Dp
- *Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser - en utvärdering om kommuners förutsättningar att ta hänsyn till kulturvärden.*
<http://kulturarvsdata.se/raa/samla/html/10799>
- Räkna med kulturarvet: Kulturarvets bidrag till en hållbar samhällsutveckling.
<http://kulturarvsdata.se/raa/samla/html/10656>

Länsstyrelserna:

Samarbete med SKL, *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet*

<https://skl.se/download/18.21b4e0115bf09bdc02c41fa/1495053672295/Tidig+dialog+%C3%B6kar+bostadsbyggandet.pdf>

Trafikverket:

SEB – samlad effektbedömning,

<https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Metod-for-samlad-effektbedomning/>

Pågående projekt med bäring på förstudien

- Nytt kapitel 6 Miljöbalken 1 januari 2018
- Implementering av Agenda 2030
- Gröna infrastrukturplaner i länen
- Ekosystemtjänster - <http://hallbarstad.se/plattformen-blog/ta-vara-pa-ekosystemtjansterna-i-byggandet/>
- Översiktplaneutredningen
- Plattformen för hållbar stadsutveckling som blir Rådet för hållbara städer under 2018
- Jordbruksmarkens värden
- Övriga miljömålsrådsåtgärder
- Strategi för levande städer
- Nationell strategi för fysisk planering med inriktning mot bostadsförsörjning

Sammanställning av hur kopplingen mellan de allmänna intressena enligt PBL kap 2, Riksintressen i Miljöbalken kap 3, Agenda 2030-målen och de nationella Miljökvalitetsmålen relaterar till varandra, samt till deras relation till miljöaspekterna i Miljöbalkens kapitel 6:12

Första utkast 170829

NATURVÅRDSVERKET

August 29, 2017

Författare: Åkerskog, Ann

Koppling till allmänna intressen PBL kap 2	Agenda 2030 målen ○ = koppling till miljömålen	Miljömål	MKN	MB kap 3	MKB 6:12.6	
	1	Ingen fattigdom				
2.3.3	②	Ingen hunger	4,10,13		2,4,5	Befolkning, hälsa
2.3.1, 2.3.2, 3.2.5 2.5.1, 2.5.3 4, 5	③	God hälsa & välbefinnande	2,4,5,6,11, 14,16	X	2,3,5,6	Befolkning, Hälsa, landskap
	4	God utbildning för alla				
2.3.2	5	Jämställdhet				
2.3.3, 2.5.1, 2, 3, 4 2.3.1, 2.3.3, 2.5.2, 2.5.3	⑥	Rent vatten och sanitet för alla	3,4,7,8,9, 11,15	X	3,8, 2,3,6	Vatten, hälsa
2.3.3, 2.3.4, 2.5.3 Miljö- och klimataspekter	⑦	Hållbar energi för alla	1		8	Materiella tillgångar, klimatfaktorer
2.3.4 Miljö- och klimataspekter	⑧	Anständiga arbetsvillkor & ekonomisk tillväxt	samtliga		1,6	befolkning
2.3.1, 2, 4, 2.5.3, 5	⑨	Hållbar industri, innovationer & infrastruktur	15		1 1,2,3,4 8	Materiella tillgångar, mark
2.3.2	10	Minskad ojämlikhet				
2.3.1, 2, 3, 5, 2.5.1, 3, 4, 5 2.5.4, 2.3.3, 2.5.3, 4 2.3.1, 2, 3, 2.5.1 2.7.3, 4	⑪	Hållbara städer och samhällen	2,15,16	X	1 samtliga	alla
2.3.3, 4 2.3.1	⑫	Hållbar konsumtion och produktion	4,9,15,16		1 Samtliga 1,8	samtliga
2.3.1, 2.3.3, 2.5.5 Havsplan, trafikplan, nationella mål/policy/plan	⑬	Bekämpa klimatförändringarna	1,16		1 2,3,6 4	samtliga
2.3.3, 2.5.2, 3, 4, 5	⑭	Hav och marina resurser	1,4,7,16	X	Samtliga Äv. kap 4	Vatten, biologisk mångfald
2.3.3, 2.5.2, 5	⑮	Ekosystem och biologisk mångfald	samtliga		1,2,3,4,6	Biologisk mångfald, växt- och djurliv
	16	Fredliga och inkluderande samhällen				
	17	Genomförande och partnerskap				

PBL kap 2	3 § Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja	Agendamål
2.3.1	1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,	3,6,9,11,12,13
2.3.2	2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,	3,9,11
2.3.3	3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,	2,6,7,11,12,13,14,15
2.3.4	4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och	7,8,9,12
2.3.5	5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.	3,11
PBL kap 2	5 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till	
2.5.1	1. människors hälsa och säkerhet,	3,6,11
2.5.2	2. jord, berg- och vattenförhållandena,	6,14,15
2.5.3	3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,	3,6,7,9,11,14
2.5.4	4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och	6,11,14
2.5.5	5. risken för olyckor, översvämning och erosion.	3,9,11,13,14,15
PBL kap 2	7 § Vid planläggning enligt denna lag ska hänsyn tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns	
2.7.3	3. parker och andra grönområden,	11
2.7.4	4. lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse, och	11

Följande har jag inte jämfört med agendamål och miljömål

PBL 2.6 och

PBL 2.7

1. gator och vägar,

2. torg,

5. möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

Kort analys av tabellsammanställningen:

Agendamålen 1, 4, 16, 17 har inte så stor koppling via de allmänna intressena till fysisk planering och inte heller till miljömålen.

Övriga mål och intressen hänger ihop tydligt. Arbetar man exempelvis med att tillgodose allmänna intressen enligt PBL kap 2§3:3 kommer man också att ha bidragit till att nå inte mindre än 8 av Agendamålen och därmed också många av miljömålen.

Väljer man att arbeta med att uppnå agendamålen 6,11 och 13 kommer man också att ha bidragit till att tillgodose de flesta allmänna intressena enligt PBL kap 2 och nästan samtliga miljömål.

Det blir också tydligt från sammanställningen hur miljöaspekterna i kap 6 miljöbalken tydligt kopplar till konsekvenser för allmänna intressen och hur miljö och agendamål kan komma att påverkas.

Miljömålen har getts följande numrering i tabellen.

1. [Begränsad klimatpåverkan](#)
2. [Frisk luft](#)
3. [Bara naturlig försurning](#)
4. [Giftfri miljö](#)
5. [Skyddande ozonskikt](#)
6. [Säker strålmiljö](#)
7. [Ingen övergödning](#)
8. [Levande sjöar och vattendrag](#)
9. [Grundvatten av god kvalitet](#)
10. [Hav i balans samt levande kust och skärgård](#)
11. [Myllrande våtmarker](#)
12. [Levande skogar](#)
13. [Ett rikt odlingslandskap](#)
14. [Storslagen fjällmiljö](#)
15. [God bebyggd miljö](#)
16. [Ett rikt växt- och djurliv](#)

