

Planens miljöpåverkan

– En studie av bedömningsmetoder för kommunala detaljplaner

Philip Hansson

Examensarbete 2018
Miljö- och Energisystem
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola



LUNDS UNIVERSITET

Lunds Tekniska Högskola

Planens miljöpåverkan
En studie av bedömningsmetoder för kommunala
detaljplaner

Philip Hansson

Examensarbete

Januari 2018

Dokumentutgivare, Dokumentet kan erhållas från LUNDS TEKNISKA HÖGSKOLA vid Lunds universitet Institutionen för teknik och samhälle Miljö- och energisystem Box 118 221 00 Lund Telefon: 046-222 00 00 Telefax: 046-222 86 44	Dokumentnamn
	Examensarbete
	Utgivningsdatum
	Januari 2018
	Författare
	Philip Hansson

Dokumenttitel och undertitel

Planens miljöpåverkan – En studie av bedömningsmetoder för kommunala detaljplaner

Sammandrag

För varje detaljplan som en svensk kommun behandlar skall en påverkansbedömning göras där planens miljöpåverkan undersöks. Om påverkan utifrån bedömningen antas vara betydande skall detta utredas vidare. Kommunerna får dock själva avgöra hur bedömningen genomförs, och kontrollen av bedömningen är svag. Studien undersöker vad detta lett till genom att granska vilka metoder som används idag, och vilken påverkan detta kan ha på framtagandet av planen.

Studien innehåller en litteraturstudie som sätter bedömningen i en kontext; en intervjustudie med fem kommunala tjänstepersoner från fyra kommuner samt en enkätstudie som gått ut till samtliga kommuner för att samla in information om dagens läge i Sverige.

Studien visar att den vanligaste metoden för påverkansbedömningar är att använda en checklista med någon form av kvalitativt resonemang. De kvalitativa inslagen kan nyttjas för att undvika ett antagande om betydande miljöpåverkan, men möjliggör å andra sidan även till att bedömningen blir mer anpassad till aktuella planförhållanden. Bedömaren ser främst de operativa fördelarna med bedömningen, men vem som utför bedömningen kan spela roll för hur den används senare i planarbetet. Överlag är tjänste-personerna som svarat nöjda med den metod som används – oavsett vilken det är. Det är dock en utbredd uppfattning att bedömningens slutsats är beroende på vem det är som utför den. Studien pekar även på att länsstyrelser har en stor möjlighet att påverka kommuners metodval.

Nyckelord

2001/42/EG, behovsbedömning, betydande miljöpåverkan, detaljplan, MKB, påverkansbedömning

Sidomfång	Språk	ISRN
162	Svenska	LUTFD2/TFEM--17/5125--SE + (1-162)
	Sammandrag på engelska	

Organisation, the document can be obtained through LUND UNIVERSITY Department of Technology and Society Environmental and Energy Systems Studies Box 118 SE - 221 00 Lund, Sweden Telephone: int+46 46-222 00 00 Telefax: int+46 46-222 86 44	Type of document
	Master Thesis <hr/> Date of issue January 2018
	Authors Philip Hansson

Title and subtitle

The Environmental Impact of a Plan – a Study of Assessment Methods for Detailed Development Plans

Abstract

The environmental impact of each new detailed development plan must in some way be assessed in Sweden. If the impact is deemed to be significant, this must be further investigated. However, the municipalities can determine themselves how the assessment is done, and the monitoring of the assessment is weak. The study examines the consequences of this by screening what methods are used for the assessment, and the impact of these methods.

A study of relevant literature sets the assessment in its context; an interview study at four municipalities examines the purpose of the assessment and a poll sent to all municipalities in Sweden gathers information about today's circumstances.

The study shows that it is most common to use a checklist with qualitative elements. However, these can be used to avoid an adoption of significant environmental impact, but again enables the assessment to be adapted to the conditions of the plan. Assessors mainly consider the operational benefits of the assessment, and the background of the assessor can affect the usage of the assessment later in the process. The officials who have participated in the study are mainly content with their assessment method – regardless of how the assessment is done. However, it is common to think of the assessment's result as dependent on the assessor – if someone else performed the assessment it might have reached another conclusion. The study also indicates that county administrative boards hold a great capability to influence the choice of method in municipal assessments.

Keywords

2001/42/EG, detailed development plan, EIA, Environmental Assessment, significant environmental impact

Number of pages 162	Language Swedish, English abstract	ISRN ISRN LUTFD2/TFEM--17/5125--SE + (1-162)
------------------------	---------------------------------------	---

Förord

Mitt examensarbete har kommit att handla om hur det går att bedöma om en vidare bedömning av miljöpåverkan behövs. Att uppskatta framtida konsekvenser på miljön som kommer av aktiviteter idag är väldigt svårt; på gränsen till omöjligt. Bedömningen kommer aldrig vara helt säker, så frågan är hur mycket osäkerhet som är acceptabel, vilket naturligtvis skiljer sig beroende på vilken följd som bedöms. I slutänden är det dock upp till folkvalda att bedöma om den planerade utvecklingen är önskvärd, men för att beslutet skall anses vara gott bör det grunda sig på att de som fattar beslutet är väl införstådda med dess följder. Studien har gjorts för att belysa hur den tidiga bedömningen av en detaljplans miljöpåverkan görs och vilka följder detta kan ha.

Ett omfattande arbete ligger bakom det dokument som du nu har i din hand, och det hade inte varit möjligt att genomföra utan hjälp från flera personer i min närhet. Under tiden jag arbetat med studien har jag fått möjligheten att sitta på stadsutvecklingsavdelningen på Tyréns kontor i Malmö. Jag vill tacka alla där som genom sitt stöd och sitt kunnande hjälpt mig slutföra detta arbete. Bland medarbetarna där vill jag främst tacka Cristiano Piga, för våra diskussioner om MKB; och Anna Olsson, för att hon genom sitt ledarskap slussat in mig på avdelningen. Tack till Charlotte Malmgren och Jamil Khan på IMES i Lund, för all feedback jag fått under arbetets gång. Självklart vill jag även tacka alla de som tagit sig tid att delta i undersökningen. Jag vill tacka mina vänner och min familj som lyser upp mitt liv. Slutligen vill jag tacka Gesine, för allt.

*Bland de materiella tillgångarna är jorden obestridligen den främsta.
Studera hur ett samhälle använder sin jord, och du kan dra tämligen säkra
slutsatser om vilken framtid det har att vänta.*

- E.F. Schumacher, *Litet är vackert*

Philip Hansson

Lund, januari 2018

Innehållsförteckning

1	INTRODUKTION TILL PROBLEMMOMRÅDET	1
1.1	Inledning	1
1.2	Problemformulering och frågeställningar	2
1.2.1	Problemdefinition	2
1.2.2	Syfte.....	2
1.2.3	Frågeställningar	3
1.2.4	Tillvägagångssätt	3
1.2.5	Avgränsning	5
1.3	Disposition	6
1.4	Relevanta begrepp.....	6
2	STUDIENS KONTEXT.....	9
2.1	Perspektiv på miljöbedömningar	9
2.1.1	Introduktion till MKB.....	9
2.1.2	Miljö	14
2.1.3	Hållbarhet	15
2.1.4	Planeringsprocessen	17
2.1.5	Andra perspektiv på miljöbedömningar	21
2.2	Lagstiftning, riktlinjer och praxis för behovsbedömningar	22
2.2.1	Miljömål	23
2.2.2	Lagrum	24
2.2.3	Myndigheters rekommendationer.....	34
2.2.4	Länsstyrelsers och kommunala rekommendationer	39
2.3	Forskningsöversikt.....	41
2.3.1	Behovsbedömning av MKB för detaljplan.....	41
2.3.2	Miljökonsekvensbeskrivning – aktörernas roller och betydelse.....	43
2.3.3	Betydande miljöpåverkan - behovsbedömning av detaljplaner.....	44
2.3.4	Miljöhänsyn i detaljplanering.....	44
2.3.5	SMB i kommunal detaljplanering	46
2.4	Modell i studien	47
2.4.1	Wallentinus teoretiska bedömningsmodeller.....	47
2.4.2	Tölanders identifierade bedömningsmodeller	49
2.4.3	Naturvårdsverkets identifierade bedömningsmodeller.....	50
2.4.4	Utarbetning av studiens bedömningsmodeller	51
2.5	Sammanfattning	55
3	BESKRIVNING AV METODEN.....	57
3.1	Val av metod och studiens genomförande	57
3.1.1	Litteraturstudie	58
3.1.2	Intervjustudie.....	59
3.1.3	Enkätstudie	62
3.2	Metodreflektion.....	64
3.3	Etik.....	66
3.4	Studiens kvalitet.....	67

4	RESULTAT	70
4.1	Intervjustudien - erfarenheter och åsikter	70
4.1.1	Syfte med behovsbedömningen.....	70
4.1.2	Bedömningsprocesser som framkommit i intervjuer	72
4.1.3	Bedömningsprocessens möjliga påverkan på andra processer	77
4.1.4	Länsstyrelsens roll	78
4.1.5	Alternativa bedömningsätt	79
4.1.6	Viktiga aspekter i planeringsarbetet	79
4.2	Enkätstudiens resultat	81
4.2.1	Utbredning av metoder	83
4.2.2	Åsikter om metoder	86
4.2.3	Bedömning av aspekter	90
4.2.4	Nyttjande av extern part i bedömningsarbetet.....	92
5	ANALYS	93
5.1	Problemdefinition	93
5.2	Syfte med behovsbedömning.....	94
5.3	Metodval	100
5.4	Efterlevnad.....	114
5.5	Perspektiv på resultaten	118
5.6	Osäkerheter	121
6	SLUTSATS	127
6.1	Studiens slutsatser	127
6.2	Förslag på framtida forskning	129
	KÄLLFÖRTECKNING	131

Bilaga A – Korrespondens med kommuner

Bilaga B – Intervjuguide

Bilaga C – Enkät

Bilaga D – Citatsammanställning

Bilaga E – Intervjupersoner

Bilaga F – Diagram från aspektanalys

Figurer och bilder är framtagna av författaren om inget annat anges.

1 Introduktion till problemområdet

1.1 Inledning

Människan påverkar ständigt naturliga system och utnyttjar de resurser som finns tillgängliga i naturen, så även vid utveckling av städer. Enligt miljöbalken skall kommuner vid upprättande av detaljplaner (DP) bedöma om planen kan antas innebära en betydande miljöpåverkan, och om så är fallet använda en specifik planprocedur (vilken inkluderar en miljökonsekvensbeskrivning (MKB)). Den tjänsteperson som genomför bedömningen måste dock i sin yrkesroll förhålla sig till fler aspekter än vad som skulle identifieras som direkta miljöfrågor – exempelvis tillgängliga ekonomiska resurser och andra intressen inom planeringen. Begreppet *betydande miljöpåverkan* är inte tydligt definierat, och kommuner har själva ansvar att avgöra hur bedömningen skall genomföras, så länge den utgår från aspekter definierade i MKB-förordningens bilaga 4 (1998:905, MKBF).

Den proposition som införde lagstiftning om MKB i Sverige menar att “det är viktigt att en bedömning av miljökonsekvenserna kommer in i ett tidigt planeringsskede, parallellt med tekniska och ekonomiska frågor, innan beslut fattas om en viss plan, åtgärd eller projekt” (prop. 1990/91:90, ss. 167–168). Det anses således viktigt att miljöfrågan lyfts tidigt i planeringsstadiet. Boverkets statistik från 2016 visar att det är få detaljplaner som av kommuner antas innebära en betydande miljöpåverkan – 4,5 % av de planer som antogs mellan 2013 och 2016 hade granskats genom en MKB. Antalet antagna detaljplaner med tillhörande MKB var dock 2016 det högsta på flera år, då 79 planer hade en tillhörande MKB. 25 % av dessa var för detaljplaner i Skåne län (Boverket 2016a).

I dagsläget finns några studier som identifierat olika metoder för denna bedömning, men de relaterar inte till varandra. Denna studie nyttjar den tidigare kunskapen på området för att skapa en beskrivning av möjliga modeller, vilket sedan testas mot hur kommuner verkligen arbetar med påverkansbedömningar idag.

Frågeställningens objekt (bedömningsmodellen) rör sig inom ett komplext område. Vid miljöbedömningar är det viktigt att inte utesluta någon viktig aspekt som kan komma att

behöva utredas, samtidigt som en alltför omfattande metod kan upplevas som svårhanterlig, kostsam och kan dölja de viktigaste påverkansaspekterna bland mindre viktiga.

1.2 Problemformulering och frågeställningar

1.2.1 Problemdefinition

Studiens problemdefinition utgår från att kommuner själva får besluta om vilken metod som skall användas för behovsbedömningar av detaljplaner. De krav som finns på bedömningen är vagt formulerade i två olika listor, samtidigt som ”behovsbedömning[en] innebär ett paradoxalt krav på förutsägelse: att förutsäga om miljöeffekterna är så stora att de behöver analyseras!” (Emmelin 2007a, s. 204). Den som skall utföra bedömningen måste även övervinna hinder såsom resursbrist, styrande plansystem, politiskt klimat och tidsanda samt svårigheten i att kunna förutse framtiden och vilka konsekvenser som handlingar kan få på miljön (Åkerskog 2007). Dessutom finns, som tidigare nämnts ett flertal intressen som också gör anspråk på att tillgodoses i samhällsplaneringen (Hilding-Rydevik 2007). Maria Cassel, miljöstrateg vis Ekerö Kommun, har beskrivit bedömningsprocessen i en intervju med Boverket:

Det blir ofta en förvirrande, tung och ibland flummig process som tar tid. Och resultatet är inte enhetligt, det varierar. (...) Det finns nästan inga riktlinjer. Vi är inte alls unika på något sätt. Ofta har kommuner svårt med tillämpningen.

- Maria Cassel, miljöstrateg vid Ekerö kommun intervjuad i (Boverket 2017a).

Lagstiftningen (6 kap. 11 § MB) anger att kommunen skall göra en miljöbedömning (MKB) av en plan, om dess genomförande *kan antas medföra en betydande miljöpåverkan*. Samma paragraf motiverar detta med att bedömningen skall ”integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas”. Studien kan anses kretsa kring denna otydlighet i lagen – vad krävs för att en plans genomförande kan anses medföra en betydande miljöpåverkan?

1.2.2 Syfte

Syftet med denna studie är att skapa en samlad bild av vilka bedömningsmetoder som används för att genomföra behovsbedömningar av detaljplaner, vilken funktion bedömningen fyller och hur metoderna upplevs fungera av dem som utför bedömningen. Studien kommer även

undersöka om det finns en korrelation mellan metodval och kommunkategori samt om, och i så fall hur, bedömarens bakgrund kan påverka bedömningens påverkan på planen.

Arbetet hoppas kunna ligga till grund för framtida utredningar som går djupare in på vilka metoder som är att föredra utifrån olika perspektiv samt förklara varför vissa metoder används mer än andra.

1.2.3 Frågeställningar

Studiens frågeställningar kan delas upp i tre kategorier – syftet med behovsbedömning, vad som påverkar kommunens metodval för bedömningen samt hur de krav som finns på bedömningen efterlevs. De frågor som studien ämnar undersöka är:

1. Syfte med behovsbedömning:

Ser kommuner, myndigheter och lagstiftare samma syfte med påverkansbedömningen?

2. Metodval:

Vilka metoder används, och vad påverkar kommunens sätt att göra behovsbedömningar?

3. Efterlevnad:

Hur efterlevs kravet om påverkansbedömningar för alla detaljplaner, och vilka följder har detta?

1.2.4 Tillvägagångssätt

Studien är uppdelad i tre delstudier, vilka fyller olika roll i stävan att besvara frågeställningarna. En litteraturstudie utförs för att skapa en uppfattning om vilka syften som lagstiftare och myndigheter ser hos behovsbedömningen. Den skall även hitta möjliga tillvägagångssätt för att genomföra en påverkansbedömning. En intervjustudie genomförs för att samla in uppfattningar kring vilket syfte som kommuner ser med att utföra bedömningen och för att eventuellt hitta fler metoder som bedömningen kan göras på. Den skall även möjliggöra ett resonemang kring vad som påverkat valet av metod och vittna om hur sett sätt på vilket kravet efterlevs kan påverka efterföljande planering. Slutligen genomförs även en enkätstudie som samlar information om vilka metoder som används i Sveriges kommuner,

vilkens resultat kommer granskas utifrån den svarande kommunens egenskaper. Tabell 1 visualiserar studiens delar och hur dessa kopplas till frågeställningarna.

Tabell 1. Studiens olika delar, och hur de förhåller sig till studiens frågeställningar

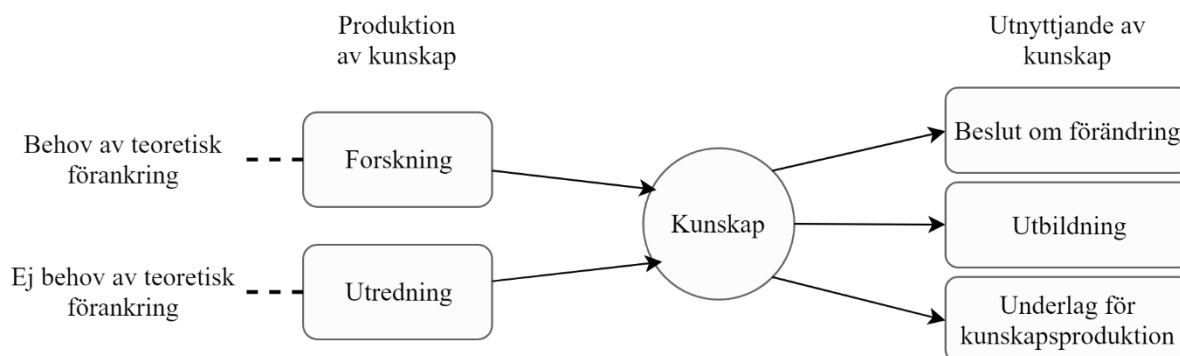
Frågeställning	Litteraturstudie	Intervjustudie	Enkätstudie
Ser kommuner, myndigheter och lagstiftare samma syfte med påverkans-bedömningen?	X	X	
Vilka metoder används, och vad påverkar kommunens sätt att göra behovsbedömningar?		X	X
Hur efterlevs kravet om påverkansbedömning för alla detaljplaner, och vilka följder har detta?		X	X

Studiens angreppssätt

Vetenskapens syfte är att ifrågasätta och problematisera, samtidigt som den skall leda till förståelse och klarhet (Bjereld et al. 2009). Det finns en mängd olika undersökningstyper, vilka relaterar till det aktuella kunskapsläget inom det område som undersökningen sker. Oftast sker denna klassificering utifrån vad som är känt inom problemområdet innan undersökningen initieras. Denna studie syftar till att undersöka de metoder som används för att göra påverkansbedömningen och hur dessa upplevs av utföraren. På så sätt är studien i gränslandet mellan att vara *explorativ* - vilket innebär att den ska fylla aktuella kunskapsluckor kring vilka metoder som används, och *deskriptiv* - då den är begränsad till att endast undersöka några aspekter av behovsbedömningen (Patel & Davidson 1994).

Bjereld et al. (2009) skriver att ”utan ett vetenskapligt problem riskerar forskningsuppgiften att bli oändligt stor”. De menar att forskningsarbetet alltid måste avgränsas, och om detta sker i avsaknad av ett tydligt definierat problem, kommer dessa sättas slumpmässigt (ad hoc). Alla gränser och val som görs i studien måste motiveras, och de enda ”verkligt stabila” motiveringarna kommer från det vetenskapliga problemet. Ett väl beskrivet problem hjälper även till att säga nej till förslag till tillägg och utvecklingar som kan komma. Patel och Davidson (1994) menar att såväl vetenskaplig forskning som utredningar bidrar med ny

kunskap, med skillnaden att utredningar saknar behov av teoretisk förankring, se figur 1. De konstaterar dock att gränsen är otydlig, då även utredningar ofta kan bygga på tidigare kunskap.



figur 1. Illustration av skillnad mellan utredning och forskning utifrån förhållandet mellan att producera och utnyttja kunskap (efter Patel & Davidson, 1994, sid. 9)

Ett problem kan besvaras *deduktivt* eller *induktivt* och kan beskrivas som ”vad som avses lösas eller belysas i undersökningen”. Lösningen av problemet skall leda till kunskap som går att använda för att utveckla eller förändra en redan befintlig verksamhet. Vid ett deduktivt arbetssätt dras slutsatser utifrån allmänna principer och befintliga teorier. Dessa slutsatser prövas sedan empiriskt. Om forskaren istället arbetar induktivt studeras forskningsobjektet utan att utgå från en tidigare teori, för att sedan skapa en teori utifrån undersökningens resultat. Resultat från en induktiv studie kan ha en varierande räckvidd, beroende på hur allmän teorin kan anses vara (Patel & Davidson 1994, ss. 21–22). Denna studie är uppbyggd för att besvara sitt problem induktivt.

1.2.5 Avgränsning

Bjereld et al. (2009) menar att de val som görs i forskningsarbetet måste motiveras. Ett av de viktigaste valen för varje studie är dess avgränsningar. Att tydliggöra vilka avgränsningar som gjorts kan förklara eventuella avvikelser från studiens förväntade resultat och hjälper läsaren att sätta studiens resultat inom samma ramverk som forskaren utgått ifrån.

Denna studie avgränsades till att enbart gälla den bedömning som kommuner gör för att avgöra om ett förslag till detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Fokus ligger på vilken metod som kommunen bestämt sig för att använda, och vilka effekter olika metoder kan förväntas ha. Studien har fokuserat på hur läget ser ut i Sverige 2017, och intervjustudien var begränsad till tre kommuner inom rimligt transportavstånd från Malmö

samt en telefonintervju. Alltför många intervjuer skulle resultera i stora mängder data att analysera, vilket tiden inte tillåter.

Litteraturstudien har begränsats till att främst granska vad som utretts om behovsbedömningar, men i brist på material har även allmänna principer om MKB inkluderats i arbetet.

Enkätstudien skickades till samtliga kommuner i Sverige och begränsade sig till att försöka utröna vilka metoder som används, hur de upplevs av bedömaren, samt frågor om vem som utför bedömningen, vilka aspekter bedömningen undersöker och bedömningens funktion i planprocessen.

1.3 Disposition

Studien är uppdelad i sex kapitel och varje kapitel består av avsnitt, vilka i sin tur kan innehålla ett flertal stycken. Det första kapitlet motiverar studien och förtydligar vilket syfte den fyller. Även de begrepp som används i studien presenteras här för att förtydliga vad författaren menar med vissa uttryck. Kapitel två presenterar dels sådant som kan antas påverka metodval för behovsbedömningen och dels vad tidigare studier och undersökningar i ämnet kommit fram till. På grund av att dagens forskningsläge för behovsbedömningar är ganska litet, är kapitel två väldigt omfattande; då många aspekter som kan påverka bedömningen ej är tydligt utredda och därför bör lyftas in i detta arbete. Ett viktigt avsnitt i detta kapitel är avsnitt 2.4, vilket redovisar framtagandet av de metoder som kommuner i enkätstudien kommer att välja mellan när de ombeds beskriva sin behovsbedömningsmetod. I kapitel tre presenteras de undersökningsmetoder som använts i studien och vilken påverkan dessa har på studiens etik och kvalitet. Kapitel fyra redovisar de resultat som intervjustudien och enkätstudien lett fram till och i kapitel fem analyseras resultatet utifrån studiens frågeställningar. Slutligen presenteras studiens slutsats i kapitel sex tillsammans med förslag på framtida forskning.

1.4 Relevanta begrepp

Detta avsnitt presenterar begrepp som används i studien, men som den ovane läsaren eventuellt inte känner till. De begrepp som används måste vara stringenta och relatera till teorin på vilken studien bygger. En tydlig operationalisering av begrepp ger läsaren möjlighet

att ta ställning till såväl studiens teoretiska, som empiriska resultat. En begreppsförklaring visar även på vilken världsbild och vetenskapssyn som studiens författare har.

Centrala begrepp

Bedömningsmetod	Metod som används i denna uppsats för att bedöma hur beslutsmetoder som framkommer kan kategoriseras
Behovsbedömning	Bedömning av om en detaljplan innebär betydande miljöpåverkan och således ska miljöbedömas (fr. Tölander 2007). Även kallad påverkansbedömning
Beslutsmetod	Tillvägagångssätt som används för att fatta ett beslut. Denna uppsats kommer granska kommuners beslutsmetoder som nyttjas för att bedöma om en MKB behöver göras på en DP.
Jämförande punkt	Då en bedömning av en plan skall göras bör den göras i jämförelse mot något, för att på så sätt kunna säga om något blir bättre eller sämre. Den jämförande punkten är ett tillstånd inom planområdet som planförslaget jämförs med. Det kan exempelvis vara dagens användning av området, eller en möjlig framtida användning av området om detaljplanen inte godkänns.
Miljöbedömning	Bedömning av miljökonsekvenser
Påverkansbedömning	Bedömning av om en detaljplan innebär betydande miljöpåverkan och således ska miljöbedömas (fr. Tölander). Även kallad behovsbedömning

Rådighet

Möjlighet att utöva inflytande

Förkortningar

BMP

Betydande miljöpåverkan

DP

Detaljplan

MB

Miljöbalken (1998:808)

MKB

Miljökonsekvensbeskrivning

MKBF

Miljökonsekvensbeskrivningsförordningen
(Förordning (1998:905) om
miljökonsekvensbeskrivningar)

MÖD

Miljööverdomstolen

NFS

Naturvårdsverkets författningssamling

PBL

Plan- och bygglagen (2010:900)

SFS

Svensk författningssamling

ÄPBL

Äldre Plan- och Bygglagen (1987:10)

2 Studiens kontext

2.1 Perspektiv på miljöbedömningar

Här presenteras olika synsätt och förhållningspunkter som rör behovsbedömningar på ett relativt allmänt plan. Detta görs för att tydliggöra vilka problem och intressenter som relaterar till påverkansbedömningar, och visa på hur komplext det är att besluta om planer kan antas innebära en betydande miljöpåverkan.

2.1.1 Introduktion till MKB

Då kraven för vad en MKB skall innehålla är väldigt tydligt beskrivna och (relativt) välkända, medan kraven för en behovsbedömning i stort sett är upp till kommunen att besluta om, finns en möjlighet att behovsbedömningsmetoder ärvt bedömningsmodeller från MKB-världen. Därför finns det en poäng med att kortfattat beskriva MKB-processen och den kritik mot dagens lagstiftning och MKB-system som finns.

Åkerskog (2007) menar att alla miljöproblem är platsspecifika genom dess påverkan på lokala system av flora och fauna, samtidigt som effekter från andra aktiviteter än de som beskrivs i planen måste vägas in i bedömningen.

Varför MKB?

När miljökonsekvensbeskrivningar diskuteras är ofta fokus på det slutdokument i vilket den planerade verksamhetens möjliga effekter på miljön beskrivs, tillsammans med möjliga åtgärder för att minska den negativa påverkan. Roberts skriver i en utredning från 1991, vilken syftade till att lägga en grund för MKB i Sverige, att "möjligen är det viktigaste syftet med att använda MKB, att få ett bättre utnyttjande av mark, vatten och övriga naturresurser" (Roberts 1991, s. 20). Slutsatserna från detta MKB-dokument skall utgöra beslutsunderlag för planen eller verksamheten.

Men MKB innebär även en bakomliggande process, vilken leder fram till dokumentet. Ett fokus på processen, och hur den kan påverka verksamheten i dess planeringsstadium hade redan när Roberts rapport skrevs, visat sig kunna ge avgjort bättre resultat än fall där fokus låg på att framställa så allomfattande dokument som möjligt (Roberts 1991). International Association for Impact Assessment skriver att en MKB bör fokusera på de signifikanta

miljöeffekterna och betonar att processen (metoden) skall vara anpassningsbar till aktuella förhållanden. Bedömningen skall utföras för såväl påverkan på natur som på samhälle och vara tydligt systematisk och transparent mot allmänheten (IAIA 1999).

Roberts var av åsikten att MKB-arbetet får störst effekt när det utförs tillsammans med planerare, framför miljövärdsexperten. Han menade att det är där som framtida miljöförstöringar bäst förhindras (Roberts 1991). Möjligen har denna åsikt påverkat hur dagens MKB-system ser ut i form av vem som ofta ansvarar för miljöfrågan för enskilda planer.

I kort anger Roberts att MKB är ett beslutsredskap för att kunna hantera framtidsfrågor bättre. MKB-dokumentet tydliggör för omgivningen (allmänhet och intressenter) vilka aspekter som tagits i beaktande innan beslutet fattats om tillstånd eller avslag för planen eller verksamheten. MKB görs enligt Roberts för att:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Förutse konsekvenser | <input type="checkbox"/> Åstadkomma bättre användning av mark och vatten |
| <input type="checkbox"/> Förhindra miljöförstöring | <input type="checkbox"/> Engagera och informera allmänheten |

(Roberts 1991, ss. 20–21)

Hedlund och Johansson (2008) betonar att MKB, till följd av att det är ett så vitt använt verktyg, nu har stora skillnader i hur det används. De anser dock att följande funktioner är gemensamma för alla MKB som görs:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Processen ska se till att miljöhänsyn integreras i planering och utformning | <input type="checkbox"/> Processen ska ge möjlighet att påverka för utomstående |
| <input type="checkbox"/> Dokument skall agera beslutsunderlag | |

(Hedlund & Johansson 2008, s. 22)

Naturvårdsverket anger att en MKB kan fylla flera funktioner:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> En MKB är en förutsättning för att lösningen med minst påfrestning på miljön ska väljas | <input type="checkbox"/> Förutsägelser från en MKB har betydelse för utformning av tillstånd och villkor |
| <input type="checkbox"/> En MKB kan ge berörda och allmänhet den information de har rätt att kräva | <input type="checkbox"/> MKB minskar risken för oförutsedda händelser |
- (Naturvårdsverket 2001, s. 7)

Åsikter värda att nämna i sammanhanget är Wärnbäck och Wallentinus (2007) som lyfter frågan om vikten av att utreda kumulativa effekter (dvs. förändringar i miljön orsakade av en åtgärd i kombination med andra tidigare, nuvarande framtida mänsklig aktivitet (Hegmann et al. 1999)) tas i beaktande i planeringsarbeten. Exempel på kumulativa effekter som kan anses vara relevanta att beakta i behovsbedömningar är *utrymmesöverlappning* där effekter överlagrar varandra och *fragmentering* som uppstår när ett större område delas upp i mindre bitar. Genom fragmentering minskar kvarvarande naturs förutsättningar att hysa fullvärdiga biotoper. Även *indirekta effekter* är relevanta för behovsbedömningen – vilken påverkan planen kan ha på andra områdets exploateringsförutsättningar. Exempelvis kan behovet av nya vägar öka, vilket i sin tur inducerar ökad trafik etc. Wärnbäck och Wallentinus skriver att ”vid hänsynstagande till de kumulativa effekterna kan det hjälpa beslutsfattarna att styra exploateringstakten eller den totala mängden exploatering på en plats så att effekterna hamnar inom tillåtna gränsvärden.” (Canter och Kamath 1995 se Wärnbäck och Wallentinus 2007, s. 279). Kumulativa effekter är således en viktig aspekt i miljöbedömningar, men i dagsläget finns stora svårigheter i bedömningen av dessa (Wärnbäck & Wallentinus 2007).

Lerman och Emmelin (2007) skriver om avgränsning av MKB att frågor som väckts tidigt i processen har en större möjlighet att påverka val av hur lösningen på behovet för vilken verksamheten skall täcka upp för skall utformas. En behovsbedömning kan tänkas nyttjas som en tidig avgränsning för en MKB för detaljplan, vilket skulle motivera att resurser läggs på att få till en så bra behovsbedömning som möjligt.

Ett problem som Emmelin (2007a) lyfter när han skriver om MKB för planer är att de visar fysiska strukturer som i högre eller lägre grad kan förverkligas och fyllas med mer eller mindre

oförutsedda verksamheter. Detaljplanen är enligt Emmelin inte en detaljerad projektplan (och får heller inte vara det enligt 4 kap. 32 § 3 st. PBL), vilket skiljer plan-MKB och verksamhets-MKB från varandra. Planer styr genom restriktioner av möjligheter, vilket gör det utläsbart vad som inte är tillåtet, men inte vad som faktiskt kommer att ske (även om detta ofta kan antas). Planen i sig kan alltså inte ses som en exakt förutsägelse av framtiden. Sommer (2002) argumenterar på ett liknande sätt, då han skriver att detaljplaner snarare definierar gränser än möjligheter, vilket innebär att en DP medför ett spann av möjliga styrkor av påverkan. Utifrån detta argumenterar han för att i fall där otydligheter inte beskrivs ingående kan en fiktiv precision i bedömningsmaterialet skapas, vilket kan få förödande konsekvenser. Sommer tillägger att det är viktigt att följa upp beslutet efter en tid, när ny information framkommit om dess effekter. Detta för att verksamheten skall kunna anpassa sig för att minimera sin negativa påverkan och även ge ny kunskap för bedömaren. På så sätt blir MKB-verktyget alltbättre efterhand som ny erfarenhet samlas in, men å andra sidan kräver uppföljningsarbetet resurser, och nyttan av uppföljningsarbete är idag inte helt klarlagt.

Likheter mellan MKB och behovsbedömning

Såväl behovsbedömningar som MKB är kvalificerade antaganden om vad som kan komma att ske i framtiden. För att de ska bli så korrekta som möjligt krävs att planen sätts i sitt sammanhang och att den eller de som utför bedömningen har kunskap inom ett flertal områden, då aspekterna som bedöms i MKB innefattar såväl miljöeffekter som kulturarv. Behovsbedömningen resulterar i en bedömning att planens miljöpåverkan antas vara så stora att en MKB behövs; jämfört med en MKB som på ett tydligare sätt skall beskriva och analysera möjliga konsekvenser av planen.

På grund av detaljplanens låga förutsägbarhet förordar Emmelin (2007a) att två möjliga alternativ skall analyseras i en plan-MKB, vilka spänner över planens osäkerhetsintervall. Han menar att bedömningen bör ske utifrån ett *worst case scenario* och ett *best case scenario*. Men troligen kommer bedömningen i praktiken utgå från det alternativ som passar den argumentation som planeraren vill framföra bäst. Samtidigt betonar han att osäkerheten i bedömningen är väldigt stor. Han skriver i ett exempel: ”att förutse pendlingsmönster, antal hushåll med mer än en bil, vem som kommer att köpa miljöbilar eller andra frågor, samt sannolikheten för att en bestämd andel trafik faktiskt kommer att ske med båt [exemplet handlade om båttrafik] är varken meningsfullt eller väl använd tid” (s. 209). Han går även hårt

åt utsikterna för att kunna diskutera hållbarhet i en MKB: ”att göra anspråk på att förutsäga precisa miljöeffekter eller ännu värre, att avgöra om planen är ’hållbar’, är uppenbart orimligt.” (s. 209). Detta problem torde finnas även för behovsbedömningar.

Wallentinus (2007a) poängterar vikten av *genomsiktlighet* i en MKB, vilket innebär att även en person som inte varit delaktig i arbetet med att utarbeta en MKB skall kunna följa värderingen av effekter ”baklänges”. På så sätt främjas öppenhet i arbetet och möjligheten för granskaren att dra egna slutsatser utifrån grundmaterialet. I grunden är detta en demokratifråga, som motverkar att stänga ute intresserade medborgare, vilket även bör vara eftersträvansvärt i behovsbedömningsprocessen.

Kritik av dagens system

Miljökonsekvensbeskrivningar bygger mycket på utredarens kunskap och erfarenhet samt att de som granskar dokumentet och processen har en objektiv och omfattande kunskap om planen och dess omgivning, för att på så sätt kunna uppmärksamma brister och fel. Skärbäck och Rundcrantz skriver att ”lagstiftningen säger mest att miljöeffekterna inte får bli ’oacceptabla’. Det är följaktligen tillåtet i varje projekt att ’förstöra’ något lite.” och argumenterar för att lagstiftningen på så sätt sanktionerar ”den gradvisa miljöförsämring som blir summaeffekten av flera projekt” (Skärbäck och Rundcrantz 2007, s. 300). De är alltså kritiska till hur lagen förhåller sig till hur stor en miljöpåverkan från en plan får vara, och kritiserar även att den sällan sammanvägs med befintlig eller framtida påverkan från en annan plan. Således anser de att kumulativa effekter inte får en tillräckligt tydlig roll i bedömningen.

Uppfattningen att alla planer har en påverkan på miljön delas med Emmelin som skriver att ”det bör ställas krav på stringent argumentation från den som vill hävda att en plan inte har någon betydande miljöpåverkan. Annars saknar försiktighetsprincipen konkret mening” (Emmelin 2007a, ss. 204–205). Vid en granskning av försiktighetsprincipen (2 kap. 3 § MB) är det dock tydligt att kraven om att minimera miljöpåverkan enligt 2 kap. 7 § MB enbart gäller i den utsträckning det kan anses rimligt att uppfylla dem. Kravens rimlighet bedöms då genom en skälighetsavvägning, där proportionerna av den möjliga nyttan vägs mot kostnaden för de försiktighetsmått som kan företas (Kruse u.å.).

Emmelin och Lerman (2006) menade att antalet MKB som skulle utföras i Sverige enligt då gällande praxis var för hög, och ansåg att detta lett till ”brister i alla moment från avgränsning till uppföljning” (s. 44). Mängden ansågs även innebära en brist på respekt för

större projekt och planer. De lyfter att en ”väl genomförd” MKB kräver så mycket resurser att det enbart skall göras på ”verkligt betydelsefulla projekt”. De lyfter att *scoping*, eller avgränsning, är en väsentlig process som inte gjordes på ett systematiskt sätt, även om de menar att reglerna för planer och program i detta avseende var tydligare än för verksamheter.

Att det saknas kvalitetskontroll ansåg Emmelin och Lerman bero på att ansvaret för MKB legat på flera enheter inom länsstyrelsen och att antalet MKB hindrat kontroller i alla skeden av ärenden. Detta menar de kan leda till att kraven är olika fokuserade i olika delar av landet. De ansåg även att bristen på kvalitetskontroll och uppföljning innebar en ”minimal återkoppling” till utförare, vilket kan resultera i att felsteg begås i onödan (Emmelin och Lerman 2006).

2.1.2 Miljö

Under de senaste decennierna har miljöfrågan blivit en allt större del av många organisationers arbete och idag diskuteras miljöproblem på flertalet nivåer. Historiskt går det att säga att natur- och miljöskydd har gått från att vara reaktivt till att främja ett proaktivt förhållningssätt (Hilding-Rydevik 2007, s. 189) och fokus har gått från att bedöma vad enstaka idkare får släppa ut (emissioner) mot vad den lokala miljön kan ta emot (immisioner) (Wärnbäck & Wallentinus 2007).

För att bedöma vad som kan anses vara en betydande miljöpåverkan är det intressant att förtydliga vad som egentligen menas med konceptet *miljö*. Innebörden av miljö skiljer sig åt beroende på sammanhang, och inom MKB-lagstiftningen är det tydligt att betydelsen har vidgats från att relatera enbart till naturen, till att även omfatta kulturella och historiska värden (Millberg 2015). Wallentinus (2007a) ger en möjlig förklaring till detta. Han menar att begreppet miljö kan i Sverige tolkas som antingen grön (vilket beskriver naturen på land och dess ekologi), blå (som innefattar naturen i vattnet och dess ekologi) samt svart (vilket relaterar till olika föroreningar). På engelska kan dock begreppet *environment* tolkas som ”omgivning” eller ”omvärld”. Konceptet MKB är inte en svensk idé, utan kommer från engelsktalande områden, vilket idag kan förklara varför en MKB även inbegriper aspekter som vanligtvis inte skulle klassas som miljöaspekter i Sverige – exempelvis kultur, landskap, sociala frågor etc.

Förutom att begreppet miljö kan innebära flera saker beroende på kontext, kan även bedömningen av vad som anses negativt (och hur negativt det anses vara) utgå ifrån olika synvinklar – finns miljön till för människan, för individer som tillsammans utgör ”naturen” eller har systemen som naturen utgör ett egenvärde? Detta beskrivs närmare i stycke 2.1.5.

2.1.3 Hållbarhet

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas (MB 6 kap. § 11). EU-direktivet (2001/42/EG) anser även att syftet är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön. Detta gäller när kommunen antagit att planen kan medföra en betydande miljöpåverkan. Behovsbedömningens syfte är inte lika tydligt definierat, men den kan antas möjliggöra att alla detaljplaner anpassas för att minska sin påverkan, eller åtminstone uppmärksammar planhandläggare på den miljöpåverkan som kan komma att ske till följd av en plan för att på så sätt främja en hållbar utveckling. Detta är i enlighet med regeringens skrivelse 2003/04:129: ”... alla politiska beslut skall utformas på ett sätt som beaktar de ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenserna i ett längre tidsperspektiv. Strategin för hållbar utveckling betonar vikten av ekonomiska framsteg, social rättvisa och skydd av miljön (rskr. 2003/04:129, s. 7)”.

Detta stycke kommer dock visa att det råder en viss oenighet om vad begreppet hållbarhet egentligen innebär. Emmelin och Lerman (2006) skriver att det är möjligt för olika aktörer att välja vilka aspekter som bör lyftas in i en bedömning om vad som är hållbart. De menar även att den gängse uppfattning som finns (och beskrivs i detta stycke under rubriken *Tre dimensioner*) gjort att miljösidan i vissa fall kunnat pressas tillbaka för att istället fokusera på ekonomiska och sociala frågor. Enligt dessa är *hållbar utveckling* främst ett begrepp av politisk karaktär som inte kan ”operationaliseras” av experter, samtidigt som de betonar att det finns flera vägar till hållbarhet.

Tre dimensioner av hållbar utveckling

Hållbarhetsbegreppet springer ursprungligen från ekologisk teori, där det definieras som ett system som håller sig inom sin bärformåga – konsumtionen överstiger inte systemets långsiktiga bärformåga. Hur detta skall göras inom ramen för samhällets uppbyggnad är inte helt tydligt, speciellt inte då begreppet i dess mer spridda version används som en analogi för

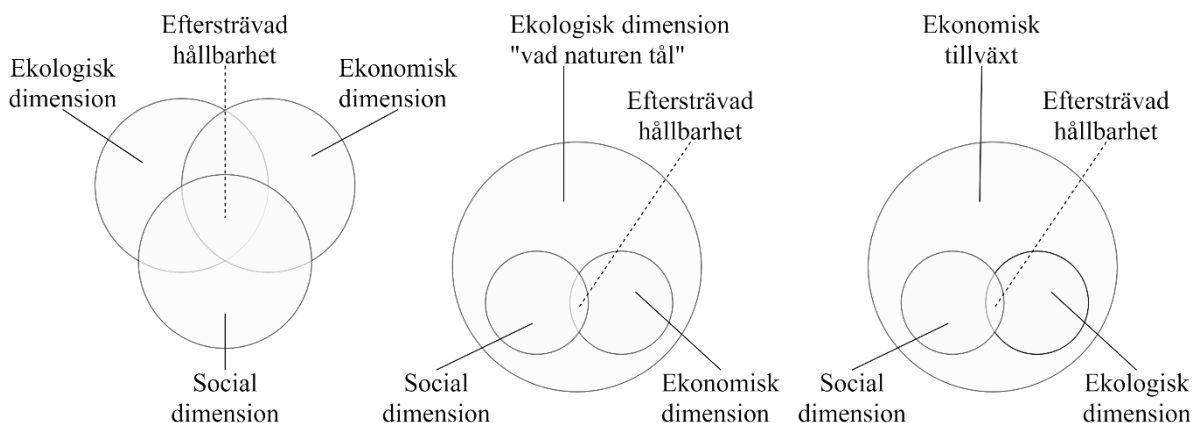
en kombination av social, ekonomisk och miljömässig utveckling (Emmelin och Lerman 2006).

Ett vanligt sätt att visualisera hållbar utveckling på allmän policynivå utgår från Brundtlandkommissionens modell, där ekologisk, social och ekonomisk utveckling sker samtidigt (se bild till vänster i figur 2). Det är dock långt ifrån klarlagt att dessa verkligen är möjliga parallellt, men det bygger på tanken att det, trots motsättningen mellan de tre dimensionerna, finns win-win-lösningar att uppnå. När policy anses vara förenlig med hållbar utveckling menas ofta att en avvägning skett mellan dimensionerna, men det förklaras sällan hur detta skall gå till (Emmelin och Lerman 2006). I modellen definieras hållbar utveckling som "utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov" (WCED 1987, I:27).

Ett alternativt sätt att se på hållbarhet, *den ekologiska modellen*, visualiseras i mitten av figur 2. Denna dominerar inom "miljöparadigmet" – ett synsätt där det är naturen som sätter gränser och där de tre dimensionerna inte är likvärdiga (Emmelin och Lerman 2006). Denna tolkning menar att det är grundläggande att den ekologiska hållbarheten uppfylls, för att något skall vara långsiktigt hållbart.

På motsvarande sätt går det att argumentera för att ekonomisk tillväxt är en nödvändighet för hållbar utveckling, då det är ekonomin som sätter gränser för vilka ambitioner som ett samhälle kan ha när planer för miljövard och välfärd utarbetas (Emmelin och Lerman 2006).

Denna *ekonomiska modell* ses till höger i figur 2.



figur 2. T.V: Brundtlandmodellen av hållbar utveckling (efter Emmelin och Lerman 2006, s. 22). I mitten: Den ekologiska modellen av hållbar utveckling (efter Emmelin och Lerman 2006, s. 23). T.H: Den ekonomiska modellen av hållbar utveckling (efter Emmelin och Lerman 2006, s. 23)

Den svenska offentlighetens tolkning av hållbar utveckling

Regeringens skrivelse 2003/04:129 definierar det hållbara samhället som ”ett samhälle där ekonomisk utveckling, social välfärd och sammanhållning förenas med en god miljö. Samhället tillfredsställer sina aktuella behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov (rskr. 2003/04:129, s. 7)” men betonar att människor och miljö är dess viktigaste resurser, vilka sätter ramar inom vilka samhället kan formas.

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. Att visionen om en hållbar utveckling skall påverka ”gemenskapens politik och verksamhet” är beskrivet i Artikel 2:4 i Amsterdamfördraget.

Bengtsson m.fl. skriver i lagtolken Zeteos kommentarer till 1 kap. 1 § MB att balkens bestämmelser innebär att naturen inte bara skall skyddas som livsmiljö för människan utan också för att den anses ha ett egenvärde. Livsbetingelserna för det biologiska livet skall genom balkens bestämmelser upprätthållas till gagn för framtidens värld. Förutom balkens skrivelse finns även de nationella miljömålen, vilka konkretiserats genom miljö kvalitetsmål. Begreppet hållbar utveckling används enligt Bengtsson m.fl. för att skapa en brygga mellan dessa miljö kvalitetsmål och miljöbalkens regelverk (Bengtsson et. al. 2017a). Propositionen för miljöbalken beskriver att miljömålen skall ge ledning vid tillämpningen av miljöbalken avseende vad en hållbar utveckling innebär (prop. 1997/98:45).

2.1.4 Planeringsprocessen

I Sverige är det den lokala kommunen som ska styra över planläggningen av mark- och vattenområden inom dess gränser, vilket är allmänt känt som det kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL). Detta innebär att kommunen har befogenhet att anta och ändra planer, samt besluta om när planläggning skall ske. Möjligheten att överklaga ett kommunalt beslut om exempelvis detaljplan är svårt, dock kan det bli föremål för förvaltningsbesvär, då prövningen endast sker för att granska om beslutet skett enligt gällande rättsregler. I dessa fall kan den prövande instansen inte ändra i planen; den är begränsad till att antingen befästa eller upphäva planen (Blomberg och Gunnarsson 2017a).

Kommunen styr planläggningen bland annat genom att besluta om detaljplaner (DP), vilka ger förutsättningar för exploatörer att bygga och utforma utrymmen inom kommunen. Varje

DP gäller inom ett mindre område, anpassat till planens syfte (4 kap. 32 § PBL). För varje DP ska kommunen upprätta en plankarta och en beskrivning av hur planen skall förstås och genomföras (4 kap. 30 & 31 §§). Det är dock endast plankartan till den antagna detaljplanen som är det juridiskt bindande dokumentet (Boverket 2014a). Även om detaljplaner är de bindande dokumenten görs planer även på mer övergripande nivå. Ur miljöperspektiv är följande värda att nämna:

- Regionplaner, vilka skapas av ett regionplaneorgan som på regeringens uppdrag skall samordna översiktlig planering mellan kommuner, alternativt utreda frågor om användning av mark och vatten som berör angår flera kommuner (7 kap. 1 § PBL). Regionplanen är vägledande, men inte bindande (Blomberg och Gunnarsson u.å. a). De ska dock miljöbedömas (Länsstyrelsen Stockholm u.å. a)
- Översiktsplaner (ÖP), vilka görs internt inom kommunen för att beskriva kommunens framtida utveckling. Planerna ska normalt sett miljöbedömas (Boverket 2016b), men är inte bindande (3 kap. 3 § PBL).
- Fördjupade översiktsplaner (FÖP) ändrar den kommunala översiktsplanen för det område som FÖP hanterar. Planen skall konsekvensbedömas på samma sätt som en ÖP, och är på samma sätt inte juridiskt bindande (Lunds kommun u.å.).

Utifrån den översiktliga planeringen kan sedan detaljplaneringen styras i tätorter, medan begränsade områden som saknar detaljplan kan regleras genom områdesbestämmelser. Till skillnad från detaljplaner skall områdesbestämmelser aldrig miljöbedömas (Länsstyrelsen Stockholm u.å. a), men de är inte heller lika detaljerade och uttömmande som en DP (Boverket 2014b).

Planmonopolet är alltså kärnan i det kommunala självstyret men trots detta är beslutanderätten inte helt obegränsad. Hur exploateringen av mark- eller vattenområden utformas är av stor vikt för miljön och kommunens invånare. Därför finns det föreskrifter som reglerar hur en plan ska upprättas och vad den ska innehålla i Plan- och bygglagen (PBL). Regleringen av hur marken används och av bebyggelsens utformning i en kommun sker genom detaljplaner, vilka är bindande under genomförandetiden (1 kap. 3 § 2 st. och 5 kap. 11 § PBL). Där beskrivs vilken exploatering av mark- eller vattenområden som är tillåten och

på så sätt avgör detaljplanen ramverket för den verksamhet som kommer bedrivas inom området.

Det står beskrivet i PBL att prövningen skall ta hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen, och planläggningen skall ”syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov” (2 kap. 2 § PBL). Samma paragraf refererar till att bestämmelser om hushållning med resurser enligt 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ MB skall tillämpas. Blomberg och Gunnarsson skriver att miljöbalken (MB) och PBL gäller ofta parallellt och exemplifierar med att en verksamhet inom ett detaljplanelagt industriområde fortfarande kan få avslag på sin tillståndsansökan, då denna sker inom miljöbalkens bestämmelser. 2 kap. 10 § PBL anger att även miljökvalitetsnormerna i 5 kap. MB ska följas vid planläggning. Ärenden kopplade till PBL skall också iaktta försiktighetsprincipen (2 kap. 3 § MB), då principen är unionsrättsligt reglerad (Blomberg och Gunnarsson 2017b).

PBL:s regler om miljöhänsyn är enligt Millberg mer allmänt hållna än MB:s allmänna hänsynsregler, där hon poängterar att PBL inte har ett ”renodlat miljösyfte”. Detta innebär att exempelvis ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens också skall främjas vid planeringen och således kan intressen ofta stå emot varandra. Intressen som ska främjas kan till viss del även vara oförenliga (Millberg 2015).

Att planeringen innefattar en avvägning mellan intressen har även Emmelin lyft. Han skriver att ”det ligger en inneboende motsättning mellan ett konsekvensetiskt förhållningssätt – ’att tänka efter före’ – och entreprenörens eller den politiska samhällsbyggarens handlande, som ofta bygger på intuition och på förmågan att gripa en chans” (Emmelin 2007b, s. 319). En plan upprättas just för att en kommun skall förändra ett begränsat område till följd av att kommunen själv, eller en exploatör, vill använda området till något annat än vad det är idag. Samtidigt bör förändringen inte vara så stor att den förstör för möjliga framtida utnyttjande. För denna avvägning finns MKB som ett redskap för att skapa bättre beslutsunderlag. Emmelin poängterar att det inte är ett redskap för att fatta beslut om svåra avvägningar. Det är fortfarande upp till politikerna att avgöra bedömningen (Emmelin 2007b).

Vidare beskriver Emmelin MKB som att vara mellan två paradigmer - miljöparadigm och planeringsparadigm. Han beskriver miljöparadigmet som ett naturvetenskapligt förhållningssätt, där det är tydligt vad som är hälsosamt. Här är naturens tålighet central.

Synsättet sätter miljön i fokus och ett gott beslut är grundat på bästa möjliga vetenskapliga bedömning. För att göra denna bedömning är expertkunskap och central överblick avgörande. Miljön är ur detta perspektiv en kollektiv nytthet som tillsammans med dess egenvärde utgör fundamentala utgångspunkter att utgå ifrån. Planeringsparadigmet bygger däremot på insikten att beslut om markanvändning skall vila på en avvägning mellan olika legitima intressen. Beslut anses vara bra om de följer av en process där flera intressen inkluderats och bedömningen vilar på sakkunnigt underlag och en representativ demokratisk församlings beslut (Emmelin 2007b).

Emmelin ser en risk att miljöparadigmets syn kan användas för att stoppa förändring, snarare än att styra den. Samtidigt kan planeringsparadigmet leda till en övertro på vad som är möjligt. Han menar att utvecklingen har gett miljöparadigmet en överordnad roll då det är miljömål och miljökvalitetsnormer som skall ge mål och gränser för en acceptabel utveckling (Emmelin 2007b).

Beroende på vad kommunen kommer fram till i sin bedömning av om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall olika förfaranden i detaljplaneprocessen användas. I 5 kap. 7 § 3 p. PBL står att om planen antas medföra en betydande miljöpåverkan skall ett utökat förfarande användas. Detta innebär exempelvis att kommunen inför samråd ska kungöra förslaget till planen i en ortstidning. Själva samrådet skall uppfylla vissa bestämmelser i miljöbalken. Efter samrådet ska kommunen besvara alla synpunkter som kommit in i en samrådsredogörelse, och de synpunkter som inte beaktas skall motiveras (Boverket 2014c).

Behovsbedömningen bör utföras av tjänstepersoner för att på så sätt undvika politisk färgning, men det är sedan kommunpolitikerna som godkänner tjänstepersonens bedömning genom att anta planen.

Skärbäck och Rundcrantz (2007) anser att alltmer av den fysiska planeringen sker som ”förhandsplanering”, vilket innebär att planeringen sker innan den offentliga processen startar. Detta innebär att intresseförespråkare som tidigare kunnat yttra sig tidigt i planprocessen nu först involveras sent, i vissa fall först efter ett avgörande överenskommelser har träffats (s. 301). På så sätt riskerar sakkunskapens möjlighet att påverka planeringen minska, vilket kan leda till att möjliga lösningar på problem förbises.

Följder när betydande miljöpåverkan kan antas

Kommunens bedömning av huruvida en plan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller ej är direkt kopplat till om planen skall miljöbedömas i form av en MKB eller ej (Didón et al. 2016). Att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning innebär ofta ett stort arbete som kräver mycket resurser av kommunen. Bland annat på grund av detta finns behovsbedömningen som ett medel för att undvika omfattande utredningar för planer där extra arbete inte är befogat. Men det finns en risk att kommuner undervärderar planens möjliga påverkan, för att på så sätt undvika den extra kostnaden som en MKB medför. Som det ser ut idag är det Länsstyrelsen som ska samråda med kommunen inför att behovsbedömningen görs för att på så sätt förhindra att detta sker.

De regleringar som omfattar en MKB för en plan beskrivs i 6 kap. 12 § MB, och innefattar förutom beskrivningar av platsen och planens antagna betydande miljöpåverkan med avseende på ett antal aspekter även en beskrivning av de åtgärder som planeras för att minimera påverkan samt för att göra uppföljning av påverkan. Lagen föreskriver även att kommunen efter planens antagande skall redovisa vilka åtgärder som avses vidtas för att följa upp och övervaka den betydande miljöpåverkan som planen medför (6 kap. 16 § MB).

Även i fall där behovsbedömningen kommit fram till att planen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall en uppföljning ske, enligt 6 kap. 18 § MB. Det saknas dock specifika krav på hur detta uppföljningsarbete ska se ut, och förarbetena till lagen menar att det är lämpligt att implementera denna uppföljning i den normala planeringscykeln, vilken kan hantera flera planer samtidigt (Bengtsson et al. 2017b).

2.1.5 Andra perspektiv på miljöbedömningar

Detta avsnitt har redovisat viktiga perspektiv på syftet med miljöbedömningar, men det finns fler perspektiv som en bedömning kan ses utifrån. Det tydligaste är den strävan efter ekonomisk tillväxt som genomsyrar samhällets ideal, men som inte samspelar med strävan efter hållbar utveckling. Exempelvis menar delegationen för hållbara städer att ”Hållbar utveckling [inte har] integrerats i de ekonomiska systemvillkoren och därför inte heller tagits in i mittfåran i nationell och internationell ekonomisk politisk debatt” (Delegationen för hållbara städer 2012, s. 11). Utifrån ett ekonomiskt perspektiv kan en behovsbedömning anses fylla den funktionen att den förhindrar att en plan stoppas eller skjuts upp i onödan, för att

dess miljöaspekter inte utretts tillräckligt. Samtidigt bör bedömningen ske så snabbt och effektivt som möjligt, och aldrig resultera i att planen antas medföra en betydande miljöpåverkan om så inte är fallet; då ett sådant antagande medför extra utgifter. Detta ekonomiska tryck på miljöbedömningar kan göra att de insatser som görs strävar efter en så positiv miljöeffekt som möjligt till ett så lågt pris som möjligt.

Det bör anses vara rimligt att liknande processer kan samköras, för att på så sätt möjliggöra att dessa kan påverka varandra och undvika att samma arbete utförs två gånger. Denna processeffektivitet möjliggör även att resultatet från en utredning kan användas för flera arbeten. För att detta skall vara möjligt krävs en övergripande, strategisk, syn på planarbetet och ett system där utredningar är lättillgängliga.

En mer filosofisk syn på miljöbedömningar presenteras i Anna Forsséns mastersarbete *Miljöetiska förhållningssätt i planeringen* (2017). Där presenteras tre huvudindelningar av hur en kan se på naturen – antropocentrism, biocentrism och ekocentrism. Tabell 2 beskriver denna modell översiktligt. Varje bedömare har sin syn på naturens funktion, och denna syn kan påverka vad bedömningen fokuserar på.

Tabell 2. Tre olika natursyner (efter Forssén (2017), sid. 15)

Världsbild	Natursyn	Definition
Människocentrerad världsbild	Antropocentrism	Enbart människan tillerkänns ett egenvärde och naturen har endast ett instrumentellt värde.
Icke-människocentrerad världsbild	Biocentrism	Alla enskilda entiteter har ett egenvärde eller är moraliskt signifikanta.
Icke-människocentrerad världsbild	Ekocentrism	Förutom alla levande varelser har också ekologiska helheter, såsom arter, ekosystem, berg och floder ett egenvärde eller är moraliskt signifikanta.

2.2 Lagstiftning, riktlinjer och praxis för behovsbedömningar

Förutom de intressen och önskemål som en planerare bör ta hänsyn till i sin påverkansbedömning som presenterats i 2.1 finns starka lagkrav som sätter upp ett ramverk inom vilken bedömningen måste ske. Detta avsnitt presenterar dels denna lagstiftning, men även de av riksdagen beslutade miljömålen som kan komma att påverka bedömningen, samt

de rekommendationer och försök till gemensamma bedömningsmetoder som gjorts av myndigheter och kommuner.

2.2.1 Miljömål

Till grund för miljöpolitiken ligger 16 nationella miljömål samt 24 etappmål med stegvisa preciseringar av hur miljömålen kan uppfyllas. Samtliga kan anses relevanta att utgå ifrån vid en påverkansbedömning, men här presenteras de som anses viktigast.

God bebyggd miljö

En viktig del i det gemensamma miljöarbetet är hur städer utformas, då strukturer som skapas idag kan komma att bestå under lång tid framöver. Denna insikt har bland annat lett till ett nationellt miljö kvalitetsmål – *god bebyggd miljö*, som inbegriper etappmål för att den bebyggda miljön skall vara utformad så att ”en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas” (Naturvårdsverket 2016a). Naturvårdsverkets definition av målet är att:

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

- *Riksdagens definition av målet (Naturvårdsverket 2016b)*

Naturvårdsverket (2012) beskriver målet som ”ett komplext mål med flera synergier, men också potentiella konflikter med andra miljö kvalitetsmål och inte minst andra samhällsmål” och poängterar att planeringsunderlag är viktiga verktyg för att nå målet. Ett viktigt medel för att förbättra miljön bedöms vara att utveckla metoder och kunskapsunderlag för värderingar, vilka även bör målgruppsanpassas för exempelvis exploatörer, politiker och tjänstepersoner. Naturvårdsverket anser att brister i underlag gällande naturens biologiska värde samt samhällets sociala och kulturella värden ofta leder till att planer beslutas utan tillräckliga underlag.

Generationsmålet

Målet beskrivs som ett ”inriktningsmål för miljöpolitiken” och är egentligen inte ett av de sexton miljömålen. Det innebär att ”förutsättningarna för att lösa miljöproblemen skall nås inom en generation efter att systemet infördes 1999”, vilka således skulle vara uppfyllda år

2020. Målet anger att miljöpolitiken skall fokusera på att se till att ekosystem återhämtar sig; biologisk mångfald bevaras; människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan; kretslopp är resurseffektiva; naturresurser hushålls; andel förnybar energi ökar samt att konsumtionsmönster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt (Naturvårdsverket 2016c).

2.2.2 Lagrum

Nedan presenteras det lagrum som utgör ramverket, vilket kommunerna måste hålla sig inom då en behovsbedömning skall göras. Stycket börjar med en redovisning av hur EU-direktiv implementerats i svensk lagstiftning, sedan kommer lagstiftarens syfte med en behovsbedömning beskrivas.

Det kommer att bli tydligt att begreppet *betydande miljöpåverkan* är centralt; varför lagens syn på detta kommer att redovisas, följt en beskrivning av de undantag som finns. Därefter beskrivs hur ett antagande om betydande miljöpåverkan påverkar planprocessen. De lagkrav som gäller för öppenhet mot allmänheten redovisas också, samt vem som har rätt att överklaga ett kommunalt beslut om behovsbedömningar. Stycket avslutas med en utblick och sammanfattning av de viktigaste slutsatserna från lagrummet. I de fall som ett tydliggörande om lagstiftningen kan göras genom att titta på domslut från MÖD presenteras dessa fall i texten.

EU-direktivets implementering i svensk lagstiftning

EG-direktivet 2001/42/EG (det så kallade SEA-direktivet) utgör basen för dagens bedömning av detaljplaners miljöpåverkan i den svenska lagstiftningen. Där står följande:

Syftet med detta direktiv är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med detta direktiv för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

- EG-direktiv 2001/42/EG, artikel 1

Direktivet anger vilka planer som generellt ska anses medföra betydande miljöpåverkan, utifrån vilken verksamhet de möjliggör. Även planer som anger förutsättningar för kommande tillstånd för projekt enligt bilaga I och II till SEA-direktivet ska generellt anses medföra en betydande miljöpåverkan; likaså planer som kan antas påverka områden enligt artikel 6 eller

7 i art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) (Didón et al. 2016). Uttrycket ”ange förutsättningar för kommande tillstånd” tolkas enligt prop. 2003/04:116 (s. 37) som att planen begränsar utrymmet för kommande verksamhetstillstånd. Det kan tolkas som att planen sätter upp vägledande kriterier för tillståndsmyndigheten (Didón et al. 2016).

Direktivet har dock en bestämmelse (artikel 3 punkt 3) för vilka planer som det är upp till medlemsstaten ett besluta om de ska miljöbedömas. Till denna kategori hör detaljplaner på grund av att planerna endast omfattar en begränsad del av kommunen (Wik 2016). I Sverige har detta implementerats genom att låta kommuner själva besluta huruvida en detaljplan kan antas ha en betydande miljöpåverkan, genom att göra en behovsbedömning.

MKB introducerades redan 1994 i äldre plan och bygglagen (1987:10; ÄPBL), bland annat till följd av europarådets direktiv 85/337/EEG (det så kallade MKB-direktivet). I samband med detta konstaterade regeringen behovet av att kravet på MKB borde bli en del i detaljplaneförfarandet, då det passade med den ursprungliga avsikten med detaljplaner: att pröva mark- eller vattenområdets lämplighet för bebyggelse (Wik 2016). Från propositionen som ledde till införandet av MKB i ÄPBL är det värt att lyfta följande stycke: ”Det kan inte råda någon tvekan om att en åtgärd som har betydande miljöpåverkan skall prövas genom detaljplan och inte med stöd av den undantagsbestämmelse som medger att prövning kan ske i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked (1992/93:60, s 22).” Således bör åtgärden prövas redan i detaljplanestadiet (Didón et al. 2016).

Den som är MKB-utredare bör dock vara medveten som att proposition 2003/04:116 (s 26) påpekar att hänsyn skall tas till att vissa frågor kan bedömas bättre på andra nivåer i beslutsprocessen för att undvika dubbelarbete vid MKB av detaljplaneprojekt. Detta kan av kommunen användas för att motivera vilka aspekter som skall lyftas i en detaljplans MKB. Regeringen ansåg i propositionen som införde bestämmelserna om behovsbedömningen (prop. 2003/04:116) att ingen extra granskning av myndigheter och kommuner behövdes för att säkerställa kvalitet; det står att dessa ”förutsätts lojalt tillämpa lagarna. Detta tillsammans med den centrala tillsynsmyndighetens roll och den öppna processen som möjliggör insyn är tillräckligt för att uppfylla direktivets krav på kvalitetskontroll” (s. 41). Således har ingen speciell myndighet fått ansvar för att granska behovsbedömningar av planer.

Regleringen av miljöbedömningar av detaljplaner går att finna i plan- och bygglagen (2010:900; PBL), miljöbalken (1998:808; MB) och i MKB-förordningen (1998:905; MKBF).

PBL har egna bestämmelser om MKB utan att hänvisa till MB, vilket i förarbetena till MB (prop. 1997/98:45, del 1, s 280) motiveras med att bestämmelser i MB i första hand riktar sig mot verksamheter för vilka art och omfattning av verksamheterna är kända när en MKB upprättas, medan det för detaljplaner i PBL kan vara oklart vilka verksamheter som kan komma att lokaliseras inom området. På grund av detta ansågs det finnas ett behov av att anpassa regleringen av MKB för detaljplaner efter förhållanden som gäller vid fysisk planering (prop. 2003/04:116, s 31). Dock skall även bestämmelser från MB tillgodoses i bedömningsprocessen. Andra lagrum som bör beaktas vid planering enligt plan- och bygglagen (och kan anses relevanta för detta arbete) är de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB och miljö kvalitetsnormer i 5 kap. MB (Prop. 2009/10:215, s 83).

De bestämmelser om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan som beskrivs i MB hittas i 6 kap. 11–18 §§. Här specificeras bland annat innehåll i planens MKB och där finns närmare förtydligande kring vilka planer som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Där står att ”När en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program, som krävs i lag eller annan författning, skall myndigheten eller kommunen göra en miljöbedömning av planen, programmet eller ändringen, om dess genomförande kan antas medföra *en betydande miljöpåverkan* ...” (6 kap. 11 § MB (2004:606), min kursivering).

Syfte

Syftet med den lagstiftade miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen för att främja en hållbar utveckling (MB 6 kap. 11 § 2 st.). SEA-direktivet anger i artikel 1 att syftet även är att ”allmänt sörja för en hög nivå på miljöskyddet”.

Proposition 2003/04:116 anger att miljöbedömningen av planen ska göras tidigt i planeringsprocessen, men jämfört med MKB av en verksamhet kommer en miljöbedömning av en plan vara ”mer övergripande och allmän” (s 39). Att medvetenhet om miljökonsekvenserna kommer in i ett tidigt planeringsskede, och kan beaktas parallellt med tekniska och ekonomiska frågor innan myndighetsprövningen tar vid och innan handlingsfriheten begränsas ökar möjligheterna för att miljöaspekterna integreras i planarbetet (Blomberg och Gunnarsson u.å. b). Detta för att det kan vara svårt att göra ändringar av planen i ett sent skede (Wik 2016).

Betydande miljöpåverkan

Som nämnts tidigare är begreppet *betydande miljöpåverkan* i 6 kap. 11 § MB (1998:808) centralt. Lagstiftningen har bemyndigat regeringen att utfärda vissa bestämmelser kring behovsbedömningen (6 kap. 11 § 3 st.), vilka presenteras i 4 § MKBF. Regeringen har här meddelat bestämmelser om huruvida genomförandet av en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller ej. Många av bestämmelserna stammar från MKB- och SEA-direktivet. Det som är relevant för detta arbete står i fjärde paragrafens sista stycke, vilket anger att detaljplaner enligt PBL antas medföra BMP om kommunen ”med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till denna förordning finner att så är fallet. Detsamma gäller när myndigheten eller kommunen gör endast mindre ändringar i sådana planer och program som avses i första stycket.” Kommunen skall alltså enligt 4 § MKBF beakta de kriterier som anges i förordningens bilaga 4 när den gör sin bedömning. Om planen däremot innebär att området kommer tas i anspråk för verksamhet som avses i 4 kap. 34 § 2 st. PBL ska kommunen tillämpa kriterierna i bilaga 2 till MKBF vid sin bedömning (Prop. 2013/14:126, s 76). De kriterier som finns i bilaga 4 motsvaras av bilaga II i EG-direktivet EG2001/42/EG.

I MKBF 4 § 1 st. anges vilka planer som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Wik (2016) skriver att "i dessa fall är det möjligt att konstatera att planen eller programmet ger upphov till betydande miljöpåverkan *utan att kriterierna i bilaga 4 behöver beaktas* [min kursivering]". Wik menar att det kan ”presumeras” att en miljöbedömning skall göras för dessa planer, då de typiskt sett anger förutsättningar för kommande tillstånd. Även planer som kan påverka ett Natura 2000-område bedöms utifrån andra kriterier än bilaga 4 till MKBF.

Som jämförelse är det värt att nämna vilka aspekter som bedöms i en MKB (6 kap. § 12 6 p. MB): biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter. Att så många aspekter i bedömningen relaterar till annat än grön miljö [det vill säga miljöfrågor relaterade till naturen] kommer av MKB-metodens anglosaxiska historia, där begreppet *environment* innefattar även andra typer av miljöfrågor (Wallentinus 2007a).

I bedömningen om betydande påverkan på miljön skall enligt prop. 1994/95:230 (s 77) hänsyn tas till både projektets karaktär och områdets känslighet. Samma utgångspunkter bör gälla när en bedömning görs för en detaljplan enligt PBL. Dock kommer (som tidigare nämnts)

hänsynstaganden i miljöbedömningar för planer se något annorlunda ut än för verksamheter, till följd av att planer är mer övergripande till sin natur (prop. 2003/04:116, s 38).

I målet MÖD P 11828–14 konstateras att bedömningen enligt RÅ 2005 ref. 44 får ske från fall till fall med utgångspunkt i de frågor som miljökonsekvens-beskrivningen i det enskilda fallet ska belysa. Bedömningen skall enligt målet utgå från MKBF bilaga 4, och även beakta vilken påverkan planen har på områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus. Kommunen skall även beakta de synpunkter som framkommer under detaljplaneprocessen, men har ingen skyldighet att tillgodose dessa.

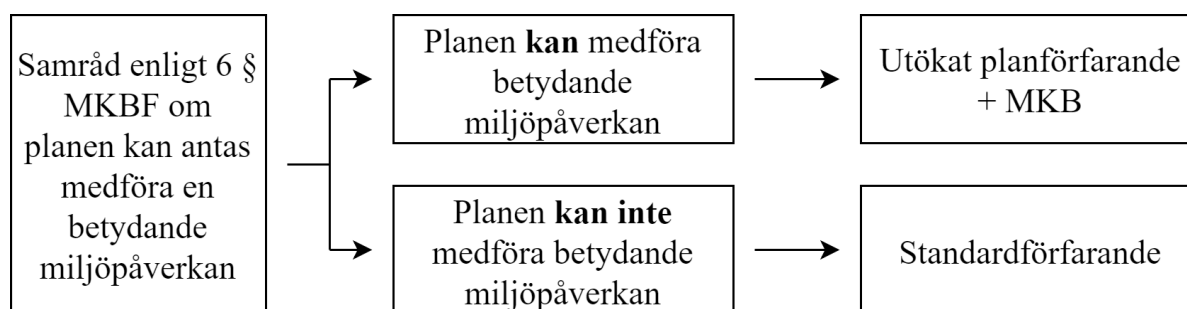
Ett viktigt begrepp inom MKB är nollalternativet, vilket är ett alternativ som kan anses gälla om inte huvudalternativet sker och skall användas för att sätta den föreslagna förändringen i perspektiv. Denna jämförelse mellan huvud- och nollalternativ sker underförstått när en bedömning av en plan görs, då en bedömning av vad som kommer ske utgår från ett jämförande läge. Om detta ”nollalternativ” i behovsbedömningar kan anses vara en nulägesbeskrivning, eller ett scenario där nuvarande trender för området skrivs fram för att följa en uppskattad utveckling diskuteras sällan i behovsbedömningssammanhang. Det finns dock minst ett domslut som hanterar detta: I målet MÖD P 3495–13 granskades om kommunen gjort en korrekt bedömning vid ett upphävande av en detaljplan, där den kom fram till att det inte innebar en betydande miljöpåverkan. Domen konstaterade att bedömningen i huvudsak ska relateras till den markanvändning som gällande detaljplan medger. Bedömningen utgår alltså ifrån ett nollalternativ som innebär att den gamla planen ligger kvar. Då det gällde ett upphävande av detaljplan skulle frågan om betydande miljöpåverkan avgöras utifrån vad som kunde antas bli följden av att detaljplanen inte upphävdes. Domstolen bedömde att konsekvensen av kommunens beslut att upphäva detaljplanen i fallet var att området blir oreglerat och att beslutet därmed inte ansågs medföra någon betydande miljöpåverkan. Detta eftersom att det inte innebar att området fick tas i anspråk för någon sådan verksamhet eller åtgärd som anges i 4 kap. 34 § PBL. Skulle en sådan verksamhet vilja etablera sig på området hade en ny detaljplan krävts, och frågan om dennes miljöpåverkan skulle undersökas i den nya detaljplanen. Kommunen bör alltså i sin bedömning använda ett nollalternativ som utgår från att nuvarande regleringar fortsätter gälla, men det är oklart hur bedömningen skall relatera till mer oklara faktorer – exempelvis utveckling av samhället och förändrade omständigheter på platsen.

Om DP innebär en utökning av redan pågående verksamhet skall bedömningen relateras till aktuell markanvändning, vilket kan innebära att det *inte* är nödvändigt att upprätta en MKB för detaljplaneändringen (Wik 2016). Undantag från behovsbedömningen finns för vissa typer av planer enligt 7 § MKBF. Enligt 4 kap. 35 § och 5 kap. 7 a § PBL behövs inte heller en MKB för en DP om planen överensstämmer med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande samt enbart gäller en verksamhet som har, eller ska, tillståndsprövas enligt 9 kap. 6 § MB. Detta undantag kräver att den MKB som finns bedöms vara aktuell och tillräcklig för detaljplaneärendet (Wik 2016).

Påverkan på planprocessen

Regeringen har i 6 § MKBF meddelat en bestämmelse om ett inledande samråd för att avgöra om planen kan bli föremål för en miljöbedömning. Dit skall de kommuner, länsstyrelser och övriga myndigheter som berörs av planen bjudas in. Tillfälle skall ges att yttra sig avseende planens miljöpåverkan (Wik 2016). Samrådet motiveras även med att det kan ge kommunen god vägledning i hur bedömningen kan göras (prop. 2003/04:116, s 38).

Leder kommunens bedömning fram till att genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall kommunen göra en miljöbedömning av planen, vilket inbegriper ett upprättande av en MKB (Didón et al. 2016). Om detaljplanen antas medföra betydande miljöpåverkan gäller dessutom enligt 5 kap. 7 § PBL bestämmelser om utökat planförfarande. Valets följder visualiseras i figur 3. När en detaljplan upprättas som kräver en MKB skall bestämmelser i 6 kap. MB tillämpas (prop. 2009/10:215, s 84).



figur 3. Följder av ett antagande om betydande miljöpåverkan

Förhållande till allmänheten

6 § 2 st. i MKB-förordningen säger att bedömningen skall redovisas i planärendet och vara tillgänglig för allmänheten. Wik menar att "bedömningen" i detta fall bör tolkas som att såväl skälen som själva utgången av prövningen ska redovisas (Wik 2016). Denna tolkning överensstämmer med direktivet (2001/42/EG artikel 3.7): "Medlemsstaterna skall se till att de slutsatser som följer av punkt 5 ovan, inbegripet skälen till att inte kräva en miljöbedömning enligt artiklarna 4–9, görs tillgängliga för allmänheten." Behovsbedömningen av en detaljplan ska sålunda utmynna i ett motiverat ställningstagande, vilket skall redovisas i planärendet.

Överklagan

Bedömningen kan inte överklagas när den gjorts, utan det är först sedan planen antagits som frågan om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kan prövas rättsligt (Wik 2016). Vid prövningen av ett beslut om antagande av detaljplan kan brister i beslutsunderlaget (vari MKB är en del) vara skäl för att beslutet att anta planen inte godtas (Blomberg och Gunnarsson u.å. b) men varken kommunens eller Länsstyrelsens samrådsyttrande gällande antagande om betydande miljöpåverkan går att överklaga (MÖD P 11828–14).

Ett exempel på en DP som upphävts av domstol finns i MÖD 2014:4, där domstolen ansåg att avsaknaden av en MKB i det fallet var en sådan brist i beslutsunderlaget att det fanns skäl att upphäva kommunens beslut. Kommunen hade alltså gjort bedömningen att planen inte kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan, men domstolen bedömde att genomförandet av planen skulle innebära "en beaktansvärd risk" för att den grönfläckiga paddans livsmiljö i området kunde komma att skadas eller förstöras. MÖD förtydligade även att bedömningen av om en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan i huvudsak skall relateras till den markanvändning som gällande detaljplan medger (Wik 2016).

Ett förtydligande kring vilken anledning som kan ligga bakom ett upphävande av en DP till följd av behovsbedömningen finns i mål MÖD P 11828–14, där det konstaterades att i fall där det kan anses finnas så stora brister i kommunens beslutsunderlag för behovsbedömningen att detaljplanen inte kan stå fast, upphävs planen. Detta bygger på att Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 2005 ref. 44 sade att en utebliven eller alltför bristfällig miljökonsekvensbeskrivning kan vara skäl för att ett beslut att anta en detaljplan inte kan godtas. I målet som var uppe i MÖD granskades om detaljplanen kunde antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan att en miljökonsekvensbeskrivning borde ha upprättats, trots

att så alltså inte var fallet. Domstolen har alltså möjlighet att upphäva en antagen plan om den anser att beslutsunderlaget i kommunens bedömning varit bristfälligt. Domstolen kan vid sådana överklaganden ta ställning till om planen kan antas innebära en betydande miljöpåverkan (enl. MÖD P 11828–14 och MÖD 2014:4).

I målet MÖD P 11599–14 hade kommunen bedömt att miljöaspekterna kunde integreras i detaljplanen och att den därför kan genomföras utan betydande miljöpåverkan, vilket domstolen bekräftade. I detta fall tittade domstolen på om underlaget var tillräckligt för att kunna utesluta att ett genomförande kunde ha en betydande miljöpåverkan på ett närliggande Natura 2000-området.

Den anledning som kan finnas för att en domstol ska upphäva en antagen detaljplan med anledning av dess behovsbedömning är alltså om det går att påvisa att kommunen inte haft tillräckligt underlag vid bedömningen. Domstolen kan även granska om beslutet anses felaktigt i fall där tillräcklig information varit tillgänglig och då upphäva planen med motiveringen att en miljökonsekvensbeskrivning behövts innan beslut om planen togs.

Om detaljplanen innebär att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § PBL kan ideella föreningar som avses i 16 kap. 13 § MB, enligt 13 kap. 12 § PBL, överklaga ett beslut om en detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Denna möjlighet kommer av Århuskonventionen, som ställer krav på tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och möjlighet till rättslig prövning i miljöfrågor (MÖD P 9468–15).

Enligt 10 kap. kommunallagen (1977:299; KomL) bör själva planbeslutet kunna överklagas av varje kommunmedborgare, men det gäller enbart om beslutet inte tillkommit i laga ordning (10 kap 8 § KomL). Dock gäller detta inte i fall där behovsbedömningens slutsats kan anses ha saknat betydelse för ärendets utgång (Naturvårdsverket 2009a).

Länsstyrelsens roll i detaljplaneprocessen är, förutom att delta som samrådspartner i samråd, att besluta om planen skall överprövas eller inte (11 kap. 10 § PBL). Länsstyrelsen ska överpröva beslutet om det: kan antas innebära att riksintresse enligt MB inte tillgodoses; miljökvalitetsnormer enligt MB inte följs; strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser; användning av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnats på ett lämpligt sätt; eller att bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion. Dessa kallas

länsstyrelsens ingripandegrunder (Boverket 2017b) och innebär att länsstyrelsen kan upphäva hela, eller delar av, beslutet (Boverket 2017c). Dock är detta endast möjligt om länsstyrelsen tidigare har gett ett negativt planeringsbesked för den fråga som planeringsbeskedet avser, eller om kommunen inte tillgodosett villkor som länsstyrelsen utfärdat i samband med planeringsbeskedet (Boverket 2017c).

Jarnås¹ anger att länsstyrelsen saknar befogenhet att överklaga ett kommunalt beslut om att avstå från att göra en behovsbedömning eller att upprätta en MKB. Istället är länsstyrelsens uppgift vid samråd att bevaka de statliga intressena enl. 5 kap. 14 § PBL samt ge råd om hur PBL skall tillämpas.

Länsstyrelsen saknar alltså en grund att ingripa om en miljöbedömning saknas. Men bedömningen kan innehålla ett formellt fel som ideella miljöorganisationer, sakägare och övriga berörda kan påtala vid ett överklagande till mark- och miljödomstol.

Sammanfattning

Lagstiftningen har inte klargjort hur stor påverkan ska vara för att den ska antas vara betydande (Naturvårdsverket 2009). Möjligen beror detta på svårigheten i att diktera en tydlig, men samtidigt generell, gräns för vad som kan anses vara betydande miljöpåverkan. Istället avgörs bedömningen av lokala beslutsfattare.

De aktörer och processer som anses uppfylla direktivets krav på kvalitetskontroll för MKB består dels i att kommuner förutsätts tillämpa lagarna, dels genom den centrala tillsynsmyndighetens roll och dels genom kravet på en öppen process som möjliggör insyn (prop. 2003/04:116).

Syftet med att miljöbedöma planer är enligt lagstiftningen att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. EU-direktivet vill även att bestämmelsen skall sörja för en hög nivå på miljöskyddet. Det anses vara önskvärt att miljöfrågan lyfts tidigt i detaljplanearbetet, innan lösningar kan förhindra möjliga miljöanpassningar av planen. På så sätt får miljöbedömningen maximal effekt på planarbetet.

Vissa planer skall alltid miljöbedömas, andra måste behovsbedömas. Även detaljplaner som innebär en mindre justering för en befintlig verksamhet ska bedömas, men det krävs inte

¹ Jarnås, Ulla; enheten för överklaganden och juridiskt stöd på Länsstyrelsen i Stockholms län 2017. E-post 13 november 2017

alltid en MKB. Ej heller om planen överensstämmer med den gällande översiktsplanen och länsstyrelsens därtill hörande granskningsyttrande. I annat fall används bilaga 4 till MKBF och om detaljplanen lägger grunden för vissa typer av verksamheter används bilaga 2. Således krävs det inte en miljöbedömning av alla detaljplaner, men däremot en behovsbedömning som skall resultera i ett beslut om planen kan anses kräva en miljöbedömning (Wik 2016). Ett samråd mellan kommun, länsstyrelse och relevanta myndigheter inför behovsbedömningen sker för att underlätta bedömningsarbetet och få in synpunkter på planens miljöpåverkan i ett tidigt skede. Andra lagrum som relaterar till bedömningen av DP är 3, 4 och 5 kap. MB.

Det beslut som kommunens behovsbedömning leder till och bakomliggande orsaker skall offentliggöras i det till detaljplanen hörande planprogrammet för att garantera en öppen process. Skulle någon vilja överklaga bedömningens slutsats kan detta först göras när kommunen fattat beslut om att anta detaljplanen. Tabell 3 nedan sammanfattar de lagregleringar som nämnts och vilka anses vara värda att poängtera för att sedan relatera till studiens resultat.

Tabell 3. Sammanfattning av lagens, propositioners samt dess tolkningars inverkan på behovsbedömningars ramverk

Inverkan	Källa
Åtgärden bör prövas redan i detaljplanestadiet	Didón et al. 2016
Hänsyn bör tas till att vissa frågor hanteras bättre på andra nivåer i beslutsprocessen	Prop. 2003/04:116
Syftet med miljöbedömningar av detaljplaner är att främja hållbar utveckling samt sörja för en hög nivå på miljöskyddet	6 kap. 11 § MB & 2001/42/EG
Miljöbedömning för detaljplaner är mer övergripande och allmän än för verksamhet	Prop. 2013/14:126
Kommunen bedömer miljöpåverkan utifrån bilaga 4 i MKBF	4 § MKBF
För planer som inbegriper en verksamhet enl. 4:34 2 st. PBL på sitt planområde tillämpas bilaga 2 till MKBF	Prop. 2013/14:126
För planer som enl. 4 § 1 st. MKBF alltid kan antas ha en betydande miljöpåverkan behövs ej en bedömning utifrån kriterier i bilaga 4 MKBF	Wik 2016
För utvidgning av en verksamhet skall bedömningen utgå ifrån dagsläget	Wik 2016
I bedömningen skall hänsyn tas till projektets karaktär och områdets känslighet	Prop. 1994/94:230
Undantag finns för att göra en miljökonsekvensbeskrivning i fall som uppfyller kriterier i 4:35 PBL & 5:7a PBL.	4:35 PBL & 5:7a PBL
Samråd skall ske med berörda kommuner, länsstyrelse och myndigheter för att avgöra om plan kan bli föremål för miljöbedömning	6 § MKBF
Bedömningen skall redovisas i planärendet, och skall då innefatta såväl skäl som utfall av behovsbedömningen	6§ MKBF, Wik
Leder bedömningen till att en betydande miljöpåverkan ej kan antas, trots att en MKB behövs, kan beslutet om planens antagande upphävas	MÖD 2014:4

2.2.3 Myndigheters rekommendationer

För att få en så bred bild som möjligt av olika syner på behovsbedömningen av detaljplaner kommer det nu presenteras vad två, för frågan relevanta, myndigheter givit ut i form av skriftliga råd till de kommuner som står inför en behovsbedömning. Boverket anses vara den myndighet med mest ansvar för de planmässiga frågorna i bedömningen, medan Naturvårdsverket ses som mest kunnig i miljöfrågan. Myndigheternas funktion skulle kunna sägas vara att genom råd bistå kommuner i behovsbedömningsprocessen och göra lagstiftningen mer lättförståelig för icke-jurister. Inledningsvis vill jag lyfta vad Riksdagens Revisorer skrev i sitt förslag till Riksdagen angående Vägverket, Banverket och miljön 1999:

Miljökonsekvensbeskrivningar bör enligt revisorerernas uppfattning inte bara ses som ett dokument. Än viktigare är den process som leder fram till den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen.

Förslag till Riksdagen 1999/2000:RR2, s 14

Då behovsbedömningen kan ses som en del av processen som så småningom kan komma att leda fram till en färdig miljökonsekvensbeskrivning är detta citat värt att bära med sig i den vidare läsningen av uppsatsen. Även Roberts vittnar om att fokus alltför ofta legat på att arbeta fram ett dokument, snarare än att nyttja processen som leder fram till dokumentet genom att implementera dess slutsatser i planeringen av verksamheten.

Boverket

Boverket definierar behovsbedömning i *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning* som ”en ofta använd benämning på den analys som leder fram till ställningstagandet om huruvida en miljöbedömning behöver göras för planen eller inte” (Boverket 2006, s. 18) och konstaterar att ”alla detaljplaner ska ... behovsbedömas. I samtliga fall ska behovsbedömningen utgå ifrån kriterierna i förordningens bilaga 4.” (Boverket 2006, s. 16) Bilagan skall användas för att enskilt bedöma varje detaljplans genomförande. Bedömningen skall göras i ett så tidigt skede som möjligt, och bedömningen skall göras tillgänglig för allmänheten. Det räcker dock med att enbart beslutet kungörs. Om kommunen skulle komma fram till att planen inte kan antas innebära en betydande miljöpåverkan kan bedömningsmaterialet användas för att beskriva planens miljöpåverkan (Boverket 2006).

I vägledningen för planer enligt PBL beskriver Boverket hur bilaga 4 skall nyttjas vid bedömningen. Det första avsnittet handlar om planens egenskaper; det andra riktar in sig på

typen av påverkan som kan komma att ske. Rekommendationen är att börja med det andra avsnittet, då Boverket menar att om kommunen kommer fram till att en MKB behövs redan utifrån andra avsnittet behöver kriterierna i andra delen ”knappast” användas (s 19). Om planen är svårare att bedöma ger den första delen vägledning i hur olika påverkan skall viktas utifrån hur de behandlas i planen och dess egenskaper (Boverket 2006).

Boverket anger att behovsbedömningen skall göras under planidéstadiet och kan ske i form av ett tjänsteutlåtande eller genom en utredning (Boverket 2014d). Om planen medger en användning av planområdet för verksamheter enligt 5 kap. 18 § PBL skall kriterier i bilaga 2 till MKBF användas (Boverket 2006). Planer för dessa verksamheter ska inte automatiskt antas medföra en betydande miljöpåverkan, utan en behovsbedömning ska göras. Dessutom skall kriterier från bilaga 4 i MKBF användas för bedömningen av *hela* planen. Bilagornas likhet stammar från att bilaga 4 (för planer) utarbetats med bilaga 2 (för verksamheter och åtgärder) som förebild. Om planen innefattar en verksamhet eller åtgärd som kan komma att kräva tillstånd för påverkan på ett Natura 2000-område skall planen alltid miljöbedömas (Boverket 2006). Boverket betonar att särskild hänsyn bör tas till påverkan på markanvändning, miljöpåverkan, resurser; risker och säkerhet; skyddade områden, kulturarv, natur och miljö kvalitetsnormer (Boverket 2017a). De faktorer som lyfts vilka kan utgöra större skäl för att göra en miljöbedömning är dels hur stor sannolikhet det är att en typ av miljöpåverkan ska inträffa, dels hur varaktig miljöpåverkan kan bli och frekvensen med vilken påverkan kan antas ske. Om dessa faktorer samverkar och påverkan är mer utbredd ökar sannolikheten för att en miljöbedömning behövs. Likaså skall ett känsligt område och en förmodad svårighet att avhjälpa negativ miljöpåverkan motivera en miljöbedömning av planen. Osäkerheter om planens påverkan på miljö skall hanteras som en risk för betydande negativ miljöpåverkan (Boverket 2006).

Syftet med bedömningen är att komma fram till om någon enskild aspekt, eller flera aspekter sammantaget kan lada till ett antagande om betydande miljöpåverkan. Kriterierna är främst negativa, men även några positiva aspekter ska beaktas, även om de negativa aspekterna är utslagsgivande vid ställningstagandet om en MKB ska göras eller inte. Om det skulle uppkomma en osäkerhet om miljöpåverkan bör den enligt rekommendationerna hanteras som en risk för betydande negativ miljöpåverkan. Boverket menar även att en positiv

påverkan ur en aspekt inte kan vägas mot en negativ påverkan ur en annan aspekt (Boverket 2006).

Bedömer kommunen att planen antas medföra en betydande miljöpåverkan skall exempelvis samrådsförfarandet uppfylla bestämmelserna i miljöbalken (Boverket 2014c). Om kommunen däremot kommer fram till att BMP inte kan antas uppstå kan resultatet användas när följderna av planens genomförande beskrivs i planbeskrivningen (Boverket 2006).

Som en del av det förberedelsearbete som Boverket genomförde inför att MKB skulle implementeras i den svenska lagstiftningen på 90-talet gavs skriften *MKB vad är det?* ut i samarbete med James A. Roberts som hade erfarenhet av MKB-arbete i Kalifornien. Även om skriften resonerar kring hur arbetet med MKB skall utformas presenteras viktiga erfarenheter som även kan vara relevanta för uppsatsens frågeställning (Roberts 1991).

Roberts trycker på att arbetet med en MKB ska komma igång under planeringens inledande skede. Många MKB som görs för detaljplaner föregås av en behovsbedömning, och då dessa ska bedöma behovet av en MKB hanterar de i viss mån samma sak som en MKB. Därför anses det relevant att se vad Roberts sagt om den tidiga delen av processen, vilken behovsbedömningen är mest lik. Han skriver att:

Det är mycket bättre, och faktiskt det enda rätta, att göra MKB innan beslut fattats om ett projekt. ... Den bästa tidpunkten att påbörja MKB-processen är när en förhandsansökan lämnas in.

Roberts 1991, s. 23

På frågan om vem som är mest lämplig att handlägga MKB-processen svarar Roberts att planerare själva eller en av dem oberoende myndighet, alternativt konsult passar bäst. Han ser fördelar och nackdelar med alla utövare, och vem som passar bäst relaterar med vad syftet med MKB-arbetet är. Tabell 4 sammanfattar Roberts poäng att olika utförare för med sig olika kvaliteter. För bättre planering som ska leda till bättre användning av mark och vatten måste MKB vara integrerad i planarbetet, varför planeraren passar bäst. För större projekt passar det att en oberoende part utför MKB-arbetet, då projektet kan granskas kritiskt. Han skriver att ”de flesta exploatörer skulle använda MKB för att säga vad som är bra med just deras projekt” (s. 74) som motivering till att en extern utövare krävs (Roberts 1991). Roberts tvivlar således på såväl exploatören och lokala politiker när det gäller miljöomsorg.

Tabell 4. Vem gör en MKB bäst? Från Roberts 1991, sid. 74

Utförare	Fördelar	Nackdelar
Egen personal	Kontakt med arbetet i alla faser	En ser vad en vill se
Oberoende myndighet	Oberoende redovisning, möjlighet att samhällsintressen tas tillvara på ett starkt sätt	Kan skapa maktkamp mellan myndigheter, har sämre grepp om ändringar i arbetet och möjligheter att föreskriva villkor och kontrollprogram
Konsult	Oberoende redovisning	Sämre slagkraft hos myndigheten, ger inte den egna personalen erfarenheter

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket gav 2009 ut två skrifter med råd och rekommendationer kring miljöbedömning av bland annat detaljplaner. Där konstateras ganska tidigt att trots att kravet på en MKB för detaljplaner enbart gäller när detaljplanen antas ha en betydande miljöpåverkan är det ”dock inte entydigt definierat i lagstiftning eller förarbeten hur stor påverkan ska vara för att den ska anses vara betydande” (Naturvårdsverket 2009a, s 35).

Naturvårdsverket (2009a) argumenterar för att när kriterierna i bilaga 4 till MKBF beaktas ”bör det räcka” med att ett av kriterierna visar att planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan för att så ska anses vara fallet (s 5). Om bilaga 4 används anses det vara lämpligt att använda kunskapen från behovsbedömningen i efterföljande MKB. Verket rekommenderar även att kriterierna bör gås igenom fullständigt. Detta för att om den ursprungliga anledningen till att en miljöbedömning motiveras inte längre skulle vara aktuellt, behövs inte en ny bedömning göras. En viktig funktion med behovsbedömningen som lyfts är att den kan peka på vilket behov av ytterligare underlag som kan behövas. Bedömningen kan, i fall där en MKB krävs, utgöra grunden för arbetet med MKB (Naturvårdsverket 2009a). De menar att om behovsbedömningen utförts ordentligt och dokumenterats väl kan dess handlingar vara en bra utgångspunkt för arbetet och samrådet kring avgränsning av planens eventuella MKB.

Naturvårdsverket anser att behovsbedömningen också har ett värde för arbetet med planen även om den inte kommer fram till att en MKB krävs (Naturvårdsverket 2009b). Bedömningen bör göras på ett så tidigt stadium som möjligt för att tidigt klargöra på vilka grunder planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan (Naturvårdsverket 2009b). Verket ger i handboken ett råd kring vilka utgångspunkter som bedömningen skall ha: ”Vid bedömning av betydande miljöpåverkan är det skillnaden mellan

den miljöpåverkan som genomförandet av [detalj]planen ... medför och den miljöpåverkan som blir följderna av om [detalj]planen inte genomförs som är i fokus.” (Naturvårdsverket 2009a, s. 36). Bedömningen av planens antagna miljöpåverkan skall alltså jämföras med miljön i området om planen inte genomförs.

Naturvårdsverket menar att skälen till otydligheten i lagstiftningen är att om miljöpåverkan är betydande eller inte är beroende av ett flertal faktorer, såsom storlek på belastningen och hur känsliga och skyddsvärda de biotoper, arter, kulturarv, landskap, etc. är som utsätts för belastningen. Därför finns dessa aspekter med i det exempel på behovsbedömning som presenteras. Det är alltså omöjligt att ge en gräns för när en viss förorening eller omfattning av markexploatering innebär en betydande miljöpåverkan. Istället måste bedömningen vara specifik för platsen och situationen, och genomförs därför bäst på fall-till-fall-basis av någon med god kunskap om planens [och platsens] egenskaper (Naturvårdsverket 2009a).

Verket skriver att det inte finns någon enskild metod som utmärker sig som bäst när det gäller behovsbedömningar, utan menar istället att olika metoder är bra i olika lägen. Därför bör metod väljas från fall-till-fall (Naturvårdsverket 2009a).

Länstyrelsen ska vara inbjuden till samråd om behovsbedömningen för att bistå kommunen med sin kunskap. Denna kunskap anses komma av att det i lagstiftningen finns en bedömning som länsstyrelsen gör för verksamhets-MKB, vilken avgör hur stor samrådskretsen skall vara. Denna bedömning bygger också på om (i detta fallet) verksamheten kan anses medföra en betydande miljöpåverkan (Naturvårdsverket 2009a).

De fördelar som Naturvårdsverket lyfter, vilka argumenterar för en MKB på plannivå framför verksamhets-MKB är att planer kan utreda alternativ på ett mer övergripande sätt, då planen har möjlighet att lyfta möjliga vägar för att nå samma mål (Naturvårdsverket 2016b). Denna möjlighet bedöms dock vara relativt begränsad för detaljplanenivån. Däremot lyfts även möjligheten att ta hänsyn till kumulativa effekter som en styrka för plan-MKB (Naturvårdsverket 2016d).

Sammanfattning av myndigheters rekommendationer

Tabell 5 sammanfattar de två granskade myndigheternas rekommendationer för att poängtera för läsaren vad som är viktigt att ta med sig från stycket.

Tabell 5. Sammanfattning av svenska myndigheters rekommendationer gällande behovsbedömningen

	<i>Boverket</i>	<i>Naturvårdsverket</i>
<i>Metod</i>	Tjänsteutlåtande eller utredning	Det finns ingen metod som är bäst i alla lägen, därför bör metodval ske på fall-till-fall-basis
<i>Aspekter</i>	Kommunen skall alltid utgå från bilaga 4 till MKBF. Rekommendationen är att börja med kriterier i andra avsnittet och om planen då inte antas ha en betydande miljöpåverkan används första delen för att vikta.	Kommunen bör utgå från bilaga 4 till MKBF och bedömningen avbryts ej förrän alla aspekter undersökts. Även storlek på belastningen och hur känsliga och skyddsvärda de biotoper, arter, kulturarv, landskap, etc. som kan påverkas är viktiga aspekter att väga in, då de kan ligga till grunden för en framtida MKB
<i>Jämförande punkt</i>	Information om Boverkets syn på detta har ej hittats.	Jämför med om planen ej kommer till stånd
<i>Avgörande faktor för BMP</i>	Information om Boverkets syn på detta har ej hittats.	Det bör räcka med att en aspekt från bilaga 4 till MKBF visar på BMP
<i>Övriga kommentarer</i>	Alla detaljplaner skall behovsbedömas. En positiv påverkan ur en aspekt väger inte upp en negativ påverkan ur en annan aspekt. Bedömningen bör göras så tidigt som möjligt och resultatet kan användas för att beskriva planens påverkan även då den inte antas vara betydande.	Bedömningen kan ligga till grund för eventuellt samråd kring avgränsning för MKB och om MKB ej behövs kan den påverka hur planen tar hänsyn till miljö. Bedömningen skall göras på fall-till-fall-basis av någon som är insatt i planens egenskaper. Bedömningen bör göras så tidigt som möjligt. Bedömningen kan peka på vilka ytterligare undersökningar som krävs för planärendet.

2.2.4 Länsstyrelser och kommunala rekommendationer

Den lokala länsstyrelsen är samrådspartner i arbetet med behovsbedömningen (Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009), och kan genom detta anses ha fått en erfarenhet av vad som kan förväntas av en behovsbedömning. Länsstyrelser har även ett visst ansvar för att driva miljöarbetet i sitt område. Enligt Naturvårdsverkets enkätundersökning med syfte att granska miljöarbetet i länsstyrelserna sker strategisk planering i hög grad i nästan samtliga län. Länsstyrelsernas uppdrag att utveckla regionala klimat- och energistrategier bedömdes vara en bidragande orsak. Rådigheten på kommunal nivå bedömdes vara stor genom kommunernas

planmonopol, medan rådigheten på regional nivå sågs som mindre (Naturvårdsverket 2012). Vissa länsstyrelser har dock genom sin rådgivande roll i behovsbedömningar ansett det vara motiverat att sammanställa rekommendationer för hur en behovsbedömning bör gå till.

Länsstyrelsens förhållande till bedömningarna utgår ifrån SOU 2003:70: ”Länsstyrelsen fick rollen att företräda och samordna statens intressen bl.a. genom att få en tydlig samrådsroll och en möjlighet att upphäva planer i vissa specifika fall ” (s. 25). Sedan nya PBL infördes saknar dock länsstyrelser befogenhet att ompröva kommunala behovsbedömningar, vilket innebär att de i dagens läge endast fyller en samrådande funktion i bedömningen.

Länsstyrelsers rekommendationer

Länsstyrelsen i Jönköpings län lyfter checklisten som ett alternativ för att göra behovsbedömningen, vilken bör koncentreras till de miljöaspekter som kan förväntas vara utslagsgivande för bedömningen om en betydande miljöpåverkan kan uppstå. Detta är speciellt viktigt om kommunen använder en omfattande checklista. Det är upp till kommunen (och indirekt den ansvariga tjänstepersonen) att bedöma vilket underlagsmaterial som kan anses vara relevant för detaljplanen (Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009).

Skåne Läns länsstyrelse lyfter i ett plan-PM gällande behovsbedömning att kommunen vid bedömningen bör fundera över om miljöfrågorna som planen kan innefatta verkligen är av en så komplex karaktär eller av så omfattande art att miljöbedömningen kan tillföra någonting (Länsstyrelsen i Skåne Län 2007). Det ges dock ingen tydlig rekommendation om hur bedömningen bör gå till.

Stockholms Läns länsstyrelse säger att bedömningen ska utgå ifrån kriterierna som finns i MKB-förordningens bilaga 4 och i många fall även kriterierna i bilaga 2. Huruvida den andra bilagan skall användas vid bedömningen beror på om detaljplanen omfattar något av de projekt som anges i 4 kap. 34 § PBL. I dessa fall sker behovsbedömningen efter mer detaljerade kriterier och krav på vilka miljöaspekter som ska bedömas för betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen menar att de flesta detaljplaner i praktiken ändå träffas av denna lista och därför rekommenderas att alla detaljplaner behovsbedöms på ett likartat sätt (Länsstyrelsen Stockholm u.å. b). Länsstyrelsen menar att behovsbedömningen kan göras utifrån platsen, påverkan och planens karaktär. I övrigt rekommenderas kommunerna följa Boverkets bedömningsstrategi, vilka hittas i Boverket (2006) (Länsstyrelsen Stockholm u.å. c). Länsstyrelsen rekommenderar alltså inte uttryckligen en viss metod.

Kommunala initiativ

Ekerö kommun lyfte 2015 frågan kring hur en behovsbedömning bör göras på bästa sätt, eftersom att de ansvariga på kommunen ansåg det vara svårt att göra en behovsbedömning inom ramen för en detaljplan. Tillsammans med Upplands-Bro och Järfälla genomfördes därför projektet *Utveckling av behovsbedömning utifrån nya PBL* med syfte att kapa ett smidigt verktyg som uppfyller den senaste lagstiftningen.

Arbetet resulterade i en checklista för miljöbedömningar, vilken omfattar 16 sidor (Boverket 2017a). Den innehåller ett antal ja/nej-frågor kopplade till specifik lagstiftning, samt en svarsmall som skiftar mellan att dels fylla i en checklista med faktorer kopplade till en aspekt och dels föra ett kvalitativt resonemang kring dessa faktorer.

Trots att kommunen i ett tidigt skede av behovsbedömningsmallen kan se att planen kan antas innebära en betydande miljöpåverkan rekommenderas hela checklistan fyllas i. På så sätt får en heltäckande bild av på vilka grunder planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan (Ekerö kommun 2015).

2.3 Forskningsöversikt

Forskning på kommunala behovsbedömningar av detaljplaner består till stor del av examensarbeten liknande detta. Detta avsnitt kommer presentera dessa arbeten – hur de var uppbyggda, vad de kom fram till, och framför allt på vilket sätt de lagt grunden för denna undersökning. Tidigare forskning på området och viktiga erfarenheter som dessa studier resulterat i kommer synliggöras. Redovisningen av arbetena är i kronologisk ordning med äldst först. Stycke 2.3.1 och 2.3.3 beskriver dessa examensarbeten. Stycke 2.3.2 redovisar en rapport från SLU, vilken granskade roller inom MKB för verksamheter. Det fjärde stycket beskriver en undersökning på området som Naturvårdsverket lät göra 2015.

2.3.1 Behovsbedömning av MKB för detaljplan

Ida Tölander skrev år 2007 sitt examensarbete *Behovsbedömning av MKB för detaljplan* på Institutionen för Miljö- och Energisystem på LTH. Denna genomförde en analys av hur EU-direktivet 2001/42 EG implementerats i några kommuner sedan detta direktiv införts i svensk lagstiftning något år tidigare. Studien bestod av nio intervjuer med kommunala tjänstepersoner från kommuner i Svealand och Götaland. Tölanders urval byggde på kommunernas storlek

eller strategiska läge med anledning av att dessa antogs ha behövt genomföra behovsbedömningar sedan lagändringen. Frågorna i intervjun var semistrukturerade och tiden för intervjuerna varade mellan en och två timmar. Som en utökning granskades även två miljöbedömningar av översiktsplaner. De intervjufrågor som använts i detta arbete bygger delvis på de frågor som Tölander använde i sin studie.

Studien kom fram till att några kommuner utarbetat checklistor för att underlätta ställningstagandet om betydande miljöpåverkan, vilket motiverades med att detta skall kvalitetssäkra processen. Andra fattade beslut från fall till fall, där beslutet om betydande miljöpåverkan togs av den enskilda handläggaren eller av en grupp som kunde vara förvaltningsöverskridande. I dessa fall fanns både kommunens stadsbyggnadskontor och miljöavdelningen representerad. I ett fall deltog även exploateringsavdelningen. Två av kommunerna hade ett policybeslut om att MKB alltid ska göras för en detaljplan, men informanterna från dessa kommuner ansåg att systemet var problematiskt då MKB på det viset blir ett stående inslag i detaljplaneringen och saknar således nödvändig tyngd. Tölanders kategorier diskuteras vidare i stycke 2.4.2. Det var ovanligt att kommunens miljöavdelning deltog i behovsbedömningen. Tölander menade att detta kan leda till att delar av kommunens kompetens inom miljöfrågor inte nyttjas.

I merparten av fallen ansågs inte planen leda till betydande miljöpåverkan utan istället verksamheten. Flertalet kommuner använde Boverkets bok *MKB för detaljplan* (Boverket 2000) som stöd i behovsbedömningen. Länsstyrelsen, Boverket och MKBCentrum i Uppsala uppgavs som informationskällor av flera av kommunerna. Några kommuner hade dessutom kontakt med konsulter i detaljplanearbetet. Det fanns kommuner som redan i startpromemorian inför detaljplaneprocessen tog ställning till om planen innebär betydande miljöpåverkan eller inte. När Kommunstyrelsen sedan tar beslut om startpromemorian ser även ett godkännande av bedömningen om betydande miljöpåverkan. Det som ansågs svårast vid behovsbedömningen är att komma fram till vad som egentligen är betydande påverkan samt hur lagstiftningen skall tolkas.

Studien lyfte även frågan om hur hållbar utveckling bör definieras och argumenterade för att det kommunala utgångsläget måste vara utilitaristiskt, det vill säga största möjliga lycka till största möjliga antal individer, när den fattar beslut om framtida markanvändning (Tölander 2007).

2.3.2 Miljökonsekvensbeskrivning – aktörernas roller och betydelse

Hedlund och Johanssons (2008) rapport för SLU fokuserade på att granska de roller som finns för personer som arbetar med projekt-MKB då författarna ansåg att det var för tidigt att granska hur förhållandena såg ut för planer (då lagstiftningen tillkom först 2004/05). Även om den inte hanterat behovsbedömningar för detaljplaner anses den ändå relevant att nämna i detta sammanhang då den inom ramen för sina avgränsningar kommer att fatta flertalet slutsatser som kan appliceras även på behovsbedömningar.

Studien var omfattande och inbegrep ett flertal intervjuer samt en enkät som besvarades av yrkesverksamma inom MKB-området vilka gått med i MKBCentrums nätverk. Slutsatserna kan sammanfattas som att:

- Antalet MKB som görs kräver insatser som ej motsvarar nyttan av dem.
- Lagarna som reglerar processen med MKB är komplexa även för myndigheter.
- Funktionen hos en MKB att integrera miljöhänsyn försvinner i en ritualiserad process med fokus på dokumentet (s. 73)
- Funktionen som beslutsunderlag äventyras av dåliga avgränsningar och alltför omfattande MKB. Det finns en risk att beslutsfattare inte läser dokumentet.
- Verksamhetsutövaren har stort inflytande över processen och dokumentet. Den lösa regleringen av systemet som samtidigt har omfattande krav på andra områden bedöms innebära stora risker.
- Brister i tillämpningen av miljöbalken bedöms innebära att en beskrivning av den verkliga miljöpåverkan fallerar till förmån för resonemang kring mål- och kravuppfyllelse.
- Traditioner inom organisationer styr vad som anses vara betydande miljöpåverkan, vilket kan variera mellan länsstyrelser, men även inom samma länsstyrelse.

Författarna ansåg att huvudproblemet är att det görs ”för många” miljökonsekvensbeskrivningar där en behovsbedömning som tar hänsyn till verklig miljöpåverkan ofta saknas. Därmed lyfter de behovsbedömningens funktion att *gallra ut* fall där en MKB-process är onödigt omfattande. De risker som lyfts när alltför många MKB görs är att:

- Resurser läggs på låg nytta
- Prövningen ritualiseras, och förlorar i resonemang och nyanser
- Fokus läggs på dokumentet snarare än processen (Hedlund & Johansson 2008)

2.3.3 Betydande miljöpåverkan - behovsbedömning av detaljplaner

I Emma Millbergs examensarbete från Lunds Universitet, Juridiska Fakulteten 2008, undersöktes de juridiska aspekterna av behovsbedömningar. Studien diskuterade tydligheten i den gällande lagstiftningen, dess förarbeten samt därifrån följande skrifter från myndigheter. Det genomfördes även en fallstudie, vilken granskade kommunala praxis för behovsbedömningar i fem kommuner.

Arbetet resulterade i slutsatsen att det fanns en oklarhet avseende innebörden och tillämpningen av begreppet ”kan antas medföra betydande miljöpåverkan”. Att det saknades en diskussion om begreppets innebörd i såväl förarbeten till lagstiftningen, som i Boverkets dåvarande skrifter ansågs medföra att kommunerna fått ett mycket stort tolkningsutrymme vid tillämpningen av bestämmelserna. De kriterier som fanns att hitta ansågs vara vaga, med otydliga tolkningar av dess tillämpning. Kriterier grundade på MKB-direktivet ansågs vara svåra att uppnå på detaljplanestadiet, och om dessa skulle anpassas för behovsbedömningar fanns ingen klarhet i hur detta skulle gå till.

Ingen av kommunerna i fallstudien hade bedömt en plan kunna antas medföra en betydande miljöpåverkan, och granskningen av dokumenten visade enligt Millberg på en restriktiv tolkning av begreppet. Detta antogs vara en följd av att kostnaden för planärendet blir betydligt större om en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas. Rekommendationen blev att en tydligare reglering vore önskvärd för att nå målet med en hållbar utveckling (Millberg 2008).

2.3.4 Miljöhänsyn i detaljplanering

Naturvårdsverkets skall regelbundet utvärdera möjligheterna att nå Sveriges miljömål, och i samband med detta arbete begärdes år 2015 en rapport i vilken WSP skulle granska miljöhänsyn i detaljplanering. Syftet med rapporten beskrevs som att belysa hur miljöbedömning används i svensk förvaltning och ge underlag till förslag på vilka sätt tillämpningen av de rättsliga styrmedlen kan stärkas inom samhällsplaneringen för att uppnå miljökvalitetsmålen och generationsmålet (Naturvårdsverket 2015).

Detta gjordes genom en dokumentanalys av 191 behovsbedömningar, kvalitativa intervjuer i åtta kommuner samt genom en undersökning av vilken hjälp som kan hittas genom internetsökning. Intervjuerna fokuserade på hur bedömningar av betydande miljöpåverkan hanteras i praktiken - hur processen ser ut, vilka verktyg som används, vem som genomför bedömningarna och hur bilaga 4 i MKB-förordningen samt aspekterna i 6 kap. 12 § MB tillämpas.

Studiens slutsatser var att 53 % av undersökta bedömningar utgick ifrån checklistor. Av resterande bedömningar var det inte tydligt om en checklista använts, men det ansågs troligt. Även om någon aspekt visat på en betydande miljöpåverkan ledde detta inte alltid till en slutsats om att planen hade betydande miljöpåverkan. Studien av dokument visade även att ca hälften av de granskade dokumenten nämde bilaga 4 MKBF. Dock var det väldigt ovanligt att alla aspekter från bilagan bedömdes.

Rapporten kom fram till att ”den vanligaste metoden verkar dock vara att planhandläggaren själv anser det vara så uppenbart att planen inte leder till BMP [betydande miljöpåverkan, förf. anm.] att hen fattar beslutet utan att gå igenom någon strukturerad checklista eller konsulterar någon kollega.” (s 43)

Dokumentstudien visade att i knappt nio fall av tio utförde kommunen behovsbedömningen själva. Av de som utförde behovsbedömningarna var det personer med planerarbakgrund, men det var ovanligt att de hade någon direkt miljökompetens. I vissa fall inkluderades exempelvis kommunekolog eller miljökonsult om behov uppstår. Författarna av studien ansåg att detta speglades i intervjustudien på frågan om vart bedömaren vänder sig för vägledning, där Boverket, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och PBL ”i princip alltid” blev tillfrågade. En sammanfattning av studiens identifierade bedömningsmetoder finns presenterad i stycke 2.4.3.

Gällande bedömningarnas offentlighet hade 28 % av kommunerna sina behovsbedömningar tillgängliga på sin hemsida, 68 % lämnade ut bedömningen på begäran men 4 % lämnade inte ut bedömningen på begäran.

Författarna till studien ansåg att bedömningar med checklistor hade fördelen att de innebar ett förenklat arbete. Det antogs även likriktade bedömningarna inom kommunen. Å andra sidan lyftes problematiken att en checklista är begränsad till de frågor som den innehåller och det därmed kan finnas en risk för att viktiga aspekter som inte omfattas av checklistan glöms bort.

Ny kunskap kan missas om inte checklistan uppdateras regelbundet. Författarna fick uppfattningen att utvecklingen av checklistorna sker genom att handläggare på en kommun letar runt på internet efter andra kommuners checklistor eller ber kollegor på andra kommuner om exempel och menar att denna metod kan göra att ursprungssyftet med checklistans innehåll tappas. Överlag anser utredarna att det brister i förståelsen av miljöbedömningens syfte (att integrera miljö och hållbarhet i planen, bedöma och beskriva konsekvenser samt ge vägledning om det fortsatta arbetet).

Slutsatserna av studien kan sammanfattas med att kommunerna i mycket liten utsträckning följer bestämmelserna i MKBF; det finns vägledning från olika aktörer, men den är inte koordinerad; det var vanligare att de studerade kommunerna använde Boverkets handbok och checklistor utgivna av SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) än Naturvårdsverkets handbok; det är oftast personer med planbakgrund som genomför behovsbedömningarna samt att behovsbedömningarnas kvalitet troligen beror mest på kunskapen och inställningen hos den enskilde som gör bedömningen (Naturvårdsverket 2015).

2.3.5 SMB i kommunal detaljplanering

Köstler utförde 2006 en studie, *SMB i kommunal detaljplanering*, med syftet att utveckla en bedömningsmetod för kommunala detaljplaner. För att komma fram till detta vägdes för- och nackdelar mellan olika metoder, vilket slutligen resulterade i en checklista. Inledningsvis diskuterades om bedömningen skall ske på fall-till-fall-basis, eller gå efter en lista i vilken olika typer av planer kategoriserats. Fördelen i det första fallet ansågs vara att det bäst tar hänsyn till specifika omständigheterna, medan nackdelen var att det var mer arbetskrävande. När bedömningen utgår från en lista skapas å andra sidan en klarhet och förutsägbarhet i myndighetens agerande. Studien problematiserade bedömningen av landskaps- och kulturella värden, då dessa relaterar till människors individuella uppfattningar och kan därmed varken undersökas i meningsfulla kvalitativa termer eller på ett kvantitativt sätt (Köstler 2006).

Studien resulterade i en checklista, vilket ansågs vara fördelaktigt då den möjliggör bedömningen att vara specifik för varje plan med hänsyn till lokala omständigheter. Det ansågs även leda till en metodisk, heltäckande och systematisk bedömning (förutsatt att checklistan är välgjord). Slutprodukten ansågs vara informativt, såväl vad gäller möjliga konsekvenser, som vilka kunskapsluckor som finns. Avslutningsvis konstaterar Köstler att

oavsett metod finns ett problem i att kompetensen, värderingar och världssyn hos den som genomför bedömningen påverkar slutresultatet. Tydligare anvisningar för hur bedömningen skall genomföras ökar dock sannolikheten för att en enhetlig standard upprätthålls. (Köstler 2006).

2.4 Modell i studien

Det har visat sig vara upp till varje enskild kommun att bestämma sig för hur detaljplaners behovsbedömning skall se ut. Detta avsnitt redovisar ett flertal möjliga bedömningsmodeller, vilka har utvecklats ur såväl teoretiska resonemang som genom praktiska undersökningar. Senare i detta avsnitt omvandlas dessa metoder till de svarsalternativ som finns i detta arbetes enkätstudie. Dessa svarsalternativ anses vara nödvändiga med anledning av att enkäten skall skickas ut till samtliga kommuner i Sverige, och en fråga som bad kommunerna beskriva sin metod kvalitativt för att sedan i analysen identifiera liknande svar som tillhörande en gemensam metod ansågs alltför omständligt för studiens ramar.

Vilken metod som bör användas är långt ifrån självklart, och relaterar troligen till såväl målsättning med behovsbedömningen som resurser och erfarenhet hos bedömaren. I antologin *MKB – Perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning* skriver Emmelin att checklistor och matriser torde förbättra kvalitet i små MKB, medan större MKB kräver ett större [underförstått friare] tänkande (Emmelin 2007a). Frågan är om behovsbedömningen av detaljplaner kan liknas vid en stor eller liten MKB.

2.4.1 Wallentinus teoretiska bedömningsmodeller

Hans-Georg Wallentinus har i *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning* sammanställt olika sätt att bedöma påverkan av en verksamhet i en MKB. Modellerna är trots detta värda att nämna, då de är utformade för att hantera liknande aspekter som en behovsbedömning för en detaljplan ställs inför. Enligt Wallentinus kan följande metoder användas (Wallentinus 2007b):

- Erfarenhetsbaserade metoder, vilka delas in i följande underkategorier:
 - Professionell bedömning bygger på tidigare erfarenhet och förutsätter tillit till de experter som utfört MKB (eller i det här fallet behovsbedömningen). Metoden

utgår från professionalitet hos bedömare och granskare när det kommer till att vara objektiv och ödmjuk inför osäkerheter. Denna är en av de viktigaste modellerna i USA, men används sällan för MKB i Sverige. Wallentinus lyfter risker med att en bedömningsmetod som bygger så mycket på bedömarens erfarenheter kan vara färgade av densamme. Vid en strävan efter en bedömning så nära sanningen som möjligt rekommenderas därför att flera experter är med vid bedömningen.

- Delphi-metoden går ut på att en expertpanel får en allmän frågeställning, vilken genom stegvis avgränsningar gör att frågeställaren slutligen får svar på sin egentliga frågeställning. Metoden är omständlig och kostsam, men ger en professionell bedömning även i fall där det inte finns forskningsresultat att lita sig på.
- Jämförelsemetoder utnyttjar att liknande planer bör ha liknande påverkan. Således kan tidigare resultat nyttjas för framtida bedömningar. Bristen i metoden är en risk att specifika aspekter glöms bort och att ny kunskap inte tillvaratas i bedömningen. Denna metod bedöms inte vara gångbar att fråga efter i enkätstudien. Detta för att den inte kan anses vara en egen kategori, utan bedöms istället vara en möjlig bakomliggande faktor hos flera av metoderna – exempelvis för professionell bedömning och checklistor som uppdateras kontinuerligt.
- Checklistor har funnits länge i MKB-sammanhang – såväl listor med projekt som kräver en MKB och listor som skall användas för fall-till-fall-bedömning. För denna metod lyfter Wallentinus riskerna att aspekter som ”listmakaren” glömt bort, samt projektspecifika frågor, kan missas i bedömningen om MKB-utföraren lägger sin fulla tillit till listan.
- Matrismetoder är ett sätt att på ett tydligt sätt visa hur bedömningen gått till. Matriser använder ofta, till skillnad från checklistor, siffror för att beskriva påverkan; som Wallentinus kommenterar med att ”siffror är lätta att addera eller subtrahera.” (s. 250)
- Jämförelsematriser beskriver alternativ och hur dessa förhåller sig till varandra. Används siffror måste bedömare vara medveten om att olika miljöpåverkan är olika viktiga, så siffror kan ej bara summeras utan bör vägas var för sig. Siffrorna bygger på en professionell bedömning. I fallet behovsbedömningar antas

jämförelse-matriser ej användas på grund av att den plan som bedömningen hanterar inte anses ha några rimliga alternativ att jämföra kvantitativt.

- Värderingsmatriser innefattar ett värderingssystem där siffror för varje aspekt genom en aspektspecifik kvot viktas mot hur betydelsefull aspekten bedömts vara. Kritiker menar att metoden ger en alltför grov bild av verkligheten samt att "killing factors" (faktorer som skulle stoppa/förändra projektet) kan gömma sig, om de inte lyfts fram speciellt.

Generellt för bedömningsmetoderna lyfter Wallentinus risken att bedömaren fokuserar mer på vad som anses vara viktigt just nu, än vad som kan vara viktigt i framtiden. Därför kan en standardiserad matris eller checklista hjälpa bedömaren att inte missa en viktig faktor. Wallentinus konstaterar att "det [är] som regel inte möjligt att avgöra vad som egentligen är hållbart på längre sikt" (s 261) och ringar på så sätt in problematiken med all form av miljöbedömning – vi kan först i efterhand vara riktigt säkra på vad effekterna av planen är, och om de är hållbara (Wallentinus 2007b).

2.4.2 Tölanders identifierade bedömningsmodeller

I Tölanders examensarbete hölls intervjuer med planerare på nio kommuner för att undersöka vilka strategier för behovsbedömningar av MKB för detaljplan som användes i praktiken. Detta resulterade i fyra möjliga metoder för bedömningen (Tölander 2007):

- Maximal miljöbedömning innebar att det fattats ett beslut om att alla detaljplaner inom kommunen ska miljöbedömas (dvs. att en MKB skall göras på alla planer). Denna metod ansågs vara dyr och omständlig samt riskerade att minska engagemanget och noggrannheten i efterföljande MKB. Mer än en kommun använde denna metod.
- Minimal miljöbedömning innebar att miljöbedömning (MKB) gjordes enbart i yttersta nödfall. Troligen syftar detta på fall när det står uttryckt i lag att planen skall miljöbedömas. Den kommun som nyttjade denna metod menade att det är upp till verksamhetsutövaren att göra miljöbedömningen. Det finns dock rättsfall, som tyder

på att den tolkningen inte håller ur juridisk synvinkel. Tölander ansåg att denna modell ger sämst måluppfyllelse.

- Flexibel behovsbedömning var enligt Tölanders undersökning den vanligaste och innebar att kommunen inte gjort någon tydlig gränsdragning för när miljöpåverkan blir betydande. Istället görs bedömningen från fall till fall, och miljöbedömning genomförs till exempel om man bedömer att tillräckligt många faktorer talar för att en sådan behövs. Hur lyckad metoden är beror, enligt Tölander, på hur kunnig och engagerad handläggaren som gör bedömningen är. Tölander fick dock uppfattningen att många kommuner som nyttjade en flexibel behovsbedömning gjorde så för att kommunen inte ännu tagit aktiv ståndpunkt till den nya lagstiftningen och att man inte tagit den på särskilt stort allvar.
- Teknokratisk behovsbedömning innebar att kommunen nyttjade listor över verksamheter, faktorer, eller klassningssystem som alltid antogs innebära en betydande miljöpåverkan. På så sätt skedde en så objektiv bedömning som möjligt vid varje enskild plan. Men då listorna sammanställdes hade detta naturligtvis skett på ett subjektivt sätt.

Då Tölanders studie gjordes relativt kort efter att kravet på behovsbedömning lagstiftats kan det antas att några av de metoder som framkom då har utvecklats, med anledning av att kommuner sedan dess fått en större erfarenhet av bedömningsmetoder.

2.4.3 Naturvårdsverkets identifierade bedömningsmodeller

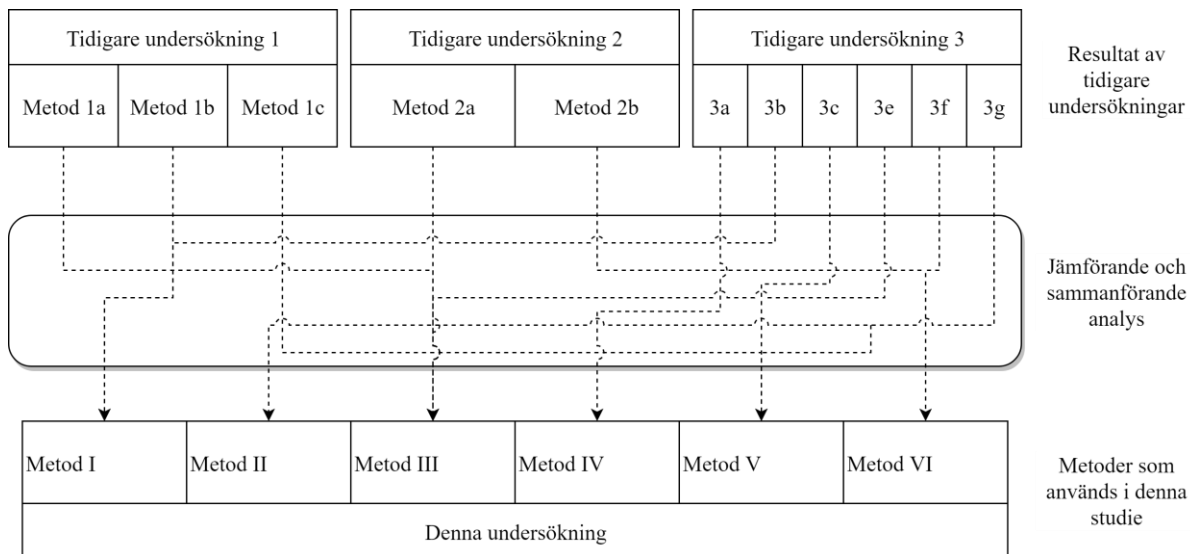
Naturvårdsverket granskade år 2015 bland annat hur kommuner gör sin behovsbedömning och har i rapporten *Miljöhänsyn i detaljplanering* beskrivit detta. Dock framgick det sällan av de dokumenten hur bedömningen gått till, men de strategier som ändå kunde identifieras presenteras nedan: (Naturvårdsverket 2015)

- Kvantitativ checklista består av en checklista med exempelvis förordnanden, skydd eller tillståndskrav vilka alltid ska innebära betydande miljöpåverkan.

- Kvalitativ checklista kompletterar en kvantitativ lista med en samlad bedömning kring om checklistans resultat kan anses påvisa att en betydande miljöpåverkan kan antas.
- Resonemang innebär att beslutet beskrivs och kompletteras med ett resonemang för att motivera bedömningen. Rapportskrivarna ansåg detta vara flexibelt och nyanserat, men resulterade inte i lika detaljerade bedömningar som de bedömningar vilka grundats på checklistor.
- Egen bedömning innebär att handläggaren anser att det tidigt är tydligt huruvida planen kan antas medföra en risk för betydande miljöpåverkan. Ibland resonerar handläggaren med en kollega.
- Tidig bedömning framkom ej ur intervjuer, men kunde i studien identifieras genom granskning av kommunala planeringsdokument. I dessa fall hade det redan innan planarbetet satt igång genomförts en bedömning av om planen kunde antas innebära en betydande miljöpåverkan eller ej, och således ansågs bedömningen inte vara en del av planarbetet.

2.4.4 Utarbetning av studiens bedömningsmodeller

Till enkätstudien krävs tydliga alternativ när den som svarar på enkäten skall ange vilken metod som används på kommunen. Dessa har arbetats fram utifrån de metoder som presenterats i ovanstående stycken 2.4.1-2.4.3 och vad kommuner berättat i intervjustudien (se stycke 4.1.2). Resultaten från tidigare studier har alltså sammanförts med resultat från andra studier för att på så sätt få fram de metoder som svaranden till enkäten kommer ha att välja på vid frågan om vilken metod som används för behovsbedömningar i den här studien. I figur 4 ses på ett överskådligt sätt hur detta arbete utförts.



figur 4. Visualisering av hur undersökningens metoder framkommit. Bilden är konceptuell

Tabell 6 presenterar de alternativ som fanns för svaranden att välja på i enkäten, med beskrivning av vilket ursprung alternativet har i tidigare forskning. Detta stycke kommer även presentera hur arbetet med att utarbeta dessa metoder gått till.

Wallentinus berättar att checklistor kan nyttjas vid miljöbedömning. Denna bild nyanseras något av Naturvårdsverkets rapport till kvantitativa och kvalitativa checklistor. Genom intervjun med kommun 76 kunde det kvalitativa alternativet nyanseras ytterligare genom att ett resonemang om det som checkats för antingen diskuteras för varje aspekt, eller i slutet av bedömningen. Därmed finns ett flertal checklistor att välja mellan i enkäten. Emmelin menar att checklistor och matriser var vanliga när MKB-verktyget var relativt nytt (Wathern 1988 se Emmelin 2007a), men enligt Sadler (1988) finns det idag en skepsis mot att lita sig alltför mycket på rigorösa bedömningssystem inom MKB-professionen, då de anses motverka kreativitet och därmed riskerar att minska möjligheterna att göra en analys av de lokala miljöförutsättningarna. Köstler (2006) menar å andra att checklistor fungerar bra för behovsbedömningar. Hon ger även uttryck för åsikten att även andra aspekter än de som ingår i MKB-förordningen bör belysas, exempelvis folkhälsa och samhällsekonomi. Dessa frågor kartläggs inte i denna studie, då de kan antas inkluderas i planarbetet på annat sätt än i behovsbedömningen. Emmelin (2007b) har beskrivit svårigheten i att göra en miljöbedömning, då ”uppgiften är (...) att bara ta med det viktiga vilket är ett annat sätt att säga att det mesta måste uteslutas” (s. 325). Problemet med checklistor är enligt Emmelin

att ”den som gör en checklista riskerar alltid att missa något viktigt. Ju mera specifik listan görs desto längre blir den ofta, men trots det finns risken att något glöms” (s. 325). I detta hänseende önskar han en utveckling av ”enkla, systematiska metoder för att genomföra avgränsning, dvs. för att definiera vad som verkligen är problem och vad som måste utredas ordentligt” (s. 331), vilket är relevant om en ser behovsbedömningen som en grund för en eventuell MKB-process.

Det är tydligt att bedömningen kan göras utan att luta sig på en checklista, och kan i sådana fall ske genom att bygga på ett mer eller mindre styrt resonemang. Metoder som nyttjar en checklista kommer i denna studies analyskapitel grupperas som *checklistor*. Läsaren bör vara medveten om att dessa kan ha en bred variation i dess kvalitativa inslag. Innebär metoden att ett resonemang förs kallas i denna studies analyskapitel för *flexibel bedömningsmodell*. Vid en bedömning kan den som utformat metoden även önska sträva mot att minimera möjligheter för bedömaren att genom kvalitativa resonemang argumentera för sin sak. I dessa fall bygger metoden på sedan tidigare fastlagda principer som inte kan diskuteras i själva bedömningen. Dessa metoder kommer benämnas som *strikt bedömningsmodeller*.

Tabell 6. Presentation av de alternativ som svaranden i enkäten haft att välja bland, inklusive den beskrivning av metoden som svaranden fick i enkäten och vilka tidigare metoder som de relaterar till

Namn på metod i denna undersökning	Checklista med inbyggt beslutsfattande [klassning: checklista]		
Utgångspunkt	Om en eller fler aspekter kryssas i, innebär det automatiskt ett antagande om betydande miljöpåverkan.		
	<u>Wallentinus</u>	<u>Tölander</u>	<u>Naturvårdsverket</u>
	Checklista	Teknokratisk behovsbedömning	Kvantitativ checklista
Namn på metod i denna undersökning	Checklista med avslutande resonemang [klassning: checklista]		
Utgångspunkt	I slutet av dokumentet förs ett resonemang kring om planens genomförande kan anta medföra en betydande miljöpåverkan.		
	<u>Wallentinus</u>	<u>Tölander</u>	<u>Naturvårdsverket</u>
	Checklista	Flexibel behovsbedömning	Kvalitativ checklista, resonemang
Namn på metod i denna undersökning	Checklista med kontinuerligt resonemang [klassning: checklista]		
Utgångspunkt	Det förs återkommande resonemang genom hela dokumentet kring om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.		
	<u>Wallentinus</u>	<u>Tölander</u>	<u>Naturvårdsverket</u>
	Checklista	Flexibel behovsbedömning	Kvalitativ checklista, resonemang

Namn på metod i denna undersökning	Checklista med poängsättning och vägning [klassning: checklista]
Utgångspunkt	Varje aspekt poängsätts, och poängen vägs sedan samman genom en formel för att få fram planens påverkansgrad. Överskrider den en viss poäng antas planen innebära en betydande miljöpåverkan. <u>Wallentinus</u> <u>Tölander</u> <u>Naturvårdsverket</u> Checklista, Flexibel Kvantitativ checklista värderingsmatrix behovsbedömning
Namn på metod i denna undersökning	Resonemang utgår från förutbestämda teman, men texten är flytande [klassning: flexibel modell]
Utgångspunkt	(Senare i arbetet kallas denna metod tematiskt resonemang.) <u>Wallentinus</u> <u>Tölander</u> <u>Naturvårdsverket</u> Flexibel Resonemang behovsbedömning
Namn på metod i denna undersökning	Bedömningen sker utifrån erfarenhet, med eller utan en analysprocess [klassning: flexibel modell]
Utgångspunkt	(Senare i arbetet kallas denna metod erfarenhetsbaserat resonemang.) <u>Wallentinus</u> <u>Tölander</u> <u>Naturvårdsverket</u> Professionell bedömning Flexibel Egen bedömning behovsbedömning
Namn på metod i denna undersökning	Resonemanget förs i en grupp, vilken leds av en ledare. Diskussionen är uppbyggd för att gå från allmänna frågor till att så småningom resultera i konkreta svar [klassning: flexibel modell]
Utgångspunkt	(Senare i arbetet kallas denna metod delphimetoden.) <u>Wallentinus</u> <u>Tölander</u> <u>Naturvårdsverket</u> Delphimetoden Flexibel Resonemang behovsbedömning
Namn på metod i denna undersökning	Planer antas medföra en betydande miljöpåverkan när det är tydligt i lagen att så är fallet [klassning: strikt modell]
Utgångspunkt	(Senare i arbetet kallas denna metod minimal miljöbedömning.) <u>Wallentinus</u> <u>Tölander</u> <u>Naturvårdsverket</u> Minimal miljöbedömning,
Namn på metod i denna undersökning	Alla detaljplaner antas medföra en betydande miljöpåverkan [klassning: strikt modell]
Utgångspunkt	(Senare i arbetet kallas denna metod maximal miljöbedömning.) <u>Wallentinus</u> <u>Tölander</u> <u>Naturvårdsverket</u> Maximal miljöbedömning
Namn på metod i denna undersökning	Bedömningen har redan gjorts på ett stadium innan planarbetet drar igång [klassning: strikt modell]
Utgångspunkt	(Senare i arbetet kallas denna metod tidig behovsbedömning.) <u>Wallentinus</u> <u>Tölander</u> <u>Naturvårdsverket</u> Tidig bedömning

De alternativ som tidigare forskning framlagt, men som inte finns med bland denna studies alternativ gör inte detta på grund av att de inte anses möjliga att använda i fallet av behovsbedömning för detaljplaner. Den metod som inte bedöms kunna användas är Wallenius jämförelsematrix, då denna riktar sig mot att jämföra två alternativ. Vid en behovsbedömning av detaljplaner är det enda möjliga alternativet ett nollalternativ, vilket täcks av en fråga 6d i intervjustudien. En fråga om nollalternativ ansågs vara opassande för en enkätstudie, då den antogs resultera i ett längre kvalitativt resonemang (vilket passar bättre att diskutera vid en intervju).

Möjligen kan olika metoder användas i olika fall. Exempelvis kan Wallentinus jämförelsemetod användas vid enklare behovsbedömningar. Detta fångas upp i enkäten.

2.5 Sammanfattning

Nedan följer en kort sammanfattning av studiens kontext. Syftet med detta avsnitt är att poängtera vad som är viktigt att bära med sig till studiens analys, och motivera hur de ämnen som presenterats i kapitlet är relevanta för studien.

Behovsbedömningar skall resultera i ett avgörande om en plan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För att bedöma detta måste bedömaren undersöka vilken påverkan planen kan ha och avgöra om dessa är betydande. Bedömningen liknar arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar, men har inte lika tydliga krav hur den skall utformas. Dock skall den utgå från aspekter beskrivna i bilaga 4 (och/eller bilaga 2) MKBF. Boverket och Naturvårdsverket har gett ut ett fåtal rekommendationer, vilket även några länsstyrelser gjort.

De syften som identifierats med bedömningen är främst att miljöhänsyn skall integreras i planeringen av städer för att främja en hållbar utveckling. Det råder dock olika meningar om vad hållbar utveckling egentligen innebär. Generellt kan det sägas att människans utnyttjande av naturen kan ses ur olika perspektiv, vilka definierar hur människan förhåller sig till miljön. Tidigare forskning pekar på att bedömningen ofta utförs av personer med planerarbakgrund, vilket kan influera deras perspektiv på bedömningen. Emmelin (2007b) anser att miljöbedömningar ligger i gränslandet mellan miljö- och planeringsparadigm, vilka utgör olika sätt att se på utveckling av mänsklig aktivitet.

Följden av ett antagande om betydande miljöpåverkan är att planen måste genomgå ett utökat planförfarande och att en MKB måste upprättas för planen. Bedömningen kan även

fylla en funktion i planarbetet när det inte finns något antagande om betydande miljöpåverkan. Detta sker genom att den motiverar utredningar och ger en beskrivning av planens påverkan.

I kapitlet har tio möjliga bedömningsmetoder utarbetats, varav nio bygger på tidigare utförda studier och en bygger på resultatet från intervjustudien. Den enda metod som rekommenderats av någon av de undersökta högre instanserna är checklistan, som framhålls av Jönköpings län. Naturvårdsverket anser att bedömningen bör ske på fall-till-fall-basis. Tidigare utförda studier har pekat på att checklistor är vanligast. När arbeten har utförts för att utveckla en bedömningsmetod från grunden med utgångspunkt från de krav som finns har dessa kommit fram till att checklistan är den bästa (Köstler 2006, Ekerö kommun 2015). I MKB-sammanhang anses det dock vara problematiskt att bygga en miljöbedömning på en checklista i alltför stor grad; då den motverkar bedömarens kreativitet och inte lyfter fram viktiga aspekter tillräckligt tydligt.

3 Beskrivning av metoden

Detta kapitel skall beskriva hur undersökningen gått till och motivera varför den genomförts på ett visst sätt. Kapitlet innehåller även en diskussion om metodens för- och nackdelar, samt på vilket sätt metodvalet kunnat påverka resultatet. Metodologin som använts i studien är starkt kopplad till studiens problemformulering, och utformas utefter hur väl kunskapsområdet tidigare har utforskats. Denna studie har använt tre metoder för att besvara dess problemformulering – befintliga dokument har granskats i en mindre *litteraturstudie*, vilket beskrivs i stycke 3.1.1; fyra intervjuer har hållits i en *intervjustudie*, beskriven i 3.1.2 och en *enkätstudie* (vilken beskrivs i 3.1.3) har även genomförts för att samla in statistisk och åsikter.

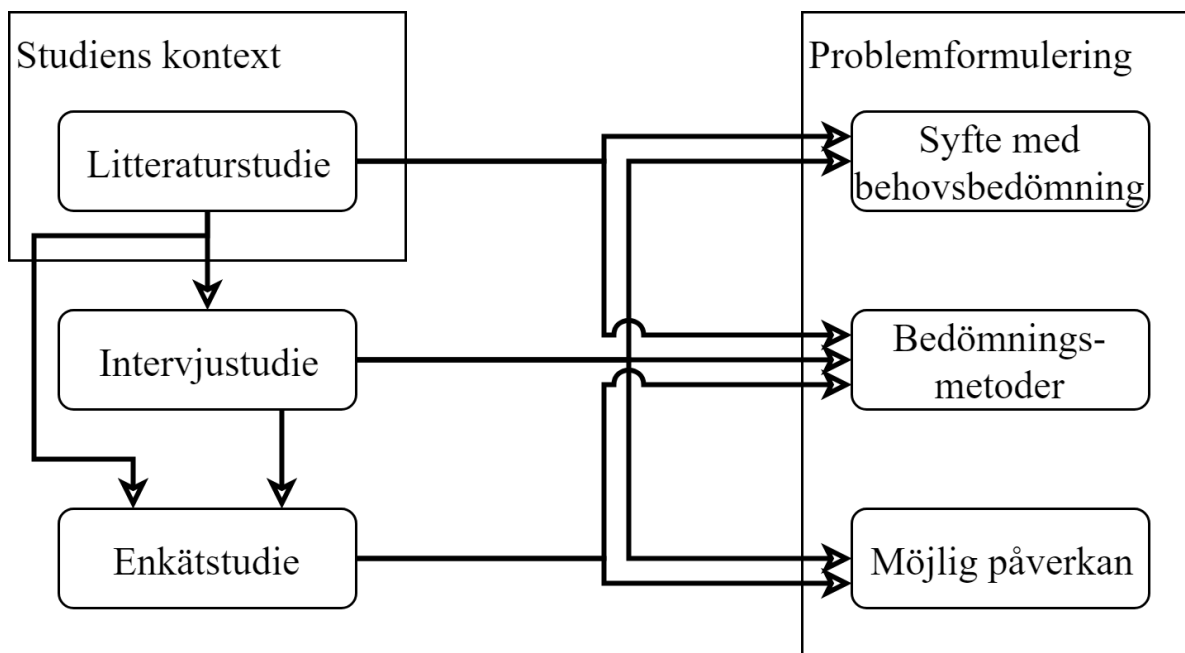
Syftet med att beskriva metoden är att ge läsaren en möjlighet att på egen hand bedöma studiens resultat och tolkningars rimlighet och generaliserbarhet. För att möjliggöra detta krävs en beskrivning av medverkande i studien, vilka tekniker som använts för att samla information, hur insamlingen gått till, samt eventuellt bortfall.

3.1 Val av metod och studiens genomförande

Studiens ingående delstudier bygger på varandra, vilket visualiseras i figur 5. Tabell 1 i avsnitt 1.2 visar hur studiens mål förhåller sig till metoddelarena. Litteraturstudien, vilken använts i kapitel 0, skulle undersöka dagens forskningsläge och leda till att identifiera relevanta frågor i intervjustudien. Den gav även information om vilka syften som kan anses finnas med att utföra en behovsbedömning, och lade även grunden för frågor och metodalternativ som svaranden i enkäten ställdes inför.

Intervjustudien genomfördes för att samla in resonemang från personer som arbetar med påverkansbedömning i sin arbetsroll. I denna diskuterades såväl syftet med bedömningen, vilka metoder som är möjliga (och svarandens upplevelse av den metod som används), och hur metoden kan påverka planprocessen. Intervjustudien syftade även till att komplettera litteraturstudien inför att enkäten skulle utformas.

Enkätstudien skulle främst samla in data kring hur utbredda identifierade metoder är och vad svaranden ansåg om sin metod, men den bad även om information kring hur påverkansmetoden relaterar till planprocessen i svarandes kommun.



figur 5. Visualisering av hur studiens metodavsnitt hänger samman internt, samt med problemformuleringen

Alla kommuner har anonymiserats genomgående i studien, bortsett från när kommunen gett ut relevanta officiella dokument som studien refererar till. Varje kommun har tilldelats en slumpmässigt vald siffra mellan ett och 290. Detta motiveras med att det inte anses vara relevant för studien hur tillståndet ser ut på enskilda kommuner, då studien vill samla generaliserbara erfarenheter från kommunala tjänstepersoner utan att relatera till en specifik kommun.

3.1.1 Litteraturstudie

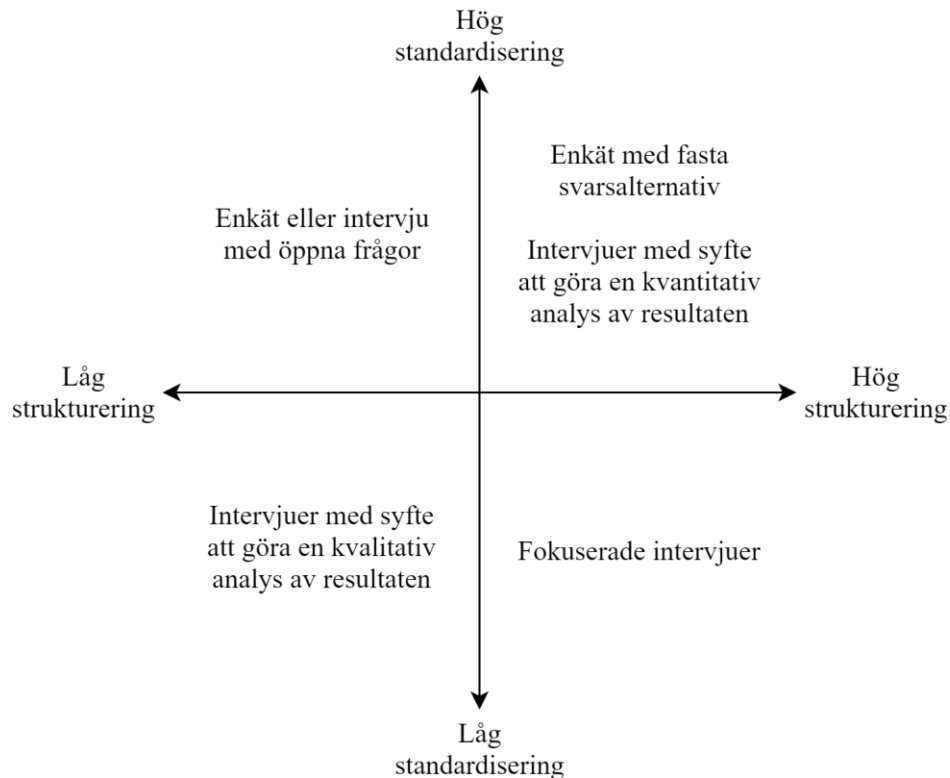
I litteraturstudien granskades läroböcker som givits ut i ämnet MKB eftersom att det inte hittats någon bok om påverkansbedömningar. Ämnesområdena ansågs vara tillräckligt nära varandra för att detta skulle anses vara motiverat. Även rapporter och handböcker utgivna av Boverket och Naturvårdsverket lästes översiktligt för att bilda en uppfattning av vad dessa rekommenderar. Även relevanta propositioner och EU-direktiv har undersökts på en översiktlig nivå. Slutligen har sökningar på internet lett till ett antal länsstyrelser rekommendationer och flera universitetsuppsatser på ämnet, varav de mest relevanta har granskats noggrant, medan andra har lästs övergripande. Studien av det aktuella lagrummet för behovsbedömningar (stycke 2.2.2 i denna studie) har till stor del utgått från databaserna

Zeteo, Karnov och Lexino. Ett fåtal domslut har genom att söka på *bedömning* och *detaljplan* hittats i den svenska miljööverdomstolens katalog.

Vid övriga sökningar har jag främst sökt på begreppen *behovsbedömning*, *MKB*, *detaljplan* och *bedömningsmetod*. Syftet med delstudien var att samla information om dagens kunskapsläge, sammanföra möjliga bedömningsmetoder från olika studier, samt bilda en uppfattning kring påverkansbedömningars kontext.

3.1.2 Intervjustudie

En intervjustudie kan utföras på olika sätt, beroende på vilket syfte den fyller. Patel och Davidson (1994) anser att en intervju kan kategoriseras utifrån två dimensioner – standardisering och strukturering. Standardiseringsgraden av en intervju anger hur stort ansvar intervjuaren har för att driva intervjun genom frågor. Ett exempel på en hög standardisering är om exakt samma frågor ställs i alla intervjuer, och i en bestämd ordning, medan en lågt standardiserad intervju bygger på frågor som formuleras under intervjutillfället, och anpassas efter intervjupersonen. Hur strukturerad intervjun är relaterar till hur stort *svarsutrymme* som den svarande har. Vid en hög strukturering kan svaranden enbart välja bland alternativ i sitt svar, medan en ostrukturerad intervju innebär att svarande får maximalt utrymme att svara inom. Om intervjun innehåller öppna frågor beror graden av struktur på hur frågorna ställs. Ett förtydligande exempel på olika intervjutyper ses i figur 6. Kombinationen av strukturering och standardisering ger olika typer av intervjuer med olika användningsområden (Patel och Davidson 1994).



figur 6. Exempel på olika intervjuer och enkäter beroende på hög eller låg grad av standardisering och strukturering (efter Patel och Davidson 1994, s. 62)

Denna intervjustudie ämnade vara semistrukturerad med en låg standardiseringsgrad. Detta för att dess syfte i studien var att samla in material till en kvalitativ analys av den metod som svaranden uppger att den använder. Patel och Davidson (1994) anser att den som utformar intervjun bör lägga stor omsorg på att bestämma frågornas ordning och formulering. Studien skall utgå från studiens problemformulering, vilket skall påverka vilka frågor som ställs. I vilken ordning frågorna ställs är av stor vikt för studien, och en röd tråd bör eftersträvas (det vill säga att intervjuaren bör ordna frågorna efter en lämplig sekvens utifrån intervjuens delområden). *Tratt-teknik* kan användas för att gå från stora, öppna frågor till mer specifika frågor. Även *omvänd tratt-teknik*, vilket naturligtvis innebär det motsatta, kan nyttjas. Det senare är att föredra i fall där intervjupersonen inte förväntas ha en bestämd uppfattning om frågan, eftersom att denna teknik möjliggör för svaranden att bilda sig en uppfattning under intervjuens gång. Intervjuaren skall undvika långa och ledande frågor, negationer, dubbelfrågor och förutsättande frågor. Intervjuaren bör även undvika att använda svåra eller främmande ord, fackuttryck, värdeladdade ord och uttryck som kan ange intervjuarens egen uppfattning.

Förberedande arbete

Inför intervjun kontaktades nio kommuner i Skåne län som, enligt statistik från Boverket (2016a) under 2013–2016 utfört flera MKB för detaljplan. Den geografiska avgränsningen har skett av praktiska skäl, då en fysisk intervju var att föredra. Detta för att möjligheten att avläsa ansiktsuttryck och kroppsspråk antogs förbättra intervjusituationen. Beslutet att enbart kontakta kommuner som utfört en MKB för detaljplan grundar sig på att dessa kommuner antogs ha en metod som kan leda till bedömningen att planen antagits medföra en betydande miljöpåverkan. Två av de kommuner i Sverige som utfört flest MKB på detaljplan enligt samma statistik kontaktades även med en förfrågan om en telefonintervju. Den kontakt som skett innan intervjun redovisas i bilaga A. Ingen annan information om studiens syfte gavs innan intervjutillfället.

Intervjuer

Totalt fyra kommuner svarade att de var intresserade av en intervju, vilka också hölls, en svarade att den inte hade tid att delta inom tidsramen för studien, och en angav att de inte hade möjlighet att delta. Tre kommuner svarade inte alls.

De frågor som användes i intervjuerna presenteras i bilaga B. Kontaktpersonen på varje kommun fick själv bestämma var intervjun skulle hållas, och vem som skulle delta. Varje intervju inleddes med information om studien och intervjun. De första frågorna var neutrala, och handlade om personen som intervjuas. Därefter var frågorna kategoriserade efter de olika områden som studiens frågeställningar utgår ifrån, och i varje kategori användes den omvända tratt-tekniken för att möjliggöra för svaranden att reflektera över vad den berättat innan den beskriver sina personliga upplevelser. Avslutningsvis gavs möjlighet att göra tillägg, om personen ansett att ett beröringsområde missats. Under hela intervjutillfället fanns möjligheter att intervjuaren ställde följdfrågor, och den intervjuade hindrades inte från att sväva ut i sitt resonemang.

Intervjun följde en på förhand framtagna intervjumall, vilken bestod av 29 delfrågor fördelade på 21 huvudfrågor. Två delfrågor om utgångspunkten i bedömningen tillkom efter intervjun med kommun 76, och ställdes således inte till denna. Längden på intervjuerna varierade mellan 29 och 62 minuter, beroende på hur uttömmande svar som gavs. Själva intervjuerna hölls vid ett tillfälle per kommun, någon gång mellan 10 och 24 oktober 2017. Intervjuerna registreras genom att ljudet under själva intervjun spelades in.

Bearbetning

Resultatet av intervjuerna bearbetades kvalitativt med syftet att leda till djupare kunskap än vad som kan erhållas från en kvantitativ bearbetning. Ambitionen var att kunna skapa förutsättningar för en helhetsanalys av de svarandes upplevelse av metoder. När intervjuerna transkriberats, och det viktigaste från svaren identifierats, samlades svar från de olika intervjuerna ihop utefter vilket ämne respektive utdrag behandlade. I denna process söktes samband mellan vad som sagts i intervjuerna. Detta arbetssätt kan anses vara induktivt.

3.1.3 Enkätstudie

Enkätstudiens främsta roll i detta arbete är att ge en överblick av vilka metoder som används för påverkansbedömningar i kommuner idag. Enkäten gjordes med hjälp av tjänsten Google Forms, och var dynamiskt utformad, så att svaranden leddes till olika frågor beroende på vad den svarat. På så sätt var ambitionen att minimera risken att svaranden tvingades ta ställning till irrelevanta frågor.

Förberedande arbete

De modeller som svaranden i enkäten kunde välja mellan bygger på vad litteratur- och intervjustudierna kommit fram till (se stycke 2.4.4). Enkäten ämnade även undersöka hur rekommendationer och lagstiftning implementerats i de metoder som används samt samla information om svarandes attityd gentemot behovsbedömningen. För att minimera efterarbetet ställdes främst frågor som gick att svara på genom att kryssa i en eller flera svar. Detta blev tydligast i enkätstudiens *attitydfrågor*, i vilket svaranden kryssar i vad den anser om en fråga utifrån färdiga svar på en skala. Alternativen var i dessa fall anpassade för att hantera *centraltendensen*, vilken innebär att människor tenderar att oftare svara mittenalternativet på en skala (Patel och Davidson 1994). Därför fanns ett udda antal alternativ för frågor där svaranden kan vara neutralt ställd, medan svaranden i andra åsiktsfrågor ”tvingades” avgöra om hens åsikt lutade mer åt det ena eller andra hållet.

Enkäten

En länk för att fylla i enkäten skickades digitalt till samtliga kommuner i Sverige. I fall där en specifik mailadress till kommunens planavdelning kunde urskiljas snabbt, skickades länken till denna adress, men i allmänhet skickades den till kommunens informationsdisk med förfrågan om att meddelandet skulle vidarebefordras till plankontoret. Detta första mail, med

en begäran om att fylla i enkäten, sändes ut 30/10 2017. Varje svarande kunde uppge vilken kommun den svarade för, vilket nyttjades när påminnelsen skickades ut den tionde november. Den sändes alltså endast till de kommuner som inte angett att de svarat. Påminnelsen skickades till samma mailadress som ursprungsutskicket. I fall där ärendet fått ett diarienummer skrevs detta med i påminnelseutskicket.

Enkäten är konfidentiell, det vill säga att information om vilken kommun som svarat vad enbart används för att göra statistiska analyser inom denna studie, och de enskilda svaren kommer inte spridas till utomstående. Det sista svaret som registrerats i tid för att räknas med i studien inkom den sjuttonde november 2017.

Enkäten bestod av frågor på följande områden:

- Hur vanligt det är att kommuner gör behovsbedömningar på detaljplaner
- Om extern part (utanför kommunen) utfört bedömningar, och i så fall av vilken anledning detta skett
- Vem som utför behovsbedömningen.
- Vart bedömaren vänder sig vid osäkerheter.
- Vilken metod som används. Vid denna fråga förklarades de olika metoderna övergripande, och om svaranden var osäker på vilken metod som passade hans kommun fanns en ”guidningsmodul”, som genom ett antal tvåvalsfrågor ledde fram till vilken metod som mest liknar den som används inom kommunen.
- Vilka aspekter som ligger till grund för bedömningen och hur dessa nyttjas och vägs mot varandra.
- Vilka åsikter svaranden hade om metoden.
- I fall där påverkansbedömning inte skedde fick svaranden ange anledningen till detta.

För vissa frågor fanns möjlighet till egna, kvalitativa svar. Men enkäten var medvetet utformad för att minimera dessa. Exakt uppbyggnad av enkäten finns visualiserad i bilaga C.

Bearbetning

Efter den sjuttonde november importerades svaren till ett Excel-ark för vidare bearbetning. Insamlade data kategoriserades utefter vilken metod som svaranden uppgett att den använder i fall där en skillnad mellan metoder söktes.

Om kommuner har en gemensam planavdelning räknades ett svar från någon av dessa räknas som ett svar från samtliga inom samarbetet. I fall där flera svar kommit in från en och samma kommun vägdes dessa mot varandra utifrån vem av de svarande som ansetts ha stort erfarenhet för att kunna besvara respektive enkätfråga.

Till studiens analys genomfördes ett antal aspektanalyser, vilka tog två datamängder från enkäten och korrelerade dessa till varandra för att på så sätt undersöka om det fanns ett samband. I analyser där Boverkets, eller annan, statistik för kommuner används har endast de svar från svaranden som uppgett kommuntillhörighet kunnat användas. Resultatet av dessa presenterades i studiens bilaga F och diskuterades i analyskapitlet.

3.2 Metodreflektion

All forskning bedrivs utifrån bestämda paradig och teoretiska föreställningar om vad som är viktigt, intressant och relevant. Detta påverkar hur studier läggs upp och vilka antaganden och utgångspunkter som lyfts till granskning i bedömningen. När insamlat material skall tolkas vinner forskningen i legitimitet och trovärdighet om tydliga kriterier för slutsatsdragning presenteras och diskuteras. Argument måste läggas fram för hur material skall se ut för att en viss slutsats skall dras. Syftet är inte att ”skriva läsaren på näsan”, utan att skapa en möjlighet för läsaren att förstå studiens tolkningskriterier (Bjereld et al. 2009).

Gällande litteraturstudien bör en reflektion främst ske kring dess validitet, vilket är ett mått på i vilken utsträckning undersökningen verkligen granskar det som avses undersökas (Bjereld et al. 2009). Mängden litteratur för att beskriva möjliga metoder för behovsbedömningar har varit begränsad. Istället har arbetet kompletterats med teori som hanterar bedömningar i MKB. Detta sänker litteraturstudiens validitet. I litteraturstudiens andra avseenden (att samla information kring olika perspektiv på miljöfrågan och samla information om rekommendationer och ramverk från myndigheter och juridiska dokument) kan en acceptabel validitet anses finnas.

Studien har även inbegripit en kvalitativ intervjustudie. Sådana har styrkan att såväl den som intervjuar som svaranden har möjlighet att ställa följdfrågor om det skulle råda osäkerhet om definitionen av begrepp eller uttryck. Dock kan den påverkas av *attributionsteorin*, vilket innebär att motiv bakom agerande tolkas olika beroende på vad en anser om den andra människan. Bjereld et al. (2009) menar att styrkan av denna minskar om personer är medvetna om effekten. De påpekar även att det finns en möjlighet att frågornas placering i en studie påverkar de svar som ges, genom att intervjupersonen tenderar att ha en konnotation till vad som tidigare sagts i intervjun. Detta är svårt att motverka, men kan sägas ha använts när intervjustudien lagts upp efter den *omvända tratt-tekniken*.

Under och efter intervjusituationen gör forskaren bedömningar av svar och observationer, i vilka olika typer av bedömningsfel kan uppträda. En standardiserad intervjuteknik kan motverka detta och öka studiens reliabilitet. Även att intervjun spelats in och granskats i efterhand har inneburit en högre reliabilitet än om så inte varit fallet.

Vid presentationen av intervjustudiens resultat användes en metod som kallas för *sammanhållen fallbeskrivning*. Enligt Nylén (2005) innebär detta att de data som valts ut har gjort detta för att vara analysförberedande.

Kvantitativa studier, såsom enkätstudier, bygger på att kvalitativa antaganden har gjorts. Om dessa bakomliggande kvalitativa resonemang inte förklaras tydligt för svaranden i en enkät, finns en risk att svaranden definierat sitt svar som något annat än vad forskaren sedan tolkar svaret som. Exempelvis kan svaranden ha uppgett att den nyttjar en viss metod, utifrån de alternativ som funnits tillgängliga, men om forskaren presenterat en tydligare definition av metodalternativen hade kanske ett annat svar uppgetts. Denna problematik har hanterats på två sätt i enkätstudien – dels har de mer komplexa metoderna förklarats övergripande i enkäten och dels har svaranden haft möjlighet att nyttja guidningsmodulen. Om svaranden inte ansett att guidningsmodulen lett fram till korrekt resultat har det funnits möjlighet att beskriva den metod som används.

Reliabilitet kan beskrivas som hur mätningar i en studie utförts, och kan kopplas till om resultaten är kongruenta (om en annan forskare skulle komma fram till samma sak). Detta testas genom att låta någon annan genomföra samma studie, använda olika analysverktyg som ska leda till samma resultat, eller genom att upprepa mätningen eller intervjun och jämföra resultaten (Bjereld et al. 2009). Inga av dessa metoder har kunnat genomföras, vilket innebär

att det råder en oklarhet kring studiens reliabilitet. Studien hade kunnat inkludera en dokumentgranskning av behovsbedömningar hos kommunerna för att kontrollera reliabiliteten, men ett problem med detta är att äldre behovsbedömningar inte skulle kunna användas för denna analys; då kommuner kan ha bytt eller utvecklat sin metod mellan dokumentets upprättande och när enkätstudien genomfördes.

Enkätmetoden är den metod som innebär minst möjlighet att kontrollera tillförlitlighet i förväg. Detta motverkas genom tydliga instruktioner och en logisk struktur på enkäten. Följande gäller för validitet och reliabilitet (Patel och Davidson 1994):

- Hög reliabilitet är ingen garanti för hög validitet
- Låg reliabilitet ger en låg validitet
- Fullständig reliabilitet är en förutsättning för fullständig validitet

3.3 Etik

Det är viktigt att reflektera över en studies etiska förhållningssätt, och lyfta hur detta hanterats genom arbetet med att komma fram till dess slutsats. För att motivera intervjuade att vara så uppriktiga som möjligt under intervjun lovades dessa att de skulle vara anonyma i studiens rapport. Inspelningen av samtalet skedde med deras medgivande, och de fick information om att deras röster, vid en eventuell utlämning av intervjuerna, skulle förvrängas. Kommunerna som de representerar nämns av samma anledning inte vid namn, utan beskrivs utifrån geografiskt läge och hur många MKB som utförts på en detaljplan. Svaranden beskrivs i övergripande ordalag för att möjliggöra för läsaren att sätta svaranden i en kontext, men samtidigt utan att röja vem som svarat. Detta underlättas av att beskrivningen av svaranden och dess kommun kan appliceras på flera individer. Alla personuppgifter i studien har hanterats konfidentiellt – forskaren har känt till vem som svarat vad, men lämnar ej ut denna information till utomstående.

När personen fått förfrågan om intervju eller deltagande i enkätstudie har hen fått nödvändig information om studiens syfte, samt vad medverkan kommer att innebära. Det har framgått att medverkan varit frivillig och att de uppgifter som lämnats endast används för syftet med denna undersökning.

Samtliga intervjuade personer gav samtycke till att intervjun skulle spelas in, och de svarande fick möjlighet att förtydliga sina åsikter och vad den uppgivit i slutet av respektive intervju. Svaranden har även informerats att studiens resultat kommer bli en offentlig handling efter att studien godkänts.

Det bör även poängteras att studiens resultat från intervjuer och enkät enbart utgår från vad svaranden uppgett i intervjuerna – forskaren vet inte mer än det som har sagts. Såväl svaranden på enkäten, som intervjuade personer har givits möjlighet att ta del av studiens resultat och slutsatser.

3.4 Studiens kvalitet

För att göra en bedömning av hur metoden bidrar till studiens kvalitet bör följande frågor lyftas (Patel och Davidson 1994):

- Hur relaterar metoden till studiens syfte? Bidrar den till att klargöra problematiker; peka på konfliktlinjer och leder den till resultat som sätter frågeställningen i annat ljus?
- Används väl avvägda begrepp som fångar in relevanta fenomen?
- Bidrar den till att belysa orsaksmekanismer?
- Är den en grund för precision i resultaten?
- Har forskaren kontroll över sin metod, eller låter hen sig drivas av metoden?
- Hur hanteras källor i metoden?
- Vilket material lyfts upp för granskning? En så komplett bild av verkligheten som möjligt bör eftersträvas och problemet bör belysas ur flera synvinklar.

När en reflektion kring enkäter görs bör man granska följande (Furtenbach u.å.):

- Är urvalet slumpmässigt?
- Har tillräckligt många svarat?
- Vilken felmarginal finns?
- Är de frågor som ställts värdeladdade?

Som ses i figur 5 har metoden utarbetats med syfte att relatera till de olika frågeställningar som finns i studien. Att tre metoder använts i samma studie motiveras med att det saknats en övergripande undersökning, och varje delmetod har förutsatt de andra. Intervjustudien och kapitlet om studiens kontext syftar till att skapa en möjlighet till kritisk granskning av studiens resultat. Många av de begrepp som använts har lånats från MKB-världen, eftersom att denna relaterar till påverkansbedömningar. Intervju- och enkätstudien har utformats för att försöka finna orsaksmekanismer, samtidigt som de inte skulle vara alltför omfattande. Det finns alltid en risk att begrepp har missuppfattats, men detta har i största mån försökt undvikas genom att möjliggöra för intervjuade personer att be om förtydliganden och att svarande på enkäten kunde dels nyttja guidningsmodulen, dels kontakta mig med frågor. De som svarar antas ha koll på sitt område och vara relevanta för studien. Ingen vidare bakgrundscheck har gjorts på de svarande mer än att de fått uppge sin position och erfarenhet av att göra behovsbedömningar. De frågor som ställts anses vara relaterade till studiens syfte och problemformulering.

Enkäten gick ut till samtliga kommuner i Sverige. Således har inget slumpmässigt urval gjorts. Detta kan resultera i en skevhet i svaren, då det inte kan uteslutas att kommuner med en viss egenskap i större grad tenderar till att svara på denna typ av undersökningar. SOM-institutet (2017) uppger att man nu förväntar sig färre enkätsvar än tidigare för att en studie skall anses ha fått ett gott underlag. Idag anses studier med en svarsfrekvens under 50 % ha ”mycket stora legitimitetsproblem”. SOM-institutet räknar med att 50–60 % svarar på deras enkäter. Kvalitet kan höjas genom en bortfallsanalys och om undersökningen gjorts flera gånger tidigare.

Studiens felmarginal relaterar till att olika ord och uttryck kan ha olika innebörd för svarande och forskare. Detta har motverkats genom att forskaren försökt vara tydlig med definitioner av exempelvis metoder, men detta kan fortfarande anses vara en av studiernas främsta felmarginaler.

Frågorna i studie har formulerats med intentionen att vara så neutrala som möjligt, och under intervjutillfällena var intervjuaren medveten om möjliga risker med att visa egna åsikter kring de svar som ges.

Generaliserbarhet

Intervjustudier är alltid begränsade till att representera de som svarat på intervjun. I viss mån kan resultaten anses omfatta en viss grupp, om de intervjuade bedöms representera denna. Studiens generaliserbarhet bygger istället på de svar som fåtts in genom enkätstudien, då denna sänts ut till alla Sveriges kommuner. Vilka slutsatser som kan dras av denna relaterar dock starkt till hur många som svarat, och vilka som svarat.

4 Resultat

I detta kapitel presenteras den information som framkommit genom de intervjuer som hållits och den enkät som skickats ut till kommunerna. Eventuella svar som anses svårtolkade introduceras och det viktigaste från varje figur omnämns. Först presenteras intervjustudiens resultat utifrån en tematisk indelning av svaren, vilken skett efter att intervjuerna transkriberats. Enkätstudiens resultat är disponerat så att en röd tråd skapas mellan svaren.

4.1 Intervjustudien - erfarenheter och åsikter

Nedan presenteras de saker som framkommit i intervjuerna och anses vara relevanta för studiens frågeställningar. Direkta citat är numrerade med romerska siffror för att jag på så sätt ska kunna referera till dem i arbetets analys och diskussion. En sammanfattning av alla numrerade citat hittas i bilaga D. De svarande från varje kommun beskrivs i studiens bilaga E, och varje kommun har fått ett identifikationsnummer. Detta nummer är helt slumpartat och syftar till att anonymisera de svarande. I vissa fall står kommunens identifikationsnummer i parentes som referens. Intervjun med kommunerna 76, 164 och 176 hölls i respektive kommuns stads- eller kommunhus på en plats som svaranden valt. Intervjun med kommun 39 hölls via telefon. Samtliga kommuner fick själva besluta om vem och hur många som deltog i intervjun. Enbart kommun 76 valde att mer än en person deltog i intervjun. Här deltog två personer. Samtliga svaranden arbetade på plankontor, förutom svaranden från kommun 176, vilken arbetade som miljöstrateg.

4.1.1 Syfte med behovsbedömningen

På frågan om vilket syfte som kommunen och svarande kan se med en behovsbedömning (förutom att det krävs en bedömning enligt lag) lyftes följande punkter:

- Behovsbedömningen är ett hjälpmedel för att avgöra om det går att anta att betydande miljöpåverkan föreligger (39, 176), och i så fall avgöra hur stor denna påverkan blir (39). Bedömningen lyfter tydligt fram detaljplaner som kan antas innebära en betydande miljöpåverkan (176).

- Att ha en väl genomtänkt metod förenklar bedömningen av planen (176) och underlättar för planhandläggaren att göra ett så bra förslag (till detaljplan) som möjligt (76).
- Själva metoden som används kan ”stolpa upp vad som behöver utredas” på ett strukturerat sätt och garanterar att en komplett bedömning sker. Svaranden poängterar att denna information även kan användas för planer som inte kommer kräva en MKB, och bedömningen är således ett stöd för att motivera utredningar för detaljplanearbetet (39, 164). Detta belyses i intervjun med kommun 76:

”När man börjar med behovsbedömningen har man ju en tanke om hur det kommer att gå, vanligtvis. Så egentligen är det att man vill ha argument för det, antingen åt det ena eller det andra hållet. Men det som är bra då när man tvingas grota ner sig i det så uppkommer det kanske andra aspekter också som inte hade uppkommit om man inte hade fört resonemanget. ... Och över huvud taget att man tvingas att kolla på allting i ett tidigt skede, jag tror att det är det allra viktigaste. Och då har ju denna enkla varianten samma effekt – att man i alla fall uppmärksammar att det här borde vi kolla vidare på.”

(I)

- Det anses positivt att göra denna genomgång tidigt i planarbetet, då ”man sätter det på pränt tidigt i processen”, och kan därmed anpassa arbetet efter behovsbedömningens resultat (39). Bedömningen kan även agera underlag för hur pass omfattande en MKB bör vara (176).
- I fall där bedömningen resulterar i att planen antas ha en negativ miljöpåverkan, kan dokumentationen användas för att argumentera för det utökade planarbete som krävs. På så sätt kan miljöproblem som inte tidigare varit kända på platsen tydliggöras (176).
- Bedömningen leder även till en ökad transparens i planarbetet för såväl politiker som vill veta vad som sker som för exploatörer som vill veta grunden till bedömningen varför en MKB behövs (164). På lång sikt gagnas exploatören, då ett väl grundat beslut minskar risken för överklagan, och ökar på så sätt chansen att utvecklingen blir verklighet (76). Bedömningens dokumentation kan även informera allmänhet om vilka frågor som kommunen beaktat inför beslutet om den antagna påverkan (39, 176).

Att bedömningen även genomförs för mindre planändringar kommenterar svaranden från kommun 164 så här: ”Ibland muttrar man över checklistan, men det är ju inte något betungande egentligen. Det går ju snabbt att fylla i den. Det är ju mycket formalia, liksom.... Det är ju en säkerhetskoll... har man den checklistan så hjälper det ju.” (II)

Även kommun 39 utför en komplett behovsbedömning på alla planer och konstaterar att det ofta går ganska snabbt och lätt, men de anses inte lika viktiga som för större planer om det från början är tydligt att de inte kommer innebära en betydande miljöpåverkan.

4.1.2 Bedömningsprocesser som framkommit i intervjuer

Metoder

Samtliga intervjuade kommuner använde en form av checklista för sin behovsbedömning. Kommun 39 går igenom listan och låter anställda med olika kompetens tycka till inom sin expertis. I den mall som används står att ”i dom fall som båda vänsterspalterna bli ikryssade innebär planen sannolikt en betydande miljöpåverkan”, men svaranden uppger att tjänstepersonen ändå gör en bedömning om det räcker för att anta betydande miljöpåverkan. Denna bedömning utgår då ifrån ”sunt förnuft” och rimligheten i att kräva en MKB och utökat planförfarande för planen.

I kommun 76 finns en checklista som utarbetats på plankontorets initiativ utifrån de behov de sett. Listan används på ett liknande sätt som i kommun 39 – planhandläggaren skapar sig först en ”övergripande känsla av var det är problematiskt” och vilken expertis som krävs för bedömningen. Sedan hålls ett internt möte om planen med sakkunniga inom kommunen, vilka därefter kan påverka bedömningen. För frågor som handläggaren behöver hjälp med sker en utförlig kommunikation, medan det som anses som mindre viktiga frågor för planen bara stäms av med den sakkunniga. Slutbedömningen görs i samarbete med kommunens ”MKB-grupp”, vilken ofta består av miljökontoret. Enligt de instruktioner som finns för checklistan ska planen antas ha betydande miljöpåverkan om minst en aspekt visar på detta. Men även där inte så är fallet görs en avvägning mellan allmänhetens intresse och dess informationsbehov; storleken på området och hur länge planen behandlats, vilket kan leda till att en MKB ändå kan anses vara befogad. Vid vidare diskussion om mallen säger svaranden att ”den är lite komplicerad, den skulle säkert kunna göras enklare.” (III)

Checklistan i kommun 164 är uppdelad i tre kapitel – platsen, planen och påverkan. Svaranden betonar att trots en ganska tydlig checklista är bedömningen i slutändan subjektiv för när en påverkan skall anses vara betydande. Hen säger att:

”sen, betydande miljöpåverkan. Ja, alltså. När man då säger ja, då ska man ju då formellt sett göra en MKB, sen så kan man ju säga att det får ju alltid nån form av miljöpåverkan. Vad är betydande, då? Och det kan man ju svaja lite på det och känna att det är klart att det får en miljöpåverkan om du bygger på en åker, men är det en betydande påverkan för massa andra intressen? Då kanske man ska göra en riktig MKB.”

(IV)

När svaranden hanterar behovsbedömningen görs den ofta innan ett startmöte med intressenter för att på så sätt veta vilka frågor som bör diskuteras. På frågan hur processen ser ut om en aspekt som egentligen borde lett till att planen ansågs innebära en betydande miljöpåverkan har undervärderats säger svaranden att ”man få skriva en bra motivering” och betonar vikten av att aspekten inte skall ”tappas bort” i utredningsarbetet; ”man brukar känna ganska tydligt om det är något som har en betydande miljöpåverkan. Och då ska man ju egentligen göra en MKB.”

(V)

Kriterierna i checklistan som används av kommun 176 baseras på miljöbalken, men svaranden känner inte till ursprunget till mallen. Hen anger att det inte har hållits någon utbildning för de anställda på kommunen i hur listan skall tolkas. Däremot sker det alltid en diskussion kring miljöpåverkan under planarbetet för varje plan. Det har funnits planer där svaranden (som arbetar som miljöstrateg) haft en annan åsikt än plankontoret om betydande miljöpåverkan. Hen beskriver planavdelningens uppgift som att se till att planer genomförs som politiken vill det, vilket styr dess åsikter och agerande i frågan. Efter en diskussion nås en slutsats, som inte alltid resulterar i konsensus. Denna oenighet anses bygga på en oklarhet i vad som är en betydande miljöpåverkan.

Utförare

I kommun 39 organiseras bedömningen av planhandläggaren, men det är vanligt att såväl kommunekologer, trafikplanerare och personer från miljökontoret kopplas in för deras specialistkunskaper. En liknande rollsammansättning finns hos kommun 76 och 164. Svaranden från den senare menar att bedömaren efter ett tag får alltmer eget kunnande i vad som krävs av en behovsbedömning: ”Sen så blir man, så att säga, expert på att gissa rätt efter

ett tag. Man får ett hum om hur saker brukar fungera.” (VI)

Hen menar även att ”många kommuner trevar lite [med MKB-arbete] och känner att ’Gud, vad skönt’ att bara så, köp in det, få det gjort riktigt ordentligt, för man gör det så sällan att man famlar lite där ibland.” (VII)

På kommun 176 begränsas arbetet ofta till två personer – planarkitekten går först igenom behovsbedömningen och stämmer sedan av den med miljöstrategen. Om det blir diskussioner kan frågan tas upp med överordnad chef.

Informationskällor

När bedömningen skall göras anger kommun 39 och 76 att man utgår från tidigare genomförda utredningar och inventeringar och båda uppger att i fall där oklarheter föreligger finns en möjlighet att en inventering eller utredning kan göras för att på så sätt fylla i kunskapsluckor. Svaranden från kommun 39 har inte varit med om detta, men anser att det kanske skulle behöva göras i fall där en fråga väger mellan betydande miljöpåverkan eller ej. Svaranden från kommun 76 anser att i sådana fall hade utredningen kanske behövts senare i planarbetet ändå, och då har behovsbedömningen tidigt pekat ut behovet av sådant underlag.

Jämförande punkt

När en bedömning görs jämförs det som skall bedömas ofta med något annat, och därför fanns en fråga om vad kommuner använder som *jämförande punkt* i bedömningen.

Svaranden från kommun 164 anger att hen utgår från dagsläget och gör därefter ”kvalificerade gissningar” kring hur utvecklingen kan se ut. Hen anser att ”annars gör man inte riktigt sitt jobb”, men samtidigt betonas svårigheten i detta: ”tio år framåt i tiden gäller inga planer jag gjort, nästan ... Det är väldigt svårt för kommunen att hålla en linje Vi gör ju trots allt bara planer, sen är det privata exploitörer som bygger; vi bygger ju inte ... Så vi får ju försöka göra prognoser.” (VIII)

I kommun 176 har inte den jämförande punkten diskuterats, men svaranden tror att plankontoret tidigt har en uppfattning av vilken typ av verksamheter som kan ha en betydande miljöpåverkan och påpekar att såväl olika avdelningar, som individer, kan ha olika utgångspunkter för vad den jämförande punkten innebär:

”Jobbar man med planarbetet så har man ju erfarenhet av en viss typ av plan som man har jobbat med [i] kanske många år, och kan då tycka att ’den tar ju ändå hänsyn till mer miljöaspekter än dem tidigare man har jobbat med’, men

miljöstrategiskt så är det väl uppenbart att det mesta vi bygger har en miljöpåverkan, frågan är var man ska sätta gränsen till när det faktiskt är betydande när det visar sig att det mesta vi bygger får betydelse i ett större sammanhang.”
(IX)

På frågan om hur miljöaspekternas vägs i planeringsprocessen säger hen att “vi utgår från att försöka undvika det värsta i förhållande till vad man vet att man har gehör för inom kommunen.”
(X)

Metodens ursprung

Den checklista som används i kommun 76 är relativt nyligen implementerad. För bara något år sedan användes en betydligt mer kvantitativ checklista, vilken omarbetats på initiativ från planhandläggarna. Innan dess fanns ingen tydlig metod. Checklistan har inspirerats av Ekerö kommuns mall, vilken beskrivits i stycke 2.2.4.

Hos kommun 164 finns en *rutingsgrupp*, vilkens arbetsuppgift är att utarbeta formalia. Mallen uppdateras efterhand och anpassas efter relevanta aspekter.

Åsikt om metoden

Svaranden från kommun 39 tycker att deras checklista är ”lite komplicerad”, då det handlar om att bedöma effekters omfattning, sannolikhet, betydelse och komplexitet. De anser även att dess omfattning kan vara för stor när det gäller enkla planer där det från början är tydligt att de inte kan anses ha en betydande miljöpåverkan.

Även svaranden från kommun 76 beskriver sin checklista som ”ganska så omfattande”. Trots tydliga hänvisningar anses det att det inte är helt klart var vissa aspekter skall placeras när de passar på flera ställen. Den ena svaranden säger att:

”det är ju ganska tungt, vilket, det är ju på gott och ont att den är så omfattande för det är svårt att komma framåt också. Sen märker man att allting man gör i behovsbedömningen kan man dra nytta av i planbeskrivningen i nästa skede och även då, eventuellt, i en kommande MKB. Så det är ju absolut inte ogjort arbete. Men ibland kan det kanske upplevas så eftersom den är ganska omfattande.”
(XI)

Svaranden på kommun 164 anser att metoden med en checklista fungerar ganska väl. Hen säger att man istället för att göra MKB lägger in arbeten i planhandlingarna. De anställda på planavdelningen utbildas kontinuerligt inom miljöområdet. På svarandens tidigare arbetsplats

(i en annan kommun) användes en ”rörigare” metod – där skrevs en rapport utifrån tidigare definierade frågor (i detta arbete kallas denna modell *tematiskt resonemang*).

Behovsbedömningens förhållande till planprocessen

Samtliga intervjuade tjänstepersoner anger att behovsbedömningen görs tidigt i planprocessen; ofta i samband med att planuppdraget startar. På kommun 39 sker dess samråd parallellt med planförslaget i fall där kommunen känner sig säker på att planen inte kan antas innebära en betydande miljöpåverkan. I annat fall sker ett tidigt samråd enbart för bedömningen, innan detaljplanens samråd.

Svarande på kommun 79 anger att bedömningen efter uppstart revideras efterhand som planarbetet fortskrider. Hen nämner dock fall där handläggare missat att göra en bedömning, och där detta upptäckts först när planens granskningsförslag förbereddes. Vid planstarten upprättar kommunen ett PM, vilket beskrivs som en övergripande ”miniutredning” (en mindre utredning om planens miljökonsekvenser) för uppdraget med syfte att identifiera kunskapsluckor och möjliga problem kopplade till planen. Svaranden berättar:

”Om det är en enklare plan så kan det hända att den görs lite senare just bara för att det ska vara en formalia. Det är ju risken att det kan bli så, men är det något som verkligen är komplicerat, och man behöver den, så görs den ju, då uppmärksammas det då förhoppningsvis tidigt och att man måste börja bearbeta behovsbedömningen och det är ju så klart det bästa när den kommer igång, för att det ska ju så klart ske parallellt så att man då får in rätt saker i detaljplanen och med bestämmelser och så.”

(XII)

När en revidering av metoden skall göras säger svaranden att de ”*brukar ... diskutera det om det inte är något självklart som någon har stenkoll på*”.

Svaranden på kommun 164 anger att hen brukar fylla i bedömningsmallen redan innan ansökan om planuppdraget görs, för att på så sätt få en uppfattning om vilken typ av utredningar som kan krävas, med hänvisning till kostnadsfrågan. När den bedömningen gjorts ligger beslutet fast. Svaranden säger att ”sen är man nog nöjd med det beslutet. Då skulle det vara en väldigt exceptionellt annorlunda ändring av detaljplanen, att hux flux vill man ha en flygplats någonstans på en åker och så, shit, då får man göra en MKB.”

(XIII)

Svaranden har dock aldrig varit med om att detta skett.

Även på kommun 176 sker arbetet med behovsbedömningen under en kort tid i början av planarbetet. Hen säger att ”det är ju inte länge, alltså. Det är ju frågan om en kort del av en

vecka skulle jag säga, innan den är genomgången.”

(XIV)

Hen säger att beslutet om planuppdrag egentligen tagits innan behovsbedömningen färdigställs.

Offentlighet

Kommunerna 39, 76 och 164 anger att bedömningens resultat presenteras som ett sammanfattande stycke i planbeskrivningen och att själva dokumentet ofta inte ingår i planbeskrivningen, men går att begära ut.

Uppföljning av bedömningen

Ingen av de tillfrågade kommunerna har något internt uppföljningsarbete för att kontrollera att bedömningen varit korrekt. Kommunerna 39 och 76 anger att det sker en viss uppföljning i samband med bedömningens samråd med länsstyrelsen, och svaranden på kommun 76 nyttjar stundtals möjligheten att stämna av sin bedömning med länsstyrelsen redan innan samrådet, om det finns osäkerheter.

På kommun 164 är det ovanligt att bedömningen kommer fram till att planen antas medföra en betydande miljöpåverkan, och svaranden anger att om en handläggare kommer fram till detta diskuteras bedömningen med flera på avdelningen. Hen säger att ”oftast så blir det lite att man arbetar runt det genom att lägga in de här utredningarna i planbeskrivningen eller liknande.”

(XV)

4.1.3 Bedömningsprocessens möjliga påverkan på andra processer

Påverkan på plan-MKB

Svaranden från kommun 164 menar att behovsbedömningen kan tydliggöra vilka frågor som är viktiga i fall där en MKB krävs. Hen menar att om bedömningen kommit fram till att aspekter är obetydliga bör dessa inte behandlas av planens MKB. På frågan om olika bedömningsmodeller ger olika förutsättningar för miljönytta hos en MKB svarar hen att det ”bör leda fram till samma sak” oavsett bedömningsmetod.

Svaranden från kommun 176 anser däremot att metodvalet kan vara ganska viktigt, just för att dess underlag kan användas i MKB-processen. Hen nämner dock ett fall där man kommit fram till att en MKB ska göras, men där denna inte granskat planen objektivt. I detta fall hörsammades inte de problem som behovsbedömningens identifierat hos planen i dess

efterföljande MKB. Istället användes planens MKB för att framhäva de positiva följder exploateringen ansågs medföra.

I intervjun på kommun 76 poängteras att en dålig behovsbedömning visserligen kan täckas upp av en väl genomförd MKB, samtidigt sades följande:

”Jag skulle vilja säga att den [bedömningen] spelar [en] väldigt stor roll, för att jag tror att om, för att man gör det mesta av arbetet i behovsbedömningen, om man ska komma fram till att det behövs en MKB så är det i princip bara att det är detta underlaget som ska in i en MKB och bara omarbetas lite grann (...) Det stora arbetet bör vara gjort när man väl kommer så långt.” (XVI)

Svaranden anger att sedan kommunen infört denna, mer omfattande bedömningsmetod, finns nu en ambition att MKB för detaljplaner skall utföras av kommunen själv, snarare än av konsult. Hen säger att: ”Oavsett känns det som att det är i behovsbedömningen som man sätter vilka frågor som kommer diskuteras och vad som behöver föras vidare.” (XVII)

Dock medför detta en osäkerhet hos planhandläggaren om när bedömningen (som enligt den interna rutinen bör utvecklas kontinuerligt under planarbetet) skall läggas i vila för att fokus istället skall hamna enbart på planens MKB, i de fall där en MKB krävs.

Påverkan på verksamhets-MKB

På frågan om en verksamhets-MKB kan nyttja en MKB för detaljplan svarar de från kommun 39, 76 och 176 att de inte varit med om att dessa relaterats till varandra, men de från 39 och 176 ser det som lämpligt för vissa frågor. Svaranden från kommun 164 anger att detta har skett för större anläggningar som planerats i kommunen.

4.1.4 Länsstyrelsens roll

Det har blivit tydligt att länsstyrelsen har en viktig roll för behovsbedömningen, som genom samråd kan påverka vilka frågor som bör lyftas. Ingen uppger dock att länsstyrelsen haft åsikter om bedömningsmetoden som används. Svaranden från kommun 164 berättar att det är viktigt att notera vad länsstyrelsens experter vill få fram i behovsbedömningarna. Hen uppger att det anses viktigare *att* frågor behandlas, snarare än *hur* de behandlas. I intervjun med kommun 39 berättades om ett fall där länsstyrelsen ansåg att planen låg inom ett riksintresse, och att detta gjorde att en kunde anta att planen hade en betydande miljöpåverkan. Kommunen

ansåg att så inte var fallet. Då uppdaterades kommunens utredningar på området, och på så sätt övertygades länsstyrelsen om att gå på kommunens linje.

4.1.5 Alternativa bedömningsätt

I intervjun hos kommun 76 diskuterades nyanser hos resonemang i checklistor, då de nyligen gått från en enklare checklista till en mer resonemangsbaserad lista diskuterades fördelar och nackdelar med dessa metoder. Den äldre hade fördelen att den inte sågs särskilt krävande att genomföra. Svarande B på kommunen hade erfarenhet av en checklista med avslutande resonemang, men såg en fördel med att föra resonemang kontinuerligt för varje tema. Nackdelen med ett kontinuerligt resonemang ansågs dock vara att tiden som grävs för en grundlig värdering kanske inte alltid finns, då planläggaren har flera andra dokument för detaljplanen som också skall upprättas. Svarande A säger att:

”När man funderar på det såhär, när man pratar om det så kanske det skulle finnas två olika, att den här är kanske inte dum, en enklare variant, om man gör den, för vi kan ju ibland bara göra en detaljplan för, i princip, två villatomter. Och då kanske, att sitta med den här då (...) det kan nog upplevas som slöseri med tiden. Och då är det risk att man nästa gång inte lägger lika mycket energi på den.” (XVIII)

Svaranden i kommun 176 föreslår att ett alternativt sätt att göra bedömningen skulle kunna vara att låta utforma planen även utefter ett *optimalt hållbarhetssynsätt*, det vill säga hur planen skulle se ut om den var så hållbar som möjligt ur ett helhetsperspektiv. Detta skulle sedan planförslaget jämföras emot.

4.1.6 Viktiga aspekter i planeringsarbetet

I intervjun hos kommun 176 reflekterade svaranden över tjänstepersoners möjligheter att arbeta med miljöfrågor för kommunen, och konstaterade att miljöarbetet är relaterat till hur mycket pengar som kommunen vill lägga på det. Att posten som miljöstrateg är på halvtid ger begränsade möjligheter att arbeta med miljöaspekter. Svaranden menar att varje plan som utfärdas av kommunen riskerar att överskrida någon miljö kvalitetsnorm, åtminstone om en ser den i samverkan med andra planer. Hen menar även att vattenfrågan börjat lyftas inom kommunens arbete, vilken tidigare inte hanterats i planeringen.

Svaranden på kommun 164 menar att miljöfrågan tangerar alla planer, men syftet med att göra en MKB är att skapa en djupare miljöanalys. Hen menar att miljöaspekter som inte

ansetts vara betydande inkorporeras i planhandlingen skulle kunna vara ett eget dokument i form av en ”lätt” MKB. Det anses föreligga en möjlighet att handläggare kan komma fram till olika slutsatser i behovsbedömningen beroende på intresse, men svaranden tror att de flesta handläggare kommer fram till samma sak. Hen vittnar dock om att ett ”generellt problem är att man analyserar ganska mycket i en plan, och sen läser folk inte det, tyvärr.” (XIX)

En liknande upplevelse finns hos kommun 76, där svaranden säger att hen ”tror inte ens att någon annan vet om att vi gör dom [behovsbedömningarna]. Förutom dom som är involverade i MKB-arbetet. Men dom har sina särintressen, så där sitter vi då som ska avgöra vilket särintresse som ska gå före det andra. Så dom (...) bryr sig ofta inte om helheten, om det blir en MKB eller inte, utan dom vill bara att sin fråga ska uppmärksammas och hanteras på rätt sätt.” (XX)

Subjektivitet & svårigheter

I såväl intervjun hos kommun 76 som hos 176 lyftes problematiken i att bedömningen, trots allt, är subjektiv. Kommun 76 försöker avhjälpa detta genom att kontakta experter för frågor där en själv saknar kunskap, men samtidigt säger svaranden:

”Så vi har en ganska stor påverkan i detta läge, kan man ju säga. Att man kanske har vissa saker som man själv brinner för som man lägger lite extra krut på eller just i det läget så, vi har ju Länsstyrelsen också som nu jobbar mycket med dagvatten och VA-frågor och skyfallshantering och klimatanpassning och så. Då kan det ju bli att, bara för att man vet hur omvärlden kommer titta på det; kommer man också lägga extra krut på dom frågorna.” (XXI)

Planavdelningen arbetar aktivt med att skapa samsyn kring vissa begrepp, för att på så sätt öka sannolikheten att handläggare gör liknande bedömningar. På frågan om behovsbedömningen kan resultera i olika bedömningar av behovet av MKB, beroende på utförare svaras:

”Jag tror det! Vi har olika ingångar (...) Det kan dels komma från utbildningen, men dels från personliga utgångs[-punkter] och yrkeslivserfarenhet (...) Alltså det kan man ju säga att det hade kunnat bli, men i många fall (...) har jag redan vetat innan att det kommer bli en MKB, exempelvis för en camping där det ska göras en MKB.” (XXII)

Frågan om att avgöra vilka intressen som väger tyngre i behovsbedömningen anses vara svår, och i detta sammanhang har bedömningsmallen en stöttande funktion. Planhandläggarens

uppdrag beskrivs som att ”få igenom detaljplanen, på bästa sätt”, med betoning på att få igenom den. Svaranden anser att en måste se till att en känner sig bekväm med beslutet, och i annat fall ”gå igenom det” igen tills ett sätt att hantera en viss fråga identifieras.

Svaranden från kommun 176 menar att en av svårigheterna med bedömningen är att det inte finns något tydligt krav för vad som är en betydande miljöpåverkan. I detta hänseende anses även miljö kvalitetsnormer vara svåra att applicera på en detaljplan. Ett exempel som lyfts är att en plan möjligen inte själv överskrider ett miljö kvalitetsmål, men den bidrar till en gradvis påverkan som slutligen kan ha en negativ miljöpåverkan. Planen kanske inte överskrider en norm inom sina begränsningar, men däremot i ett större perspektiv. Hen lyfter problemet med den kultur som finns kring planering av städer:

”Utifrån [det] miljöstrategiska perspektivet så vill vi ju titta på de kumulativa effekterna också, men det är ju ur en tradition av att man har sett på (just) bara den här planen för sig som det blir svårt att bryta det mönstret.” (XXIII)

Men denna syn på planer anses även finnas hos politiker: ”Politiken vill ha fram planen och att man bara fixar omständigheterna runt omkring, så att planen kan genomföras precis som man hade tänkt sig.” (XXIV)

Kommun 76 angav även att bedömningen kan resultera i ett beslut som planeraren inte förutsett. Hen säger:

”Man måste ju själv känna att det är ett bra beslut för annars så kan man ju inte gå vidare med... För då får man ju kanske göra... alltså gå igenom det tills man liksom hittar ett bra sätt att hantera en viss fråga. Sen blir det kanske inte alltid som vi tycker och så får man hantera det också.” (XXV)

Angående vad som inom planeringen anses vara hållbart menar svaranden från kommun 176 att man traditionellt utgått från vad som företagsmässigt är hållbart, eftersom att monetära medel varit lättast att mäta. Men om en tittar ur ett samhällsekonomiskt, eller miljöekonomiskt perspektiv skulle en kanske agerat annorlunda.

4.2 Enkätstudiens resultat

I detta avsnitt presenteras svaren som kommit in från enkätstudien. Dessa visar på vilka metoder som används av kommuner för att bedöma om en detaljplan kan antas innebära en betydande miljöpåverkan eller ej. Avsnittet är, tillsammans med 4.1, en beskrivning av vad

studiens praktiska del resulterat i; vilket kommer analyseras i kapitel 5 utifrån studiens frågeställningar. Totalt resulterade enkäten i 174 svar, men några kommuner lämnade in flera svar. Ett antal svarande mailade mig med information om att deras kommun har en gemensam planavdelning med andra kommuner. I de fall jag fått kännedom om sådana samarbeten har svaret från en av kommunerna i detta samarbete räknats som svar för samtliga kommuner. Då dessa räknats in, och extra svar från kommuner som svarat flera gånger räknats bort, kan en anse att enkäten besvarats av 179 kommuner, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 62 %. Av de svarande ville 19 stycken inte uppge vilken kommun de svarade för.

Att vissa kommuner som svarat har ett gemensamt plankontor med andra kommuner innebär att en tjänsteperson kan skapa planhandlingar för flera olika kommuner. Jag har fått indikationer på fyra sådana samarbeten, och bland dessa fyra samarbeten har någon kommun från tre svarat på enkäten. I dessa fall räknas ett sådant svar som ett svar från samtliga kommuner inom samarbetet. Exempelvis har kommunerna 1 och 282 ett samarbete. Kommun 282 har svarat på enkäten, men dess svar räknas sedan två gånger, då den även anses ha svarat för kommun 1.

Från vissa kommuner svarade flera personer, vilket skulle kunna göra att en kommun räknas som flera om detta inte hanteras. Tre kommuner har lämnat in två svar och två kommuner svarade tre gånger.

Från kommun 132 svarade dels en planarkitekt, och dels en timanställd pensionär/planarkitekt. Planarkitekten angav att hen utfört fler än tio behovsbedömningar, medan den andra svarande angav att den inte genomfört någon behovsbedömning. Därför gjorde jag bedömningen att den timanställdes pensionärens svar inte skulle tas med i studien.

Kommun 155 och 63 lämnade också in två svar – ett från chefen på plankontoret eller den strategiskt ansvariga för detaljplaner och ett från en planarkitekt. Här sammanfogades svaren, så att så mycket data som möjligt kunde fås ut från dem. Exempelvis kan planarkitekten ha svarat mer utförligt om vilka aspekter som påverkade bedömningen, medan chefen svarade tydligare på vem som utför bedömningen. Vid frågorna där svaranden skall ge poäng baserat på sin upplevelse av metoden användes ett avrundat medelvärde.

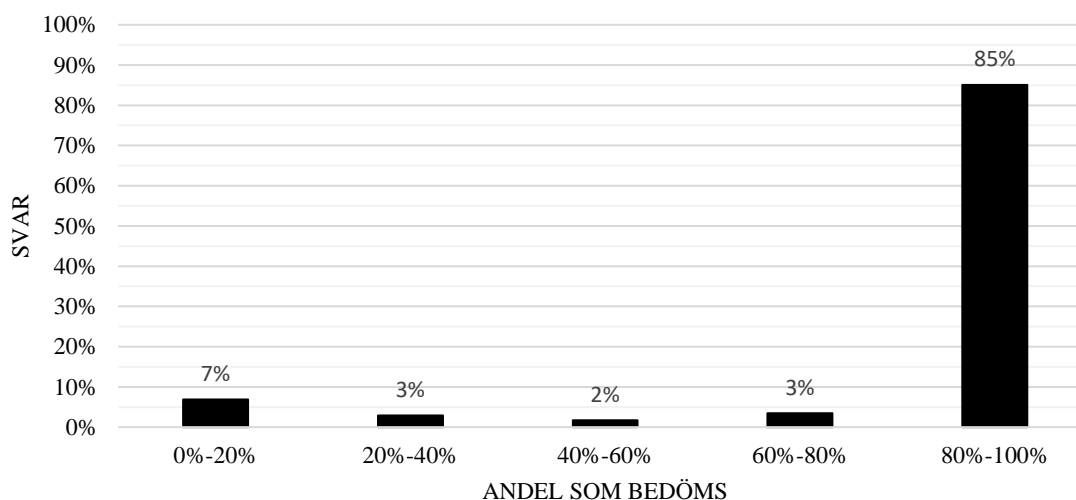
Kommun 167 lämnade in tre svar, vilka vägdes samman på ett sätt liknande svaren från kommuner som lämnat två svar. Intressant nog svarade de tre personerna från kommunen olika på vilken typ av checklista som användes i kommunen, och då avgjorde svarandens

position vilket svar som räknades in i sammanställningen. Även kommun 210 lämnade in tre svar, vilka hanterades på samma sätt som beskrivits ovan.

17 svaranden uppgav att de inte utfört någon behovsbedömning. Av sade fyra att kommunen inte gör behovsbedömningar, tre sade att en extern part alltid utför bedömningen, och tre uppgav att bedömningen skett på ett tidigare stadium. Resterande sju personer uppgav sig vara planarkitekt eller chef för planavdelningen; varför de antogs vara trovärdiga och relevanta för studien.

4.2.1 Utbredning av metoder

Ett av syftena med studien är att skapa underlag för att följa upp tidigare studier på området och analysera varför vissa metoder används mer än andra. Enkäten visar att det idag är vanligt att kommuner utför behovsbedömningar på detaljplaner. Enligt figur 7 anger 85 % av de svarande att behovsbedömningar utförs på mer än fyra femtedelar av kommunens detaljplaner medan endast 7 % menar att bedömningen görs på färre än en femtedel av detaljplanerna. Fyra svaranden uppgav att de inte gör behovsbedömningar. Av dessa sade två att detta beror på att en strategi för detta saknas. En svarande ansåg att det inte fanns något behov för detta, och en sade att kommunen inte utfärdat någon plan de senaste åren, varför man inte heller behövt göra en behovsbedömning.



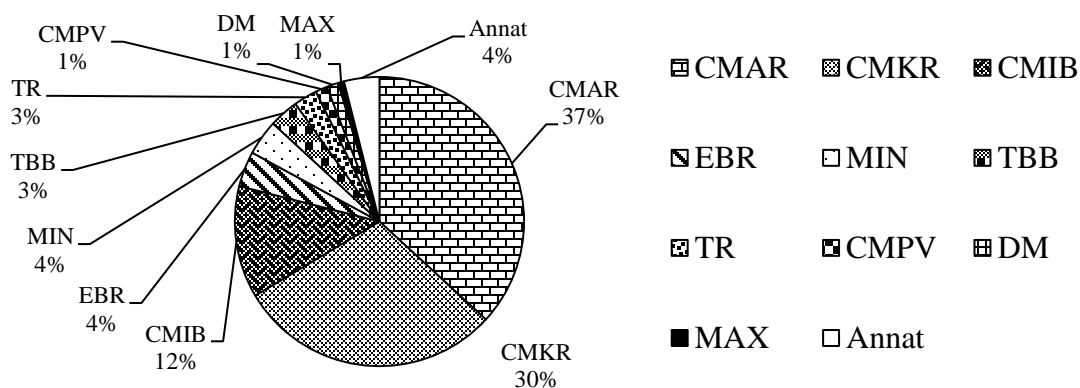
figur 7. Enkät svar. Svar på frågan "På hur stor del av kommunens detaljplaner uppskattar du att det utförs en behovsbedömning [dvs. en bedömning för om det kan krävas en MKB för detaljplanen]?". 174 svar

Det finns en möjlighet att använda olika metoder för olika typer av planer. Svaren från enkäten visar att 87 % av kommunerna använder samma metod oavsett detaljplan, medan 9 % nyttjar olika metoder för sin behovsbedömning. Resterande var osäkra.

I kommuner som använde en metod dominerade checklistan, där nära 80 % av kommunerna nyttjade någon form av checklista (vilken ofta inkluderade någon form av resonemang). Den kompletta fördelningen av svar syns i figur 8. Av platsskäl har varje metod erhållit en förkortning som används i kommande figurer. Tabell 7 redovisar dessa förkortningar. En av de svarande var osäker på vilken av metodalternativen i enkäten som motsvarade den metod som kommunen använde. Denne nyttjade då enkätens *guidningsmodul* (se bilaga C) och kom genom denna fram till att kommunen använde delphimetoden. Ingen av de svarande hade en metod som inte kunde passas in bland de metoder som identifierats i 2.4.4.

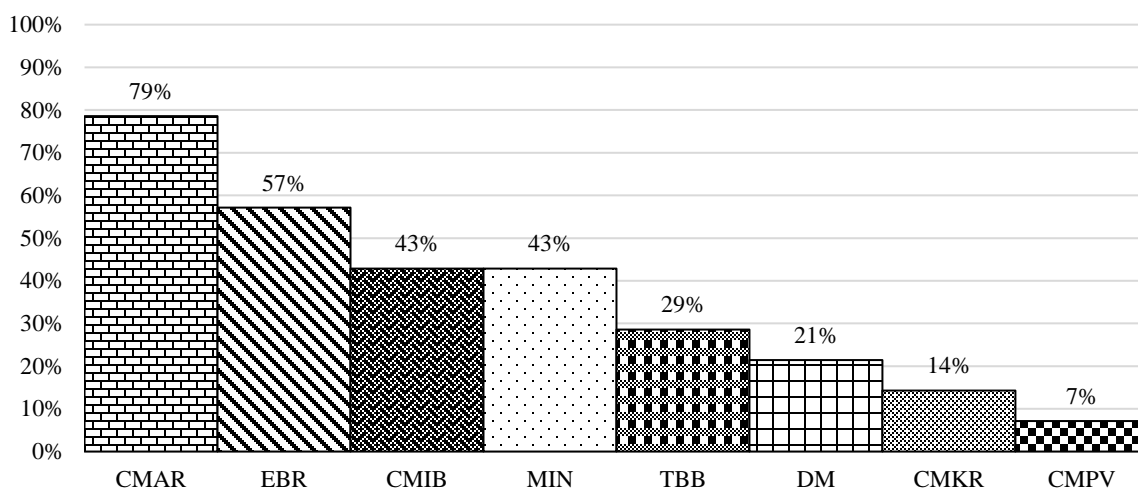
Tabell 7. Förkortningar av studiens bedömningsmetoder

Metod	Förkortning
Checklista med kontinuerligt resonemang	CMKR
Checklista med avslutande resonemang	CMAR
Checklista med inbyggt beslutsfattande	CMIB
Checklista med poängsättning och vägning	CMPV
Tematiskt resonemang	TR
Erfarenhetsbaserat resonemang	EBR
Delphimetoden	DM
Minimal behovsbedömning	MIN
Maximal behovsbedömning	MAX
Tidig behovsbedömning	TBB



figur 8. Enkätvar. Metoder som svaranden uppgett används i kommuner där samma metod nyttjas för kommunens bedömningar. 152 svar

I de kommuner som använde flera bedömningsmetoder var checklista med avslutande resonemang vanligast (79 %), följt av ett erfarenhetsbaserat resonemang (57 %). Det var totalt 15 svaranden som angav att flera metoder används. Det är anmärkningsvärt att checklistan med kontinuerligt resonemang endast används av 14 % av de kommuner som brukar flera metoder, med tanke på att det var den näst vanligaste metoden för kommuner som enbart använder en metod. För en komplett redovisning av användningsfrekvensen, se figur 9. Tabell 8 visar vilka metoder som respektive kommun uppgett att de använder.



figur 9. Enkät svar. Metoder som svaranden uppgett används i kommuner där flera metoder nyttjas för kommunens bedömningar. 14 svar

En kommun svarade att när det gäller små planer ”där inget tyder på att det skulle bli betydande miljöpåverkan förs ett resonemang på startmötet utan att någon Checklista [sic!] gåtts igenom”, medan checklistan används som underlag till detta startmöte när det är en större plan.

Tabell 8. Metoder som används i kombination med varandra i kommuner med flera bedömningsmetoder

Kommun- kod	CMAR	EBR	CMIB	MIN	TBB	DM	CMKR	CMPV	Antal metoder
1	X	X	X						3
20	X	X		X					3
68	X		X						2
98				X	X				2
100	X				X		X		3
110	X	X				X			3
134		X					X		2
186			X	X		X			3
188	X		X	X		X		X	5
199	X	X		X	X				4
218	X	X		X	X				4
282	X	X	X						3
285	X		X						2
Okänt	X	X							2
Procent	79%	57%	43%	43%	29%	21%	14%	7%	

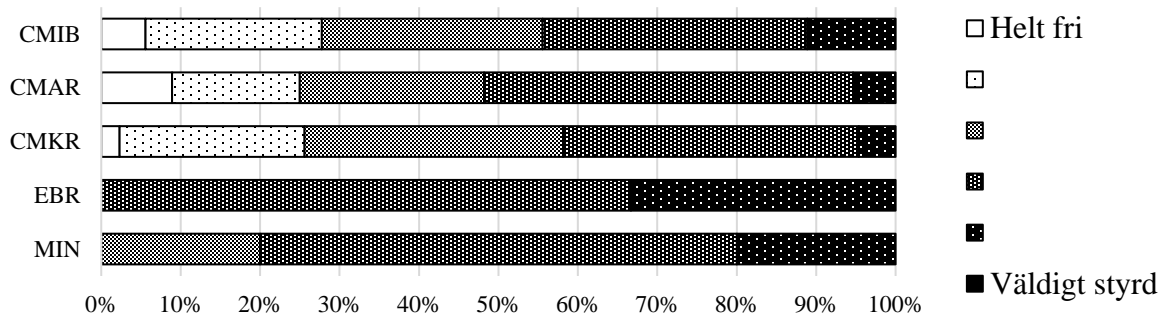
Svaranden fick även uppge om de använde den bedömningsmetod som Ekerö kommun utvecklat (vilken beskrivs i 2.2.4). Fem av kommunerna uppgav att så var fallet.

4.2.2 Åsikter om metoder

Som ses i figur 8 var det vissa metoder som kan anses vara ovanliga att använda. Metoder som används av färre än sex kommuner anses inte vara motiverade att redovisa i diagram där metoderna jämförs. Om exempelvis en metod enbart används av tre kommuner skulle ett svar från en av dessa motsvara 33 % av de redovisade åsikterna. Det går inte att dra några slutsatser av ett så bristfälligt underlag. De metoder som används i för liten grad för att jämföra svarandes upplevelse av är: *Checklista med poängsättning och vägning*, *Tematiskt resonemang*, *Delphimetoden*, *Maximal behovsbedömning* och *Tidig behovsbedömning*

Enkäten bad de svarande att bedöma den metod som används i kommunen utifrån ett flertal aspekter. På frågan om hur styrd bedömaren är utifrån tidigare avväganden eller bedömningar ansågs bedömaren vara mer styrd än fri när *Checklista med avslutande resonemang*, *Erfarenhetsbaserat resonemang* och *Minimal behovsbedömning* används. *Checklista med inbyggt beslutsfattande* och *Checklista med kontinuerligt resonemang* ansågs ge mer frihet för bedömaren att göra sin avvägning. Se figur 10.

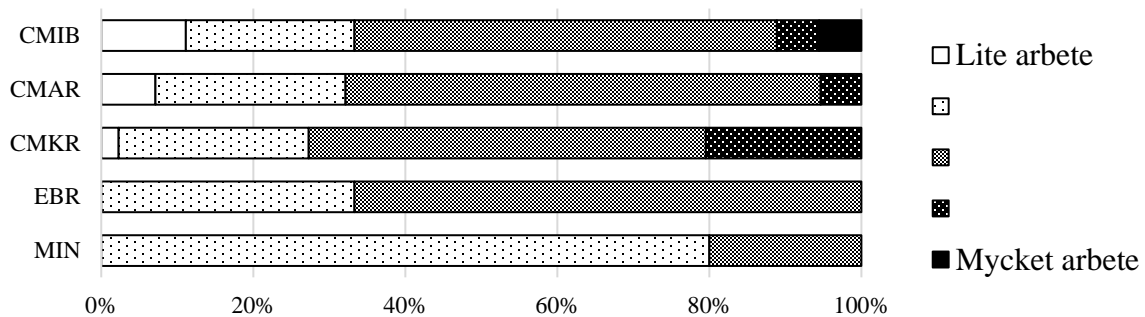
Frihet



figur 10. Enkät svar frihet. Gradering av hur styrd bedömaren är av tidigare avväganden och bedömningar. Frågan var "Hur mycket arbete kräver metoden?" 134 svar

På en begäran att ange hur mycket arbete metoden kräver sticker den minimala behovsbedömningsmetoden ut, genom att 80 % av de svarande ansåg att den krävde relativt lite arbete. Enbart svaranden med erfarenhet av checklistorna angav att metoden kunde innebära relativt mycket arbete, men det var även endast checklistorna som av vissa ansågs innebära lite arbete (se figur 11).

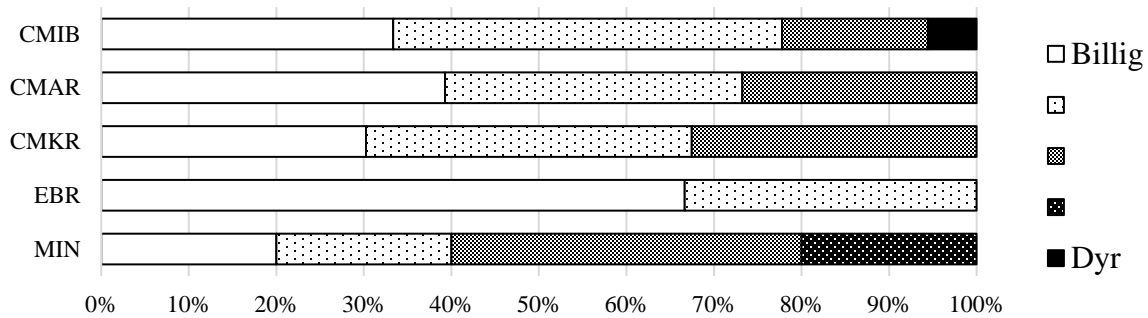
Arbetsbörda



figur 11. Enkät svar arbetsbörda. Gradering av hur stor arbetsinsats metoden kräver. Frågan var "Hur mycket arbete kräver metoden?" 135 svar

Svaranden skulle även uppskatta hur kostnadseffektiv bedömningsmetoden var. Då ansågs metoden *Erfarenhetsbaserat resonemang* vara den billigaste, och endast *Checklista med inbyggt beslutsfattande* och *Minimal behovsbedömning* hade användare som ansåg att metoderna var dyrare än neutralt. Se figur 12.

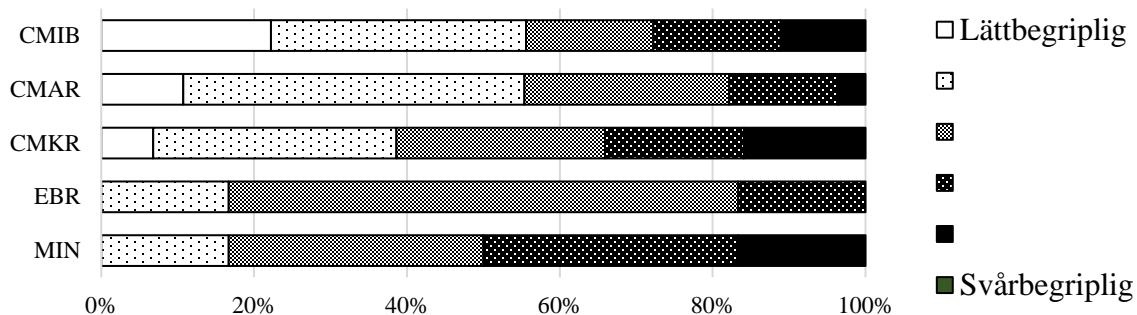
Uppskattning av kostnad



figur 12. Enkät svar kostnadseffektivitet. Gradering av metodens kostnadseffektivitet. Frågan var "Hur kostnadseffektiv tycker du att metoden är?" 134 svar

På frågan om hur enkel metoden var att förstå fanns en stor variation på svaren från personer med erfarenhet av checklistor. Minimal behovsbedömning ansågs vara svårast att förstå, och *Checklista med avslutande resonemang* var lättast om en ser till alla som bedömt den vara mer lättbegriplig än medel. *Checklista med inbyggt beslutsfattande* ansåg flest vara lättbegriplig. Se figur 13.

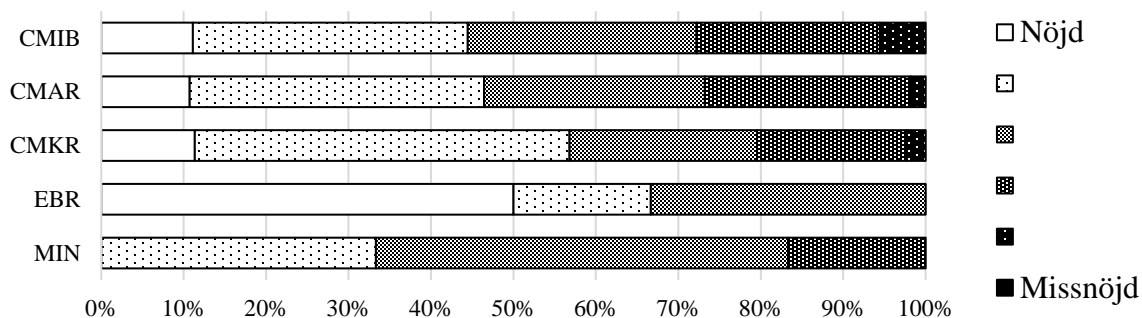
Begriplighet



figur 13. Enkät svar begriplighet. Gradering av hur lättbegriplig metoden anses vara. Frågan var "Hur enkel tycker du att bedömningsmodellen är att förstå?" 136 svar

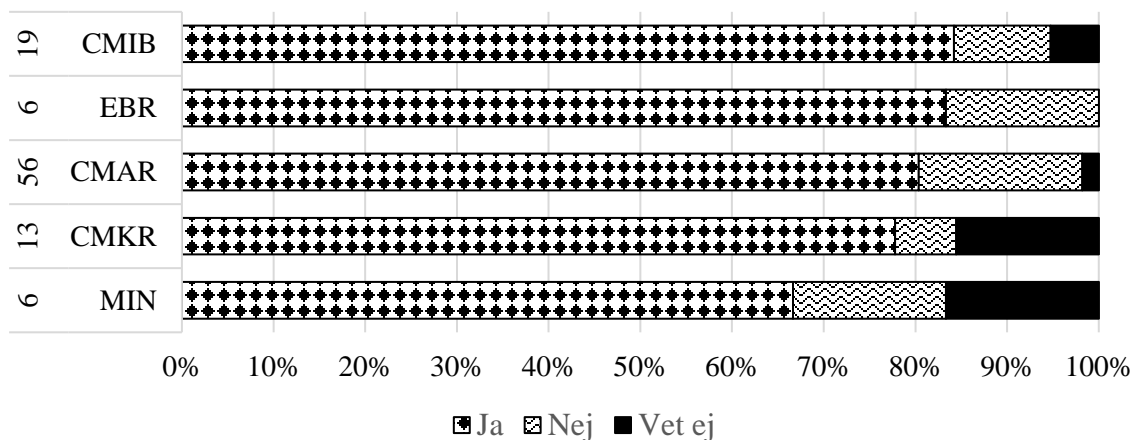
Slutligen bads de svarande ange hur nöjda de är med respektive metod. Samtliga som använder *Erfarenhetsbaserat resonemang* var mer nöjda än neutrala, och överlag verkar de svarande vara nöjda med metoderna som används på kommuner. Se figur 14. Endast för checklistor fanns svaranden som var något missnöjda.

Nöjdhet



figur 14. Enkät svar nöjdhet. Gradering av nöjd svarande är med kommunens sätt att göra behovsbedömningar. Frågan var "Hur nöjd är du med din kommuns sätt att göra behovsbedömningar?" 136 svar

I figur 15 redovisas ett diagram som visar hur personer har svarat på frågan om behovsbedömningen används senare i planprocessen, relaterat till vilken behovsbedömning de uppgett att de använder på kommunen. Minst jakande svar gav de som använder en minimal metod, men även i dessa fall är det relativt vanligt. Störst andel nekande svar gav de som använder en checklista med avslutande resonemang. Siffran till vänster i figuren anger hur många som använder respektive metod.

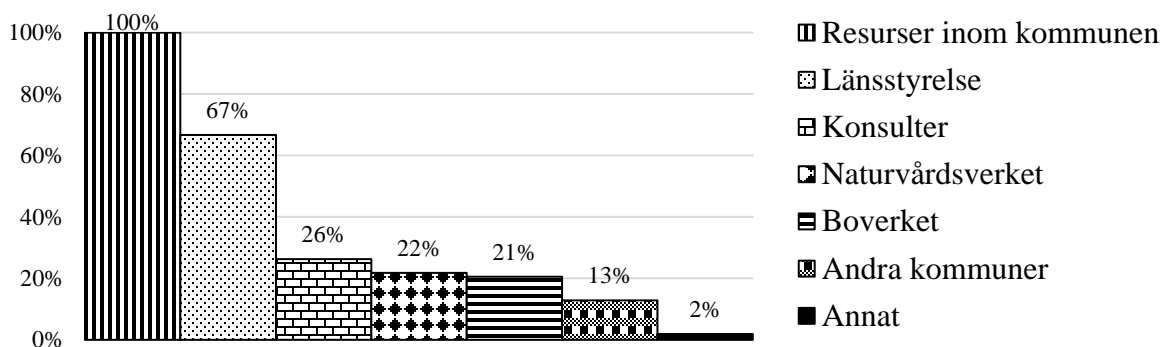


figur 15. Enkät svar vidare användning. Fördelning av svar på frågan "Används behovsbedömningen vidare i planprocessen?" efter respektive metod. Siffran till vänster anger antal svaranden för varje metod

4.2.3 Bedömning av aspekter

På frågan om vem som i huvudsak utför behovsbedömningen svarade en majoritet (76 %) att det var planhandläggaren som gjorde detta. Det fanns en möjlighet att skriva in ett eget svar på denna fråga, och från dessa kan det uttydas att hos 14 % ligger ansvaret på flera personer i ett samarbete. Hos 9 % är det en person med miljökompetens som har huvudansvaret. 1 % uppgav att det var olika beroende på plan. 167 svar kom in på denna fråga.

Vid osäkerheter är det enligt de svarande vanligast att vända sig till resurser inom kommunen, därefter länsstyrelsen och i tredje hand kontaktas konsulter, se figur 16. Svar som klassats som annat innefattade Naturskyddsföreningen, Artportalen från SLU och Riksantikvarieämbetet.



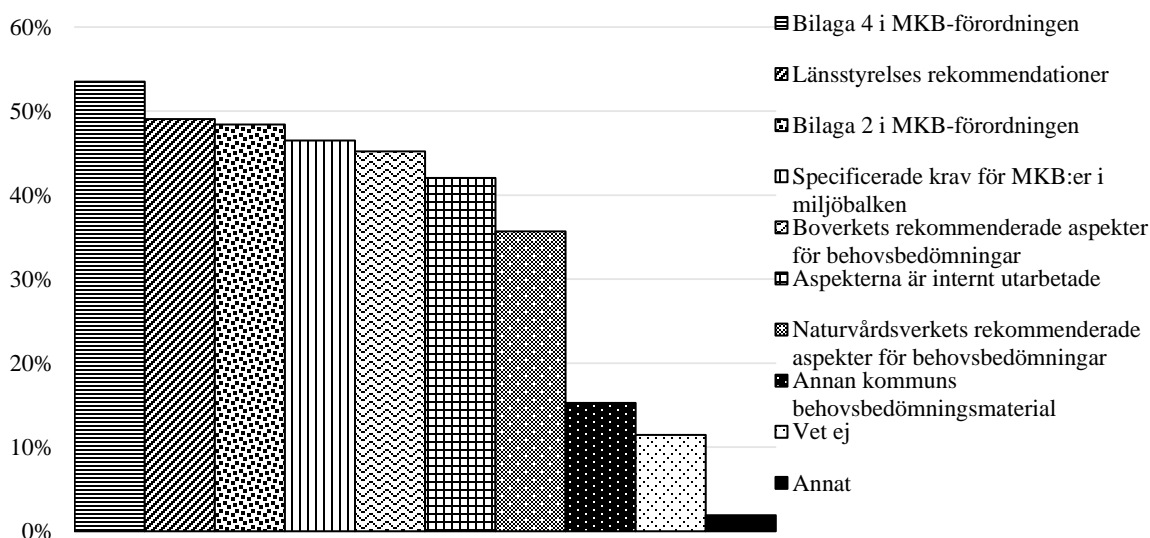
figur 16. Enkät svar kontakt. Svar på frågan om vart bedömaren vänder sig vid osäkerheter. De svar som formulerats av svaranden har kategoriserats i kategorier efter en övergripande analys av svaren. Flera svar var möjliga. 156 svar

De som svarade på enkäten uppgav även hur olika miljöaspekter bedöms i behovsbedömningen. Bland de svarande uppgav 81 % att tyngden av en miljöaspekt avgjordes från fall till fall. 13 % menade att vissa aspekter alltid väger tyngre [än andra], medan endast 5 % sade att alla aspekter väger lika tungt. Aspekter som hos vissa kommuner ansågs väga tyngre var:

- Aspekter och verksamheter kopplade till lagkrav
- Faktorer och områden som har ett formellt skydd
- Riksintressen, Natura 2000-områden och skyddade älvar
- Miljökvalitetsnormer
- Hälsa och säkerhet

En kommun uppgav att olika aspekter kan värderas olika beroende på typ av plan.

På frågan om varifrån aspekterna i kommunens behovsbedömning kommer ifrån svarade hälften att de kommer från bilaga 4 i MKBF. Det är även tydligt att Länsstyrelsers, Boverkets och Naturvårdsverkets rekommendationer har påverkat vilka aspekter som används; så även bilaga 2 i MKBF och de krav som finns för MKB i miljöbalken. 11 % av de svarande visste inte varifrån aspekterna är hämtade. För en komplett redovisning av vilka aspekter som används – se figur 17. Nio kommuner uppgav att de enbart bedömde aspekter de själva utarbetat. En kommun angav att de nyttjar andra regelverk såsom 7 kap. MB (skydd av områden) och kulturmiljölagen samt bilaga 3 i Boverkets *Boken om MKB för detaljplan*.



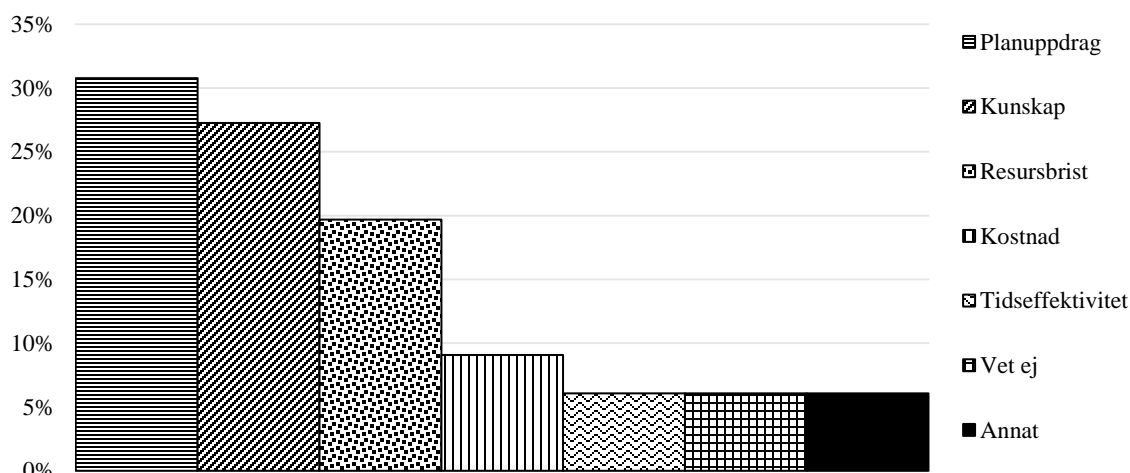
figur 17. Enkät svar aspekter. Svar på varifrån de aspekter som ligger till grund för behovsbedömningen kommer. Flera val var möjliga. 157 svar

Svaranden tillfrågades även om den trodde att bedömningen kunde resultera i olika slutsatser beroende på vem på deras kommun som utför den. En dryg femtedel (21 %) ansåg att det fanns en möjlighet för detta, medan några fler inte trodde detta (22 %). Knappt hälften var osäkra (47 %). Tio procent av de svarande uppgav att de var den enda på kommunen som utför bedömningar. Totalt besvarade 164 personer denna fråga.

4.2.4 Nyttjande av extern part i bedömningsarbetet

Kommuner kan även låta en extern part utföra behovsbedömningen. Enkäten visar att detta har hänt i åtminstone 37 % av de svarande kommunerna. 45 % svarade att det inte skett, och 18 % var osäkra på om det skett. 175 svar kom in på denna fråga.

De kommuner som svarade att behovsbedömningar har utförts fick sedan svara på hur ofta detta sker och då angav 12 % att en extern part alltid utför behovsbedömningar. 16 % sade att det sker för cirka hälften av detaljplanerna, och 72 % sade att det skett i enstaka fall. Därpå fick den svarande ange varför kommunen låter en extern part utföra bedömningen. I enkäten fanns endast två alternativ, och jag har i efterhand kategoriserat svar som kommunerna skrivit in själva. Resultatet, som ses i figur 18 visar att de vanligaste anledningarna är att extern part gör behovsbedömningen främst när det ingår i planuppdraget, men även när kommunens resurser bedöms ha för liten kunskap eller på grund av resursbrist på kommunen.



figur 18. Enkät svar anledning för extern part. Kommunernas svar på varför extern part genomför behovsbedömning. 61 svar

5 Analys

5.1 Problemdefinition

Studiens problemdefinition utgår från att kommuner är fria att besluta om vilken metod som skall användas i bedömningen om en detaljplan kan antas innebära en betydande miljöpåverkan eller ej, samtidigt som själva begreppet *betydande miljöpåverkan* är otydligt definierat. De rekommendationer som finns skiljer sig något, och samtidigt finns en uppenbar (kortsiktig) fördel med att undvika att bedömningen resulterar i att planen antas innebära en betydande miljöpåverkan. Behovsbedömningen utförs, likt MKB, i gränslandet mellan planerings- och miljöparadigmet, vilka har olika sätt att se på utveckling (Emmelin 2007b). Att bedömningen skall främja hållbar utveckling, samtidigt som det är oklart vad detta egentligen innebär, försvårar situationen än mer (se 2.1.3) och beroende på utgångspunkt i hållbarhetsfrågan kommer bedömningen fokusera på olika saker. Riksrevisionen (2003/04:129) förespråkar dock hållbarhet som den definieras av Brundtlandrapporten (figur 2).

Den utökade planprocess som också följer av ett antagande om betydande miljöpåverkan lyftes inte som en följd av bedömningen i någon av intervjuerna. Detta kan kanske bero på att det inte ses som en stor sak i förhållande till att en MKB måste göras, eller så känner de svarande inte till denna följd av beslutet. Att de intervjuade inte har vetskap om utökad planprocess bedöms vara osannolikt, med tanke på deras yrkesroll. Oavsett undviks en planprocess som innebär att en större allmänhet kan yttra sig om planer, vilket kan anses vara problematiskt ut demokratisynpunkt.

En generell bild av vartåt planeringen bör stäva ges genom den miljölagstiftning och de miljömål som finns, och den generella politiska strävan efter ett hållbart samhälle. Bilden blir än mer komplex när en tar hänsyn till att de tjänstepersoner som skall utföra bedömningen även måste förhålla sig till andra intressen än miljö, vilket tydliggjorts av bland annat Emmelin (2007b) och Delegationen för hållbara städer (2012). Denna svårighet bekräftas av kommun 76 i citat XX, då andra som involverar sig i arbetet har sina särintressen, men sällan bryr sig om helheten.

Det finns ett flertal rekommendationer och förslag från olika myndigheter, länsstyrelser och kommuner på hur bedömningsprocessen kan utformas (se 2.2.3 och 2.2.4), men dessa är inte alltid sammanhängande vilket kan skapa en osäkerhet för kommuner när de bedömer planers miljöpåverkan. Kommun 76 beskriver ett system där bedömaren fått ”ganska stor påverkan” (XXI och XXII), då den efter eget huvud kan fokusera på frågor den anser vara viktiga. Men bedömningen har även utformas för att utreda aspekter som utföraren vet att länsstyrelsen lägger vikt vid. Detta syns i figur 17, vilken även visar att kommuner ofta utgår från bilaga 2 och 4 i MKBF. Trots att påverkansbedömningen egentligen är skild från MKB var det många kommuner som uppgav att de i sin metod utgick från kraven för MKB i miljöbalken. Detta stammar möjligen från påverkansbedömningars släktskap med MKB. Detta är inte nödvändigt att göra, även om Naturvårdsverket (2009a) i sina rekommendationer lyfter en del av dessa aspekter. Enkätundersökningen har även tydliggjort att bedömaren är väldigt flexibel med hur stor vikt varje aspekt har i bedömningen. Mer än fyra femtedelar angav att detta avgjordes på fall-till-fall-basis (se 4.2.3), vilket rimmar väl med Naturvårdsverkets åsikt att bedömningen skall vara platsspecifik (2009a). Å andra sidan möjliggör detta förhållningssätt att miljöaspekters inverkan undervärderas om bedömaren inte medvetet strävar efter att förhålla sig objektiv till planen den bedömer. Denna syn verkar delas av åtminstone 20 % av de svarande, då dessa svarade positivt på frågan om bedömningen kan leda till olika slutsatser beroende på utförare.

5.2 Syfte med behovsbedömning

Såväl EU-direktivet som den svenska lagstiftaren har infört kravet på en bedömning med syftet att se till att höja nivån på skyddet av miljön och att miljöaspekter skall integreras i planarbetet så att en hållbar utveckling främjas (2001/42/EG artikel 1; MB 6 kap. 11 § 2 st.). Det kan anses att bedömaren därför bör sträva efter att uppfylla de beslutade miljömålen, vilket skulle innebära att såväl natur- och kulturvärden tas tillvara och utvecklas samt att planeringen ämnar bidra till god hushållning med resurser. Enligt generationsmålet bör planeringen även främja områdets ekosystem, biologiska mångfald och människors hälsa.

Myndigheters rekommendationer skiljer sig något – medan Boverket (2006) motiverar påverkansbedömningen med att utredaren skall komma fram till om någon aspekt (eller flera tillsammans) kan antas innebära en betydande miljöpåverkan lyfter Naturverket å sin sida

även möjligheten att använda bedömningens resultat för att minimera negativ miljöpåverkan från alla detaljplaner (2009b). I fall där betydande miljöpåverkan antas kan bedömningen användas för avgränsningen hos en MKB. Bedömningen möjliggör även en tidig indikation på vilka utredningar som kan komma att behövas i planarbetet (2009a).

Identifiera miljöpåverkan

Kommun 39 och 176 lyfte i respektive intervju att den metod de använder ses som ett hjälpmedel för att avgöra om planens miljöpåverkan är betydande, vilket är det syfte Boverket ser med bedömningen. Det har även framkommit att intervjupersonen ofta ser behovsbedömningen som ett hjälpmedel för att utkristallisera planens största miljöpåverkansaspekter, vilket överensstämmer med det syfte Naturvårdsverket ser med bedömningen. Bedömningen hjälper alltså till för att finna de mest betydande miljöaspekterna, men oklarheten kring vad som är betydande upplevs av flera vara ett problem (IV, X), och på kommun 176 råder skilda meningar mellan plan- och miljöavdelningen kring vad som är betydande. Svaranden på kommun 176 tror att det kan vara svårt att identifiera vad som är betydande miljöpåverkan – speciellt för personer som har lång erfarenhet av planarbete. Hen menar att en då kan ha uppfattningen att eftersom att planarbetet tar mer hänsyn till miljön idag behövs ingen utförlig konsekvensbeskrivning (IX). Därför kan det vara av stor vikt att bedömaren känner till syftet med bedömningen.

Å andra sidan anser svaranden från kommun 164 att systemet idag ger en möjlighet att undvika de krav som följer av om bedömning leder till att planen antas ha en betydande miljöpåverkan, samtidigt som miljöhänsyn ändå kan tas (IV). Hen motiverar detta med att planprocessen ändå skall inkludera bedömningens resultat, men det förutsätter ju att planläggaren har den intentionen. Att en betydande miljöpåverkan antas, och att planen därefter genomgår ett utökat planförfarande verkar inte vara en garanti för att planen anpassas till dess kringliggande miljö - svaranden från kommun 176 vittnar om ett fall där planens MKB använts för att okritiskt förespråka planen (se 4.1.3). Detta fall bekräftar Roberts (1991, s. 74) farhågor om att exploatörer och politiker kan komma att använda en MKB för att framhäva det positiva med projektet.

Finna argument

I intervjun med kommun 164 lyfts att bedömningen kan kännas onödig för vissa planer (II); en känsla som troligen stärks av bedömarens inställning att det är ganska enkelt att identifiera vilka planer som har en betydande miljöpåverkan (V). Svaranden säger dock att bedömningen ”inte egentligen” är betungande (II). Den ses helt enkelt som en nödvändig del av den formalia som skall göras i planprocessen. Å ena sidan är det positivt att bedömningen är en så pass inkluderad del av planprocessen att dess nytta inte ifrågasätts. Å andra sidan kan det innebära en risk att bedömningens resultat inte tas på allvar. I citat I anger svaranden från kommun 76 att hen i planens uppstartsarbete ofta har en tanke om vad bedömningen kommer leda till, vilket även svaranden från kommun 164 säger (VI). Då kan processen av en påverkansbedömning leda till att konkreta argument för denna uppfattning hittas, men även att andra aspekter upptäcks (I). Det föreligger alltså en risk att bedömaren jagar argument som bekräftar den åsikt bedömaren startar med, vilket lägger stort ansvar på bedömaren att medvetet sträva efter att förhålla sig objektiv och öppen till bedömningen och dess resultat.

Utgöra MKB-grund

Kommun 76 anser dessutom att en väl utförd behovsbedömning kan användas som grund för en eventuell MKB, vilket kan motivera den omfattande metod som används (XVI). Detta stämmer väl överens med vad Naturvårdsverket (2009a) rekommenderar att bedömningen skall utgå ifrån. Därmed har metoden en stor påverkan i åtminstone denna kommunen. Dock finns en risk att luta sig alltför mycket på en behovsbedömnings identifierade aspekter, då bedömningen kanske inte utförts lika noggrant som en MKB bör göras (exempelvis vad gäller kumulativa effekter).

Kommunen anger att bedömningen visserligen kan kännas tung att genomföra, men detta uppvägs, enligt svaranden, alltså av att bedömningens resultat anses vara användbart (XI). Att kommunens metod är så pass omfattande att den i stort är en MKB, om än inte i formalia och namn, riskerar att resurser används ineffektivt. Bedömningens omfattning kan ju också, som Emmelins och Lermans (2006) kritik av MKB-systemet, resultera i att planer som verkligen har en betydande miljöpåverkan lyfts fram i tillräcklig grad. De ansåg att verkligt betydande projekt kräver så pass mycket resurser i sin MKB att det inte är försvarbart att lägga motsvarande resurser på sådant som har en mindre miljöpåverkan. En stor omfattning på behovsbedömningarna skulle kunna motiveras av att kommunen vill vara transparent i sitt

miljöarbete, men kommun 76 uppger att man inte tror att någon utanför organisationen känner till påverkansbedömningarna (XX). Däremot kan omfattningen motiveras utifrån att bedömaren skall känna att den genomför ett gott arbete (XXV). Det kan också vara en hjälp för att minska den rädsla som svaranden från kommun 164 ansåg finns hos vissa kommuner för att göra en MKB utan att köpa in extern hjälp (VII).

Motivera utredningar

Kommunerna 39 och 164 lyfte i sina intervjuer att bedömningen kan användas för att motivera att utredningar på detaljplaneområdet behövs, och svaranden från kommun 176 sade på ett liknande sätt att dess resultat kan användas i en argumentation om utökat planarbete. Även denna funktion har lyfts av Naturvårdsverket (2009a). Exempelvis kan en inventering i området krävas för att bedöma någon aspekt i metoden. Svaranden från kommun 76 anser att dessa utredningar kanske skulle gjorts senare i planarbetet. Om bedömningen kan peka ut dessa i ett tidigt skede torde detta enbart ses som positivt, då det skapar en större möjlighet för planen att anpassa sig till eventuella miljöaspekter i eller kring planområdet. Svaranden från kommun 176 belyser möjligheten att bedömningen på så sätt leder till att kommunen får mer information om miljöproblem som tidigare varit okända. Om en väl utvecklad metod motiverar att utredningar skall genomföras kan detta anses vara välbehövligt, och inte att resurser läggs på miljöarbetet i onödan. Detta förutsätter dock att metoden inte är alltför krävande och detaljstyrd.

Tidsaspekt

Lerman och Emmelin (2007) har lyft fördelen med att miljöfrågor väcks tidigt i planprocessen, och behovsbedömningen kan ses som ett medel för detta. I studien har tjänstepersoner sett fördelen med att bedömningen skall ske tidigt i planprocessen – det bidrar till ökad effektivitet och att miljöfrågor kan implementeras i planarbetet (kommun 39). Dock framkommer en viss självkritik kring när bedömningen sker för enklare planer, där det kan ske att bedömningen görs i ett sent skede (XII). Detta förklaras med att planen ändå inte kan antas innebära en betydande miljöpåverkan, varför bedömningen tappar sin funktion som indikator på viktiga miljöaspekter. Istället är den i dessa fall enbart ett formellt steg i planprocessen. Någon kommun uppger att de reviderar bedömningen kontinuerligt under planarbetets gång (79), medan andra vittnar om att man ofta ser bedömningen som avklarad efter att den gjorts

(kommun 164, XIII; kommun 176, XIV). När, och hur länge, bedömningen genomförs och uppdateras kan antas vara relaterat till vilket syfte bedömaren ser med påverkansbedömningen.

Hur mycket inverkan bedömningen har på planarbetet när den gjorts tidigt, men sen inte bearbetas vidare, kan antas variera beroende på planhandläggare. Propositionen föreskriver att medvetenheten om planens miljökonsekvenser skall påverka hela planeringsprocessen, men i fall där bedömningen görs tidigt och sen inte granskas under arbetet kan dess påverkan på processen antas vara begränsad. Rakt motsatt praxis finns på kommun 76, där det anses vara svårt att avgöra när behovsbedömningen skall anses vara klar och fokus flyttas till en eventuell MKB (se 4.1.3).

Ur miljösynpunkt bör det inte vara ett större problem att mindre planer blir bedömda sent, men frågan är hur ”riktigt” det är (rent formellt) att göra en behovsbedömning i planens slutskede, i vilket fall den kan anses sakna syfte. Praxis inom kommunerna 164 och 176 – att inte uppdatera bedömningen under planarbetets gång – kan anses vara mest praktiskt, men det medför risken att bedömningens slutsatser ”glöms bort” under planarbetet och att uppdateringar eller förändringar av planen inte bedöms ur miljösynpunkt.

Transparens

Roberts (1991) och Naturvårdsverket (2001) lyfte att ett syfte med MKB är att informera allmänheten, vilket kommunerna 39, 164 och 176 beskrivit som behovsbedömningens syfte. Huruvida bedömningen i realiteten fyller denna funktionen är oklart – en av de svarande visade på en uppgivenhet när en angav att många plandokument aldrig läses (kommun 164, XIX) medan en annan trodde att allmänheten inte känner till att bedömningen görs (kommun 76, XX). Således finns en möjlighet att detta syfte sällan uppfylls på grund av omgivningens ointresse, men det i sig behöver inte betyda att syftet inte är godtagbart. För planer där bedömningen är mer osäker kan en informativ bedömning vara ett viktigt verktyg för att inkludera allmänheten i planprocessen – speciellt rörande planens möjliga miljöpåverkan.

Personen från kommun 76 lyfte även att exploitören i förlängningen gagnas av ett välgrundat beslut, då risken för överklagan och andra försenande processer minskar om bedömningen genomförs på ett korrekt sätt. Det ligger alltså även i exploitörens intresse att bedömningen blir komplett.

Lagkrav

Svaranden från kommun 176 menar att politiken ofta vill att planen skall bli verklighet, och i så fall utförs utredningar och bedömningar enbart för att de måste göras (XXIV). För att miljöbedömningar skall få en verkan skall planen kunna anpassas för att minimera dess påverkan, men om beslutsfattare har inställningen som svaranden från kommun 176 vittnar om ligger ansvaret för att miljöanpassa planerna enbart på tjänstepersonernas miljöengagemang och de få granskningsinstanser som kan påverka eller stoppa planen. Detta betonar ytterligare vikten av bedömarens inställning när bedömningen genomförs. Studien har visat att det oftast är planhandläggaren som gör detta, vilken kan antas se på behovsbedömningen ur planeringsparadigmets synvinkel. Vissa kommuner låter å andra sidan någon vid miljökontoret utföra bedömningen, vilken möjligen utför bedömningen utifrån miljöparadigmets synvinkel.

Iakttagelse

Inte i någon av de fyra intervjuerna motiverades påverkansbedömningen med att den skall främja en hållbar utveckling, trots att detta är huvudsyftet med införandet av den reglerande lagstiftningen. Vid en granskning av metoderna går det dock att säga att bedömningarna som används i kommunerna har möjlighet att bidra till att miljöaspekter vävs samman med kommunal planering, även om bedömaren alltså inte medvetet arbetar för detta mål.

Den används i flera av kommunerna för att lyfta fram enskilda miljöfrågor som är relevanta för planen, vilket i förlängningen kan innebära ett stärkt miljöskydd. Huruvida metoderna kan anses ”allmänt sörja för en hög nivå på miljöskyddet” (SEA-direktivet, artikel 1) kräver dock en annan typ av undersökning för att granskas, där även utformningen av resterande planprocess granskas.

Det är tydligast att de intervjuade främst ser de operativa fördelarna med bedömningen; att miljöaspekter inkluderas smidigt och tidigt. Beroende på metodens omfattning kan den användas i varierande utsträckning när en MKB skall göras, där extremfallet är att bedömningen i princip är en komplett MKB. Även om bedömningen kan anses ha ett informerande syfte är de svarande osäkra på om den läses av utomstående parter, varför dess informativa kvaliteter främst bör riktas mot de som redan är insatta i detaljplanens utformning.

5.3 Metodval

Den eller de metoder som används i kommuner, och hur den används kan ses som en effektivering (verkställande) av det syfte som bedömningen anses ha (vilket naturligtvis kan vara olika, beroende på vilken roll någon har i förhållande till bedömningen). Litteraturstudien undersökte tidigare genomförda undersökningar för att finna möjliga metoder som en miljöbedömning kan utföras genom. Den undersökta litteraturen hade både granskat MKB och påverkansbedömningar. Studien resulterade i tio möjliga metoder efter att ha kompletterats efter intervjun med kommun 76. Dessa metoder fanns sedan som valbara alternativ i enkätstudien när denna genomfördes.

Tidigare forskning har kritiserat den maximala bedömningen, då den ansågs riskera att signalvärdet i en MKB mattas av och att resurser används ineffektivt (Tölander 2007). Enligt enkätstudien är denna metod idag väldigt ovanlig i jämförelse med Tölanders studie, troligen till en följd av att kommuner har effektiviserat sitt sätt att göra bedömningar.

Betydligt vanligare var den minimala bedömningen, som i någon mån användes av tolv kommuner. Den kan anses vara väldigt resurseffektiv, men dess resultat kan troligen inte används i en efterföljande MKB och metodens möjligheter att påverka planen mot en mer miljöanpassad utformning kan anses vara väldigt begränsad i jämförelse med andra metoder.

Enkätstudien visar att checklistan är den vanligaste metoden för påverkansbedömningar. Svarande i denna studien uppgav att denna metod användes i än högra grad än i Naturvårdsverkets studie från 2015 (se figur 8 och figur 9). Checklistan med avslutande resonemang var vanligast, vilket kan komma av att den kombinerar styrkan hos en checklista (att motverka att aspekter glöms bort) med den hos en kvalitativ bedömning (vilken ställer krav på utföraren att reflektera över listans resultat). Även metoden som bygger på ett erfarenhetsbaserat resonemang var vanlig. Den kan anses passa bra när det skall avgöras vilken metod som skall användas för miljöbedömningen av planen (i fall där kommunen använder olika metoder för olika planer), då den kan anses vara snabb och kostnadseffektiv. Metoden kan även passa som enda bedömning för enklare planer, om det är tydligt att planen inte kan antas ha en betydande miljöpåverkan, vilket sparar kommunala resurser.

Delphimetoden användes förvånande ofta med tanke på hur resurskrävande den är (även om den fortfarande kan anses vara en ovanlig metod). Det var även förvånande att checklista med kontinuerligt resonemang (CMKR) är näst vanligast hos kommuner som använder en

metod (1/3 av svarande), men används av få kommuner som väljer metod från fall till fall. Möjligen har att göra med att metoden genom sitt kontinuerligt kvalitativa resonemang anses onödigt omfattande för kommuner som väljer metod baserat på plantyp – att återkommande analysera varje aspekt kanske anses vara för omfattande när en initial bedömning redan skett. Bedömaren måste anpassa metoden efter tillgängliga resurser. För kommuner som enbart använder en metod försäkras den att varje utvald aspekt belyses, och att bedömningen av aspekten motiveras. Det är omfattande, men möjliggör en så enhetlig bedömning som möjligt och har samma styrkor som checklista med avslutande resonemang.

Enkätstudien gav en möjlighet att beskriva den metod som används om svaranden inte ansåg att dess metod fanns representerad bland alternativen. Ingen av de svarande behövde göra detta, så de metoder som lyfts i avsnitt 2.4 kan relativt säkert antas beskriva de metoder som idag används i Sverige. I intervjun hos kommun 176 föreslogs en alternativ metod, som skulle innebära att ett planförslag som är utformad utifrån ett *optimalt hållbarhetssynsätt*, vilket sedan det ordinarie planförslaget jämförs med. Att utföra ett sådant scenario för varje plan (med efterföljande analys) kan anses vara omfattande, och vinsterna i förhållande till arbetsmängd är troligen inte särskilt stora. Metoden är även problematisk med tanke på osäkerheten kring vad hållbarhetsbegreppet egentligen innebär (se 2.1.3) och att det finns aspekter även inom miljöområdet som om de främjas kan trycka undan andra miljöaspekter. Det är därför osäkert om det går att säga att en plan kan utformas utifrån *ett* optimalt hållbarhetssynsätt.

Vad pekar metodval på?

Skillnaden i metodval kan bero på flera anledningar. Under intervjuerna menade svaranden från kommun 176 och 76 att en väl genomtänkt metod förenklar bedömningen av planen och bidrar till ett så ”bra” förslag till detaljplan som möjligt. Den som utformar kommunens metod har sin syn på dess syfte, och det är inte orimligt att anta att detta har en stor effekt på hur slutresultatet blir. Metoden skall dessutom anpassas efter hur mycket tillgängliga resurser som finns och hur andra delar av planprocessen ser ut. Genom att sträva efter att göra bedömningen till en integrerad del av planprocessen minskar risken att dess resultat ifrågasätts, vilket i sin tur kan gynna bedömningens möjlighet att påverka planer i en miljövänligare riktning.

Svaranden i kommun 176 menar att de resurser som läggs på det kommunala miljöarbetet kan vara en indikation på hur högt kommunen prioriterar miljön. Men det är inte orimligt att

anta att även vilken syn som finns på (det oklara begreppet) hållbarhet påverkar dess utformning. Olika metoder innebär olika stor arbetsbörda, och kostar olika mycket (se figur 11 och figur 12).

Naturvårdsverkets studie från 2015 menade även att de tillfrågade sällan vänder sig till Naturvårdsverket eller miljöbalken för vägledning i bedömningsprocessen. Enkätstudien i denna studie visar på något annat. Alla svarande angav att de vänder sig till resurser som finns inom kommunen, men även Länsstyrelsen var en vanlig kontakt. Detta framkom även i intervjuerna (se stycke 4.1.4). I denna enkätstudie var det faktiskt vanligare att bedömaren vände sig till Naturvårdsverket än till Boverket vid osäkerheter (även om det var ungefär lika vanligt, se figur 16). Möjligen har en förändring skett sedan 2015, eller så har andra bedömare besvarat undersökningarna. Detta motsägs något av att även denna studie besvarades till största del av planerare, men ingen djupare jämförelse än så kan göras för att avgöra vad skillnaden beror på.

Endast fem av de svarande kommunerna uppgav att de använde den metod som utvecklats av Ekerö kommun. Det beror eventuellt på en svårighet att sprida en standard mellan kommuner utan att en myndighet uttryckligen rekommenderar metoden, alternativt passar inte metoden alla kommuners behov eller krav. Ekerörapporten är dessutom ganska ny (från december 2015), vilket också kan förklara den låga spridning den haft.

I intervjun problematiserades förhållandet mellan miljö- och planparadigmet genom ett deras skilda syn på kumulativa effekter lyftes. Svaranden menar att planerare på kommunkontoret har en tradition av att enbart fokusera på saker inom planens gränser (kommun 176, XXIII). Detta pekar på att en metod som skapats av miljöavdelningen troligen skulle lägga mer fokus på kumulativa effekter än om planavdelningen skapat den. Samtidigt var svaranden medveten om att miljöhänsynen bara kan bli så stark som man vet att man har gehör för i kommunen (kommun 176; X).

Bland de intervjuer som hållits hade svaranden från kommun 76 mest kunskap om dess metods framtagande. Den utvecklades av personer på planavdelningen eftersom att de ansåg att den gamla metoden inte fungerade optimalt. Det är sannolikt att den som utvecklar metoden har en stor påverkan på hur väl den fungerar med kommunens övriga organisation; och att det bakomliggande syfte som utvecklaren ser med bedömningen speglas i metodens fokus.

Svaranden från kommun 76 lyfter att en förhoppning med den metod som används är att den skall vara så pass utförlig att den i princip motsvarar en MKB – därmed skall kommunen inte behöva köpa in extern hjälp vid framtagande av MKB (XVI). Dock anser svaranden att metoden är alltför utförlig när mindre planer bedöms (III; XI). Under intervjun lyfts möjligheten att man skulle kunna ha en mindre omfattande metod för mindre planer för att på så sätt effektivisera processen (XVIII). Att svaranden ser möjligheten att anpassa metoden tyder på en flexibel syn på bedömningsprocessen, vilket i förlängningen kan vara gynnsamt då det skapar en möjlighet att justera bedömningen efter nya behov. Naturvårdsverket (2009a) och domen MÖD P 11828–14 har förespråkat svarandens förslag till förändring av kommunens bedömningsmetod, då de skrivit att metodval bör ske på fall-till-fall-basis. Enkätstudien i detta arbete visade dock att endast nio procent av de svarande har detta angreppssätt till bedömningen (se stycke 4.2.1). Att 80 % använder samma metod oavsett detaljplan kanske har att göra med att när olika metoder används för olika planer introduceras ett nytt problem i bedömningen – vad avgör vilken metod som skall användas för varje enskild plan?

Följd av metodval

Sannolikt påverkar bedömningsmetoden olika mycket i olika kommuner. Det har redan konstaterats att den minimala bedömningsmetoden skapar lite underlag till resterande planarbete medan de mest omfattande checklistor nästan ger komplett underlag till en MKB. I kommun 76, vars metod beskrivits som att nästan vara en komplett MKB, är det inte förvånande att bedömningen ses som väldigt viktig. Svaranden motiverar detta med att man i bedömningen bestämmer vilka miljöfrågor som planen påverkar mest (XVII). Denna syn på bedömningen stämmer väl överens med vad Naturvårdsverket (2009b) förespråkar.

Troligen har alltså den omfattande metodiken utvecklats med syfte att dess resultat kan användas i planen. Tyvärr har ingen kommun med den minimala bedömningsmetodikens intervjuats, men möjligen ses inte samma syfte med bedömningen i dessa kommuner. Dock kan en tendens till detta skönjas i en aspektanalys där de kommuner som använder en minimal bedömningsmetod i lägre grad svarar att bedömningen används vidare i planprocessen (se figur 19, bilaga F).

I andra kommuner har det beskrivits som att man efter att bedömningen gjorts sedan låter den ligga utan att den revideras (förutsatt att inget exceptionellt händer) (kommun 164, XIII;

kommun 176, XIV). Detta kan antas leda till att behovsbedömningens möjlighet att påverka planen minskar; jämfört med om bedömningen uppdaterats kontinuerligt genom hela planprocessen.

I enkätstudien fick de som lät en extern part utföra behovsbedömningen svara på varför detta skedde. Majoriteten angav att det berodde på att bedömningen ingår i planuppdraget (se figur 18). Även åsikten att kunskapsnivån var för låg för att göra en behovsbedömning och resursbrist var relativt vanliga svar. Att en extern part utför behovsbedömningen kan påverka resultatet på många sätt – beroende på hur stora resurser som kommunen vill lägga på planuppdraget kan olika stor vikt läggas på bedömningen. Även den externa utförarens kunskap och relation till området kan påverka resultatet. Det finns dock inga indikationer på att samma problem inte kan finnas även när en tjänsteperson inom kommunen genomför påverkansbedömningen.

Svaranden från kommun 164 trodde att vissa kommuner anlitar en extern utförare för att försäkra sig om att saker skall göras ”riktigt ordentligt” (VII). Denna åsikt kan delvis anses bekräftas av enkätstudien. Roberts (1991) skrev att en fördel med att låta en extern konsult genomföra miljöbedömningar är att redovisningen kan antas vara oberoende (ingen av kommunerna angav denna anledning). Han anser dock att dess resultat tenderar till att ha en sämre slagkraft hos myndigheten (vilket i detta fall är kommunen) och att den egna personalen inte utvecklar sin erfarenhet av miljöbedömningar, vilket stämmer med åsikten hos svaranden i kommun 164 (VII). Det kan anses vara eftersträvansvärt att öka kunskapen om miljöbedömningar hos planerare om Roberts har rätt när han säger att MKB-arbetet får störst effekt när det utförs av miljökunniga tillsammans med planerare. Ur den aspekten går det att argumentera för att bedömningen inte bör utföras av extern part. Å andra sidan säger Roberts att oberoendet i bedömningen minskar när den utförs av myndigheten (1991).

Gällande bedömningens påverkan på en efterföljande MKB, i fall där planen antas innebära en betydande miljöpåverkan råder skilda åsikter kring hur fristående en MKB skall vara. Svaranden från kommun 164 anser att miljöfrågor som bedömningen anser vara obetydliga inte bör behandlas i en plan-MKB. I kommun 76, däremot, anses en MKB kunna täcka upp för en dåligt utförd bedömning, vilket den bara kan göra om den även undersöker aspekter som påverkansbedömningen ansett obetydliga.

Troligen leder metoderna från avsnitt 2.4 till dokument av olika detaljeringsgrad, vilket bör påverka hur MKB-processen utformas. Detta är dock inget som denna studie undersökt. Således kommer en efterföljande MKB ha olika mängd information i inledningsfasen beroende på metodval. De olika metoderna antas även påverka dess detaljplan i varierande grad, beroende på planhandläggarens inställning och bedömningens utformning.

Fördelar och nackdelar med omfattande metoder

En omfattande metod kan antas ha flera fördelar. Förutom att den genererar ett gediget underlag för en eventuell efterföljande MKB försäkras den att inga kända miljöaspekter missats att utredas. Det stora underlaget kan även motivera beslutet om miljöpåverkan gentemot allmänhet och intressenter. Detta kan minska risken för överklagan. Svaranden från kommun 76 menade även att hen själv måste känna att beslutet är välgrundat. En omfattande metod skapar förutsättningarna för bedömaren att skapa trygghet i beslutet (XXV).

Metoden kan dock göra att det ibland känns svårt att komma framåt (kommun 76, XX) och det är möjligt att problematisera en approach där varje behovsbedömning görs så noggrant att den blir en MKB i allt annat än namn och form. Detta liknar Emmelin och Lermans kritik av MKB-systemet 2006, då de ansåg att mängden MKB lett till en bristande respekt för större planer. Det går att argumentera för att alltför omfattande behovsbedömningar på samma sätt minskar tydligheten när en plan verkligen har en betydande miljöpåverkan. Hedlund och Johansson (2008) argumenterar för att alltför många MKB för med sig problem i form av att resurser läggs på låg nytta och blir en ritualiserad prövning där resonemang och nyanser försvinner och fokus ligger på att skapa ett dokument snarare än att genomföra en process. Om påverkansmetoden i allt annat än namnet är en MKB kan dessa brister antas kunna uppkomma även för behovsbedömningar. För att minska denna risk lyfter Emmelin och Lerman vikten av *scoping* (avgränsning) i MKB-arbetet. En behovsbedömning kan anses vara en avgränsning till en eventuell MKB, varför det är något ironiskt att omotiverat mycket resurser kan läggas på behovsbedömningen med syftet är att minska risken för att alltför mycket energi läggs på MKB. Istället bör en avgränsning syfta till att identifiera och bedöma de mest betydande aspekterna (Emmelin och Lerman 2006). En möjlig lösning på problemet är att införa någon form av *scoping* även för behovsbedömningen, där det avgörs vilken bedömningsmetod som skall användas.

Ett ”slöseri med tiden” (kommun 76, XVIII) anses gå emot viljan att fokusera på enbart planer med verkligt stor miljöpåverkan. Ur den aspekten är svaranden från kommun 164 (cit IV) närmre Emmelin och Lerman (2006) än svaranden från kommun 176, som ansåg att metoden bör vara noggrannare och se på fler aspekter (exempelvis genom att undersöka planen ur ett optimalt hållbarhetssynsätt).

Det viktigaste med metoden är att dess syfte – att integrera miljöfrämjande åtgärder i planeringen – uppfylls. Detta bör göras på ett ekonomiskt rimligt sätt och vara möjligt i plankulturens kontext. Studien har pekat på att omfattande metoder kan göra att bedömningen känns omotiverat krävande, samtidigt som de dock kan skapa en trygghet i beslutet (för bedömaren).

Eventuella samband mellan metodval och andra aspekter

Studien har visat att länsstyrelserna i landet har en viktig roll för behovsbedömningar. Enligt enkätundersökningen kan de tillfrågas om hjälp av nära 70 % av kommunerna, före både Naturvårdsverket och Boverket (se figur 16). I intervjun med kommun 76 framkom det att bedömaren kan komma att lägga extra fokus på att utreda vissa miljöaspekter närmare om hen är medveten om att länsstyrelsen tycker att dessa är extra viktiga (XXI). Om detta stämmer har länsstyrelserna indirekt en ganska stor möjlighet att påverka vad kommuner undersöker i sina påverkansbedömningar. Svaranden i kommun 164 var dock av uppfattningen att länsstyrelsen tycker att det är viktigare *att* vissa frågor hanteras, snarare än *hur* de hanteras. Detta kan naturligtvis variera mellan olika länsstyrelser, och även mellan olika personer. Det är dock tydligt att länsstyrelsens inverkanmöjlighet är stor (trots att de inte formellt har möjlighet att överklaga bedömningen).

Ett exempel från kommun 39 visar att länsstyrelsen även är resonabel i sin dialog kring kommunens bedömning (åtminstone den kopplad till kommunen). Där ansåg länsstyrelsen först att bedömningen kommit fram till en felaktig slutsats, men efter att ha diskuterat planen och uppdaterat sina utredningar fick kommunen med sig länsstyrelsen på sin linje att planen inte kunde antas innebära en betydande miljöpåverkan. I stycke 2.2.4 blev det tydligt att rekommendationer kring bedömningen är olika från de olika länsstyrelserna. Det är dock möjligt att de har en liknande inriktning i detaljplanesamråden med kommunerna (denna studie har enbart granskat information från länsstyrelsernas hemsidor).

I en aspektanalys där metodval jämförts med län sticker Jämtlands län ut genom att inte checklistan med resonemang är den vanligaste metoden. Istället används *minimal bedömning* hos hälften av de svarande från länet (dock inkom endast fyra svar från Jämtlands län (vilket motsvarar 63 % av kommunerna)). I litteraturstudien har det framkommit att Jönköpings Län rekommenderar att en checklista skall användas, vilket 90 % av de svarande kommunerna inom länet följer. Varken Skånes eller Stockholms Län rekommenderar någon specifik metod, utan fokuserar mer på hur metoden skall läggas upp. De svarande kommunerna från dessa län uppvisade även störst bredd inom länet gällande vilken metod som används (se figur 20 i bilaga F).

Resultaten från enkäten har jämförts med data om de svarande kommunerna för att försöka finna ett samband mellan metod och kommunkategori. När de svarande kommunerna delas in efter befolkningsstorlek (SCB 2017) verkar checklista med inbyggt beslutsfattande vara den vanligaste metoden i de större kommunerna (>100 000 invånare), medan det i kommuner med 75–100 000 invånare främst används checklistor med någon typ av resonemang. I kommuner med 50–75 000 invånare används checklista med kontinuerligt resonemang av hälften av dessa. Hos kommuner med färre än 25 000 invånare finns störst variation av metodval, men checklistorna med kontinuerligt resonemang (30 %) och med avslutande resonemang (40 %) är vanligast (se figur 21 i bilaga F). Det bör betonas att underlaget för jämförelsen, speciellt för de större kommunerna, är ganska skalt. Huruvida resultatet har att göra med att metoderna skulle passa kommuner av en viss storlek är inte klarlagt. Kanske påverkar kommunens resurser, arbetsmetod eller annan storleksrelaterad aspekt bättre till en viss bedömningsmetod. Det är tydligt att checklistan är populärast i alla kommunkategorier.

Vid en jämförelse mellan metodval och ett genomsnitt av hur många MKB kommuner gör per detaljplan sticker checklistan med inbyggt beslutsfattande (CMIB) ut genom att den oftare verkar leda till bedömningen att planen kan antas innebära en betydande miljöpåverkan (6 %, snittet i Sverige är 2 % (Boverket 2016a)) (se figur 22 i bilaga F). Resultatet baseras dock endast på 18 svaranden som angett att checklistan med inbyggt beslutsfattande används, så det kan inte anses vara mer än en identifierad tendens. Anledningen till att CMIB leder till en högre andel MKB/DP kan vara att denna metod, till skillnad mot många andra, inte möjliggör för bedömaren att genom resonemang undvika att bedömningen slutar i att planen antas innebära en betydande miljöpåverkan där det inte är helt säkert. Om det är på det viset innebär

det att det idag finns planer som borde ha ett utökat planförfarande och MKB, men de metoder som används i många kommuner gör att det inte blir så. Alternativt leder CMIB att fler planer än nödvändigt antas innebära en betydande miljöpåverkan, eller att denna metod råkar användas i kommuner där fler planer än genomsnittet verkligen innebär en betydande miljöpåverkan. För att utesluta dessa möjligheter krävs en granskning av de detaljplaner som bedömts. Om skillnaden beror på att man i kommuner med en annan metod kan resonera bort den betydande miljöpåverkan bekräftar resultatet Millbergs (2008) slutsats att begreppet *betydande miljöpåverkan* tolkas restriktivt av kommunerna. För att förklara skillnaden krävs en granskning av de detaljplaner som bedömts.

Studien pekar alltså på ett det verkar finnas en mindre mångfald av metoder där den lokala länsstyrelsen har rekommenderat en viss metod och att det är vanligare att bedömningen resulterar i att planen antas innebära en betydande miljöpåverkan när en checklista med inbyggt beslutsfattande används.

Följder av otydliga riktlinjer

Det har konstaterats att det saknas tydliga riktlinjer från såväl lagstiftare som myndigheter för hur bedömningen skall göras, vilket är en trolig orsak till den stora bredd av bedömningsmetoder som framkommit i enkätstudien. Möjligen finns störst mångfald bland metodval i mindre kommuner (se figur 21 i bilaga F).

Påverkansbedömningen skall enligt proposition 2003/04:116, Boverket och Naturvårdsverket utgå från bilaga 4 MKBF vilket bekräftats av MÖD i fallet P 3493–13, men Naturvårdsverket har lyft ytterligare några aspekter som bör vägas in. Tabell 5 visar dessa. De är nära kopplade till de aspekter som en MKB skall utgå ifrån enligt lagstiftningen, och som 46 % av de svarande kommunerna i enkätstudien uppgett att de använder (se figur 17). Det finns inget krav på att dessa aspekter skall undersökas, och i fall där mindre planer skall bedömas kan en utförlig metod med alltför många aspekter bidra till att bedömaren upplever att metoden blir för omständlig. Att aspekter som undersöks utifrån vad lagstiftningen för MKB förordar beror troligen på att det är en naturlig plats att söka på, om en skall utforma behovsbedömningen (med tanke på bedömningens släktskap med MKB).

Det är dock förvånande att enkätstudien samtidigt visar att bilaga 4 MKBF endast används av 54 % av de svarande kommunerna (som utför behovsbedömningen själva). Det är alltså nästan lika många kommuner som utgår ifrån lagstiftningen om MKB (vilket ingen myndighet

rekommenderar direkt) som utgår ifrån vad både Boverket och Naturvårdsverket uttryckligen rekommenderar. Detta bekräftar resultaten från Naturvårdsverkets undersökning *Miljöhänsyn i detaljplanering* (2015) om i vilken utbredning bilaga 4 MKBF används, vilken kom fram till att ca 50 % av dokumenten nämnde bilaga 4. Dock bedömdes sällan samtliga aspekter från bilagan. I hur stor del samtliga aspekter bedöms kan inte denna enkätstudie svara på. Det går inte heller att utesluta att det bakom svaren ”aspekterna är internt utarbetade” finns någon inom kommunen som utgått från MKBF, men inte kommunicerat detta till de som svarat på enkäten (utifrån intervjuerna var det tydligt att man sällan diskuterade bedömningsmetoden). Om en bedömning kommer fram till att en betydande miljöpåverkan inte kan antas, men utan att aspekterna från bilaga 4 MKBF använts, skulle detta i teorin kunna vara tillräckligt för att anse att ett formellt fel begåtts och att planen då kan ogiltigförklaras. Det har dock inte hittats något fall som explicit prövat detta inför domstol.

Enkätstudien visade även att det är väldigt vanligt att de olika aspekterna väger olika beroende på vilken plan som bedöms (se stycke 4.2.3). Detta rimmar väl med lagstiftarens syfte och Naturvårdsverkets rekommendation (2009a) att bedömningen skall vara plats-specifik, då olika påverkansarter kan vara olika allvarliga beroende på omgivning. Å andra sidan öppnar en otydlig förhållningsram upp för godtyckliga bedömningar av påverkan. Drygt en tiondel av de svarande angav att vissa aspekter alltid väger tyngre än andra, vilket visar på en mer enhetlig och lättförstådd bedömningsmetod samtidigt som rummet för plats-specifika bedömningar minskar. Möjligen kan detta relatera till kommuner där miljöarbetet har ett visst fokusområde, i vilket fall det vore naturligt att vissa aspekter väger tyngre i bedömningen. I ett fåtal kommuner vägde alla aspekter lika tungt. Detta underlättar visserligen bedömningen, men bortser från lagstiftarens syfte. Som framkom i intervjun med kommun 76 är det inte heller orimligt att anta att de aspekter som undersöks noggrant relaterar till vad bedömaren vet att exempelvis länsstyrelse fokuserar på (XXI).

En väldigt viktig aspekt av en metoden är om den resulterar i samma slutsats för en plan, oavsett vem som utför bedömningen. Denna studie har inte testat detta genom någon form av experiment, men har däremot undersökt vad svaranden anser i frågan (relaterad till den metod de använder). Svaranden i såväl intervju- som enkätstudien anger att bedömningen ofta är beroende av vem som utför den. När en granskar enkätresultaten övergripande visar det sig att en majoritet av de svarande anger att metoden ”kanske” kan komma fram till olika resultat

beroende på utförare. 21 % säger att de tror att det är möjligt. Det går inte heller att tydligt säga något om vilken metod som är mest kontinuerlig i sina bedömningar (se figur 20 i bilaga F). Vid en analys av resultaten som kategoriserar svaren efter vilken metod som används är det tydligast att personlig påverkan på bedömningens slutsats är minst om en tidig behovsbedömningsmetod används (80 %), vilket kanske inte är så förvånande (bedömningen har ju redan gjorts av någon annan, och den bedömningen är inte föremål för denna studie). De som svarade att utförare kan komma fram till olika resultat i störst utsträckning var förvånande nog de som använde en minimal påverkansbedömningsmetod (40 %). Vad detta beror på är oklart.

Det går att argumentera för att behovsbedömningen bör följa förutsägbarhetsprincipen (det vill säga att bedömningar för liknande planer i liknande områden kommer fram till liknande resultat). På så sätt kan tjänstemän, exploatörer och politiker planera mer långsiktigt så att projekts tidsplaner och ekonomi kan anpassas efter detta. Att så många av de svarande är osäkra på om bedömningen är beroende av utförare är därför problematiskt. Det kan även anses vara fördelaktigt om påverkansbedömningarna kommer fram till samma slutsats oberoende av vilken kommun som utför bedömningen för att inte en viss typ av verksamhet lockas till kommuner med lägre miljökrav. I intervjustudien ansåg svarande från kommun 76 att bedömningen i stor grad är subjektiv (XXII), vilket har gjort att kommunen för ett aktivt arbete för att skapa samsyn mellan planerare kring viktiga begrepp, och för en kultur där experter på områden kontaktas vid oklarheter (se stycke 4.1.6). En tydlig metod kan anses vara ett verktyg för att öka förutsägbarheten, trots otydligheten i begreppet *betydande miljöpåverkan*. För en förutsägbar bedömning bör en samsyn kring begreppet finnas – något som lagstiftningen inte bidragit med. Ur detta perspektiv är det problematiskt att bedömaren har frihet att lägga extra fokus på att utreda frågor som hen brinner för, såsom svaranden från kommun 76 vittnar om (XXI). Fokuserar bedömaren på olika aspekter, utan att diskutera sin analys med sina medarbetare, ökar risken för att bedömningens slutsats blir beroende av vem som utför den.

Kommun 76, som använder en checklista med kontinuerligt resonemang tycker att metoden är "lite komplicerad" (III). När de blir ombudade att utveckla påståendet säger de att dess omfattning gör det svårt att komma framåt i arbetet. Samtidigt tycker de att bedömningen är betydelsefull, då den fyller ett tydligt syfte senare i planarbetet och i en eventuell MKB (XI).

Detta belyser olika aspekter som bedömaren har att förhålla sig till i sin åsikt om metoden som inte kunnat komma fram i en enkätstudie. Å ena sidan bör metoden fungera väl med övrig del av planprocessen, men å andra sidan skall bedömningen (om kommunen så önskar) även ge riktig information om planens miljöpåverkan.

Svaranden från kommun 176, vilken arbetar som miljöstrateg, menar hen inte fått gehör för att utreda kumulativa effekter, eftersom att det inte är en del av traditionen hos planeringsparadigmet (XXIII). Även här ses avvägningen mellan att genomföra omfattande utredningar, och att inte lägga resurser på något som kan anses ha låg nytta (i detta fall utifrån planeringsparadigmet).

Dessa exempel bekräftar Emmelins beskrivning (2007b) av att MKB-sfären (inklusive behovsbedömningen) ligger mellan miljö- och planeringsparadigmet. Dock motsäger vittnesmålet hans påstående om att det idag skall vara miljöparadigmet som har den överordnade rollen i och med svarandens problem att påverka planparadigmets traditionella mönster. Det svaranden säger pekar på att kommunen inte utreder kumulativa effekter i tillräcklig utsträckning, vilket bekräftar Skärbäck och Rundcrantz kritik av dagens syn på miljöförstöring (2007) och går tvärtemot Wärnbäck och Wallentinus (2007) rekommendation. Naturvårdsverket (2016d) anser att kumulativa effekter behandlas bäst i plan-MKB (i förhållande till verksamhets-MKB), dock har ingen rekommendation hittats kring om att det bör undersökas redan i påverkansbedömningen. Det som kan tala för att hantera kumulativa effekter i påverkansbedömningen är att det kan finnas planer vars påverkan inte är betydande i sig, men som däremot blir det om en tar hänsyn till kringliggande omgivning. Anledningen till att detta inte görs i dagsläget kan bero på en ovilja hos bedömaren att väga in en (ganska osäker) analys av planen, eller att det är dyrt att göra detta på rätt sätt. Omfattningen av en sådan utredning är idag upp till varje kommun att avgöra, vilket bör bestämmas på fall-till-fall-basis av resursskäl.

Det är viktigt att poängtera att studiens resultat utgår till stor del ifrån vad de svarande kommunala tjänstepersonerna anser om påverkansbedömningar. Det är alltså ingen granskning av metoderna i sig. Frågan är ur vilket perspektiv de besvarat frågan – något som är begripligt utifrån bedömaren erfarenhet kan mycket väl skilja mot vad en utomstående anser. Så länge en ser på bedömningen som ett verktyg att använda inom planprocessen torde inte detta vara ett problem. Om bedömningen istället ses som ett pedagogiskt verktyg för att

redovisa vad bedömaren tagit hänsyn till, som exempelvis nämndes i intervjun med kommun 39, 164 och 176 (se 4.1.1) är det viktigare att metoden och dess resultat är begripligt för utomstående.

De som har svarat i såväl intervju- som enkätstudien kan antas ha svarat utifrån sitt perspektiv, vilket innebär att andra personer som kommer i kontakt med bedömningen kanske hade tyckt annorlunda i exempelvis åsiktsundersökningen (figur 10-figur 14). Slutsatsen som kan dras utifrån denna undersökning är att de metoder som används verkar uppfylla svarandes förväntningar – de flesta är nöjda med sin metod. Att erfarenhetsbaserat resonemang har flest andel nöjda kanske beror på att den i teorin bör ge bedömaren möjlighet att anpassa utformningen efter eget tycke. Å andra sidan har svaranden inte uppgett att den ger en frihet till bedömaren, vilket går emot detta. Kanske har detta att göra med en otydlighet i vad som menas med *frihet* i enkäten, eller så är bedömaren ändå styrd på något sätt när ett erfarenhetsbaserat resonemang används som bedömningsmetod. Det råder ingen klarhet kring hur stor frihet utföraren av behovsbedömningar bör ha för att bedömningen skall anses vara bra. Alltför stor frihet kan möjliggöra för bedömaren att utgå från subjektiva åsikter, medan en alltför styrd metod kan motverka bedömarens kreativitet när det gäller att anpassa bedömningen efter planen (Sadler 1988). Märkligt nog bedömdes checklistor, vilka utdömts av Sadler på grund av dess hämmande effekt på kreativitet, som fria. Samtidigt lutade erfarenhetsbaserat resonemang och minimal behovsbedömning åt att vara styrda. Studien kan inte förklara denna uppfattning hos svaranden, men det kan ha att göra med att den minimala bedömningen inte tillåter att planer som bedömaren anser bör utredas kan bli granskade.

Enligt undersökningen används de checklistabaserade metoderna mest, vilket kan förklara att åsikterna om dessa även var mest spridda. Det är förvånande att hälften av svaranden som använder den minimala behovsbedömningsmetoden anser att den väger åt att vara svårbegriplig. Möjligen kan metoden leda till att syftet med bedömningen inte är lika tydligt som när en aktiv bedömning skall göras, vilket gör att svaranden inte reflekterat över vad som egentligen görs. Alternativt anser svaranden att lagstiftningen som avgör vilka verksamheter som alltid innebär ett antagande om betydande miljöpåverkan är otydlig. I övrigt kan det sägas att svaranden ansåg att de metoder som används är begripliga.

Både för uppskattning av kostnad och arbetsbörda fanns, till skillnad från de andra åsiktsfrågorna, ett neutralt alternativ som svaranden kunde välja. Detta var möjligt för att

storlek på såväl kostnad som arbetsbörda kan anses vara befogad för bedömningen. Erfarenhetsbaserat resonemang ansågs vara billigast, möjligen för att den lägger ett stort ansvar hos bedömaren att besluta vad som skall utredas, och därmed är det troligt att hen är flexibel med resursutnyttjandet. Det är förvånande att den minimala behovsbedömningen ansågs av åtminstone någon vara mer dyr än neutral, då den innebär att det enbart är för planer som enligt lag måste anses medföra en betydande miljöpåverkan som detta skall ske. För checklista med inbyggt beslutsfattande ansåg en person att den var ”dyr”, vilket kanske beror på att den metod som används i den kommunen kräver mycket resurser. I övrigt ansågs checklistorna ha en neutral kostnad, eller vara billig. De kostnader som kan tänkas uppkomma vid bedömningen är i fall där något är oklart och måste utredas specifikt för planen. I intervjustudien med de fyra kommunerna hade svarandena inte varit med om detta, men såg det inte som omöjligt att det kan ske. Dock menade svaranden från kommun 76 att utredningen i så fall troligen ändå skulle göras som en del i planarbetet.

Majoriteten av de svarande angav att respektives metod innebar liten till neutral mängd arbetsbörda; det var enbart en svarande som använde en checklista med inbyggt beslutsfattande som ansåg att metoden innebar mycket arbete (vilket även det kanske kan förklaras av att kommunens version av metoden kräver flera utredningar). Den minimala bedömningsmetodiken kan anses innebära lägst arbetsbörda, även om ingen svaranden kryssade i den allra lägsta graden på skalan. Användningen av denna metod omöjliggör dock att resultatet av bedömningsmetoden kan användas som avgränsning för en efterföljande MKB. Metoden utgår då inte från bilaga 4 i MKBF, men Wik (2016) säger att det inte finns något juridiskt problem detta. Dock kan det antas att detta minskar möjligheten att miljöanpassa planen.

En stor majoritet av de svarande är mer nöjd än missnöjd med sin metod. Allra mest nöjda är de som använder ett erfarenhetsbaserat resonemang, medan samtliga checklistor har svaranden som är något missnöjda. Dessa har å andra sidan även svaranden som är helt nöjda med metoden. Vad som ligger bakom hur nöjd bedömaren är med metoden är inte utrett, men kan spänna från hur betungande metoden anses vara till hur bra bedömaren anser att den lyfter fram de miljöaspekter som bör utredas vidare. Huruvida metoderna verkligen leder till större miljöhänsyn inom den kommunala planeringen är inget som enkäten har utrett.

5.4 Efterlevnad

Det har konstaterats att olika bedömare troligen fokuserar på olika saker och kan kanske komma fram till olika slutsatser, vilket är ett problem när det kommer till myndighetsutövning. Därför vore det önskvärt om en viss metod minimerade möjligheten att bedömaren sätter en egen prägel på bedömningen. Det går att konstatera att det idag finns kommuner som inte utför en behovsbedömning på alla detaljplaner (minst 15 % av de svarande) – trots att det varit ett lagkrav på detta i mer än tio år (se figur 7). Det kan antingen bero på att kommuner har svårt att omformas när nya regelverk skall implementeras, eller att kommuner inte ser någon funktion med behovsbedömningen. Att detta inte utförs minskar möjligheten att miljöhänsyn inkluderas i kommunernas planarbete, vilket enligt Roberts (1991) är av stor vikt för att skapa ett samhälle med mindre miljöpåverkan.

Bedömningens slutsats

Enkätstudien undersökte därför vem som i huvudsak utför bedömningen, och kom fram till att det främst är planhandläggare som gör detta, vilket bekräftar studien från Naturvårdsverket (2015). Enkätstudien visar även att det är ganska vanligt att kommunerna låter en extern part utföra bedömningar. Vanligaste anledningen var att det ingår i planuppdraget när en extern part skall göra en detaljplan till kommunen, vilket inte är särskilt förvånande. Detta kan innebära att olika bedömningsmetoder används för planer inom samma kommun, beroende på vilka externa parter som utför bedömningen. Det går inte att via en aspektanalys utifrån studiens resultat påvisa att det skulle vara fler eller färre MKB/DP beroende på om en extern aktör gör behovsbedömningen eller om den görs internt. Detta på grund av för litet underlag.

Enligt figur 18 är en av anledningarna till att en extern part utfört bedömningen att kommunen saknat resurser för detta. Att kommuner saknat kapacitet att utföra bedömningen kanske kan relateras till att det just nu byggs mycket i Sverige, och att det därmed finns ett högt tryck på kommunerna att utfärda nya detaljplaner.

Enligt lagstiftaren (prop. 2003/04:116) och Naturvårdsverket (2009b) är det viktigt att bedömningen gör att planer miljöanpassas så att en hållbar utveckling främjas, vilket förutsätts av att bedömningen är väl integrerad i planprocessen. I enkäten uppger 80 % av de svarande att den används, medan drygt tio procent anger att den inte används (se figur 15). Utföraren av bedömningen kan troligen påverka användbarheten av resultaten i resten av planprocessen.

En aspektanalys som jämför utförare och svar på om bedömningen används senare i processen visar att av de kommuner som låter en person med miljöbakgrund utföra bedömningen svarar 90 % att den används senare i processen medan ingen svarar att den inte används i planprocessen. Motsvarande siffror för när en planerare utför bedömningen är 76 % jakande och 15 % nekande, medan samarbeten mellan plan- och miljö ger 77 % positiva, och 9 % negativa svar (se figur 23 i bilaga F). En motsvarande analys av Boverkets statistik på hur många MKB som gjorts i kommuner och svaren från enkäten visar att kommuner som uppgett att de låter någon från miljöavdelningen utföra bedömningen tenderar att göra fler MKB per 100 detaljplaner (5 st.) än kommuner som låter en planerare utföra bedömningen (4,4 st.) och för de kommuner som uppgav att bedömningen gjordes som ett samarbete var siffran ännu lägre (3,9 MKB/DP). Se figur 24 bilaga F. Det var dock bara 14 svar som angav att en person med miljöbakgrund utför bedömningen; så skillnaden kan inte anses vara starkare än en indikation. Den pekar dock på att kommuner som låter en person med miljöbakgrund utföra bedömningen i större utsträckning kommer använda bedömningens resultat i senare delar av planprocessen vilket korrelerar med lagstiftarens och Naturvårdsverkets syfte med bedömningen. Resultatet från figur 24 är en indikation på att miljöbedömare något oftare kan komma fram till att en plan har en betydande miljöpåverkan, men skillnaden kan inte anses vara säkerställd då ingen statistisk analys utförts på materialet.

Bedömarens bakgrund kan alltså spela en stor roll för hur bedömningens resultat påverkar planen. Detta trodde även svaranden i kommun 76, som ansåg att bedömare har olika sätt att hantera bedömningen utifrån yrkeslivserfarenhet, personliga utgångspunkter och utbildning vilket påverkar dess resultat (XXII). Den som bedömer kan alltså lägga olika stor vikt vid aspekter såsom miljöhänsyn, ekonomisk tillväxt, effektivitet och hur viktigt det är att planen förverkligas. Även personens natursyn kan spela in. Där ska en bedömningsmetod finnas för att minska sannolikheten att planer bedöms olika beroende på vem som utför bedömningen. I figur 25 i bilaga F ses att studien inte entydigt har kunnat finna en metod som bedöms minimera bedömarens påverkan på slutsatsen. En tidig behovsbedömning minskar visserligen påverkansmöjligheten, men den flyttar å andra sidan bedömningen till ett tidigare skede och kan därför inte klassas som en likvärdig bedömning som de andra.

När svaranden från kommun 176 berättar om en MKB som frångått de identifierade aspekterna i behovsbedömningen för att istället argumentera till planens fördel (se 4.1.3)

bekräftar detta ytterligare slutsatsen att miljöhänsyn i planen endast kan uppnås om de tjänstepersoner som arbetar med planen strävar efter detta. Denna slutsats resulterade även Tölanders (2007) studie i. Hon fick även uppfattningen att kommuner använder vad hon kallade flexibel behovsbedömning bland annat för att de inte tagit lagstiftningen på särskilt stort allvar. Denna inställning har även skyntats i denna studie. I intervjun med kommun 164 sades att man "formellt" ska göra en MKB när planen har en betydande miljöpåverkan, men otydligheten i vad begreppet innebär och den möjlighet att resonera bort antagandet i den kvalitativa delen av metoden verkar utnyttjas för att på så sätt undvika extra kostnader och skapa en enklare planprocess (IV). Detta försvaras med att handläggaren istället diskuterar miljöaspekterna i planens vanliga planhandlingar, snarare än i en MKB (XV). Detta gör dock att den symbol för planer med stor påverkan som en MKB kan vara utnyttjas i mindre grad i kommunen om endast planer med en stor miljöpåverkan antas innebära en betydande miljöpåverkan. Boverket (2006) förespråkar en mer återhållsam definition av vilken grad av miljöpåverkan som är betydande, medan Naturvårdsverket (2009a) tvärtom menar att det räcker med att en aspekt innebär en betydande miljöpåverkan skall planen antas medföra en sådan. Genom att undvika att göra en MKB undviker även planen att genomgå ett utökat planförfarande, vilket exempelvis skulle innebära en större samrådsrets, så ur demokratisynpunkt är det definitivt problematiskt att planhandläggaren undviker att definiera miljöpåverkan som betydande. Ur miljösynpunkt kan det vara likgiltigt, så länge planhandläggaren lägger tillräckliga resurser på att utreda och anpassa planen efter miljökraven.

Perspektiv

6 § 2 st. i MKB-förordningen säger att kommuner skall redovisa sin bedömning för allmänheten i planprogrammet. I Naturvårdsverkets studie 2015 visade det sig att en dryg fjärdedel av kommunerna hade bedömningen tillgänglig på sin hemsida. Just att sprida information om bedömningen ansågs vara ett av dess syften enligt de intervjuade i denna studie (enl. kommun 39, 164 och 176). Dock vittnade såväl svaranden i kommun 164 som i 76 om att det är ovanligt att bedömningen når utanför kretsen av dom som är direkt berörda av bedömningen (XIX, XX). Ur ett demokratiperspektiv kan det anses vara viktigt att bedömningen (tillsammans med andra planhandlingar) är tillgänglig för en intresserad allmänhet. Därför skall handlingarna vara tillgängliga och öppna, men med tanke på hur svårt

det är att överklaga bedömningen (det är först möjligt efter att beslutet att anta planen är fattat och sker endast på formella grunder, se stycke 2.2.2) är det oklart i vilken utsträckning denna tillgänglighet verkligen kan påverka planarbetet. Inför litteraturstudien har få fall hittats där planen stoppats på grund av en felaktig bedömning av den betydande miljöpåverkan. Istället ligger ansvaret för att planen verkligen anpassas för att minska dess påverkan på miljön dels hos tjänstepersoner som utför bedömningen, men i slutändan hos kommunfullmäktige som godkänner arbetet. Det finns ingen annan som granskar bedömningen, så länge ingen för frågan till domstol.

Gällande vad bedömaren jämför med (jämförande punkt) har miljööverdomstolen i dom P 3495–13 sagt att bedömningen skall utgå från ett scenario där gamla planen fortsättningsvis är aktiv, vilket även Naturvårdsverket uppger. I intervjuerna blev det tydligt att det sällan diskuterats inom kommunerna vad bedömningen egentligen jämförs med. Bara i intervjun med kommun 164 var det tydligt vad den intervjuade utgick ifrån. Hen menade att en skall göra kvalificerade gissningar om hur utvecklingen kommer se ut i framtiden, men lyfte samtidigt svårigheten i att uppskatta hur utvecklingen kommer se ut (X). Ingen av de svarande sade dock explicit att bedömningen jämfördes med ett läge där planens område fortsätter användas som tidigare.

Sommer (2002) anser att uppföljningen av bedömningar är av stor betydelse för att bedömaren (och systemet som helhet) skall utvecklas och att det som bedömts skall kunna anpassas kontinuerligt. Även Emmelin och Lerman (2006) har kritiserat bristen på återkoppling när MKB genomförs. Ingen av kommunerna som intervjuats uppger att en uppföljning av resultaten sker. Detta, kombinerat med att få ens vet om att bedömningarna görs (och därför inte kommenterar eller diskuterar bedömningarna), innebär att metoden inte kommer utvecklas utifrån erfarenhet av dess påverkan. Istället kommer den troligen förändras utifrån den funktion tjänstepersonerna själva anser att bedömningen fyller. Såsom systemets uppbyggnad är idag kommer bedömaren endast få återkoppling om formella brister uppkommit i bedömningen – och då endast när beslutet om planens antagande överklagas. Länsstyrelsen agerar visserligen samrådspartner, men det finns ingen instans som skall granska och godkänna de bedömningar som genomförts. På så sätt kan bristande bedömningar troligen fortsätta användas fram tills dessa uppmärksammas.

Bedömningens påverkan på planprocessen beror alltså på vilket syfte den anses ha. Om inte plankontoret själv anser att det är viktigt att inkludera miljöaspekter i planeringen, eller om kontoret fått klagomål för att de inte använt bedömningen är det möjligt att den utförs enbart på grund av lagkravet. Om uppfattningen som svaranden på kommun 176 berättar om – att politiken vill att planen genomförs och att ”man bara fixar omständigheterna omkring” (XXIV) – finns i en kommun där planavdelningen saknar miljöintresse kan detta möjligen leda till att lagstiftarens syfte med bedömningen inte uppfylls alls. I sådana fall blir bedömningen bara ett ”tomt dokument”. Det är inte orimligt att anta att denna inställning till bedömningen speglar vilken metod som används. Om det finns kommuner som har denna inställningen antas de vara mindre intresserade av att delta i en studie som denna; varför inga starka slutsatser på detta området kan dras.

Utifrån intervjuerna kan nyanser uppfattas mellan dom som intervjuats. Samtliga såg ett tydligt syfte med bedömningen, men visade på olika inställningar till hur en bör förhålla sig till den. Både svaranden från kommun 76 och 164 ansåg att det ganska tidigt gick att avgöra om planen kommer antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte (I & V), medan miljöstrategen från kommun 176 ansåg att all bebyggelse har en icke-försumbar miljöpåverkan (IX).

Motivationen att lägga ned mycket tid och resurser kan minska av uppfattningen att planen i slutändan spelar en ganska liten roll för vad som kommer ske inom dess planområde. Svaranden från kommun 164 anser att ansvarsfördelningen mellan kommun och exploatör (kommunen gör detaljplaner, exploatör bygger) försvårar en övergripande planering (VIII), vilket även gör det svårt att uppskatta vad framtiden för med sig.

5.5 Perspektiv på resultaten

Denna studie har syftat till att undersöka hur kommuner genomför den lagstiftade bedömningen av detaljplaners möjliga miljöpåverkan. Området är relativt outforskat; varför studiens mål varit att genom en undersökning identifiera möjliga mekanismer och orsaker till varför kommuner använder vissa typer av metoder. Det är önskvärt att bedömningen skall vara objektiv och utgå ifrån vad planen kommer innebära för miljön om den förverkligas. Det är problematiskt att de metoder som används till stor grad ger bedömaren en möjlighet att påverka dess resultat. Denna frihet beror på en otydlighet som finns för att bedömningen skall

kunna vara anpassad till detaljplanens förutsättningar, men studien pekar på att den kan användas för att undvika de krav som följer av ett antagande om betydande miljöpåverkan. Men studien har även funnit indikationer på att en plan inte blir ”miljövänlig” bara för att en MKB utförs på den. En av de intervjuade har vittnat om att kommunfullmäktige, som på kommuninvånarnas mandat beslutar om detaljplaner, kan vara mer intresserade av att planer förverkligas än att deras miljöpåverkan minimeras. Uppgiften att anpassa planen ligger alltså på tjänstepersonerna. Systemets brist på granskning och återkoppling på tidigare bedömningar bäddar dock för att tjänstepersoner som inte ser miljöfrågan som prioriterad kan undvika att inkludera miljöaspekten i planerna (om det inte är uppenbart att planen kommer ha en stor påverkan).

Miljöproblematiken är reell och växande samtidigt som samhället i sig bygger på att människan, genom att nyttja naturens resurser, ständigt ökar sitt välbefinnande. Forssén (2017) har undersökt vilken utgångspunkt som planeringen av städer har i sitt förhållande till naturen, och kom då fram till att miljöutredningar ofta utgår antingen ifrån naturens funktion för människan eller en önskan att bevara befintliga ekosystem. Hennes granskning visar på en ”ensidig relation där människan står över naturen” (Forssén 2017, s. 61), där ge granskade planerna haft en antropocentrisk natursyn (Tabell 2). Svaranden från kommun 176 har vittnat om en svårighet att introducera nya sätt att se på planers påverkan ur miljöperspektiv (i detta fall om att utreda kumulativa effekter) (XXIII). Metoden som används bör samtidigt vara utformad för att passa den utredningskultur som redan finns på kommunen, för att underlätta att det blir en integrerad del av varje plans förfarande, och kommunen bör arbeta kontinuerligt med utbildning och begreppsdiskussioner för att motverka att olika bedömare kommer fram till olika slutsatser. Framför allt bidrar oklarheten kring begreppet *betydande miljöpåverkan* till att bedömningar blir mer subjektiva, då varje bedömare troligen har sin egen uppfattning om vad som är betydande utifrån tidigare erfarenheter och åsikter. Utifrån detta perspektiv är det fördelaktigt att kommunen själv beslutar hur om bedömningsmetod.

I samband med att planarbetet startar verkar möjligheten att planen inte skall antas på grund av dess påverkan försvinna (XXIV). Med denna utgångspunkt bör bedömningsarbetet utgå från att planen skall anpassas för att minska dess negativa inverkan på miljön, snarare än att undersöka vad den leder till jämfört med dagens situation. Idag har dock såväl

Naturvårdsverket som MÖD argumenterat för den senare ingången när de beskrivit den jämförande punkten.

Genom denna studie har det uppdagats att en mängd metoder används för att göra påverkansbedömningar till detaljplaner. Metoder utvecklas av kommunerna själva och initiativ för att sprida metoder som uppfyller de krav som finns har haft relativt dåligt resultat. Det finns dock indikationer på att länsstyrelser kan påverka kommuner i detta avseende. De olika metoder som finns har både för- och nackdelar, och det är osannolikt att en metod är bäst för alla plantyper. Ur miljösynpunkt vore det därför fördelaktigt att metod väljs på fall-till-fall-basis. Kommunens bedömningsmetod bör utvecklas med lagstiftningens syfte i åtanke (att inkludera miljöaspekter i planeringen), snarare än att bestämma vilka planer som kräver en MKB (vilket verkar vara fallet hos en del kommuner).

En del av studiens resultat möjliggör ett ifrågasättande av systemet som helhet. Detaljplanen har som verktyg ganska små möjligheter att diktera vad som skall ske – de anger snarare vad som inte ska ske. Detta belyses i citat IX, där svaranden anger att planer sällan förverkligas som planeraren tänkt sig. Därmed går det att ifrågasätta kravet på en påverkansbedömning för varje detaljplan – om planen i sig medger en stor bredd av möjligheter är det i stort sett omöjligt att undersöka dess påverkan. Det har i intervjuerna varit svårt att få klarhet i vad bedömaren egentligen bedömer, men troligen är det den vision som finns för planen som bedöms. Problematiken i att planen till viss mån möjliggör för andra verksamheter när dess påverkan ska bedömas har lyfts av Sommer (2002). Detta problem är inbyggt i detaljplaneverktyget och är svårt att hantera i bedömningen. Bedömningen kan ge en fiktiv säkerhet i materialet då det måste finnas något att bedöma, samtidigt som planen ofta möjliggör för helt andra verksamheter. Det är inte gångbart att bedömaren alltid ska utgå från maximal påverkan som varje plan möjliggör, då denna troligen är ganska stor och därmed ger en överklig bild av vad som sannolikt kommer att ske till följd av planen. Ett annat alternativ – att planen regleras starkare – kan anses göra kommunen mindre attraktiv för exploitörer. Problemet verkar idag kringgås genom att bedömaren gör en uppskattning av vad som är troligast kommer ske inom planens ramar, och bedömer denna uppskattning (VI). Denna lösning är praktiskt gångbar, men ur miljösynpunkt kvarstår fortfarande problemet. Detta löses till viss mån genom att verksamheter som har en stor miljöpåverkan skall utvärderas i en MKB i ett senare skede.

Olika aspekter påverkas olika mycket beroende på planens funktion och dess omgivning. I slutändan är det en politisk avvägning att ange hur stora miljöeffekter som tillåts i kommunen, så länge de inte är alltför stora. Skärbäck och Rundcrantz (2007) har skrivit att lagstiftningen tillåter varje projekt "att 'förstöra' något lite" (s. 300), och denna syn kan även appliceras på påverkansbedömningar vilka låter varje kommunfullmäktige avgöra vilka mål som är viktigast att uppfylla och vilka miljö kvalitetsnormer som kan överskridas. Systemet kan se ut så för att det bygger på en tillit att kommunens invånare genom de allmänna valen påverkar inriktningen i, bland annat, kommunens miljöpolitik.

5.6 Osäkerheter

En diskussion kring hur studiens arbete förflutit bör föras för att läsaren ska kunna bilda sig en uppfattning om hur en bör förhålla sig till resultatet. Här kommer de problem som uppstått under arbetets gång redovisas tillsammans med hur dessa lösts.

Litteraturstudien

En litteraturstudie kan på grund av tidsskäl aldrig anses vara komplett. Det material som använts i studien brister i att den ofta relaterar till MKB snarare än behovsbedömningar. Detta beror på att det inte finns någon samlad litteratur om detta. Istället har litteraturen kompletterats med undersökningar och utredningar av bedömningar samt en fördjupning i den lagstiftning som finns. Skulle forskningsområdet vara mer utrett hade studien kunnat fokusera mer på en specifik aspekt av kommunala påverkansbedömningar, men detta uppmuntras istället framtida forskning göra med utgångspunkt i detta arbete (se stycke 6.2 för förslag på sådana ämnen). Studien har strävat efter att lyfta in flera aspekter som kan påverka kommuners metodval, men det går ej att utesluta att något perspektiv saknas i studien.

Intervjustudien

Intervjustudien genomfördes med litteraturstudiens resultat i åtanke. De frågor som formulerats (se bilaga B) har formulerats med syfte att möjliggöra för svaranden att reflektera kring sina svar under och efter intervjun.

Samtliga svarande använde en checklista, vilket minskar möjligheten till jämförande analyser. Om enkätstudien utförts innan intervjustudien hade kommuner med olika metoder kontaktats för att skapa en bredd av erfarenheter. Dock hölls en av intervjuerna med en person

som hade miljöbakgrund, vilket introducerade andra perspektiv till studien. En av kommunerna som inte svarat på intervjun uppgav senare i enkätstudien att de använder flera metoder; en att de använder erfarenhetsbaserat resonemang; en använder minimal bedömningsmetod och två svarade inte på enkätstudien heller. Intresset av att delta i en studie som denna varierar troligen med hur mycket kommunen arbetar med påverkansbedömningar. Samtliga intervjuade personer hade reflekterat kring metoden innan intervjun. Andra möjliga förklaringar är att förfrågan om att delta inte vidarebefordrats till planavdelningen, eller att den som fått meddelandet inte var nåbar under studiens genomförande.

Under intervjuerna fördes anteckningar av intervjuaren för att undvika att en intressant eller viktig poäng skulle missas. Ljudet från samtliga intervjuer spelades in, vilket sedan sammanställdes till text inom sex dagar för att undvika att nyanser som uppkommit glöms bort. Det är dock inte omöjligt att något som är av vikt för studien kan ha missats i detta steg. Vid resultatredovisningen valdes de delar av intervjun ut som ansågs relevanta för studiens frågeställning och som ansågs allmänt intressanta eller värda att lyfta till diskussion. Det finns alltid en risk att den som intervjuar och den som blir intervjuad har olika konnotationer till ord och begrepp. Därför strävade intervjuaren efter att göra frågorna så tydliga som möjligt, och förklarade viktiga begrepp när svaranden bad om detta. Dock diskuterades inte nyckelbegrepp innan intervjun, då intervjuaren ansåg att det skulle uppdragas om det fanns en skillnad i begreppsförståelsen.

Enkätstudien

I enkätstudien föreligger en än större risk att begrepp har missförståtts, då det inte funnits någon kontinuerlig kommunikation mellan forskaren och den svarande. Det ansågs viktigt att svaranden förstod vad de olika metoderna innebar, varför detta förtydligats i enkäten. Inget annat förklarades i enkätformuläret. Det har funnits en möjlighet att kontakta forskaren med frågor, men detta har inte gjorts gällande oklarheter i enkäten. Den andra oklara parametern i enkätstudien är de frågor där svaranden själv bedömer sin metod. Exempelvis tolkas ett neutralt svar på hur kostnadseffektiv bedömningen är som att svaranden anser att bedömningen kräver lagom mycket resurser. Det går inte att utesluta att de mest extrema svaren (*mycket billig* och *mycket dyr*) kan bära olika innebörd för olika personer. Innebörden av dessa begrepp har inte förklarats i enkäten för att undvika att svaranden undviker att svara på grund av mängden text. Vidare har åsikter om de metoder som väldigt få har uppgett sig

använda inte räknats med i studiens vidare analys. Såväl de som svarat på enkäten, som de som intervjuats har svarat utifrån sitt perspektiv, och utifrån sin yrkesroll. Det går inte att utesluta att någon annan som arbetar med samma bedömning på samma kommun skulle tycka annorlunda om den metod som används.

Graderingen av svaren på attitydfrågorna kan i huvuddrag anses ha det ”mest negativa” svarsalternativet till vänster och det ”mest positiva” till höger. Enligt Patel och Davidson (1994) bör så inte vara fallet, utan vilken ände som är mest positiv bör variera. Detta kan ha inverkat på resultatet genom att svaranden inte reflekterar innan den anger sitt svar. Graderingens utformning ses i bilaga C.

Även ett antal mer fundamentala missförstånd kan ha uppstått utifrån hur frågorna ställts, även om utformningen av studien gjorts för att undvika detta. Som ett exempel kan nämnas att frågan om behovsbedömningen används vidare i planprocessen kan ha tolkats som alltifrån att grunden för plandokumentet alltid utgörs av behovsbedömningens resultat till att planhandläggaren skummar igenom resultatet någon gång. Förhoppningsvis har svaranden förstått andemeningen av frågan och svarat därefter.

Det är även värt att notera att enkätstudien kan ha samma problem som intervjustudien gällande vem som besvarar den – kommuner som inte utför bedömningar kan undvika att svara, förfrågan om att delta i enkäten kanske inte har nått rätt person på kommunen eller den som fått meddelandet kanske inte har varit tillgänglig. Detta är speciellt allvarligt om de som inte svarat gjort detta med anledning av att det inte görs någon bedömning eller att den anses vara ointressant. I så fall har viktiga åsikter och perspektiv från dessa kommuner missats av denna undersökning.

Fördelningen av svarande kommuner har varit ganska jämn.

Tabell 9 visar hur stor svarsfrekvensen har varit utifrån antal kommuninvånare. Enbart från kommuner med färre än 25 000 invånare har svarsfrekvensen varit lägre än 50 %.

Tabell 10 anger hur svaren fördelas utifrån varje län. Den geografiska spridningen kan anses varit ganska god. Det är tio län varifrån färre än hälften av kommunerna har svarat. Detta innebär att resultaten från dessa län inte kan anses vara säkra.

Tabell 9. Svar i enkätstudien fördelade på invånarantal

Folkmängd	Inkomna svar	Svarsfrekvens
>100 000	9	53%
75 000 - 100 000	8	67%
50 000 - 75 000	10	56%
25 000 - 50 000	37	65%
<25 000	86	46%

Tabell 10. Svar i enkätstudien fördelade på län

Län	Inkomna svar	Svarsfrekvens
Stockholm	17	65%
Uppsala	4	50%
Södermanland	7	78%
Östergötland	6	46%
Jönköping	11	85%
Kronoberg	5	63%
Kalmar	6	50%
Gotland	0	0%
Blekinge	2	40%
Skåne	19	58%
Halland	4	67%
Västra Götaland	24	49%
Värmland	7	44%
Örebro	4	33%
Västmanland	4	40%
Dalarna	7	47%
Gävleborg	2	20%
Västernorrland	4	57%
Jämtland	5	63%
Västerbotten	7	47%
Norrbotten	5	36%

Det bör även nämnas att 19 av de 179 svarande i enkäten inte uppgett vilken kommun de arbetat på. Detta innebär att studiens felmarginal ökar, då det är möjligt att ett eller flera av dessa svar kommer från en kommun som redan lämnat in ett svar. Detta kan inte anses vara helt osannolikt med tanke på att flera av de svarande som uppgett kommuntillhörighet har kommit från samma kommun. Resultatredovisningen har dock utgått från att så inte är fallet,

och de svar som inte kunnat kopplas till en viss kommun har hanterats som att det kommit från en kommun som inte skickat in något svar. De kommuner som skickat in flera svar där varje svarande angett kommuntillhörighet har hanterats som beskrivits i stycke 3.1.3.

6 Slutsats

Slutsatsen presenterar svar på studiens frågeställningar och förklarar på vilket sätt studien bidrar till mer kunskap och större förståelse inom dess forskningsområde.

Denna studie har byggts upp för att besvara sitt problem induktivt. Det fanns inte tillräcklig kunskap inom forskningsområdet behovsbedömningar för att utveckla och pröva en teori – istället har studien utförts i gränslandet mellan den explorativa och deskriptiva forskningsmetodiken. Utifrån resultatet skall en eller flera hypoteser med syfte att förklara eventuella samband kunna formuleras. Genom att sedan relatera frågans resultat till dess kontext får svaret bäring utöver sig självt, och studien kan då bidra till en ökad förståelse av världen (Bjereld et al. 2009).

Genom studien har ett utförligt material producerats som visar vilka metoder som används för att bedöma detaljplaners miljöpåverkan under planens utvecklingsskede i Sverige 2017. Studien pekar på att kommunala tjänstepersoner främst ser de operativa fördelarna med att genomföra en behovsbedömning. Detta innebär en möjlighet att miljöaspekter som planen bör ta hänsyn till identifieras i ett tidigt stadium, vilket underlättar hanteringen av dess miljöpåverkan. Det kvalitativa resonemang som vissa metoder innehåller kan dock utnyttjas för att undvika att planen skall antas innebära en betydande miljöpåverkan, vilket gör att planen varken behöver följa ett utökat planförfarande eller innehålla en MKB. I sådana fall är det i hög grad upp till planhandläggaren att ansvara för att tillräcklig miljöhänsyn tas i planeringsprocessen, och de fördelar som ett utökat planförfarande medför kan inte utnyttjas. Huruvida det övergripande syftet med behovsbedömningar från EU och lagstiftare om en ökad hållbarhet i planen infrias beror sålunda på fler saker än enbart vilken metod som används för bedömningen. Studiens resultat pekar på att bedömarens bakgrund kan spela en stor roll i hur resultatet från bedömningen används vidare i planprocessen.

6.1 Studiens slutsatser

Bedömningens påverkan på en efterföljande MKB varierar beroende på hur mycket material bedömningen resulterar i, och vilken intention den som utför planens MKB har. Metoder som resulterar i mycket material möjliggör att resultatet kan användas i större utsträckning. Hur mycket bedömningen påverkar planprocessen (och miljöhänsynen) för planer som inte antas

innebära en betydande miljöpåverkan beror på liknande faktorer. Planeringen av städer och andra områden beslutas i stor utsträckning av kommunfullmäktige, varför omfattningen av miljöutredningar troligen är kopplade till politikens fokusområden (utöver de lagkrav som finns). Allmänhet och externa ”granskare” kan bara överklaga bedömningen om ett formellt fel kan påvisas.

Själva metoden kan utvecklas av anställda som är i nära kontakt med planarbetet, eller kommunövergripande rutingrupper. Även andra utvecklingsförfaranden är möjliga. Det är vanligast att kommuner använder en checklista för behovsbedömningar, ofta med ett kontinuerligt eller avslutande resonemang. Detta möjliggör för bedömaren att utveckla bedömningen kvalitativt samtidigt som den kräver eftertanke. Det minskar även risken att bedömningen frångår en eller flera aspekter, då listan försäkrar att ingen aspekt missas. Alltför omfattande metoder kan dock ibland orsaka en känsla av att bedömningen är omotiverat krävande, men en minimal bedömning innebär å sin sida att resultatet i mindre utsträckning kan användas vidare i planprocessen. Det är ganska ovanligt att detaljplaner antas innebära en betydande miljöpåverkan, men studien har visat att det är vanligare att bedömningen resulterar i detta när en checklista med inbyggt beslutsfattande (CMIB) används. Om detta beror på att de andra metoderna inte lyckas identifiera planer med betydande miljöpåverkan, eller att CMIB är alltför dömande kan inte avgöras genom denna studie.

Överlag är kommunala tjänstepersoner nöjda med den metod som används av kommunen, oavsett vilken det är. Det är därför otroligt att kommunerna själva kommer utveckla fler metoder, så länge ingen ny lagstiftning på området kommer. Därför är det nu dags att undersöka vilken metod som uppfyller syftet med behovsbedömning bäst för olika planer, så att dessa kan rekommenderas till kommunerna.

Många av de metoder som används anses av de som använder dem kunna resultera i olika slutsatser beroende på vem som bedömer planen. Detta är en tydlig brist, då såväl näringsidkare som kommuninvånare gynnas av att det går att förutse sannolikheten för att planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Det finns ingen tydlig tendens att metodval kan relateras till kommunstorlek. Studien indikerar att det verkar finnas en mindre mångfald av metodval i län där länsstyrelsen har rekommenderat ett specifikt tillvägagångssätt. Detta indikerar att länsstyrelsen har en stor påverkan på hur kommuner utformar sin bedömningsmetod, vilket bekräftats i studien. Om

det skulle finnas en vilja att utveckla en gemensam metod för alla kommuner i landet, vilket skulle minska risken för att samma typ av plan bedöms olika, är det alltså viktigt att länsstyrelser samkörs med varandra och kommunicerar ut metoden till kommunerna.

Idag saknas tydliga riktlinjer för hur påverkansbedömningen skall göras, vilket resulterat i att en mängd olika metoder används. Metoder som upplevs omfattande kan motiveras av att tjänstepersonen blir trygg i det beslut som bedömningen resulterar i. Det är tydligt att alla planer resulterar i en miljöpåverkan när de realiserar, och oklarheten i vad som är en *betydande miljöpåverkan* upplevs av några bedömare vara ett problem, medan andra ser det som en tillgång. Huruvida liknande planer alltid antas innebära en liknande miljöpåverkan (förutsatt samma omgivning) i olika kommuner är osannolikt, trots att bedömningen regleras av en gemensam lagstiftning. Detta kan kopplas till en osäkerhet hos bedömaren i vad begreppet betydande miljöpåverkan innebär och att kvalitativa metoder möjliggör för bedömaren att undvika de extra krav som följer av ett eventuellt antagande om betydande miljöpåverkan. Det är ovanligt att bedömaren reflekterat över var planen egentligen jämförs emot. Hur bedömningen sker och vad den resulterar i är ett tecken på kommunens åsikt kring vilken miljöpåverkan som anses vara acceptabel och vilka aspekter som kommunen fokuserar på. Huruvida nuvarande system är tillräckligt för att uppnå Sveriges miljömål får tiden avgöra. Det saknas instanser som försäkrar att bedömningen är korrekt, och ingen av de intervjuade kommunerna gör någon uppföljning på bedömningen. Verkligheten visar att planer sällan stoppas på grund av deras betydande miljöpåverkan.

6.2 Förslag på framtida forskning

När denna studie gjordes saknades en detaljerad större undersökning av vilka metoder som används för kommunala påverkansbedömningar, och det material som fanns bjöd inte in till att skapa och utreda vetenskapliga hypoteser på området. Utifrån det material och den slutsats som studien resulterat i bör följande saker forskas vidare på:

- *Hur mycket skiljer en bedömnings resultat beroende på vem som utför den?*
Många av de som svarat i denna studie upplever att så kan vara fallet, men mer kunskap behöver samlas in för att se om den möjliga skillnaden i så fall leder till olika slutsatser om betydande miljöpåverkan eller om det enbart resulterar i att olika

aspekter får mer utrymme. Skillnaden bör undersökas på såväl individnivå som utifrån vilken roll bedömaren har.

- *Hur påverkar utredarens bakgrund nyttan av bedömningen?*

Studien pekar på att beroende på vem som utför bedömningen används dess resultat olika mycket i den vidare planprocessen. Syftet med bedömningen är att låta planens miljöpåverkan influera dess utförande. Men har bedömningen olika möjlighet att uppfylla detta syfte beroende på vem som utför bedömningen?

- *Hur kan en större enhetlighet i bedömningen mellan kommuner och bedömare uppnås?*

Studien har pekat på att länsstyrelsen kan ha en viktig roll i att influera kommuners bedömningsrutin, men detta är inte helt utrett. En av de intervjuade kommunerna har uppgett att plankontoret arbetar aktivt med att skapa en gemensam uppfattning av vad olika begrepp innebär. Kan detta bidra till att bedömningen blir mer oberoende av utförare?

- *Varför utför kommuner som använder en checklista med inbyggt beslutsfattande att fler detaljplaner får en MKB?*

Studien har pekat på att kommuner som använder denna metod även gör fler MKB per detaljplan. Detta kan bero på en minskad möjlighet att undvika ett beslut om betydande miljöpåverkan, eller att kommuner med denna metod har en annan syn på miljöpåverkan. Leder metoden till att planer som inte kan anses medföra en betydande miljöpåverkan ändå antas göra detta, eller undervärderar de andra metoderna miljöpåverkan från en plan?

Källförteckning

Offentligt tryck

Regeringens propositioner (Prop.)

Prop. 1990/91:90. *En god livsmiljö*. Stockholm

Prop. 1992/93:60. Med förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m.

Stockholm: Miljö- och naturresursdepartementet

Prop. 1994/95:230. Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.

Stockholm: Miljödepartementet

Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljödepartementet

Prop. 2003/04:116. *Miljöbedömningar av planer och program*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet

Prop. 2009/10:215. *Mark och miljödomstolar*. Stockholm: Miljödepartementet

Regeringens skrivelser (Rskr.)

Rskr. 2003/04:129. *En svensk strategi för hållbar utveckling*. Stockholm:

Offentligt tryck från EU

Amsterdamfördraget (1997) Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

Rättspraxis

Avgöranden från Mark- och Miljööverdomstolen

MÖD 2014:4

MÖD P 11828–14

MÖD P 3495–13

Litteratur

Bjereld, U., Demker, M., Hinnfors, J. (2009) *Varför Vetenskap?*. 3:e upplagan. Lund: Studentlitteratur AB

Boverket (2006) *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning*. 1:2. Uppl. Huskvarna: NRS Tryckeri

Boverket (2014d) *PBL kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen*.

Delegationen för hållbara städer (2012) *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*. Rapport M 2011:01/2012/66 Stockholm: SOU

- Ekerö kommun (2015) *Slutrapport*. Tillgänglig på:
<http://www.boverket.se/contentassets/9d1f99164e134dbd98840791ba5fd7da/projektrapport.pdf> [Hämtad 28 september 2017]
- Emmelin, L. (2007a) Att förutsäga miljöpåverkan av planer och program. Ur: Wallentinus, H-G. (red.) *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur.
- Emmelin, L. (2007b) Epilog: MKB – en papperstiger? Ur: Wallentinus, H-G. (red.) *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur.
- Emmelin, L. & Lerman, P. (2006) *Styrning av markanvändning och miljö*. Statens offentliga utredningar, Ansvarskommittén
- Forssén, A. (2017) *Miljöetiska förhållningssätt i planeringen - En undersökning om natursyner i miljökonsekvensbeskrivningar*. (D-uppsats) Karlskrona: Institutionen för fysisk planering, Blekinge Tekniska Högskola
- Furtenbach, F. (u.å.) *Checklista för enkätundersökningar/opinionsundersökningar*.
<http://sverigesradio.se/diverse/appdata/isidor/files/4097/13300.pdf> [Hämtad 14 november 2017]
- Hedlund, A. & Johansson, V. (2008) Miljökonsekvensbeskrivning – Aktörernas roller och betydelse, *Rapporter Institutionen för stad och land*. Rapport nr. 4/2008
- Hegmann, G., Cocklin, C. Creasy, R., Dupuis, S., Kennedy, A., Kingsley, L., Ross, H. och Stalker, D. (1999) *Cumulative Effects Assessment Practitioners' Guide: 2.0 Assessment Fundamentals*. Canadian Environmental Assessment Agency
- Hilding-Rydevik, T. (2007) Miljöbedömning som verktyg för integrering av miljöfrågor i planering. Ur: Wallentinus, H-G. (red.) *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur
- IAIA (1999) Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice. Tillgänglig på:
https://www.iaia.org/uploads/pdf/principlesEA_1.pdf [Hämtad 2 oktober 2017]
- Köstler, J. (2006) *SMB i kommunal detaljplanering - checklistor som inledande metod för miljöbedömning* (D-uppsats). Karlstad: Institutionen för Natur och miljö
- Lerman, P. & Emmelin, L. (2007) MKB i Sverige – formatera och börja om. Ur: Wallentinus, H-G. (red.) *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur

- Länsstyrelsen i Jönköpings Län (2009) *Tre steg till en bra behovsbedömning*. Tillgänglig på:
<http://www.lansstyrelsen.se/jonkoping/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/informationsmaterial/Tre%20steg%20till%20en%20bra%20behovsbed%C3%B6mning.pdf> [16 oktober 2017]
- Länsstyrelsen i Skåne Län (2007) Miljöbedömningar av planer, *Miljöbedömningar*. Plan-PM 2:1.
- Länsstyrelsen Stockholm (u.å. b) *Behovsbedömning*. Tillgänglig på:
<http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/miljobedomning/behovsbedomning-webb.pdf> [28 september 2017]
- Millberg, E. (2008) *Betydande miljöpåverkan - behovsbedömning av detaljplaner* (Examensarbete). Lund: Juridiska Fakulteten
- Naturvårdsverket (2001) *MKB under utveckling*. Rapport 5150
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5150-4.pdf?pid=2484> [14 november 2017]
- Naturvårdsverket (2009a) *Handbok 2009:1 med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program*. Stockholm: Naturvårdsverket
- Naturvårdsverket (2009b) *Naturvårdsverkets författningssamling 2009:1*. Naturvårdsverket
- Naturvårdsverket (2012) *Steg på vägen: Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*. Naturvårdsverket. Rapport nr. 6500
- Naturvårdsverket (2015) *Miljöhänsyn i detaljplanering: en studie av tillämpningen av bedömningar av betydande miljöpåverkan av detaljplaner i svenska kommuner, Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet: hållbara städer*. Underlagsrapport nr. 2
- Nylén, U. (2005) *Att presentera kvalitativa data – Framställningsstrategier för empiriredovisning*. Liber
- Patel, R. & Davidson, B. (1994) *Forskningsmetodens grunder: Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. 2:a upplagan. Lund: Studentlitteratur
- Roberts, J. A. (1991) *MKB - vad är det?: miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som process och produkt : en diskussion om grundläggande begrepp med utgångspunkt i EIR i Kalifornien och MKB i Sverige*. Karlskrona: Boverket

- Sadler, B. (1988). The evaluation of assessment: post-EIS research and process development. Ur: Wathern, P. (red.) *Environmental Assessment: Theory and Practise*. Taylor & Francis
- Skärbäck, E. & Rundcrantz, K. (2007) Kompensationsåtgärder. Ur: Wallentinus, H-G. (red.) *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur
- Sommer, A. (2002) Assessment of the significance of environmental effects Screening approach and criteria applied in strategic environmental assessments. Hallein
- Tölander, I. (2007) *Behovsbedömning av MKB för detaljplan* (Examensarbete). Lund: Institutionen för miljö och samhälle – miljö- och energisystem, Lunds Tekniska Högskola.
- Wallentinus, H-G. (2007a) Från ”Environmental Impact Statements” till ”strategisk miljöbedömning”. Ur: Wallentinus, H-G. (red.) *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur
- Wallentinus, H-G. (2007b) Hjälpmiddel och metoder i projekt-MKB. Ur: Wallentinus, H-G. (red.) *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur
- Wärnbäck, A. & Wallentinus, H-G. (2007) Kumulativa effekter. Ur: Wallentinus, H-G. (red.) *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur
- WCED (1987) *Our Common Future*. Tillgänglig på: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [3 oktober 2017]
- Åkerskog, A. (2007) Miljöbedömning av översiktsplaner. Ur: Hans-Georg Wallentinus (red.) *MKB – perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur

Övriga källor

- Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S., Strömberg, R. (2017a) {Miljöbalken (1998:808) kommentaren till 1 kap. 1 §}, i Zeteo, internet 10 oktober 2017
- Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S., Strömberg, R. (2017b) {Miljöbalken (1998:808) kommentaren till 6 kap. 18 §}, i Zeteo, internet 1 november 2017
- Blomberg, J. & Gunnarsson, P. (2017a) {Plan- och bygglagen (2010:900) kommentaren till 1 kap. 2 §}, i Karnov, internet 6 november 2017
- Blomberg, J. & Gunnarsson, P. (2017b) {Plan- och bygglagen (2010:900) kommentaren till 2 kap. 2 §}, i Karnov, internet 6 november 2017

- Blomberg, J. & Gunnarsson, P. (u.å. a) {Plan- och bygglagen (2010:900) kommentaren till 7 kap. 6 §}, i Karnov, internet 6 november 2017
- Blomberg, J., Gunnarsson, P. (u.å. b) {Plan- och bygglagen (2010:900) kommentaren till 4 kap. 34 §}, i Karnov, internet 3 oktober 2017
- Boverket (2014a) *Plankarta*. Tillgänglig på: <http://www.boverket.se/sv/pbl-kunskapsbanken/planering/detaljplan/handlingar/plankarta-med-bestammelser/> [2017-09-18]
- Boverket (2014b) *Områdesbestämmelser*. Tillgänglig på: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/omradesbestammelser/> [6 november 2017]
- Boverket (2014c) *Utökat förfarande*. Tillgänglig på: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/utokat-forfarande/> [6 november 2017]
- Boverket (2016a) *Öppna data – Plan- och byggenkäten 2016*. Tillgänglig på: <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/plan--och-byggenkaten/> [18 september 2017]
- Boverket (2016b) *Miljöbedömning - ett processverktyg* Tillgänglig på: <http://www.boverket.se/sv/pbl-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/konsekvenser-i-oversiktsplaneringen/miljobedomning--ett-processverktyg/> [6 november 2017]
- Boverket (2017a) *Utveckling av behovsbedömning utifrån nya PBL*. Tillgänglig på: <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/uppdrag/pbl-kompetens/stod-till-nationella-utvecklingsprojekt/hitta-projekt/utveckling-av-behovsbedomning-utifran-nya-pbl/> [28 september 2017]
- Boverket (2017b) *Länsstyrelsens tillsyn*. Tillgänglig på: <http://www.boverket.se/sv/pbl-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/lansstyrelsens-tillsyn/> [9 november 2017]
- Boverket (2017c) *Länsstyrelsen*. Tillgänglig på: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/roller-och-ansvar/lansstyrelsen/> [9 november 2017]
- Didón, L. U., Magnusson, L., Molander, S., Adolfsson, C., Hjalmarsson, J (2016) {Plan- och bygglagen (2010:900) kommentaren till 4 kap. 34 §}, i Zeteo, internet 1 november 2017

Kruse, J. (u.å.) {Miljöbalken (1998:808) kommentaren till 2 kap. 7 §}, i Karnov, internet 1 november 2017

Lunds kommun (u.å.) *Fördjupade översiktsplaner*. Tillgänglig på:

<https://www.lund.se/trafik--stadsplanering/oversiktsplan/fordjupade-oversiktsplaner/> [6 november 2017]

Länsstyrelsen Stockholm (u.å. a) *Miljöbedömning av PBL-planer*. Tillgänglig på:

<http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/miljobedomning/planer-enligt-pbl/Pages/default.aspx> [6 november 2017]

Länsstyrelsen Stockholm (u.å. c) *Behovsbedömning*. Tillgänglig på:

<http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/miljobedomning/behovsbedomning/Pages/default.aspx> [28 september 2017]

Naturvårdsverket (2016a) *Miljöbedömningar av planer och program*. Tillgänglig på:

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsplanering/Miljobedomningar-av-planer-och-program/> [18 september 2017]

Naturvårdsverket (2016b) *God bebyggd miljö*. Tillgänglig på:

<http://www.miljomal.se/Miljomalen/15-God-bebyggd-miljo/> [28 november 2017]

Naturvårdsverket (2016c) *Generationsmålet*. Tillgänglig på:

<http://www.miljomal.se/Miljomalen/Generationsmalet/> [29 november 2017]

Naturvårdsverket (2016d) *Miljöbedömningar av planer och program*. Tillgänglig på:

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsplanering/Miljobedomningar-av-planer-och-program/> [29 november 2017]

SCB (2017) *Folkmängd i riket, län och kommuner 30 september 2017 och*

befolkningsförändringar 1 juli-30 september 2017. Totalt. Tillgänglig på:

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarsstatistik--kommun-lan-och-riket/kvartal-3-2017/> [14 december 2017]

SOM-institutet (2017) *Insamlingsmetoder* Tillgänglig på:

<http://som.gu.se/metod/insamlingsmetoder> [14 november 2017]

Wik, M., (2016) {Miljöbalken (1998:808) kommentaren till 6 kap. 11 §}, i Lexino, internet
3 oktober 2017

Muntliga källor

Telefonintervju med Svarande A, planarkitekt på kommun 39, 2017-10-11

Intervju med Svarande A och Svarande B, planarkitekter på kommun 76, 2017-10-13

Intervju med Svarande A, planhandläggare på kommun 164, 2017-10-24

Intervju med Svarande A, miljöstrateg på kommun 176, 2017-10-20

Bilaga A – Korrespondens med kommuner

Den tredje oktober skickades en förfrågan till planeringsavdelningen på de sju kommuner i Skåne län som enligt boverkets statistik gjort mer än två MKB på en DP mellan 2013 och 2016. Kontaktade kommuner var (med antal MKB på DP i parentes): Kommun 246 (8 st), Kommun 164 (8 st), Kommun 76 (4 st), Kommun 232 (4 st), Kommun 176 (4 st), Kommun 20 (3 st) & Kommun 90 (3 st). I meddelandet berättades om arbetets fokus och hur lång tid intervjuerna uppskattades ta (20–30 min). Intervjuförfrågan gällde i vecka 41 och 42. Det informerades även om att intervjun kommer spelas in, med intervjupersonens medgivande, och att svaren kommer anonymiseras.

Samma dag skickades en förfrågan om telefonintervju till planeringsavdelningen på de två kommuner som (exkluderat kommuner i Skåne län) enligt Boverkets statistik gjort flest MKB på en DP mellan 2013 och 2016, vilka var: Kommun 39 (9 st.) och Kommun 205 (8 st.). Innehållet i detta meddelande var detsamma som beskrivits ovan.

Den trettionde oktober skickades en förfrågan om att delta i studiens enkät till samtliga kommuner. I de fall där det efter en snabb blick på kommunens hemsida gick att urskilja mejladressen till dess plankontor skickades förfrågan dit. I annat fall sändes den till kommunens allmänna inkorg. Ett flertal kommuner uppgav ingen mailadress för att söka kontakt, utan begärde att en mall på hemsidan skickades in. I dessa fall sändes ett meddelande inför utskicket av enkäten där jag bad om en allmän adress att skicka ovanstående meddelande till. Alternativt en adress direkt till planavdelningen. I samtliga fall fick jag en adress i tid innan utskicket av enkäten.

I början av meddelande ombads personen som läste meddelandet vidarebefordra det till en planhandläggare som har erfarenhet av att leda arbetet med, eller utföra behovsbedömningar. Förutom kort information om arbetet fanns en länk till enkäten i meddelandet, vilken uppskattades ta tio minuter att besvara. Det stod även att enkäten skulle vara öppen till 17/11 2017, och att en påminnelse skulle skickas ut en vecka innan dess.

Den 10 november 2017 sändes en påminnelse (med länk till enkäten) ut till de kommuner som inte registrerat sitt svar i enkäten. I de fall jag fått ett ärendenummer relaterat till min förfrågan skickades separata mail till dessa kommuner.

Bilaga B – Intervjuguide

Nedan presenteras det frågeformulär som användes vid intervjuerna till studien.

Introduktion

Tack för att du tar dig tid till intervjun. Jag är blivande miljöingenjör på LTH i Lund som just nu skriver mitt examensarbete. Det betyder att detta kommer bli en offentlig handling när det godkänts. Studien görs i samarbete med Tyréns AB.

Jag följer upp en studie som gjordes 2007 då lagstiftningen genomgått en stor förändring. Den granskade hur kommuner gör sin behovsbedömning för om en MKB krävs för en detaljplan eller ej. Syftet med min studie är att undersöka om den tidigare studiens resultat fortfarande gäller samt att komplettera den med en kvalitativ diskussion om hur de behovsbedömningar som används idag upplevs av de som arbetar med dem.

Studien består dels av en intervjuserie för att samla in upplevelser om bedömningssystemet som används i de intervjuade kommunerna, dels av en enkätstudie som kommer bygga på resultatet från intervjuerna; vilken kommer skickas ut till samtliga kommuner i Sverige.

Du kan avbryta intervjun när du vill, utan att behöva motivera varför. Dina svar kommer anonymiseras i studien. Den information som kommer presenteras om din kommun är hur många MKB som kommunen gjort på detaljplaner under de senaste åren, samt vilket län kommunen ligger i. Du kommer beskrivas utifrån dina relevanta erfarenheter och din position i kommunen. Jag kommer med din tillåtelse spela in intervjun, och om någon begär ut inspelningen kommer din röst förvrängas.

Allmänt

- 1 a) Vad är din funktion inom kommunen?
- 1 b) Vilka är dina arbetsuppgifter?
- 2) Hur länge har du arbetat med miljöfrågor på kommunen?
- 3) Vilken är din utbildningsbakgrund?

Bedömningsmetodiska frågor

4 a) Hur många behovsbedömningar har du arbetat med?

4 b) I vilken roll arbetade du med dem?

5) Har länsstyrelsen eller någon annan haft åsikter om hur ni gör er behovsbedömning? Vad hände då?

6 a) När görs behovsbedömningen i förhållande till planprocessen?

6 b) Hur bedömer kommunen om en detaljplan innebär en betydande miljöpåverkan (dvs. om det behöver göras en MKB till planen)?

6 c) Vilka kriterier använder kommunen i sin bedömning? Var kommer de ifrån? Hur mycket krävs för att en MKB ska vara befogad?

6 d) [ej framställd i intervjun med kommun 76] Vilken utgångspunkt har ni när ni gör bedömningen, motsvarande nollalternativ för MKB?

6 e) [ej framställd i intervjun med kommun 76] Hur hanterar ni att påverkan troligen inte kan kvantifieras lätt – minimal & maximal påverkan kan ske – vad utgår ni ifrån?

7) Vilka tjänstepersoner på kommunen utför denna bedömning? Om det är flera – hur ser samordningen av dessa ut?

8) Hur försäkrar ni er om att det är ”rätt beslut”?

9) Hur redovisar kommunen hur behovsbedömningen gjorts?

10) Varifrån kommer den information som leder fram till kommunens bedömningsgrunder?

11 a) Hur upplever du att den metod ni använder fungerar?

11 b) Vilka fördelar ser du med bedömningsmetoden?

11 c) Vilka nackdelar ser du med bedömningsmetoden?

12) Tror du det finns andra sätt att göra behovsbedömningen?

Syfte

- 13) Vilken/vilka funktion(er) har behovsbedömningen enligt dig?
- 14) Vet du varför kommunen nyttjar den metod den gör?
- 15) Vad vill kommunen med behovsbedömningen?
- 16 a) Vem har direkt nytta av bedömningen?
- 16 b) Vem har indirekt nytta av bedömningen? Hur ser du på att VU kan använda detaljplanens MKB för sin verksamhets MKB?

Påverkan

- 17) Vilken roll spelar behovsbedömningen i MKB-processen?
- 18) Tror du att metodvalet för behovsbedömningen kan påverka MKB-utföraren eller MKB:s miljönytta?

Förtydliganden

- 19) Vill du tilläga eller förtydliga något av dina svar, nu när vi gått igenom frågorna?
- 20) Finns det något du tror kan vara relevant för studien som jag missat att ta upp?

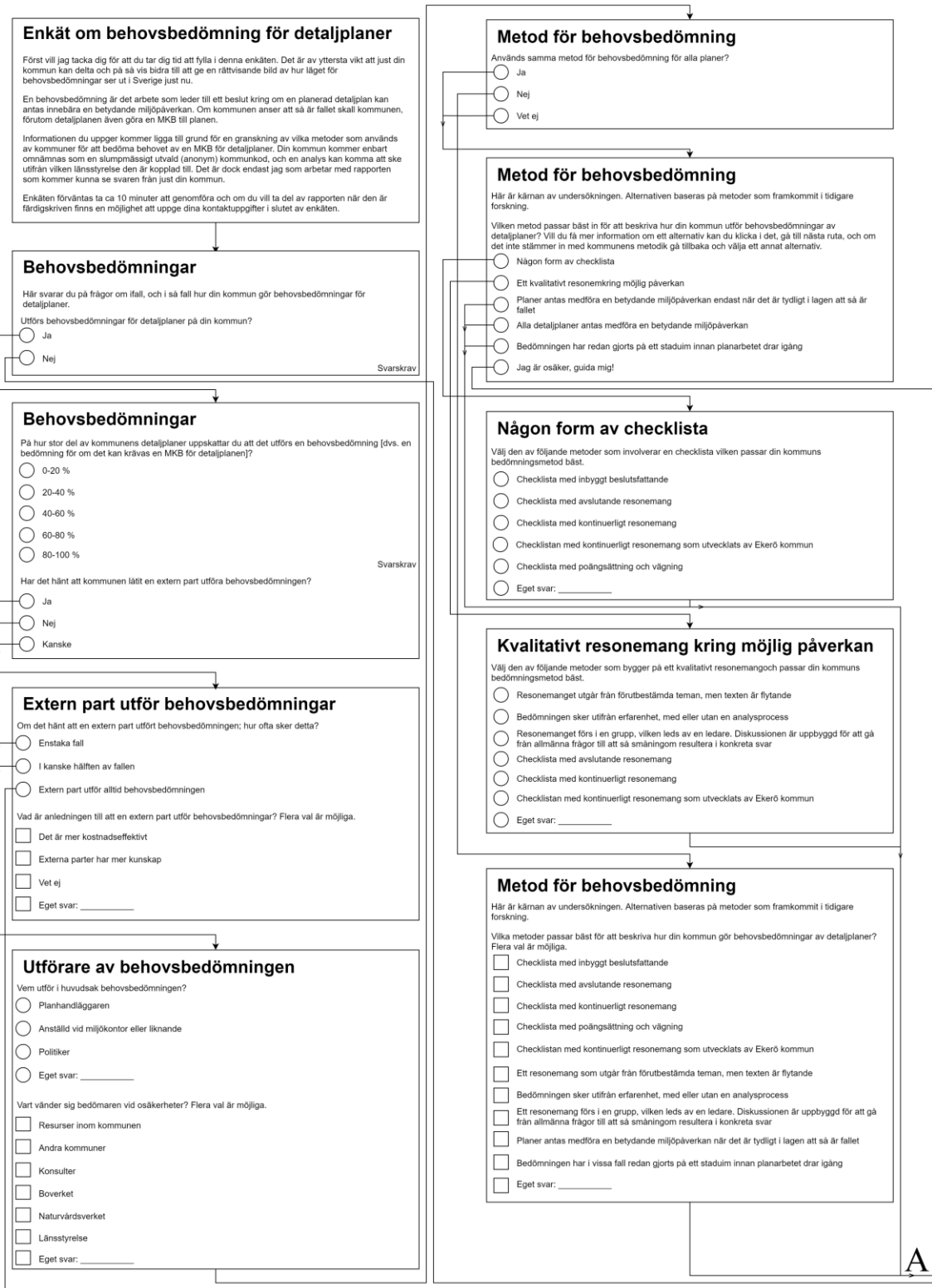
Avslutande önskan

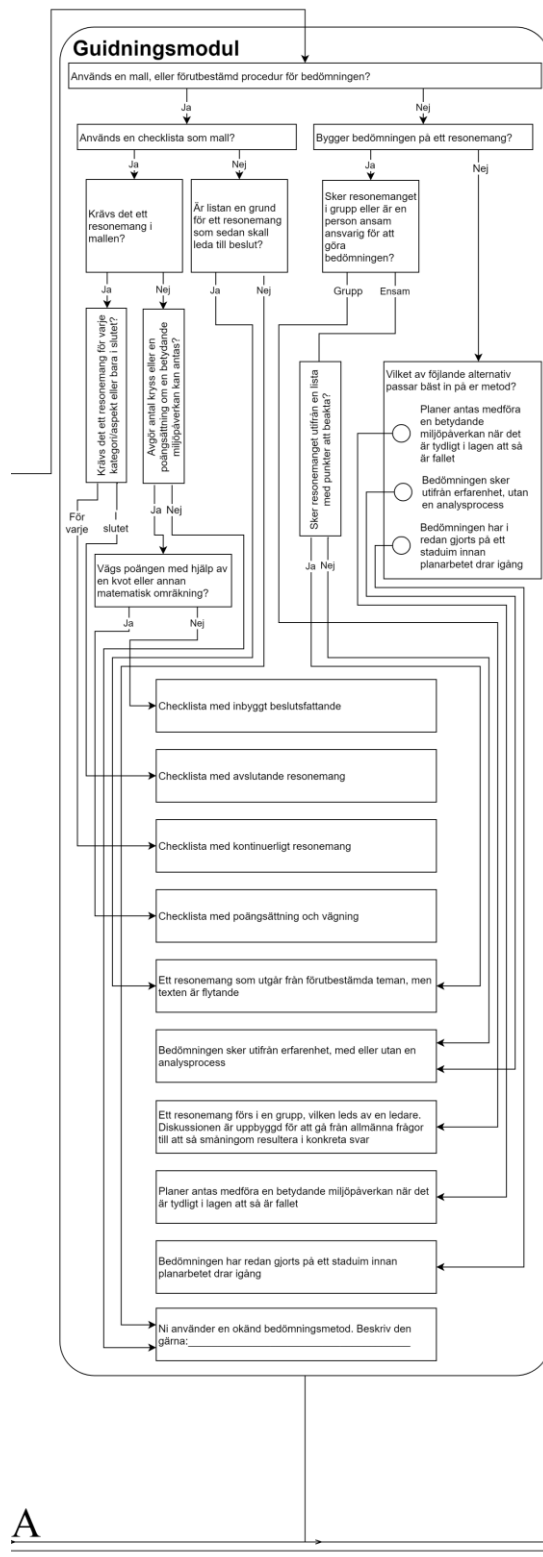
- 21) Kan du skicka kommunens styrdokument för hur behovsbedömningen går till (om det finns)?

Tack för din medverkan. Om du är intresserad skickar jag det färdiga dokumentet när arbetet är slutfört.

Bilaga C – Enkät

Nedan presenteras ett flödesdiagram vilket visualiserar uppbyggnaden av studiens enkät. Bokstäverna A och B skall tolkas som länkar mellan sidorna, så att de linjerna vid ett A på högra sidan på ett blad hänger samman med linjer vid ett A på vänstra sidan i ett annat blad.





Aspekter

Vilka aspekter ligger till grund för den bedömning som görs? Flera val är möjliga.

- Annan kommuns behovsbedömningsmaterial
- Länsstyrelses rekommendationer
- Boverkets rekommenderade aspekter för behovsbedömningar
- Naturvårdsverkets rekommenderade aspekter för behovsbedömningar
- Specificerade krav för MKB:er i miljöbalken
- Bilaga 2 i MKB-förordningen
- Bilaga 4 i MKB-förordningen
- Aspekterna är internt utarbetade
- Vet ej
- Eget svar: _____

Vägning av aspekter

Anses en eller flera aspekter väga tyngre i bedömningen?

- Alla väger lika tungt
- Det bedöms från fall till fall
- Vissa aspekter väger alltid tyngre

Vilka aspekter väger tyngre i behovsbedömningen?

Vänligen ange dessa nedan:

Åsikter om metoden

Hur kostnadseffektiv tycker du att metoden är?

Mycket billig ○ ○ ○ ○ ○ Mycket dyr

Hur mycket arbete kräver metoden?

Väldigt lite ○ ○ ○ ○ ○ Väldigt mycket

Hur enkel tycker du att bedömningsmetoden är att förstå?

Mycket lättbegriplig ○ ○ ○ ○ ○ Mycket svårbegriplig

Hur styrd är bedömaren av tidigare avväganden/bedömningar?

Väldigt styrd ○ ○ ○ ○ ○ Helt fri

Hur nöjd är du med din kommuns sätt att göra behovsbedömningar?

Väldigt missnöjd ○ ○ ○ ○ ○ Mycket nöjd

Behovsbedömningar utförs alltså INTE på din kommun.

Varför inte?

- Vi har inte ansett att behovet finns.
- Någon annan gör behovsbedömningarna, t.ex. konsult eller annan extern aktör.
- Vi har ingen praxis/strategi för detta.
- Vi utfärdar inte detalplaner.
- Eget svar: _____

Utblick

Används behovsbedömningen vidare i planprocessen?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Tror du att behovsbedömningen kan komma fram till olika slutsatser beroende på vem i din kommun som utför den?

- Ja
- Nej
- Kanske
- Jag är den enda som utför bedömningar på min kommun

Bakgrund

Här samlas bakgrundsinformation om dig och din kommun in. Du måste inte svara på någon av frågorna för att gå vidare, men genom att besvara dem kommer studien kunna analysera saker såsom till det finns ett mönster mellan vilka kommuner som nyttjar en viss bedömningsmetod och dess länsstyrelse, befolkningsmängd eller liknande.

Jag vill återigen betona att dina svar inte kommer kunna spåras till dig eller din kommun av en utomstående.

Hur många behovsbedömningar har du arbetat med på din nuvarande arbetsplats?

- Inga
- En till tre
- Fyra till tio
- Fler än tio

Vilken är din position inom kommunen?

- Planarkitekt
- Arbetar på miljökontor eller liknande
- Chef på plankontor
- Kommunbiolog
- Eget svar: _____

Vilken kommun arbetar du på just nu?
[RULLISTA MED ALLA KOMMUNER, SAMT ETT "VILL INTE UPPGE"-ALTERNATIV]

Tack för din medverkan!

Men vi är inte riktigt klara än...

Får jag kontakta dig med eventuella frågor kring dina svar?

- Ja
- Nej

Är du intresserad av att få ta del av arbetet när det färdigställts?

- Ja
- Nej

Om du svarat ja på någon av ovanstående frågor; vänligen fyll i din adress nedan

Tack för din medverkan!

Tryck på submit, så registreras dina svar. Du kan redigera dem så länge enkäten är öppen (fram till 17/11).

B

Bilaga D – Citatsammanställning

- I. ”När man börjar med behovsbedömningen har man ju en tanke om hur det kommer att gå, vanligtvis. Så egentligen är det att man vill ha argument för det, antingen åt det ena eller det andra hållet. Men det som är bra då när man tvingas grotta ner sig i det så uppkommer det kanske andra aspekter också som inte hade uppkommit om man inte hade fört resonemanget. ... Och över huvud taget att man tvingas att kolla på allting i ett tidigt skede, jag tror att det är det allra viktigaste. Och då har ju denna enkla varianten samma effekt – att man i alla fall uppmärksammar att det här borde vi kolla vidare på.” (Kommun 76)
- II. ”Ibland muttrar man över checklistan, men det är ju inte något betungande egentligen. Det går ju snabbt att fylla i den. Det är ju mycket formalia, liksom.... Det är ju en säkerhetskoll... har man den checklistan så hjälper det ju.” (Kommun 164)
- III. Om mallen: ”den är lite komplicerad, den skulle säkert kunna göras enklare.” (Kommun 76)
- IV. ”sen, betydande miljöpåverkan. Ja, alltså. När man då säger ja, då ska man ju då formellt sett göra en MKB, sen så kan man ju säga att det får ju alltid nån form av miljöpåverkan. Vad är betydande, då? Och det kan man ju svaja lite på det och känna att det är klart att det får en miljöpåverkan om du bygger på en åker, men är det en betydande påverkan för massa andra intressen? Då kanske man ska göra en riktig MKB.” (Kommun 164)
- V. ”Man brukar känna ganska tydligt om det är något som har en betydande miljöpåverkan. Och då ska man ju egentligen göra en MKB.” (Kommun 164)
- VI. ”Sen så blir man, så att säga, expert på att gissa rätt efter ett tag. Man får ett hum om hur saker brukar fungera.” (Kommun 164)
- VII. ”många kommuner trevar lite [med MKB-arbete] och känner att ’Gud, vad skönt’ att bara så, köp in det, få det gjort riktigt ordentligt, för man gör det så sällan att man famlar lite där ibland.” (Kommun 164)
- VIII. ”tio år framåt i tiden gäller inga planer jag gjort, nästan ... Det är väldigt svårt för kommunen att hålla en linje Vi gör ju trots allt bara planer, sen är det privata exploatörer som bygger; vi bygger ju inte ... Så vi får ju försöka göra prognoser.” (Kommun 164)
- IX. ”Jobbar man med planarbetet så har man ju erfarenhet av en viss typ av plan som man har jobbat med [i] kanske många år, och kan då tycka att ’den tar ju ändå hänsyn till mer miljöaspekter än dem tidigare man har jobbat med’, men miljöstrategiskt så är det väl uppenbart att det mesta vi bygger har en miljöpåverkan, frågan är var man ska sätta gränsen till när det faktiskt är betydande när det visar sig att det mesta vi bygger får betydelse i ett större sammanhang.” (Kommun 176)
- X. ”vi utgår från att försöka undvika det värsta i förhållande till vad man vet att man har gehör för inom kommunen.” (Kommun 176)
- XI. ”det är ju ganska tungt, vilket, det är ju på gott och ont att den är så omfattande för det är svårt att komma framåt också. Sen märker man att allting man gör i behovsbedömningen kan man dra nytta av i planbeskrivningen i nästa skede och även då, eventuellt, i en kommande MKB. Så det är ju absolut inte gjort arbete. Men ibland kan det kanske upplevas så eftersom den är ganska omfattande.” (Kommun 76)

- XII. ”Om det är en enklare plan så kan det hända att den görs lite senare just bara för att det ska vara en formalia. Det är ju risken att det kan bli så, men är det något som verkligen är komplicerat, och man behöver den, så görs den ju, då uppmärksammas det då förhoppningsvis tidigt och att man måste börja bearbeta behovsbedömningen och det är ju så klart det bästa när den kommer igång, för att det ska ju så klart ske parallellt så att man då får in rätt saker i detaljplanen och med bestämmelser och så.” (Kommun 39)
- XIII. ”sen är man nog nöjd med det beslutet. Då skulle det vara en väldigt exceptionellt annorlunda ändring av detaljplanen, att hux flux vill man ha en flygplats någonstans på en åker och så, shit, då får man göra en MKB.” (Kommun 164)
- XIV. ”det är ju inte länge, alltså. Det är ju frågan om en kort del av en vecka skulle jag säga, innan den är genomgången.” (Kommun 176)
- XV. ”oftast så blir det lite att man arbetar runt det genom att lägga in de här utredningarna i planbeskrivningen eller liknande.” (Kommun 164)
- XVI. ”Jag skulle vilja säga att den [bedömningen] spelar [en] väldigt stor roll, för att jag tror att om, för att man gör det mesta av arbetet i behovsbedömningen, om man ska komma fram till att det behövs en MKB så är det i princip bara att det är detta underlaget som ska in i en MKB och bara omarbetas lite grann (...) Det stora arbetet bör vara gjort när man väl kommer så långt.” (Kommun 76)
- XVII. ”Oavsett känns det som att det är i behovsbedömningen som man sätter vilka frågor som kommer diskuteras och vad som behöver föras vidare.” (Kommun 76)
- XVIII. ”När man funderar på det såhär, när man pratar om det så kanske det skulle finnas två olika, att den här är kanske inte dum, en enklare variant, om man gör den, för vi kan ju ibland bara göra en detaljplan för, i princip, två villatomter. Och då kanske, att sitta med den här då (...) det kan nog upplevas som slöseri med tiden. Och då är det risk att man nästa gång inte lägger lika mycket energi på den.” (Kommun 76)
- XIX. ”generellt problem är att man analyserar ganska mycket i en plan, och sen läser folk inte det, tyvärr.” (Kommun 164)
- XX. ”tror inte ens att någon annan vet om att vi gör dom [behovsbedömningarna]. Förutom dom som är involverade i MKB-arbetet. Men dom har sina särintressen, så där sitter vi då som ska avgöra vilket särintresse som ska gå före det andra. Så dom (...) bryr sig ofta inte om helheten, om det blir en MKB eller inte, utan dom vill bara att sin fråga ska uppmärksammas och hanteras på rätt sätt.” (Kommun 76)
- XXI. ”Så vi har en ganska stor påverkan i detta läge, kan man ju säga. Att man kanske har vissa saker som man själv brinner för som man lägger lite extra krut på eller just i det läget så, vi har ju Länsstyrelsen också som nu jobbar mycket med dagvatten och VA-frågor och skyfallshantering och klimatanpassning och så. Då kan det ju bli att, bara för att man vet hur omvärlden kommer titta på det; kommer man också lägga extra krut på dom frågorna.” (Kommun 76)
- XXII. ”Jag tror det! Vi har olika ingångar (...) Det kan dels komma från utbildningen, men dels från personliga utgångs[-punkter] och yrkeslivserfarenhet (...) Alltså det kan man ju säga att det hade kunnat bli, men i många fall (...) har jag redan vetat innan att det kommer bli en MKB, exempelvis för en camping där det ska göras en MKB.” (Kommun 76)

- XXIII. ”Utifrån [det] miljöstrategiska perspektivet så vill vi ju titta på de kumulativa effekterna också, men det är ju ur en tradition av att man har sett på (just) bara den här planen för sig som det blir svårt att bryta det mönstret.” (Kommun 176)
- XXIV. ”Politiken vill ha fram planen och att man bara fixar omständigheterna runt omkring, så att planen kan genomföras precis som man hade tänkt sig.” (Kommun 176)
- XXV. ”Man måste ju själv känna att det är ett bra beslut för annars så kan man ju inte gå vidare med... För då får man ju kanske göra... alltså gå igenom det tills man liksom hittar ett bra sätt att hantera en viss fråga. Sen blir det kanske inta alltid som vi tycker och så får man hantera det också.” (Kommun 76)

Bilaga E – Intervjupersoner

Kommun 39

Svaranden arbetar som planarkitekt på kommunens samhällsbyggnadskontor med att ta fram detaljplaner och översiktsplaner. Svaranden är utbildad landskapsarkitekt och har jobbat på kommun 39 i sex år. Hen bedömer sig ha arbetat med många behovsbedömningar varav två har landat i ett beslut om MKB. I arbetet med behovsbedömningarna har svaranden ansvarat för planarbetet, och därmed även skrivit behovsbedömningarna.

Kommun 76

Svarande A arbetar som planarkitekt på kommunen. Hen arbetar med detaljplaner och även översiktlig planering. Personen har jobbat på kommun 76 i drygt två år, men har innan dess jobbat i tre år på kommun 14. Svarande A är färdigutbildad landskapsarkitekt (femårig utbildning). Under hens arbetsliv har hen gjort tre behovsbedömningar i egenskap av projektledare.

Svarande B arbetar som planarkitekt på kommunen, främst med detaljplaner. Hen har varit på kommun 76 i en månad, men arbetade innan dess i två år på kommun 123. Svarande B har en kandidat i fysisk planering och har sedan dess genomfört fem behovsbedömningar – samtliga på kommun 123.

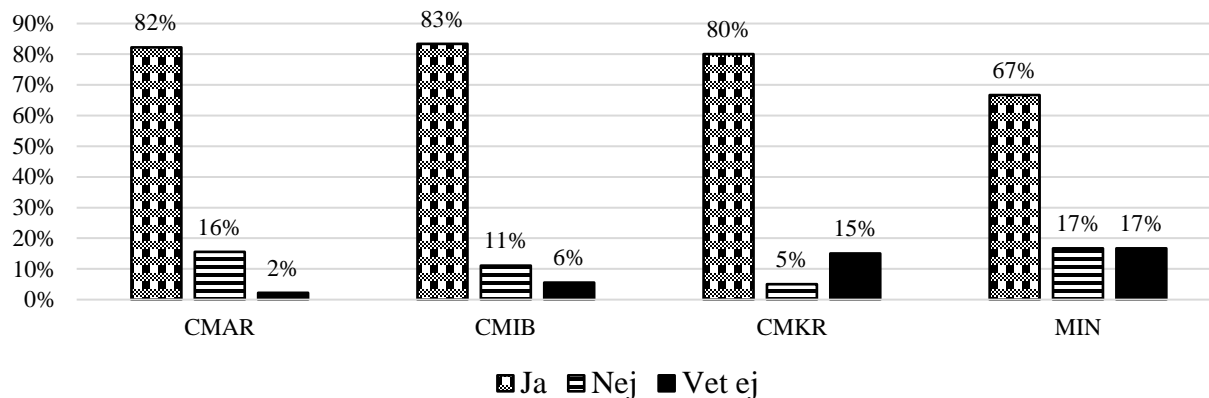
Kommun 164

Svaranden från kommun 164 arbetar som planhandläggare på planavdelningen, där hen handlägger detaljplaner och arbetar med översiktlig planering. På kommun 164 har svaranden arbetat i sex år, och innan dess arbetade hen på kommun 64 i drygt fem år. Svaranden innehar en magister i fysisk planering och har nu erfarenhet av att ha arbetat med ett 50-tal behovsbedömningar – alltid i egenskap av planhandläggare.

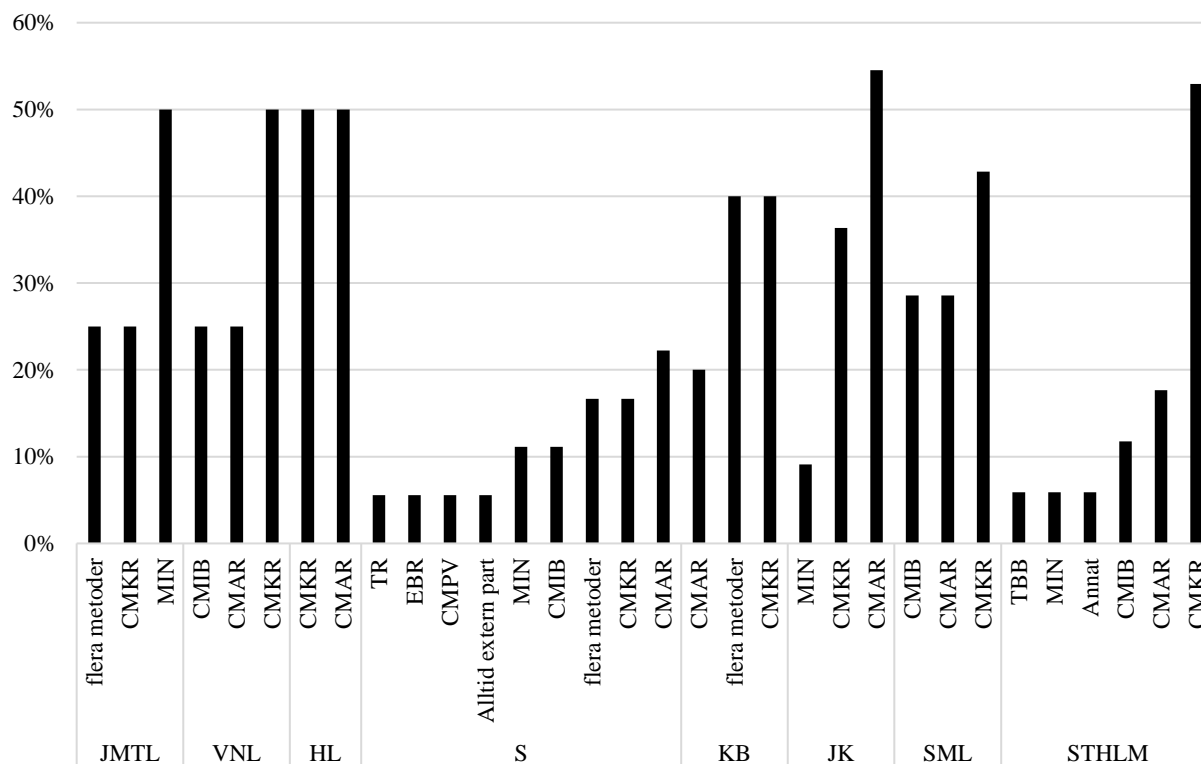
Kommun 176

Svaranden arbetar 50 % som kommunens miljöstrateg, och det är i den här rollen som hen kommit i kontakt med behovsbedömningar, men jobbar även med miljötillsyn, bygglovsgranskning samt framtagandet av översiktsplan. Svaranden har arbetat på kommunen i fyra år, och innan dess har hen arbetat på tre andra kommuner, men då med andra uppgifter. Efter denna tid har hen erfarenhet av fyra behovsbedömningar. Hen har studerat miljövetenskap i fyra år.

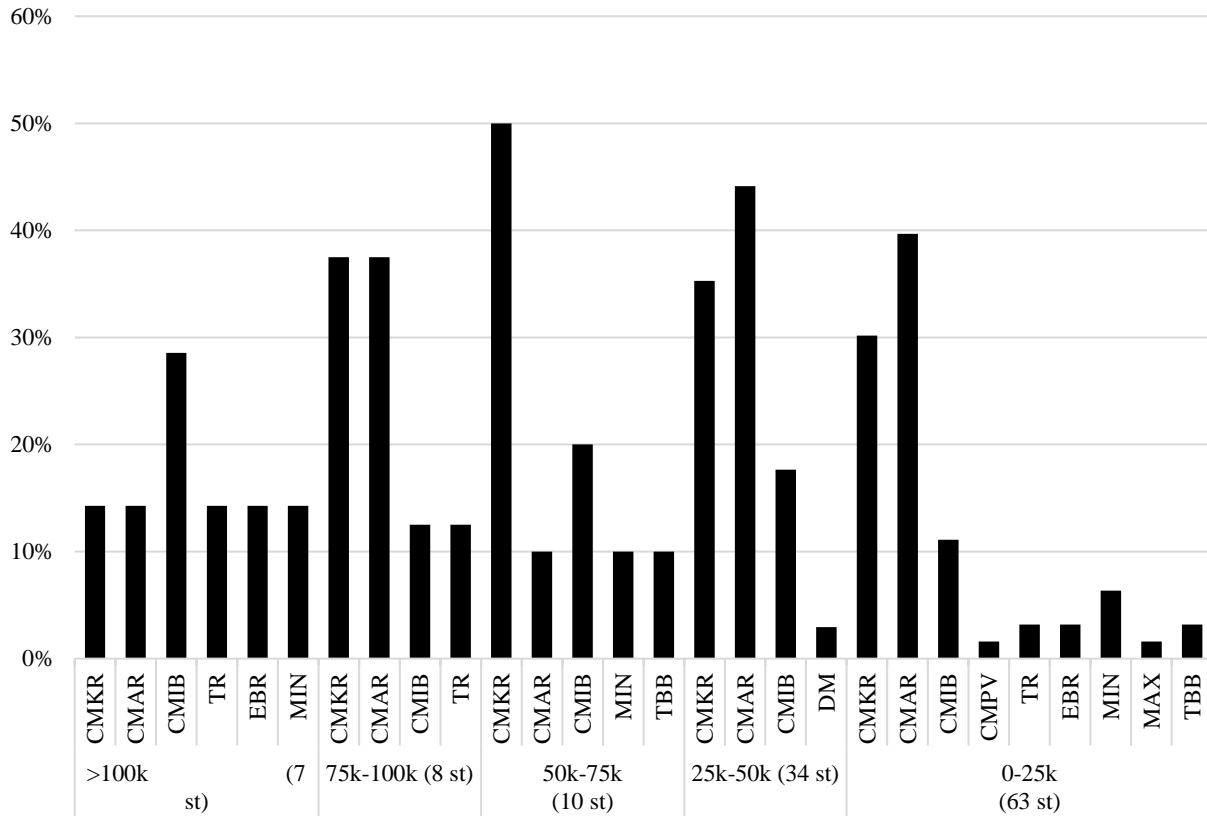
Bilaga F – Diagram från aspektanalys



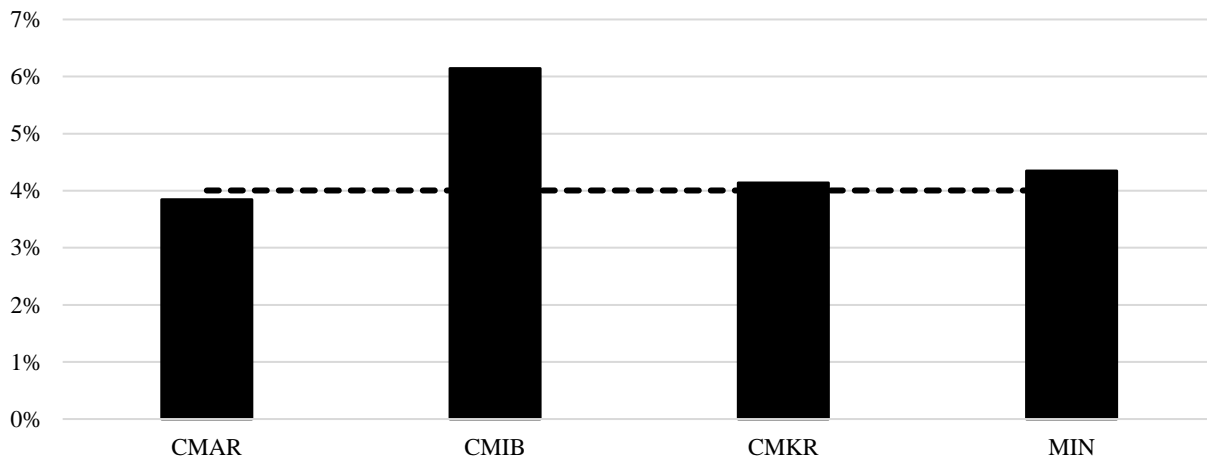
figur 19. Används bedömningen vidare i planprocess i förhållande till metod



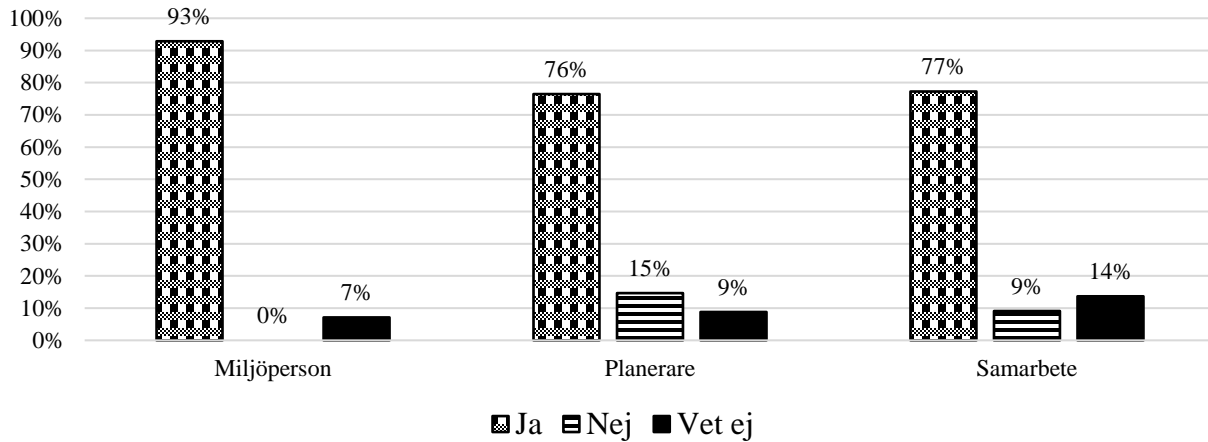
figur 20. Metodanvändning i län. Fördelning av metodval i respektive län. Om färre än 50 % av kommunerna i ett län svarat presenteras länet inte i denna graf. Procentandel motsvarar andel av inkomna svar. Förkortningar innebär: JMTL – Jämtlands Län (4 svar), VNL – Västernorrlands Län (4 svar), HL – Hallands Län (4 svar), S – Skåne Län (18 svar), KB – Kronoborgs län (5 svar), JK – Jönköpings Län (11 svar), SML – Södermanlands Län (7 svar), STHLM – Stockholms Län (17 svar)



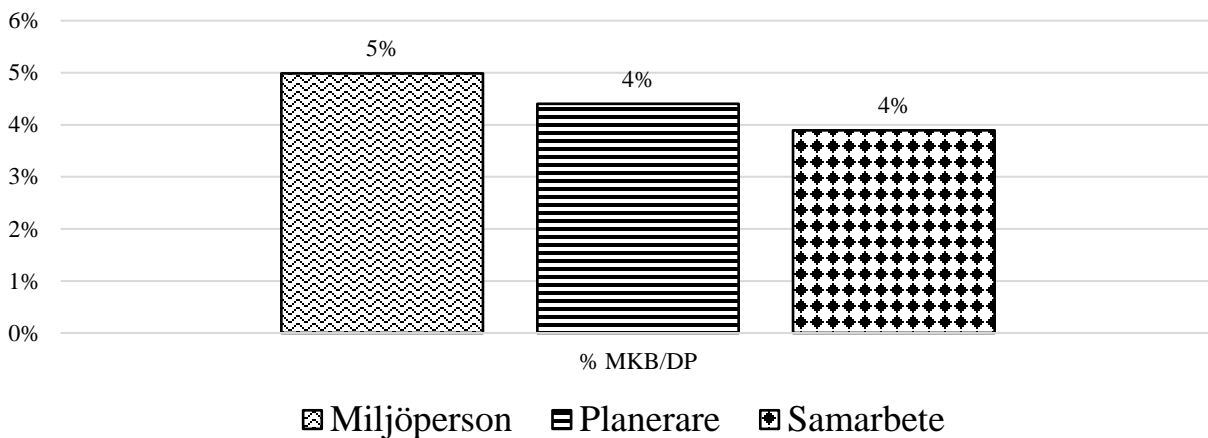
figur 21. Användning av metoder korrelerat till invånarantal i kommuner



figur 22. Andel MKB/DP korrelerat till bedömningsmetod. Linjen markerar riksnittet

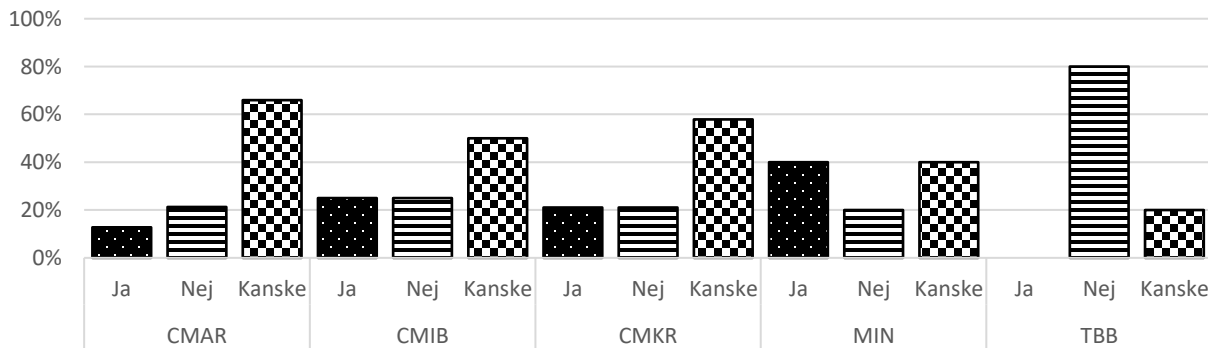


figur 23. Användning av bedömning i planprocess relaterat till utförare



figur 24. Andel MKB/DP i förhållande till bedömare

Uppskattning av om slutsats skiljer sig beroende på utförare i förhållande till metod



figur 25. Uppskattning av om svaranden tror att slutsats beror på utförare kategoriserat efter metod