

# Översiktsplaneringens roll för att minska växthusgasutsläpp i det lokala klimatarbetet

FRIDA VILLEMOS 2021  
MVEM30 EXAMENSARBETE FÖR MASTEREXAMEN 30 HP  
MILJÖVETENSKAP | LUNDS UNIVERSITET



# Översiktsplaneringens roll för att minska växthusgasutsläpp i det lokala klimatarbetet

En fallstudie av Lunds kommuns nya översiktsplan

Frida Villemoes

2021



**LUNDS**  
UNIVERSITET



Frida Villemoes

MVEM30 Examensarbete för masterexamen 30 hp., Lunds universitet

Intern handledare: Roger Hildingsson, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Extern handledare: Susanna Bruzell, Lunds kommun.

CEC - Centrum för miljö- och klimatforskning

Lunds universitet

Lund 2021

# Abstract

To reduce the emissions of greenhouse gases by local efforts, physical planning plays an essential part. It can have a great impact on our greenhouse gas emissions, by deciding important things as transport and energy planning. This study aims to examine the role of municipal comprehensive planning in the work to reduce greenhouse gases. The study is based on a case study of Lund municipality, carried out as an analysis of the master plan of Lund municipality, and interviews with six municipal officers. The results show that one third of the goals set in the comprehensive plan concern reduced greenhouse gas emissions (3 out of 9), slightly more than a quarter of the strategies (13 out of 51), and slightly more than a fifth of the standpoints (59 out of 278). Furthermore, the interviews show that the goals set in the comprehensive plan work as pointers for further planning, and an independent environmental impact statement was made of the plan. Quite contrary to this, the plan also includes formulations about accessibility for cars in the plan, as well as a preservation of road reserves, several expansion areas, and plans for expansion in smaller villages and rural parts of the municipality, where more housing tends to lead to more transportation by car. All of these were political add-ons to the plan, concluding that to further prioritize reduced greenhouse gases in master plans, a political ambition to do so is needed.

# Populärvetenskaplig sammanfattning

För att minska våra växthusgasutsläpp, och nå Parisavtalets utsläppsmål, spelar fysisk planering en viktig roll. En del av fysisk planering är översiktsplaner, övergripande planer som kommuner skapar för att planera mark-och vattenanvändningen i kommunen under en längre tid. De är inte lagligt bindande, och inte lika detaljerade som detaljplaner. Men hur påverkar översiktsplaner det lokala klimatarbetet? Och hur kan de bidra till arbetet med att minska våra växthusgasutsläpp?

I denna studie har översiktsplanering och dess roll i klimatarbetet undersökts, genom en fallstudie av Lunds kommuns översiktsplan, där översiktsplaneringen granskats ur ett klimatperspektiv. Lunds kommun är Sveriges 12:e största kommun till befolkning sett, och har rankats högt i olika hållbarhetsgranskningar.

Fallstudien visar att en tredjedel av målen i Lunds kommuns översiktsplan berör minskade växthusgasutsläpp (3 av 9), vilket inkluderar ett mål om minskade växthusgasutsläpp, ett om förtätning och ett om att all trafikökning ska ske med cykel, gång eller kollektivtrafik. Dessa mål kan användas för att ge riktning i vidare planering. Studien visar även att något mer än en fjärdedel av översiktsplanens strategier (13 av 51), och en dryg femtedel av planens ställningstaganden (59 av 278), berör minskade växthusgasutsläpp. En stor andel av strategierna och ställningstagandena berör hållbara transporter, vilket pekar på ett transportfokus i planen, jämfört med färre som berör hållbar energi.

Det har gjorts en miljökonsekvensbeskrivning av planen som inte antagits politiskt, utan är en oberoende granskning av planen och med avseende på dess miljöpåverkan, någonting som även talar till planens fördel när det gäller hänsyn till klimataspekter.

Dessa är alltså de aspekter av Lunds kommuns översiktsplan som är positiva ur ett klimatperspektiv. Men det finns även delar som är negativa. Till exempel finns det i planen skrivningar om att bilens framkomlighet ska vara god, och ett antal vägreservat finns utpekade i planen. Det finns även ett stort antal utbyggnadsområden utpekade i planen, och skrivningar om ökad bebyggelse i kommunens mer glesbebyggda östra delar, där mer bebyggelse tenderar att leda

till ett ökat bilåkande. Samtliga av dessa negativa aspekter tillkom sent i processen efter politiska beslut i byggnadsnämnden.

Denna studie visar alltså att en översiktsplan kan bidra till att minska växthusgasutsläpp genom att sätta mål, strategier och ställningstaganden relaterade till detta, som kan användas i vidare planering. Detta inom viktiga områden för klimatet, som transport, energi och bebyggelseplanering. Men studien pekar även på att politiken spelar en stor roll när det gäller översiktsplanering och klimat, och kan ha stor påverkan på översiktsplanen. För att Lunds kommuns översiktsplan på ett bättre sätt skulle prioritera klimataspekter, skulle en tydligare politisk ambition att göra detta behövas.

# Innehållsförteckning

## **Abstract 5**

## **Populärvetenskaplig sammanfattning 6**

## **Innehållsförteckning 8**

## **Inledning 10**

*Syfte och frågeställning 11*

## **Teori 12**

*Planeringens roll i samhällsstyrningen 12*

*Planering för hållbar utveckling 14*

*Förutsättningar för fysisk planering i Sverige 17*

*Kommunens förutsättningar och organisation 18*

*Översiktsplanen 18*

*Översiktsplanprocessen 19*

*Kommunens roll i klimatarbetet 20*

*Tidigare forskning om minskade utsläpp med översiktsplanering 20*

*Reflektioner utifrån teorikapitel 23*

## **Metod 24**

*Fallbeskrivning 24*

*Avgränsningar 25*

*Dokumentanalys 25*

*Intervjuer 28*

*Intervjupersoner 29*

*Etisk reflektion 30*

*Metoddiskussion 30*



## **Analys 33**

*Hur tas hänsyn till klimataspekter i Lunds kommuns översiktsplanering? Hur kan detta överföras till vidare planering? 33*

Processen 33

Beskrivning av Lunds kommuns översiktsplan 34

Översiktsplaneringens roll i klimatarbetet 43

Hur kan målen implementeras/överföras till vidare planering? 43

*Vilka motverkande intressen kan identifieras? 45*

Bilperspektivet 45

Växande stad 45

Land och stad 46

*Hur hanteras motsättningar mellan minskad klimatpåverkan och andra intressen i (den översiktliga) planeringen? Vilka avvägningar görs? 48*

Vägreservat 48

Utbyggnad 2040 49

Politiken har det sista ordet 51

Planens åtgärder 51

Konflikter i planeringen 52

*Hur kan Lunds kommuns översiktsplan utvecklas för att bidra till ytterligare minskade växthusgasutsläpp? 52*

## **Avslutande diskussion 55**

### **Slutsats 58**

### **Tack 60**

### **Referenser 61**

### **Bilaga 1 66**

### **Bilaga 2 67**

*Intervjufrågor intervju 1–4 67*

*Intervjufrågor intervju 5 68*

# Inledning

För att minska de globala utsläppen av växthusgaser och nå Parisavtalets klimatmål, behöver existerande infrastruktur som bidrar till ökade växthusgasutsläpp förändras (Tong m.fl., 2019). Energiförsörjningen behöver skifta från fossil energi till andra energislag, och energiförbrukningen i den bebyggda miljön behöver minska (Bulkeley, 2006). Båda dessa aspekter behöver planeringen ta hänsyn till och planera för (Bulkeley, 2006). Fysisk planering har potential att spela en stor roll för att minska växthusgasutsläpp från en stad eller region och överhuvudtaget i den bebyggda miljön (Raparathi, 2018; Storbjörk, Isaksson, m.fl., 2017; Wilson & Piper, 2010; H. Zhao m.fl., 2019). Men bara för att hållbar utveckling finns med som begrepp i en plan, betyder det inte att den faktiska effekten av planen blir att detta främjas (Berke m.fl., 2006; Berke & Conroy, 2000; Campbell, 1996; Dymen & Langlais, 2013; Hrelja m.fl., 2015; John m.fl., 2015). I planeringsprocessen ställs klimat och miljö i slutändan ofta mot ekonomiska intressen och riskerar att försvagas, eller prioriteras ned i förhållande till andra samhällsmål (Berke & Conroy, 2000; Dymen & Langlais, 2013; Hrelja m.fl., 2015).

För att stärka hänsyn till klimatfrågan i planeringen, behöver konflikter mellan klimat och andra intressen och hur de ska hanteras beskrivas och konkretiseras i planer (Bulkeley, 2006; Dymen & Langlais, 2013; Hrelja m.fl., 2015). Det är bra med en långsiktig vision för att stärka klimathänsyn, men denna behöver kombineras med kortsiktiga mål för att få slagkraft i den faktiska planeringen (Albrechts, 2010; Bulkeley, 2006).

I Sverige har kommunerna ett relativt stort mått av självbestämmande, och ett stort ansvar när det gäller fysisk planering, genom det så kallade planmonopolet (Norén Bretzer, 2014; Nyström & Tonell, 2012). Kommunerna är enligt 3 kap PBL (Plan- och bygglag, SFS 2010:900) skyldiga att ha en aktuell översiktsplan, som anger den framtida inriktningen för markanvändningen i kommunen. Nyström & Tonell (2012) menar att:

”Översiktsplanering handlar om att tillämpa en strategi för utveckling och bevarande av bebyggelse och grönområden samt för att tillgodose ett långsiktigt behov av kommunikationer och andra anläggningar av betydelse för samhällets försörjningssystem” (Nyström & Tonell, 2012, s. 198).

Kommunala översiktsplaner är inte bindande, enligt 3 kap 3 § PBL (*Plan-och bygglag*, SFS 2010:900), men är ett måldokument som juridiskt bindande detaljplaner och bygglovsbeslut sedan utgår ifrån (Boverket, 2017). I dagsläget saknas ett lättanvänt och ändamålsenligt verktyg för att kunna bedöma ett förslag på översiktsplans effekter i förhållande till de nationella klimatmålen (Prop. 2019/20:65).

Lunds kommun har ett ambitiöst klimatmål på 80 % minskning av växthusgasutsläpp till år 2030 jämfört med 1990, och nära noll 2050 (Lunds kommun, 2018b). Kommunen har en ny översiktsplan som antogs den 11 oktober 2018 (Lunds kommun, 2018b). Denna studie syftar till att undersöka översiktsplanering och dess roll för att minska växthusgasutsläppen, med fokus på Lunds kommun.

## Syfte och frågeställning

Syftet med studien är att undersöka den kommunala översiktsplaneringens roll i klimatarbetet och hur den kan bidra till att prioritera klimataspekter och minska klimatpåverkan på lokal nivå. Studien fokuserar på Lunds kommun och kommunens översiktsplanering, genom att studera den nyligen uppdaterade översiktsplanen, ett samrådsförslag till fördjupad översiktsplan som utgått från denna, samt intervjuer med tjänstepersoner som arbetat med framtagandet av dessa planer.

Mer specifika frågeställningar som studien besvarar är:

1. Hur tas hänsyn till klimataspekter i Lunds kommuns översiktsplanering? Hur kan detta överföras till vidare planering?
2. Vilka motverkande intressen kan identifieras?
3. Hur hanteras motsättningar mellan minskad klimatpåverkan och andra intressen i (den översiktliga) planeringen? Vilka avvägningar görs?
4. Hur kan Lunds kommuns översiktsplan utvecklas för att bidra till ytterligare minskade växthusgasutsläpp?

# Teori

I följande avsnitt definieras planering och planeringens roll, och teorier om planering för hållbar utveckling, vad planeringen bör innehålla för att göra skillnad, lyfts. Dessa delar används i den senare analysen. Efter detta redogörs för fysisk planering och dess förutsättningar i Sverige, kommunens organisation och dess roll i klimatarbetet, och sedan redogörs för tidigare forskning om minskade växthusgasutsläpp med översiktsplanering, vilket återkommer i diskussionen.

## Planeringens roll i samhällsstyrningen

För att undersöka översiktsplaneringens roll för att minska växthusgasutsläppen, behöver först planeringens roll redas ut. Olsson (1968, citerad i Nyström & Tonell, 2012) menar att planering är en form av maktutövning som rör maktfördelningen mellan olika nivåer, såsom stat, län, kommun och lokalföreningar. Planering rör inte bara offentliga aktörer, och styrs inte heller bara av offentliga aktörer (Meadowcroft, 2007). Meadowcroft (2007) menar att ingen enskild aktör har monopol på makten i representativa demokratiska politiska system, med privatägda produktiva tillgångar och marknadsekonomi. Planeringens roll kan på ett bredare sett beskrivas genom Albrechts (2010), som definierar strategisk fysisk planering som:

”...en omvandlande och integrerande socio-rumslig process ledd av offentlig sektor, genom vilken visioner eller referensramar, motiveringar för sammanhängande åtgärder och medel för genomförande produceras som formar och ramar in vad en plats är och vad den kan bli” (Albrechts, 2010, s. 1119).

Detta synsätt på planering går i linje med Healey (2007c), som introducerar ett ramverk vilket man kan förstå planeringens roll som samhällsstyrning från, genom tre olika nivåer av samhällsstyrning. Den första nivån består av specifika interaktioner som sker vid skapandet av en strategisk plan, mellan olika aktörer med olika intressen och roller, och på olika platser (Healey, 2007c). Den andra

består av de nätverk och koalitioner, det språk som används av de med den offentliga makten att planera och hur implementeringen faktiskt blir, vad som sker i praktiken (Healey, 2007c). Den tredje nivån består av den kultur som samhällsstyrningen har, men även de medborgare och folkrörelser som kan protestera mot planeringen (Healey, 2007c).

Utifrån ramverket resonerar (Healey, 2007c) att det som står i en plan inte alltid är det som genomförs i praktiken, och att det beror på många olika aktörer. Healey (2007c) menar att planering som styrning är ett nätverk av många aktörer. Samt att skapandet av visioner inte bara är någonting som görs av en aktör, såsom en kommun, utan av flera, såsom företag (Healey, 2007c):

”Strategier, i stadsområdets komplexa dynamik, kan inte förväntas ”kontrollera” framväxande socio-rumsliga mönster. Istället är de riskfyllda och experimentella ingripanden, ”inkastade” i det pågående dynamiska flödet av flera relationella nät, i hopp om att vissa gynnsamma relationer kommer att uppmuntras och andra, potentiellt skadliga, effekter kommer att hämmas.” (Healey, 2007c, s. 31)

Vidare menar Healey (2007b) att då strategier kan påverka företagsintressen och vardagslivet kan de leda till komplexa konflikter som kan även kan vara lång tid. (Healey, 2009) menar även att fysisk planering är en viktig del av samhällsstyrningen, genom att den ger en referensram eller en inriktning som många intressenter kan samlas kring vid stadsutvecklingsprojekt. Med samhällsstyrning menar Healey (2009) bredden av institutioner och aktiviteter som är involverade vid utveckling av ett område. Inriktningen kan beskrivas i allt från generella principer till mer detaljerade kartor (Healey, 2009).

Om man går vidare till översiktsplanering, definieras den av Nyström och Tonell (2012) som:

”Offentliga planer och utredningar angående utnyttjande/bevarande av mark och vatten, lokalisering och dimensionering av bebyggelse, infrastruktur och service” (Nyström & Tonell, 2012, s. 175).

Översiktsplanering har kritiserats för att vara vag idealism (Berke & Conroy, 2000; Campbell, 1996). I Europa har diskussioner förts om vilken nivå som det är bäst att den fysiska planeringen ligger på, och många har argumenterat för att ansvaret för den fysiska planeringen bör ligga på den regionala nivån, eftersom kommuner är för små aktörer och stater för stora (Healey, 2007a).

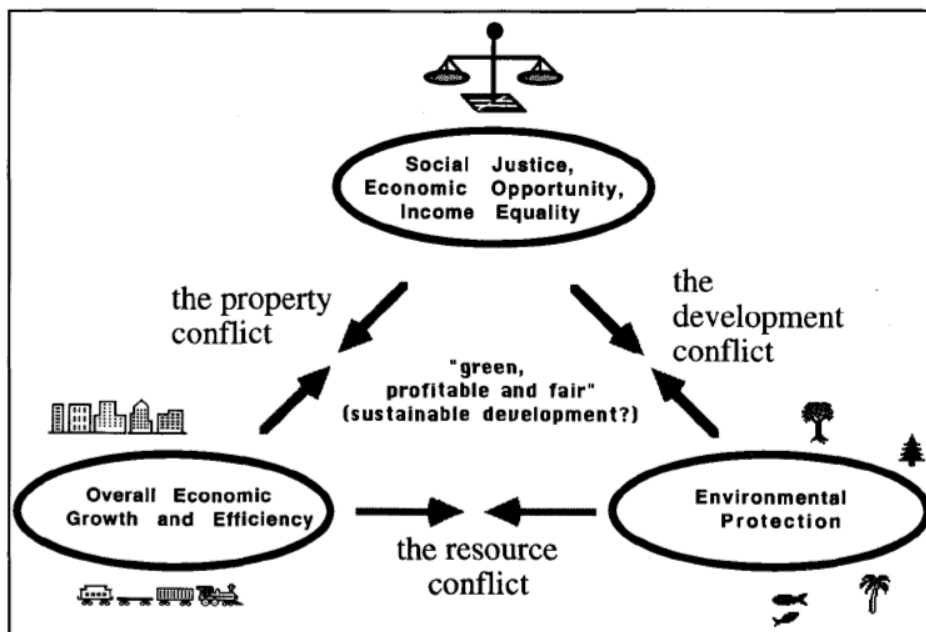
Sammanfattningsvis berör alltså planering många aktörer, och styrs även av många olika aktörer. Det är inte bara kommunen eller staten som styr över den fysiska planeringen utan även företag, vilket kan påverka hur planeringen kan utformas. Planering kan leda till konflikter eftersom den påverkar människors

vardag, och planer kan verka som en referensram som många kan samlas kring vid stadsutvecklingsprojekt. Vidare slängs planer inte bara ut från intet, utan resonerar med värderingar som samhället redan har. Slutligen får planer inte alltid en påverkan.

## Planering för hållbar utveckling

”Kort sagt måste planeraren inte förena två, utan minst tre motstridiga intressen: att "växa" ekonomin, fördela denna tillväxt rättvist och inte fördärva ekosystemet i processen” (Campbell, 1996, s. 297).

Planerarens triangel (*Planner's Triangle*) presenterades av Campbell (1996), som ett koncept för att synliggöra konflikter och synergier mellan olika aspekter av hållbarhet i den fysiska planeringen. Triangelns kanter utgörs av miljöskydd, ekonomisk tillväxt och social rättvisa, och idealet av hållbar utveckling sätter planeraren i mitten av triangeln, där samtliga aspekter kan tas hänsyn till (Campbell, 1996). Campbell (1996) menar att det finns tre olika konflikter mellan miljöskydd, ekonomisk tillväxt och social rättvisa: resurskonflikten, utvecklingskonflikten och fastighetskonflikten (se figur 1).



**Figur 1 - Planerarens triangel, med resurskonflikten, fastighetskonflikten och utvecklingskonflikten. Källa: Campbell (1996, s. 298)**

Fastighetskonflikten är mellan social rättvisa och ekonomisk tillväxt, och handlar om användningen av fastigheter (eller mark), att fastigheter ska ägas privat men samtidigt ska resurserna fördelas jämnt (Campbell, 1996). Resurskonflikten är konflikten mellan ekonomisk tillväxt och miljöskydd, att företag behöver resurser men att resurser är ändliga (Campbell, 1996). Utvecklingskonflikten är mellan social rättvisa och miljöskydd, och går ut på att om vi ska bevara naturen och därmed inte ha någon tillväxt, kan det bli svårt att uppnå social rättvisa (Campbell, 1996).

Campbell (1996) definierar följaktligen hållbar utveckling som mitten av triangeln, med en balans mellan de tre målen. Det blir planerarens uppgift att lösa de konflikter som utgör triangelns kanter, för att uppnå den hållbara utvecklingen (Campbell, 1996). Planerarens roll i dessa situationer är att sätta ramarna för beslutsfattande, men inte att styra utkomsten (Campbell, 1996). Den slutsats som Campbell (1996) drar är att planeraren behöver välja om den ska befinna sig utanför triangeln, som en moderator, eller hoppa in i den och försöka lösa konflikterna, och att båda dessa handlingsätt behövs. Planeringens faktiska miljöpåverkan menar Campbell (1996) är svår att styra:

“De faktiska miljöresultaten förblir ändå utanför vårt vetande: du vet inte i förväg om miljön faktiskt kommer bli förbättrad.”(Campbell 1996, s. 307)

I en uppföljande artikel resonerar Campbell (2016) kring hur planerarens triangel kan användas och sätter teorin i ett mer uppdaterat perspektiv. Campbell (2016) menar att triangeln inte ger några direkta svar på hur planering ska gå till, men att den bidragit med en förståelse för det komplexa med hållbarhet, samt ett ramverk för att identifiera barriärer för en mer hållbar framtid.

Campbell (2016) menar vidare att planeringen idag är mycket bättre på att hantera social rättvisa, och på att integrera de olika delarna av hållbarhet i planeringen (Campbell, 2016). Han lyfter även att han underskattat klimatförändringar i den tidigare artikeln, men att detta är någonting som är väldigt aktuellt idag:

"Klimatförändring har gjort lokal hållbarhet inte bara mer angelägen, utan också mer fokuserad: Det är den avgörande faktor (*game-changer*) som har tvingat planering (och andra discipliner) att omarbete de långsiktiga målen för hållbarhet." (Campbell, 2016, s. 395).

Vidare resonerar Campbell (2016) kring att det kan vara så att vi behöver släppa föreställningen om en balans mellan de olika delarna av hållbarhet, och snarare se det som en sorts vapenvila, vilket passar planeringens motsättningar bättre. Bulkeley (2006) lyfter vilka utmaningar som finns med att hantera "klimatskydd" i fysisk planering. Bulkeley (2006) menar att ett stort problem är att integrering av klimathänsyn i planeringen lätt hamnar på retorisk nivå och inte omsätts i praktiken:

"De övergripande målen med klimatskydd översätts till planering inom områdena förändrad energiförsörjning, hantering av energibehov och att bemöta klimatförändringens effekter. Hittills verkar dock integrationen av klimatskydd i fysisk planering främst ha skett på retorisk och principiell nivå, och det finns riktiga utmaningar när det gäller att omsätta dessa goda avsikter till praktiken." (Bulkeley, 2006, s. 210).

Vidare menar Bulkeley (2006) att en utmaning med att hantera klimat i planeringen är det långsiktiga perspektivet, att det behövs en långsiktig vision för att kunna tackla klimatfrågan men att det samtidigt finns ett behov av att agera nu. Ett ytterligare problem är planeringens roll när det gäller att minska klimatpåverkan, men samtidigt främja lokal utveckling (Bulkeley, 2006). Bulkeley (2006) menar att det behövs ett mer robust språk, som lyfter målkonflikter i planeringen och hur de kan hanteras, för att stärka klimathänsynen i planeringen.

Synsättet att det behövs en långsiktig vision för att möjliggöra förändring stöds av Albrechts (2010) och Hajer & Pelzer (2018). Albrechts (2010) lyfter att en vision har en viktig samordnande funktion, som ger planeringen riktning. Men att det samtidigt är viktigt med det tillämpade, kortsiktiga perspektivet i planeringen och att lösningar på samhällsproblem verkligen blir av (Albrechts, 2010). Samt att planering för en bättre värld, med hållbarhet och rättvisa, behöver vara specifik och detaljerad, eftersom ingen annars kommer kunna ta till sig den och översätta den till handling (Albrechts, 2010). Albrechts (2010) lyfter vidare



att det finns fyra synsätt som planerare kan ha på framtida utmaningar, antingen reaktivt (backspegeln), inaktivt (följer strömmen), preaktivt (förberedande) och proaktivt (att konstruera en vision och möjliggöra den). Dessa begrepp kommer ursprungligen från Ackoff (1981) som förklarar att det reaktiva perspektivet innebär att man vill ha tillbaka hur det var förr. Det inaktiva perspektivet innebär att man är nöjd med hur det är nu, och vill behålla det så (Ackoff, 1981). Det preaktiva perspektivet innebär att man inte vill ha tillbaka hur det var förr, man är inte nöjd med hur det är, utan man vill planera för framtiden (Ackoff, 1981). Slutligen innebär det proaktiva perspektivet att man inte vill ha tillbaka det till hur det var förr, man vill inte nöja sig med hur det är, och man vill inte acceptera den framtid som man konfronteras med (Ackoff, 1981). Snarare går det proaktiva perspektivet ut på att konstruera en önskvärd framtid och få den att hända (Ackoff, 1981).

Albrechts (2010) menar att av dessa fyra synsätt är det proaktiva perspektivet är det enda rimliga för planerare, för att kunna tackla de utmaningar som städer och regioner står inför.

En annan som teoretiserat kring planering för hållbar utveckling, är Meadowcroft (1997a, 1997b). Meadowcroft (1997a) menar att planering för hållbar utveckling kan vara dels mer defensiv, med målet att undvika en ohållbar och icke önskvärd utveckling, dels mer positiv, genom att konstruera en mer åtråvärd framtid, och att båda dessa synsätt behövs.

I en artikel av Burch m.fl. (2014) resoneras kring vad som behövs i en lokal policy för att minska växthusgasutsläppen. Burch m.fl. (2014) menar att det behövs långa tidsperspektiv, ett systemtänk med nätverk mellan olika aktörer, utvärdering och mätning av miljöfaktorer och ett integrerat beslutsfattande mellan olika statliga nivåer.

Sammanfattningsvis finns det alltså många konflikter rörande fysisk planering. Vidare får fysiska planer inte alltid en miljöeffekt, även om det på pappret ser bra ut. Det är bra med en långsiktig vision i planer, men den behöver kombineras med kortsiktiga mål som går att ”ta” på, och målkonflikter behöver beskrivas i planer för att de ska göra skillnad.

## Förutsättningar för fysisk planering i Sverige

I Sverige är det kommunerna som är ansvariga för fysisk planering inom kommunens gränser, genom det så kallade planmonopolet (Nyström & Tonell, 2012). På den regionala nivån är ansvaret för fysisk planering begränsat till när regionplaner tas fram (Boverket, 2019). Statens ansvar är att sätta ramar för den kommunala och regionala planeringen av mark samt se till att bestämmelserna om riksintressen följs (Boverket, 2019).

### **Kommunens förutsättningar och organisation**

Det råder stora skillnader mellan kommuner i Sverige och i andra delar av världen när det gäller faktorer såsom storlek, lagstiftande mandat och fördelning av arbetsuppgifter mellan olika styrningsnivåer (Kronsell & Mukhtar-Landgren, 2018). Svenska kommuner kännetecknas av ett högt självbestämmande och är därför intressanta att studera när det gäller strategisk planering (Gustafsson m.fl., 2015). Om man ska jämföra svenska kommuner med andra länder kan man jämföra med ett mindre avgränsat område i en stat, som har en viss nivå av självstyre, vissa auktoritära befogenheter och som har folkvalda beslutsfattare (Norén Bretzer, 2014).

I Sverige har kommunerna ett kommunalt självstyre och därför ett relativt stort mått av självständighet (Norén Bretzer, 2014). Varje kommun har en kommunstyrelse (KS) och ett kommunfullmäktige (KF) (Norén Bretzer, 2014). Kommunstyrelsen tillsätts av kommunfullmäktige efter val, och har i uppgift att samordna och leda förvaltningen (Norén Bretzer, 2014). KF bestämmer vilka nämnder som kommunen ska ha, utöver obligatoriska nämnder såsom KS, till exempel skolnämnd, miljönämnd och trafik- och byggnadsnämnd (Norén Bretzer, 2014). Under dessa finns kommunala förvaltningar med tjänstepersoner för de olika områdena (Norén Bretzer, 2014).

### **Översiktsplanen**

Översiktsplanering i Sverige innefattar regionplanering, planering för kommunen, planering för orter och översiktlig planering av mindre områden där en detaljplan ska upprättas, så kallad fördjupad översiktsplan (Nyström & Tonell, 2012). Kommunerna är enligt 3 kap PBL (*Plan- och bygglag*, SFS 2010:900) skyldiga att ha en aktuell översiktsplan. Översiktsplanen bör innehålla hur kommunens mark- och vattenområden ska användas, kommunens syn på utvecklingen i den bebyggda miljön och hur kommunen avser att ta hänsyn till miljö kvalitetsnormer och riksintressen (3 kap 5 § *Plan- och bygglag*, SFS 2010:900). Vidare ska den

innehålla hur kommunen avser att ta hänsyn till nationella och regionala mål som rör hållbar utveckling i den fysiska planeringen, hur kommunen ämnar sörja för det långsiktiga behovet av bostäder i kommunen och hur kommunen ser på risken för framtida klimatrelaterade skador på den byggda miljön och hur dessa kan minimeras (3 kap 5 § *Plan- och bygglag*, SFS 2010:900). Kommunala översiktsplaner är inte bindande, enligt 3 kap 3 § PBL (*Plan-och bygglag*, SFS 2010:900), men är ett måldokument som juridiskt bindande detaljplaner och bygglovsbeslut sedan utgår ifrån (Boverket, 2017).

## Översiktsplanprocessen

Processen med att ta fram en ny översiktsplan börjar med att kommunfullmäktige initierar arbetet och anger vilken förvaltning som ska arbeta med planen (Nyström & Tonell, 2012). Vid arbetets start utgår man ofta från den gällande översiktsplanen, och ett underlag till samråd tas fram (Nyström & Tonell, 2012). Efter detta kontaktas länsstyrelsen för att ta del av deras syn på översiktsplaneringen, och det hålls samråd med kommunens medborgare (Nyström & Tonell, 2012). Utifrån det som framkommit på samrådet utarbetar kommunen ett förslag till översiktsplan, som ställs ut i minst två månader varpå skriftliga åsikter om planen kan lämnas till kommunen (Nyström & Tonell, 2012). Under denna period granskas planen även av länsstyrelsen utifrån om kommunen tagit hänsyn till riksintressen och miljö kvalitetsnormer, och om länsstyrelsen menar att det inte gjorts lämnar de ett granskningsyttrande till kommunen (Boverket, 2017; Nyström & Tonell, 2012). Efter detta omarbetas planen eventuellt, och kommunfullmäktige beslutar sedan om att anta (eller inte anta) översiktsplanen (Nyström & Tonell, 2012). Om kommunfullmäktige beslutar att planen kan antas, börjar en överklagandetid på tre veckor, och om inga överklaganden kommer in under den perioden vinner översiktsplanen laga kraft (Nyström & Tonell, 2012).

Efter att kommunen har antagit en översiktsplan, gäller att den ska vara aktuell. Sedan 1 april 2020, innebär detta att det i början av varje mandatperiod ska antas en planeringsstrategi, där kommunfullmäktige ska bedöma om översiktsplanen är aktuell (Finansdepartementet, 2019). Revideringar görs ofta i form av fördjupade översiktsplaner för vissa områden, så att inte hela planen behöver göras om (Nyström & Tonell, 2012).

Sammanfattningsvis har alltså kommunen ett högt självbestämmande och ett stort handlingsutrymme när det gäller planering och att utforma översiktsplaner.

## **Kommunens roll i klimatarbetet**

Kommuners möjlighet att vidta klimatåtgärder påverkas av allt från internationell och nationell politik, globala ekonomiska förändringar till lokala förhållanden och näringsliv (Elander & Ugglå, 2009). Elander och Ugglå (2009) menar att det lokala klimatarbetet i Sverige i hög grad bedrivs i samverkan mellan olika kommuner och aktörer och genom att hänsyn till klimat integreras i den pågående verksamheten såsom fysisk planering, trafikplanering och energiomställning. I Sverige identifieras kommunerna som viktiga aktörer i klimatfrågan, men det finns en spänning vad gäller kommunernas roll och handlingsutrymme (Elander & Ugglå, 2009). Kommuner har en begränsad rådighet över transporter och trafikfrågor, de förfogar över en hel del planering på lokal nivå men har inte makt att bestämma över större infrastruktursatsningar eller det nationella vägnätet i kommunen (Elander & Ugglå, 2009).

Den nationella klimatpolitiken i Sverige bygger på att ekonomisk tillväxt och klimathänsyn går hand i hand. Men i lokala, konkreta tillämpningar av klimatpolitiska mål uppstår ofta konflikter mellan olika hänsyn och intressen där kommunen får prioritera mellan olika mål, som inte alltid är förenliga (Elander & Ugglå, 2009). För att miljöfrågor ska få tyngd gentemot andra samhällsmål i översiktsplaneringen behöver de integreras i ett tidigt skede i planeringen, till exempel genom att tydliggöra målkonflikter och klargöra vad som är en acceptabel utveckling ur en ekologisk synpunkt (Nyström & Tonell, 2012).

Sammanfattningsvis är svenska kommuner viktiga aktörer i klimatfrågan, och för att miljöfrågor ska få tyngd i planer behöver de inkluderas i ett tidigt skede av planeringen.

## **Tidigare forskning om minskade utsläpp med översiktsplanering**

Tidigare studier av översiktsplaneringens roll i klimatarbetet har kvantitativt, genom modellering, undersökt ett planförslags kapacitet att minska växthusgasutsläppen (Zhao et al., 2017) och kvalitativt undersökt hur hänsyn tagits till hållbarhet i översiktsplaner (Berke & Conroy, 2000; Raparthi, 2018). Vidare finns det studier som granskat planeringen utifrån ett mer heltäckande perspektiv, där målkonflikter och synergier med klimathänsyn i planering undersökts (se Dymen & Langlais, 2013; Hrelja et al., 2015; Storbjörk et al., 2017), samt studier där implementeringen av planer undersökts (Berke m.fl., 2006).

I en studie av Zhao et al (2017) undersöktes genererade koldioxidutsläpp från en översiktsplan i en mindre svensk stad, Borlänge, utifrån transportperspektivet. Resultaten indikerar att översiktsplaner har potential att minska koldioxidutsläpp som genereras av personbilar, bland annat genom att öka densiteten i stadskärnor (Zhao et al., 2017). I en studie av (Raparathi (2018) undersöktes översiktliga planer i 64 indiska städer, med fokus på om planerna tog hänsyn till minskning av växthusgasutsläpp, och tjänstepersoner som arbetat med planerna intervjuades (Raparathi, 2018). De flesta undersökta planerna inkluderade hänsyn till minskade växthusgasutsläpp, vilket främst visade sig i den del av planerna som berörde transport, och minst i de delar som berörde den fysiska infrastrukturen (Raparathi, 2018).

I en tidigt utförd utvärdering av hållbarhet i översiktsplaner, (Berke & Conroy, 2000), undersökte författarna 30 översiktsplaner i USA och hur dessa tog hänsyn till hållbarhet. Resultatet visade att även om översiktsplanerna inkluderade hållbar utveckling som begrepp, medförde inte detta alltid att planerna faktiskt främjade hållbar utveckling (Berke & Conroy, 2000). Vidare visade de att planerna mer fokuserade på att utveckla nya bostadskvarter, än att utveckla en långsiktig vision för hållbar utveckling (Berke & Conroy, 2000). Berke och Conroy (2000) menar att planerare behöver fokusera på konflikthantering vid beslutsfattande, för att kunna balansera olika aspekter av hållbarhet och hantera de målkonflikter som uppstår mellan dem. Vidare att det behövs ett mer robust språk i planer som använder ord som *ska*, *kommer*, *krävs* eller *måste* i samband med miljöåtgärder, istället för *uppmuntras*, *övervägs*, *menar* eller *bör* (Berke & Conroy, 2000).

En studie som även lyfter olika målkonflikter i planering, är en studie av Dymen och Langlais (2013) där författarna undersöker hur synergier och konflikter mellan minskning av växthusgasutsläpp, klimatanpassning och andra ekonomiska och sociala dimensioner av fysisk planering hanteras av svenska kommuner. Detta genom telefonintervjuer med tjänstepersoner som arbetade med planering i samtliga 290 svenska kommuner. Ett exempel på en målkonflikt som lyftes av flera intervjuade var att det finns en motsättning mellan att en tät stad är det bästa för minskning av växthusgasutsläpp men att andra viktiga aspekter, såsom förmåga att hantera extrema väderhändelser som stora skyfall, missgynnas av detta (Dymen & Langlais, 2013). Vidare lyftes att en tät stad kan leda till att kommunen blir mindre attraktiv att bo i, och att invånare flyttar till kommuner utan den typen av planering (Dymen & Langlais, 2013). Studien indikerar att den stora utmaningen för kommunala planerare inte är att kartlägga risker i den översiktliga planeringen, utan att motverka de starka ekonomiska incitamenten på detaljplanenivå (Dymen & Langlais, 2013). Till exempel lyftes av en respondent att det i ett fall på detaljplanenivå beslutades att inte använda fjärrvärme, eftersom detta av politikerna ansågs för dyrt (Dymen & Langlais, 2013). Dessutom var problemet inte att komma överens om målsättningar i översiktsplanen, utan

snarare vid den faktiska implementeringen av dessa mål (Dymen & Langlais, 2013). Dymen och Langlais (2013) menar att det kommunala arbetet klimataspekter skulle stärkas av en nationell eller regional inblandning.

I en annan studie visade Hrelja m.fl. (2015) liknande resultat men författarna drar en annan slutsats. Två svenska kommuners planeringsarbete undersöktes utifrån hur hänsyn togs till klimatförändring i transportplaneringen (Hrelja m.fl., 2015). Resultatet visade att även om det fanns övergripande klimatmål, fick dessa ibland inget genomslag då de inte konkretiserades (Hrelja m.fl., 2015). Samtidigt som tjänstepersonernas menade att näringslivet styrde mer över planeringen än kommunens egna klimatmål (Hrelja m.fl., 2015). När det kom till prioritering i detaljplaneringen ställdes klimat ofta mot ekonomisk tillväxt, vilket minskade hänsyn till klimataspekter betydligt (Hrelja m.fl., 2015). Eftersom de undersökta kommunerna hade höga miljö-och klimatambitioner, men ändå inte lyckades prioritera klimat i planeringen, visar studien att frågan är komplex, och att den fysiska planeringens roll försvagas i praktiken (Hrelja m.fl., 2015).

Hrelja m.fl. (2015) föreslår att mer fokus ska läggas på att mobilisera förändring inom de ramar som finns för den lokala fysiska planeringen i Sverige idag, istället för att ett nationellt styrande system ska utvecklas, vilket till viss del går emot de slutsatser som drogs av Dymen & Langlais (2013).

“Implementeringen av planer har ignorerats i decennier inom fältet planering” (Berke m.fl., 2006, s. 581).

I en studie av (Berke m.fl., 2006) undersöks implementeringen av planer i sex olika lokala distrikt på Nya Zeeland, genom att både planer och bygglovstillstånd undersöks. Författarna kommer fram till att implementering av planer är svårt, och att implementeringen inte bara hänger på planens kvalitet (Berke m.fl., 2006).

I ett forskningsprojekt vid Linköpings universitet har klimatfrågans integrering i lokal policy och planering undersökts, både klimatanpassning och minskning av utsläpp, genom ett antal olika studier av svenska kommuner (Storbjörk et al, 2017). I en syntesrapport av dessa konstateras att:

”Sammantaget leder detta oss fram till slutsatsen att fysisk planering tydligt har en potential att sammanlänka frågor, samt balansera och medla mellan intressen och perspektiv på ett sätt som kan främja ett mer klimatorienterat samhällsbyggande. Men – och detta är avgörande – vi måste också ha en realistisk syn på både styrkor och svagheter i samtida fysisk planering och öppet diskutera dessa och i vilken riktning våra dagliga beslut faktiskt tar samhället” (Storbjörk et al., 2017, s. 37).

Vidare framhålls att de riktlinjer för minskade utsläpp som finns i kommuner behöver tillämpas i verkligheten, även när det blir obekvämt och går emot andra intressen (Storbjörk, Hjerpe, m.fl., 2017).

En av dessa artiklar, av Isaksson & Storbjörk (2012), om slagkraften av en plans miljökonsekvensbeskrivning vid exploateringsprojekt, visade att det ekologiska hållbarhetsperspektivet inte fick särskilt bra genomslag, då bedömningar av miljökonsekvenser sammanvägdes med ett ekonomiskt hållbarhetsperspektiv (Isaksson & Storbjörk, 2012).

Sammanfattningsvis är det som behövs i planer beskrivningar av målkonflikter och hur de ska hanteras. Vidare menar många (se Berke m.fl., 2006; Berke & Conroy, 2000; Dymen & Langlais, 2013; Hrelja m.fl., 2015; John m.fl., 2015) att bara för att hållbar utveckling är med som koncept i en plan, behöver inte detta betyda att den faktiska effekten av planen blir att detta främjas. Klimat och miljö ställs ofta mot olika typer av ekonomiska intressen och försvagas i processen.

## Reflektioner utifrån teorikapitel

Slutligen kan det utifrån tidigare forskning sägas att det i planer behövs ett mer robust språk, med beskrivningar av målkonflikter i planeringen och hur de ska hanteras (Bulkeley, 2006; Dymen & Langlais, 2013; Hrelja m.fl., 2015). Det behövs ett språk som använder ord som *ska*, *kommer*, *krävs* eller *måste* i samband med klimatåtgärder, istället för *uppmuntras*, *övervägs*, *menar* eller *bör* (Berke & Conroy, 2000). Vidare är det bra med en långsiktig vision i planer, men den behöver kombineras med kortsiktiga mål för att få slagkraft (Albrechts, 2010; Bulkeley, 2006). Det finns som planerare olika sätt att se på framtida utmaningar, antingen reaktivt (bakspeglarna), inaktivt (följer strömmen), preaktivt (förberedande) eller proaktivt (att konstruera en vision och möjliggöra den) (Albrechts, 2010). Denna studie ämnar undersöka hur översiktsplaneringen ser ut i Lunds kommun, om denna stämmer överens med den tidigare forskning som finns på området eller om den går emot. Den förväntas bidra till den tidigare forskningen genom en konkret undersökning av ett specifikt fall och hur detta förhåller sig till tidigare forskning.

# Metod

## Fallbeskrivning

Denna studie baseras på en fallstudie av översiktsplaneringen i Lunds kommun. En fallstudie har fördelen att den möjliggör en djupare förståelse av ett händelseförlopp än en mer generaliserbar och jämförande studie (David & Sutton, 2016). Samtidigt kan en fallstudie leda till att mer generella påståenden kan utvecklas (David & Sutton, 2016). Lunds kommun valdes eftersom det är en kommun som rankats högt i nationella miljögranskningar och granskningar av hållbar mobilitet (Aktuell hållbarhet, 2019; Trivector, 2020), och därmed kan tänkas ha ett väl utvecklat miljö- och klimatarbete, vilket är intressant för denna studies syfte. Vidare eftersom Lunds kommun är en kommun och som växer mycket, till exempel med det nya området i Brunnshög, och därmed kan tänkas bedriva ett aktivt planarbete (Lunds kommun, 2020b). Kommunen består även av både stadsmiljö och landsbygdsmiljö, vilket kan vara intressant att undersöka ur ett klimatperspektiv.

Lunds kommun hade den 31 december 2019 knappt 124 935 invånare, och rankas med det som Sveriges 12:e största kommun till folkmängd sett (Statistiska Centralbyrån, 2020a). Av dessa bor tre fjärdedelar, 93 577 personer, i tätorten Lund och en fjärdedel, 31 358 personer, i övriga delar av kommunen (Statistiska Centralbyrån, 2020b). I kommunen finns, förutom Lunds stad, åtta tätorter; Dalby (6732 invånare), Södra Sandby (6552), Veberöd (5550), Genarp (3000), Stångby (2007), Torna Hällestad (743), Revingeby (529) och Vallkärra (429) (Statistiska Centralbyrån, 2020b).

Lunds kommun är 427 km<sup>2</sup> stort, varav knappt hälften (46,64 %) består av åkermark, drygt en femtedel (22,24 %) av produktiv skogsmark och drygt en tiondel (11,10 %) av bebyggd mark och tillhörande mark (Statistiska Centralbyrån, 2015).

Lunds kommuns politiska styre har ofta skiftat genom åren. Mellan 2006–2014 hade alliansblocket majoritet och 2014–2018 bestod styret av Miljöpartiet och Socialdemokraterna (Kuprijanko, 2014; Valmyndigheten, 2006, 2014). I valet 2018 skiftade det igen, och kommunen styrs numera av den så kallade "Lundakvintetten", bestående av Liberalerna, Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och det lokala partiet Förnya Lund, som bildades i protest mot



stadens planer att bygga en ny spårväg och som även profilerat sig inom stadsbyggnadsfrågor. Denna allians har 32 av 64 mandat i kommunfullmäktige, vilket innebär ett minoritetsstyre (Lunds kommun, 2020a).

## Avgränsningar

Studien är avgränsad till översiktsplanering eftersom det finns en nyligen uppdaterad översiktsplan för Lunds kommun, som därmed är intressant att undersöka.

Studien har avgränsats till att granska minskande växthusgasutsläpp, och fokuserar alltså inte på frågor om klimatanpassning till pågående och framtida klimatförändringar. Det är av yttersta vikt att vi minskar våra växthusgasutsläpp, och en studie av hur detta kan göras ytterligare genom översiktsplanering, som kan ha en stor betydelse för växthusgasutsläppen, är därför motiverat.

Granskningen av översiktsplaneringen utgick från både ett rationalistiskt och ett beslutsorienterat perspektiv, genom att både översiktsplanen granskades men även själva processen genom intervjuer med tjänstepersoner vid stadsbyggnadskontoret (Khakee och Eckerberg 1992, citerade i Nyström & Tonell, 2012).

## Dokumentanalys

De dokument som analyserades har först och främst varit Lunds kommuns översiktsplan samt tillhörande bakgrundsmaterial såsom PM och en fördjupad översiktsplan för Källby. Översiktsplanen valdes eftersom det är ett centralt dokument i Lunds kommuns översiktsplanering och på så vis är relevant för undersökningen (Justesen & Mik-Meyer, 2011). Samrådsförslaget till fördjupad översiktsplan valdes för att undersöka en tillämpning av översiktsplanen, samt eftersom det är den enda som utgått från den nya översiktsplanen.

Metoden som användes för att granska översiktsplanen var det som i Esaiasson m.fl., (2017) definieras som kvalitativ textanalys, med inslag av kvantitativ innehållsanalys. Detta genom att en kvalitativ läsning kombinerades med en beräkning av hur ofta vissa fraser dök upp i planen.

Detta utfördes genom att ett protokoll utformades med olika frågor om planens innehåll (tabell 1) vilket utgick från litteratur om vilken typ av planeringsåtgärder som har utsläppsminskande effekter (Berke m.fl., 2006; Berke & Conroy, 2000; Hrelja m.fl., 2015). I detta arbete togs inspiration av de frågor som Hrelja m.fl. (2015) samt Berke & Conroy (2000) ställt till sitt material vid liknande textanalyser, samt de slutsatser om innehåll i planer som dragits av Albrechts (2010), Berke & Conroy (2000), Bulkeley (2006), Burch m.fl. (2014), Dymen & Langlais (2013) samt Hrelja m.fl. (2015). För hänvisning om vilka frågor som inspirerats av vilken författare, se bilaga 1.

**Tabell 1 - de frågor som användes vid dokumentanalysen**

1	Vilka mål för minskade utsläpp finns uppsatta i planen? Är dessa kortsiktiga eller långsiktiga?
2	Vilka åtgärder för minskade utsläpp kan identifieras?
3	I vilka sammanhang redovisas klimatåtgärder?
4	Vilken typ av ord används i samband med klimatåtgärder? Är det <i>ska, kommer, krävs, måste</i> alternativt <i>uppmuntras, övervägs, menar eller bör?</i>
5	Hur beskrivs målkonflikter mellan klimatmål och andra mål i planen?
6	Vilka avvägningar görs mellan klimat och andra intressen?
7	Vilka motverkande intressen redovisas?
8	Vilka motverkande intressen kan identifieras?

För att besvara dessa frågor, och definiera vad som menas med åtgärder för minskade utsläpp, användes en tabell från Glaas m.fl. (2019) med sammanställd forskning inom vilka typer av åtgärder som minskar klimatpåverkan, gjord för att analysera kommuners klimatarbete. Utifrån denna tabell, som utgick både från klimatanpassning och minskade utsläpp, plockades de åtgärder som gällde minskade utsläpp ut. Detta resulterade i 14 åtgärder inom områdena energi, transport, bostäder och byggande, jordbruk och planering och styrning (se tabell 2).

**Tabell 2 – De kategorier och åtgärder som valdes från den samling av åtgärder som gjorts i Glaas m.fl. (2019). De exempel som nämns kommer från en bilaga till Glaas m.fl. (2019).**

Område	Åtgärder
<b>Energi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Främja andelen förnybar energi (exempel: Vindkraftanläggning,</li> </ul>

	Biogasanläggning) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minska användning av fossil energi (exempel: Avveckla sådan infrastruktur)</li> <li>• Utveckla effektiv fjärrvärme- och fjärrkyla</li> <li>• Optimera avfallshantering för minskade utsläpp</li> </ul>
<b>Transporter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minska utsläpp från persontransporter</li> <li>• Minska utsläpp från godstransporter</li> <li>• Öka andelen kollektivtrafik, cykling och gång.</li> </ul>
<b>Byggande och bostäder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stötta hållbar markanvändning genom förtätning</li> <li>• Öka energieffektivitet i byggnader (inkl. Energihushållning).</li> <li>• Minska utsläpp från nybyggnationer.</li> </ul>
<b>Jordbruk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öka användningen av lokalproducerad mat</li> <li>• Minska växthusgasutsläpp från jordbruk</li> <li>• Underlätta för stadsodling</li> </ul>
<b>Planering och styrning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hänsyn till minskade växthusgasutsläpp i fysisk planering (exempel: mål för minskade växthusgasutsläpp, planera bebyggelse vid kollektivtrafik, planera för service som kan nås med gång/cykel.)</li> </ul>

Vid dokumentanalysen av översiktsplanen gjordes en första genomläsning. Sedan gick frågorna i tabell 1 igenom en för en i översiktsplanens två dokument, ”planstrategi” och ”markanvändning och hänsyn”, och de olika bitarna text kategoriserades. Först besvarades fråga 1 och 2, genom att de mål och strategier som finns utpekade i ett av översiktsplaneringens dokument, planstrategin, kategoriserades enligt tabell 2. Vidare kategoriserades de konkreta ställningstaganden som redovisades i det andra av översiktsplanens dokument, ”markanvändning och hänsyn”. Dessa ställningstaganden valdes då ställningstaganden i en översiktsplan ska vara vägledande för framtida planering (Nyström & Tonell, 2012) och därmed har en viss tyngd. Vid de tillfällen då ett mål, en strategi eller ett ställningstagande kunde klassas som två olika områden, såsom energi och transport, klassades dessa i båda kategorier. För att undvika dubbelräkning, skapades egna kategorier för dessa som till exempel döptes till ”Energi/transport”.

I samband med att målen, strategierna och ställningstagandena kategoriserades enligt fråga 1 och 2 i tabell 1, kategoriserades dessa även efter fråga 3 och 4. Fråga 5–8 undersöktes i texten genom läsning, men inte bland mål, strategier eller ställningstaganden. Utifrån protokollet sammanställdes det antal

mål, strategier och ställningstaganden i planen som syftar till minskade växthusgasutsläpp, och inom vilka områden. Sedan räknades samtliga mål, strategier och ställningstaganden i planen och andelen av dessa som syftar till minskade utsläpp kunde följaktligen räknas ut.

Förutom översiktsplanen lästes även en miljökonsekvensbeskrivning av översiktsplanen igenom, det samrådsförslag av översiktsplanen som skapades då den kom till, samt som tidigare nämnt den fördjupade översiktsplanen för Källby och underlagsmaterial såsom PM. I arbetet med att analysera översiktsplanen var även den tidigare uppsatta teorin i åtanke, och användes genom att appliceras i analysen där skeden och delar av dokumenten stämde överens med teori.

## Intervjuer

Sex intervjuer med tjänstepersoner på Lunds kommun som arbetat med framtagandet av översiktsplanen och samrådsförslaget till fördjupad översiktsplan genomfördes. Intervjuerna genomfördes som ett komplement till textanalysen (Esaiasson m.fl., 2017), eftersom tidigare studier med liknande syfte innehållit både textanalys och intervjuer (se Gustafsson & Mignon, 2019; Hrelja et al., 2015). Men även för att fördjupa förståelsen av översiktsplanen och översiktsplaneprocessen. Informantintervjuer med centralt placerade källor valdes eftersom studien fokuserade på en process (Esaiasson m.fl., 2017). Urvalet av intervjupersoner gjordes genom att personer med stor insyn i framtagandet av översiktsplanen och samrådsförslaget till det fördjupade översiktsplanen valdes ut. Detta genom en kontaktperson på stadsbyggnadskontoret. Intervjuerna var semistrukturerade, det vill säga att en intervjumall användes men att genomförandet även bestod av att följdfrågor ställdes och anpassades efter situationen (Kvale & Brinkmann, 2014). Intervjumallen togs fram utifrån studiens forskningsfrågor samt den dokumentanalys som genomförts, och det fanns en viss anpassning av frågorna beroende på intervjupersonen och dennes roll i arbetet med översiktsplanering (Kvale & Brinkmann, 2014). För att se intervjufrågorna, se bilaga 2. Intervjuerna genomfördes den 2, 7, 8, 14 och 15 april 2020, och var 45–60 minuter långa. Den första intervjun genomfördes av testande karaktär, och transkriberades noga för att utveckla intervjutekniken till följande intervju. Vid fyra av fem tillfällen intervjuades en person åt gången, men den femte intervjun genomfördes med två intervjuade. Denna intervju berörde ett specifikt projekt med den fördjupade översiktsplanen, med vilket dessa två personer arbetat tillsammans.

Intervjuerna spelades in, och under intervjuerna fördes anteckningar. Efter intervjuerna lästes anteckningarna igenom för att identifiera teman relevanta till

studiens syfte. Dessa anteckningar kompletterades sedan med transkribering av intervjuerna (Kvale & Brinkmann, 2014). Intervjumaterialet sammanställdes sedan efter de teman som identifierats i det första skedet. Tidigare uppställd teori var även till hjälp i analysen av materialet, och användes på ett liknande sätt som vid dokumentanalysen.

## Intervjupersoner

**Tabell 3 - Beskrivning av de intervjuade**

Intervjuperson nr	Befattning
1	Miljöstrateg
2	Planerare
3	Planerare
4	Planerare
5	Miljöstrateg
6	Planerare

Av de sex intervjuade har fyra varit inblandade i framtagandet av översiktsplanen, men på olika sätt. En (1) är miljöstrateg, och har varit inblandad i framtagandet av underlagsmaterial, men inte vidare i processen. Tre personer, (2, 3, 4) är planerare och har arbetat med framtagandet av översiktsplanen, både genom att ta fram underlagsmaterial och själva planen. Två av de intervjuade var inte med och tog fram översiktsplanen, utan har arbetat med att ta vidare denna i en fördjupad översiktsplan för Källby (5, 6).

## Etisk reflektion

I denna studie har den etiska aspekten behandlats genom att de som intervjuats har tillfrågats vid inspelning samt vid användande av citat. Viss anonymitet har även getts i själva uppsatsen, genom att arbetstitel använts och inte namn.

Denna studie har fokuserat på att undersöka en översiktsplan ur ett klimatperspektiv. Detta gör att andra aspekter kan ha missats, såsom klimatanpassning eller social och ekonomisk hållbarhet. Trots att denna studie inte kunnat beröra alla perspektiv, har den varit viktig att genomföra för att förstå översiktsplaneringens roll i det lokala klimatarbetet. Det är av yttersta vikt att vi minskar växthusgasutsläppen, och en studie av hur detta kan göras ytterligare genom översiktsplanering, som kan ha en stor betydelse för växthusgasutsläppen, är därför motiverat. Denna studies uppsatta frågeställningar kan leda till resultat som visar att mer behöver göras i Lunds kommuns översiktsplan för att bidra till att minska klimatpåverkande utsläpp. Det kan inrymma lärdomar för översiktsplanering i allmänhet och det är därför viktigt att slutsatserna är väl underbyggda och genomtänkta.

## Metoddiskussion

I denna studie har dokumentanalysen, kodningen av översiktsplanen, utförts av endast en person, vilket kan ha gjort den vinklad. För att undgå detta har kodningen av översiktsplanen skett med tydliga instruktioner och med exempel för varje kategori som de olika mål, strategier och ställningstaganden klassats som, dessa från den indelning som gjorts i Glaas m.fl. (2019). Ett ytterligare problem är att de kategorier som presenteras av Glaas m.fl. (2019), togs fram för att undersöka flertalet dokument i en kommun, såsom översiktsplan, miljöprogram och energiplaner (Glaas m.fl., 2019). Denna studie har endast fokuserat på översiktsplanen, vilket gör att de resultat som genereras av denna studie inte kan jämföras med de som fås i Glaas m.fl. (2019). Vidare fokuserade denna studies indelning i dokumentanalysen på de mål, strategier och ställningstaganden som fanns i översiktsplanen, vilket gör att andra aspekter och klimatåtgärder som fanns i texten kan ha missats. Samtidigt bör målen, strategierna och ställningstagandena reflektera innehållet väl, vilket motiverar användningen av dessa.

Svagheter med den använda intervjumetoden är att fler intervjuer inte utförts, vilket skulle kunna bredda perspektivet och ge ett annorlunda resultat. Detta har inte varit möjligt i denna studie på grund av tidsbrist. Trots att fler än

sex personer inte intervjuats, kan det dock sägas att de som valts är nyckelpersoner i översiktsplaneprocessen, varpå dessa kan tänkas bidra med ett heltäckande perspektiv. Personer mer involverade i skapandet av detaljplaner hade kunnat intervjuas för att undersöka hur översiktsplanen togs vidare, men detta får bli ett ämne för vidare studier.





# Analys

I följande avsnitt redovisas resultatet från de utförda intervjuerna och dokumentanalysen i förhållande till studiens frågeställningar, vilket sätts i relation till de teoretiska perspektiven för studien. Analysen utgår främst från Albrechts (2010) tankar om de olika synsätt planeringen kan ha, Campbells (1996) tankar om planerarens triangel och målkonflikter, samt de tankar som Healey (2009) framför om hur fysisk planering kan vara en referensram som många intressenter kan samlas kring.

## Hur tas hänsyn till klimataspekter i Lunds kommuns översiktsplanering? Hur kan detta överföras till vidare planering?

### Processen

Kommunfullmäktige i Lunds kommun fattade beslut om ett uppdrag för framtagandet av en ny översiktsplan i slutet av september 2015 (Lunds kommun, 2018b). Arbetet inleddes med att 17 PM som berörde olika frågor rörande den fysiska planeringen togs fram som underlag för den fortsatta processen (Lunds kommun, 2018a). Dessa togs fram av medarbetare på stadsbyggnadskontoret, men även bland annat miljöstrategiska enheten och tekniska förvaltningen var inblandade (Lunds kommun, u.å.-c, u.å.-a, u.å.-b). De 17 PM som togs fram berörde olika ämnen såsom förtätning, mobilitet, näringsliv, hållbar energi, grön infrastruktur och ekosystemtjänster samt social hållbarhet (Lunds kommun, 2018a). Vissa av dessa PM togs fram av bara en person, såsom det PM som berör förtätning, medan andra togs fram genom en mer omfattande process, med en arbetsgrupp och en referensgrupp med forskare, såsom det PM som berör hållbar energi (Intervjuad 2, planerare, Intervjuad 1, miljöstrateg).

Det inledande arbetet med översiktsplanen, när de olika PM togs fram, beskrivs av en intervjuad som fritt och utforskande (Intervjuad 2, planerare). De PM som skrevs antogs inte politiskt, utan användes mer för att lyfta frågeställningar (Intervjuad 2, planerare). En dialog fördes samtidigt med

politiken om innehållet i PM, och man fick respons på arbetet (Intervjuad 4, planerare).

Efter arbetet med PM skrevs själva planhandlingen ihop, det som sedan blev samrådsförslaget (Intervjuad 2, planerare). Sedan lades ett förslag till samråd fram, men detta förslag fick en del olika tilläggsbeslut från byggnadsnämnden när förslaget gick ut på samråd, vilket ändrade inriktningen när det sedan skulle skrivas ihop (Intervjuad 2, planerare) (Lunds kommun, 2017b).

Efter detta arbete togs själva planhandlingen fram av stadsbyggnadskontoret, och var ute på samråd mellan slutet av september och slutet av november år 2017 (Lunds kommun, 2018a). Efter detta uppdaterades planhandlingen, och ställdes ut i början av maj till början av juni 2018, och antogs av kommunfullmäktige i början av oktober 2018 (Lunds kommun, 2018a).

Att valet, som hölls den 9 september samma år, var så tätt in på översiktsplanens färdigställande menar två av de intervjuade gjorde processen med färdigställandet av översiktsplanen stressad, vilket inte var bra (Intervjuad 2, planerare, Intervjuad 3, planerare).

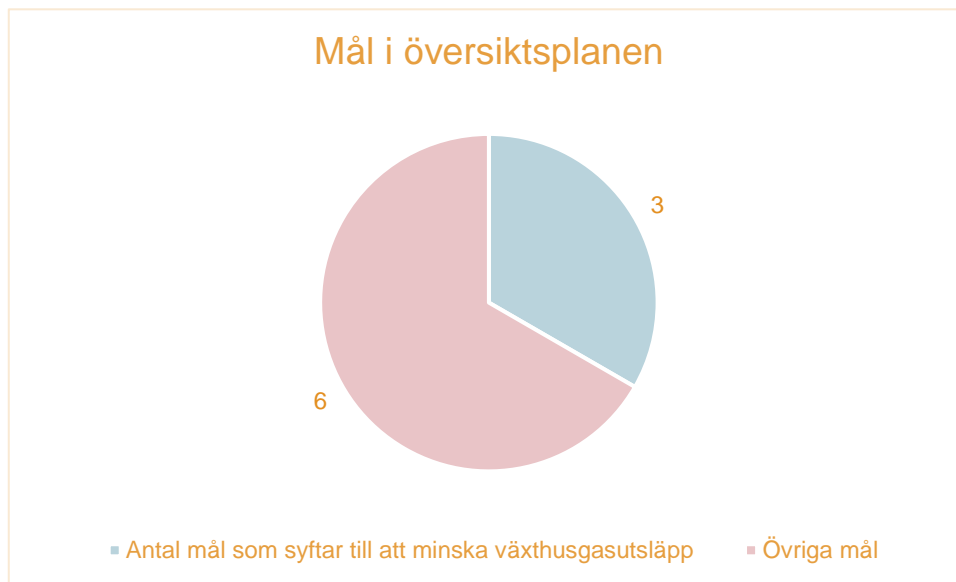
En av de intervjuade (Intervjuad 1, miljöstrateg) resonerar kring att det vid framtagandet av PM inför den förra översiktsplanen, översiktsplan 2010, var ett bredare fokus på klimat, medan det vid framtagandet av underlag såsom PM inför den senare översiktsplanen var ett smalare fokus på energi (Intervjuad 1, miljöstrateg). Detta, menar tjänstepersonen, kan tänkas hänga ihop med att vid framtagandet av den tidigare översiktsplanen fanns ett tydligt politiskt klimatmål med översiktsplanen, men att detta inte fanns vid den senare:

“En reflektion är, jag drar in igen och jämför med den första översiktsplanen, då var uppdraget från politiken tydligt, att det finns två mål som är de absolut viktigaste för översiktsplanen, 1) att kommunen ska ha beredskap för att växa med X antal invånare, 2) att den ska fixa att vi minskar utsläppen med 85 % till år 2050. Vilket var en ganska tydlig signal till avvägningen mellan olika intressen. En lika tydlig signal fanns inte, uppfattar jag det som, inför avvägningen som tjänstemännen skulle göra när det gäller den senaste översiktsplanen.” (Intervjuad 1, miljöstrateg).

## **Beskrivning av Lunds kommuns översiktsplan**

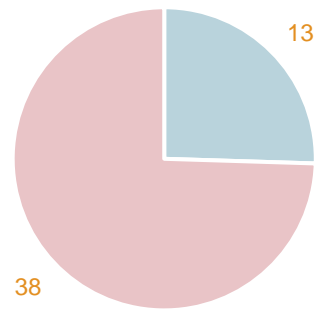
Lunds kommuns översiktsplan består av två delar. Del ett är en planstrategi, med övergripande mål och strategier, och del två är en mer detaljerad och platsspecifik del som kallas “Markanvändning och hänsyn”. Vidare finns en miljökonsekvens- och hållbarhetsbeskrivning, där översiktsplanens miljökonsekvenser bedöms, men denna är inte en del av antagandehandlingarna. I det följande redogörs för materialet och denna studies kategorisering av mål och strategier i

översiktsplanen, följt av en analys av hur klimathänsyn kommer till uttryck i Lunds kommuns översiktsplanering. I översiktsplanen finns 9 mål och 51 strategier i den del som kallas ”planstrategi” och 278 ställningstaganden i den som kallas ”Markanvändning och hänsyn”. Av målen syftar en tredjedel (3 av 9) till att minska växthusgasutsläpp (se figur 2), av strategierna drygt en fjärdedel (13 av 51) (se figur 3) och av ställningstaganden något mer än en femtedel (59 av 278) (se figur 4). De tre mål som syftar till att minska växthusgasutsläpp hör till kategorierna ”Byggande och bostäder”, ”Planering och styrning” och ”Transporter” (se tabell 4 och tabell 5). Dessa tre mål kan tänkas hamna inom det proaktiva perspektivet som introduceras av Albrechts (2010), att möjliggöra en vision och få den att hända.



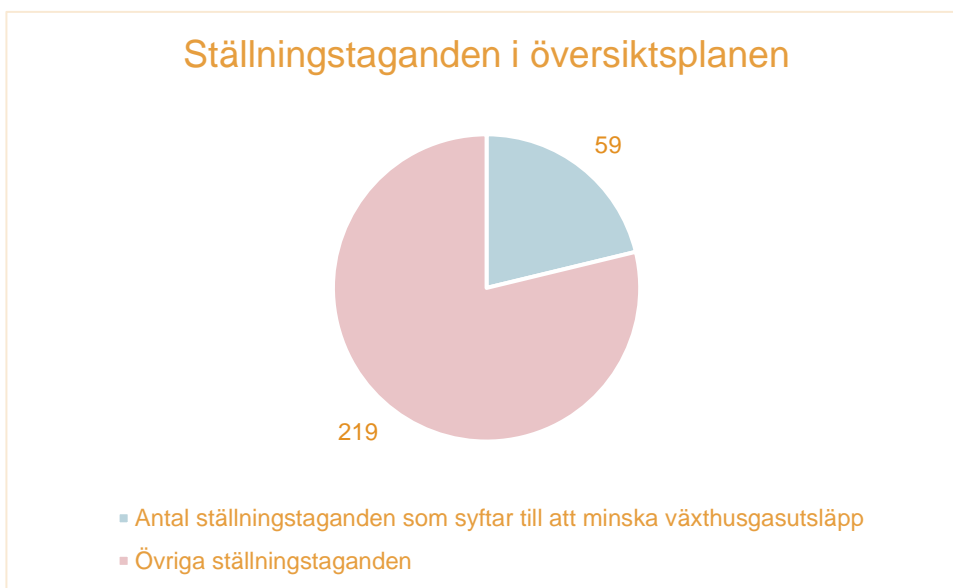
Figur 2 - De mål som syftar till att minska växthusgasutsläpp i relation till översiktsplanens övriga mål

### Strategier i översiktsplanen



- Antal strategier som syftar till att minska växthusgasutsläpp: 13
- Övriga strategier: 38

Figur 3 - De strategier som syftar till att minska växthusgasutsläpp i relation till översiktsplanens övriga strategier



Figur 4 - De ställningstaganden som syftar till att minska växthusgasutsläpp i relation till översiktsplanens övriga ställningstaganden.

Tabell 4 - De 3 mål i översiktsplanen som syftar till minskade växthusgasutsläpp

Mål	Område
"Stadsutvecklingen i Lunds kommun ska vara hållbar. Kommunen ska främst växa genom förtätning i en sammanhållen och resurseffektiv bebyggelsestruktur där jordbruksmarken så långt som möjligt bevaras"	Byggnad och bostäder
"Utsläppen av växthusgaser i Lunds kommun ska minska med minst 80 procent till 2030 jämfört med 1990 och vara nära noll 2050."	Planering och styrning
"All resandeökning i Lunds kommun ska ske med gång, cykel eller kollektivtrafik"	Transporter

Tabell 5 - Klassning av de mål i översiktsplanens första del som syftar till minskade växthusgasutsläpp

Område	Antal mål
<b>Energi</b>	
Transporter	1
Byggande och bostäder	1
<b>Jord- och skogsbruk</b>	
Planering och styrning	1
<b>Totalt</b>	3

Av de 13 strategier som syftar till minskade växthusgasutsläpp berör flest (5) transporter, följt av byggande och bostäder (4), planering och styrning (2), och energi (1) (se tabell 6). En av strategierna har klassats som flertalet områden; transporter, byggande och bostäder och planering och styrning. De strategier som finns utvecklas mer detaljerat i form av ställningstaganden i den del som kallas ”Markanvändning och hänsyn”. Även här berör flest ställningstaganden transport (25), följt av planering och styrning (16), energi (11), byggande och bostäder (2) samt jord- och skogsbruk (1) (se tabell 7). Fyra ställningstaganden har klassats som flera områden (se tabell 7).

Tabell 6 - Klassning av de strategier i översiktsplanens första del som syftar till minskade växthusgasutsläpp

Område	Antal strategier
<b>Energi</b>	1
<b>Transporter</b>	5
<b>Byggande och bostäder</b>	4
<b>Jord- och skogsbruk</b>	0
<b>Planering och styrning</b>	2
<b>Transporter/ Byggande och bostäder / Planering och styrning</b>	1
<b>Totalt</b>	13

Tabell 7 - Klassning av de ställningstaganden i översiktsplanens andra del som syftar till minskade växthusgasutsläpp

Område	Antal ställningstaganden
<b>Energi</b>	11
<b>Transporter</b>	25
<b>Byggande och bostäder</b>	2
<b>Jord- och skogsbruk</b>	1
<b>Planering och styrning</b>	16
<b>Byggande och bostäder/Planering och styrning</b>	2
<b>Byggande och bostäder/Transporter</b>	1
<b>Jord-och skogsbruk/Transporter</b>	1
<b>Totalt</b>	59

#### *Transporter och hållbar energi i planen*

Bland de ställningstaganden som berör minskade växthusgasutsläpp i planen finns ett förhållandevis stort fokus på hållbara transporter (25), medan färre och mer övergripande ställningstaganden berör hållbar energi (11) (se tabell 7). Vidare berör 11 av de 16 ställningstagandena kategoriserade som ”Planering och styrning” transporter, mer specifikt bebyggelse i kollektivtrafiknära läge. Detta betyder alltså att andelen ställningstaganden som berör hållbara transporter återkommer ofta i planen, och i större utsträckning är platsspecifika, jämfört med de som berör förnybar energi, där frågor rörande hållbara transporter kan anses mer integrerade än de rörande förnybar energi i den översiktliga planeringen. Ett exempel på ställningstagande som förekommer angående förnybar energi:

”Ökad elförsörjning och elproduktion från förnybara energikällor är ett stort samhällsintresse. Lunds kommuns hållning till solkraftsetableringar är därför positiv.” (Lunds kommun, 2018b, s. 84).

Denna typ av mer övergripande ställningstaganden förekommer alltså, medan de som berör transport kan vara mer platsspecifika, såsom:

”Nya cykelvägar mot Lund ska tillkomma” (Lunds kommun, 2018b, s. 10).

En förklaring till detta som lyfts i en av intervjuerna, är att det även finns en nyligen framtagen energiplan i kommunen, där många av de åtgärder som berör hållbar energi hamnar (Intervjuad 1, miljöstrateg). Hållbar energi pekas också ut som ett utvecklingsområde, där mer skulle kunna göras i översiktsplanen, i två av intervjuerna (Intervjuad 3, planerare, Intervjuad 2, planerare).

Samtidigt kan sägas att det resultat som fås här alltså är att de ställningstaganden som berör transporter, är mer specifika, och de som rör energi, mer övergripande. Att strategierna som rör energi är övergripande är även någonting som kommer upp i intervjuerna (Intervjuad 3, planerare).

### *Förtätning i planen*

Det finns ett relativt starkt fokus på förtätning i översiktsplanen. Av de fyra strategier som kategoriserats som byggande och bostäder, berör samtliga förtätning, och de båda ställningstaganden som hamnar inom kategorin byggande och bostäder, berör båda förtätning. Det finns även ett övergripande mål i planen som berör förtätning, se tabell 4. Att Lunds kommuns översiktsplan har ett starkt fokus på förtätning, i jämförelse med andra kommuner, är någonting som lyfts i en av intervjuerna som positivt ur ett klimatperspektiv (Intervjuad 4, planerare). Samtidigt lyfts i ett flera intervjuer att förtätning är negativt för bevarandet av grönytor i kommunen (Intervjuad 4, planerare, Intervjuad 5, miljöstrateg, Intervjuad 6, planerare). En av de intervjuade lyfter att detta kan vara ett problem inte bara när det försvinner grönytor med rekreativa värden, utan även lågkvalitativa grönytor kan ha en viktig funktion när det gäller dagvattenhantering och urbana värmeöar (Intervjuad 5, miljöstrateg). Den intervjuade menar även att förtätning även kan leda till luftkvalitetsproblematik och buller. Vidare lyfter en intervjuad att det i stor skala är positivt med förtätning, men i mindre skala kan bli negativt, då det handlar mycket om att bygga höghus, och de flesta människor inte vill bo högt upp (Intervjuad 6, planerare). Detta visar på den problematik som lyfts av Campbell (2016) med ”planerarens triangel”, här genom en konflikt mellan förtätning och grönytor.

### *Robust språk och sammanhang i planen*

En större andel av de mål, strategier och ställningstaganden som syftar till att på något vis minska växthusgasutsläpp är kombinerade med ordet ”ska” (24 av 59



ställningstaganden, samtliga 3 mål, 4 av 13 strategier) än de som är kombinerade med ordet ”bör” (8 av 59 ställningstaganden, inga mål, inga strategier). Resterande är skrivna på ett mer självklart vis, ett exempel är strategin för hållbara transporter:

”Prioritera infrastruktursatsningar för hållbara transporter” (Lunds kommun, 2018b, s. 41).

Detta kan alltså innebära att det är tydligt utifrån de mål, ställningstaganden och strategier som berör minskade växthusgasutsläpp i planen att detta ska prioriteras, vilket kan kopplas till tankarna av Berke & Conroy (2000), att det behövs ett mer robust språk i planer som använder ord som ska, krävs eller måste i samband med miljöåtgärder, istället för de svagare uppmuntras, övervägs, menas eller bör. Samtidigt kan det vara värt att komma ihåg att översiktsplanen inte bara har denna typ av mål, strategier och ställningstaganden, utan andra också.

Det finns totalt 51 punkter benämnda som strategier i planen, och av dessa syftar 13 till minskade växthusgasutsläpp (se figur 2). Sju av dessa återfinns under målområdet ”De gröna Lund”, sex av dessa återfinns under målområdet ”Det växande Lund”. Detta är intressant eftersom det tyder på en ambition av att integrera olika hänsyn, där åtgärder som främjar minskade växthusgasutsläpp integreras i målbilden om den växande staden. I intervjuerna dyker det även upp att man inte kan se på endast ett mål, utan behöver ha en integrerad ansats (Intervjuad 2, planerare). Detta kan vara ett sätt att placera sig i mitten av den planerarens triangel som introduceras av Campbell (1996).

#### *Målkonflikter och hur de ska hanteras*

I översiktsplanen, de båda dokumenten, har det identifierats 17 ställen där målkonflikter mellan klimat och övriga mål beskrivs. På 16 av dessa platser finns även beskrivet hur dessa ska hanteras. Ett exempel är målkonflikten mellan en växande stad och minskande växthusgasutsläpp:

”Den stora utmaningen i stads- och samhällsplaneringen ligger i att förverkliga målen om nollutsläpp samtidigt som Lund växer kraftigt” (Lunds kommun, 2018a, s. 37)

Hur detta ska hanteras beskrivs i texten som följer, att man bland annat ska bygga tätt och funktionsblandat i kollektivtrafknära lägen, att förstärka kollektivtrafik, gång och cykel, och att planera service och kollektivtrafik till mindre byar för att minska bilresandet (Lunds kommun, 2018a). Även att bygga energieffektivt och

inom fjärrvärmenätet, nämns som en åtgärd, och att man ska planera för solenergi på byggnader (Lunds kommun, 2018a). Detta kan kopplas till de tankar som Bulkeley (2006) för fram om att det behövs ett robust språk i planer, som beskriver målkonflikter och hur de ska hanteras.

### *Långsiktiga mål i planen*

Samtliga mål rörande klimat i översiktsplanen är långsiktiga, och siktar på antingen 2035 (regionala strategier), 2030 och 2050 (växthusgasutsläppsmålet) eller 2040 (resterande mål). I intervjuerna framhålls att översiktsplaneringen har en strategisk och översiktlig roll i den fysiska planeringen, och att det finns vissa saker man kan göra i den, och vissa saker man inte kan göra (Intervjuad 2, planerare). En av de intervjuade lyfter långsiktigheten i planen:

“Det finns ingen annan plan som är så långsiktig som översiktsplanen i en kommun, och det finns ingen plan som är så helhetstäckande heller. Samtidigt är det en fysisk plan också. Jag tror att det är en väldig styrka att visa på konsekvenserna i den fysiska miljön. Det finns enormt många planer och program, inte bara i kommunen utan statligt och på alla möjliga plan. Så det gäller - vad kan vi göra med översiktsplanering? Och då är det att förhålla sig till den fysiska planeringen och de här frågorna tror jag, bebyggelsestrukturer och, vi kan ju inte gå ner i detalj, det är inte vår uppgift, men vi kan leda in frågorna så att de tangerar konsekvenserna.” (Intervjuad 3, planerare).

Detta citat visar på översiktsplaneringens roll i förhållande till andra planer, att den är långsiktig, övergripande och inte för detaljerad. Att planen är så pass långsiktig och strategisk, kan förklara avsaknaden av kortsiktiga mål. Det finns andra dokument i kommunen, såsom miljöprogrammet LundaEko, med mer kortsiktiga mål (Lunds kommun, 2017a). Att det är viktigt med en långsiktig vision lyfts av (Albrechts, 2010), som även menar på att dessa behöver kombineras med kortsiktiga och specifika mål för att få slagkraft.

### *Miljökonsekvens-och hållbarhetsbeskrivning*

Till översiktsplanen hör en MKB, benämnd Miljökonsekvens-och hållbarhetsbeskrivning, som inte är en del av planhandlingarna. En intervjuad menar att MKB:n är ett sätt att hantera avvägningarna mellan olika intressen i översiktsplaneringen (Intervjuad 2, planerare). Den MKB som finns är inte en del

av antagandehandlingarna, och en tjänsteperson resonerar kring att en viktig del i att ta hänsyn till klimatet i översiktsplanen, var att den MKB som gjordes var oberoende (Intervjuad 2, planerare):

”En viktig del i ett beslut vi fattade var att ha en oberoende MKB, att den inte skulle skönmåla slutligt planförslag. Att den skulle vara ett granskande, bedömande dokument. Finns ett par skarpa kommentarer i den, att det kan vara svårt att nå klimatmålen med den här planen. Den är transparent.”  
(Intervjuad 2, planerare).

Vidare menar personen att det som saknas i MKB:n är att utreda andra alternativ än nollalternativet (Intervjuad 2, planerare). Det vore ett sätt att ytterligare integrera hänsyn till exempelvis klimataspekter.

### **Översiktsplaneringens roll i klimatarbetet**

Översiktsplaneringens roll beskrivs som att vara rådgivande och vägledande till detaljplaneringen, där den breda insatsen för klimat görs (Intervjuad 3, planerare, Intervjuad 2, planerare). Vidare beskrivs översiktsplanens roll som att få kommuner att tänka på klimat, då PBL är utformad på ett sådant sätt att man inte kan ignorera klimatfrågan (Intervjuad 2, samhällsplanerare):

”Vi har ÖP som den ser ut idag, PBL kopplad till miljöbalken. Det gör att alla kommuner får anstränga sig för att tänka till – hur ska vi faktiskt utveckla? Det går inte att ignorera klimatutmaningen i en sådan process. Det uppmuntrar till att förstå de här frågorna, får den kommunala organisationen att mötas kring de här frågeställningarna. Gör man inte det får man höra det i många instanser, först och främst Länsstyrelsen”  
(Intervjuad 2, planerare).

Detta citat visar på den roll som lagstiftningen har i att främja klimataspekter i översiktsplaneprocessen. Någonting som nämns i samtliga intervjuer om hur översiktsplaneringen kan påverka klimatarbetet, är att planera var man ska bygga och de mobilitetsaspekter som kommer med detta.

### **Hur kan målen implementeras/överföras till vidare planering?**

### *Transportmålet*

En tjänsteperson resonerar på detta vis om målet med att all trafikökning ska ske med gång, cykel och kollektivtrafik:

“Jag ser det som en väldigt tydlig riktninggivare som vi kan ha med oss i vår planering i varje situation. Jaha, bidrar detta, det vi håller på med här nu, bidrar detta till att vi går mot det målet?” (Intervjuad 4, planerare).

Detta citat pekar på översiktsplanens roll som ett vägledande dokument. Vidare menar personen att svårigheter med att implementera detta mål, inte ligger i målets utformning utan snarare planeringens förutsättningar (Intervjuad 4, planerare):

“Problemet är ju att vi gör en massa saker hela tiden i vår planering. Planeringen är ju en avvägning av en massa intressen, massa målsättningar och ibland gör vi ju saker som kanske inte bidrar, inte går åt det här hållet då. Men det ligger inte i själva ... Varför detta är ett problem, varför det är svårt att uppnå detta är inte själva målet i sig. Utan det är att det är svårt att planera med massa motstridiga mål, eller delvis motstridiga mål. Att det är svårt helt enkelt, ibland är det andra mål som tar över och det här hamnar i skymundan. “(Intervjuad 4, planerare).

Detta citat illustrerar de svårigheter med planering som Campbell (1996) lyfter fram med teorin ”planerarens triangel”. En annan tjänsteperson resonerar på ett liknande sätt, angående hur man främjar hållbar mobilitet och förtätning, och nämner att det är viktigt att hålla i de idéer man har genom planeringen (Intervjuad 3, planerare):

“Att vi förklarar varför är det viktigt att bygga i de här noderna, kan vi inte förklara det för de som ska bygga sen, de som bygger staden, så har vi ju inte lyckats, om vi inte kan det. Därför är det viktigt att alla har denna bilden klar för sig - vad är strategierna när man bygger ut staden? Jo, det är att vi bygger ut vid kollektivtrafik, ut med noder, där förtätar vi, här kan vi ha högre täthet” (Intervjuad 3, planerare).

Detta kan kopplas till tankarna som Healey (2009) för fram om att fysisk planering ger en referensram eller en inriktning, som många intressenter kan samlas kring vid stadsutveckling, samt (Albrechts, 2010) tankar kring planer som riktninggivare, som någonting som man kan samlas kring när en planering ska till.

### *Samrådsförslag till fördjupad översiktsplan*

I intervjuerna framgår det att i samrådsförslaget till fördjupad översiktsplan för Källby, har översiktsplanen använts som ett vägledande dokument (Intervjuad 6, planerare). Att i den fördjupade översiktsplanen har de försökt gå vidare med de mål som finns i översiktsplanen (Intervjuad 5, miljöstrateg). Det lyfts även att detta var för att översiktsplanen var ett dokument som politiken enats kring, varpå det var klokt att utgå från den (Intervjuad 6, planerare). Samtidigt lyfts att planen är lite haltande på just klimatområdet:

”Jag kan uppleva att strategierna i handlingen - Vi har målet, men när vi försökte hänga strategierna från ÖP till målen så blev det lite haltande på just klimatmålet. Det saknas en strategi där. Vi hade kunnat ta fram fler strategier att underbygga minskat-klimatavtrycks-målet med. Sen är det många strategier som är kopplade till det men vi borde haft någon mer kopplad till det målet.” (Intervjuad 5, miljöstrateg).

Detta visar på svårigheterna med att ta målen från översiktsplanen till vidare planering.

## Vilka motverkande intressen kan identifieras?

De motverkande intressen som presenteras nedan, identifierades genom en läsning av översiktsplanen, men även genom de intervjuer som genomfördes.

### **Bilperspektivet**

#### **Växande stad**

I planen identifieras även att Lund ska växa, och att utbyggnad ska ske på ett antal platser i kommunen, som ett motstående intresse. Ett av de mål som presenteras är att Lunds ska växa med 26 000 bostäder tills 2040 (Lunds kommun, 2018a). Att detta är en målkonflikt står även i planen själv, som tidigare nämnt:

”Den stora utmaningen i stads-och samhällsplaneringen ligger i att förverkliga målen om nollutsläpp samtidigt som Lund växer kraftigt” (Lunds kommun, 2018a, s. 7).

Även detta mål tillkom delvis efter beslut i byggnadsnämnden, vilket står att läsa i samrådsförslaget:

”Översiktsplaneperioden utökas till 2040 som slutår och kompletteras med utbyggnadsmöjligheter för ytterligare 6.000 bostäder och 12.000 boende till 2040” (Lunds kommun, 2017b, s. 1).

Själva stadsbyggnadsprocessens klimatpåverkan är även någonting som lyfts i intervjuerna (Intervjuad 2, planerare, intervjuad 6, planerare).

## **Land och stad**

Någonting som initialt inte identifierats som ett motstående intresse i översiktsplanen, men som dyker upp i intervjuerna, är att bygga i kommunens östra delar, som utgörs av mindre tätorter (ex. Dalby, Södra Sandby, Veberöd och Genarp), byar och landsbygd. I byggnadsnämndens tillägg till samrådsförslaget lyftes att attraktiviteten för att bygga i kommunens östra tätorter skulle öka (Lunds kommun, 2017b). Att bygga i byarna, identifieras som ett intresse som står mot minskade utsläpp i en av intervjuerna, på grund av mobilitetsaspekten:

”Även i bebyggelseplaneringen, det finns ett uttalat politiskt mål om att vi ska planera för rätt mycket nya bostäder i byarna. Dalby, Veberöd, Södra Sandby, Stångby. Och även om det till Veberöd, Dalby och Sandby finns väldigt bra kollektivtrafik, så ser det ut som att planerar vi en bostad i de byarna så leder det till mer bilåkande än om motsvarande bostadsyta byggs i Lunds stad. För att det är enklare att cykla till sin målpunkt i Lund, och det finns bättre kollektivtrafik, det är lite svårare att köra bil.” (Intervjuad 4, planerare).

Detta citat belyser alltså aspekten att mer bebyggelse i kommunens östra delar leder till ökad biltrafik, och lyfter detta som ett motstående intresse mot klimatmålen. Samtidigt lyfts i ett flertal intervjuer att detta inte är en enkel fråga, eftersom det finns många som vill bo naturnära i villa, och att det är denna bebyggelse som kan möjliggöras i byarna (Intervjuad 2, planerare, Intervjuad 4, planerare, Intervjuad 5, miljöstrateg).



## Hur hanteras motsättningar mellan minskad klimatpåverkan och andra intressen i (den översiktliga) planeringen? Vilka avvägningar görs?

### Vägreservat

Ett exempel på en avvägning mellan klimat och andra intressen som tas upp av två av de intervjuade (Intervjuad 2 planerare, intervjuad 4 planerare) är att i samrådsförslaget som lämnades in, föreslog man att ett antal vägreservat, som varit med i ÖP 2010, till stor del inte skulle vara med i den nya översiktsplanen (Intervjuad 4 planerare). Detta då behovet av dessa inte varit helt utrett (Intervjuad 2 planerare, intervjuad 4 planerare), samt att man bedömt att de kunde medföra en negativ klimatpåverkan (Intervjuad 2 planerare). Men detta ville inte politikerna gå med på:

“När vi la fram något till politiken, så här är våra avvägningar på tjänstemannanivå, så tyckte jag att det var ett väldigt välbalanserat förslag, ett bra förslag, ett hållbart förslag. Sen var inte riktigt politiken beredda att gå på det fullt ut, utan man ville ta in de här vägreservaten igen då. Det var på den politiska nivån som de slutliga avvägningarna skedde.” (Intervjuad 4, planerare).

Detta citat visar att avvägningar för klimatfrågan sker på politisk nivå, inte bara på tjänstemannanivå. Avvägningarna för vägreservaten lyftes in med den tidigare nämnda skrivningen i byggnadsnämndens beslut i samrådsförslaget:

”att omarbete mobilitetsavsnittet så att det på ett likvärdigt sätt behandlar samtliga transportslag samt att infoga ett särskilt avsnitt om bilen som en väsentlig del av transportsystemet under planperioden samt att *åter redovisa befintliga vägreservat.*” (Lunds kommun, 2017, s. 2, egen markering)

I detta fall valde man alltså att lyfta in vägreservaten i översiktsplanen igen, och det kan ses som ett exempel på ett fall där klimathänsyn prioriterades ner, för att tillvarata andra intressen. Detta visar även på relationen mellan förvaltning och politik. Att bevarandet av vägreservaten är negativt ur miljösynpunkt är även någonting som nämns i tillhörande MKB (Lunds kommun, 2018c).

I översiktsplanen finns skrivet:



”Planförslaget innehåller reservat för nya vägsträckningar utmed både statligt och kommunalt vägnät. Dessa ska ses som reservat för möjliga nya kopplingar om framtida utredningar visar att dessa är lämpliga. Med reservaten i planen vill kommunen markera framtida möjligheter, och undvika andra åtgärder som kan försvåra genomförande av sådana möjligheter. Innan eventuella beslut om genomförande tas kommer prövningar enligt fyrstegsprincipen att genomföras, samt övriga relevanta utredningar enligt gällande lagstiftning” (Lunds kommun, 2018b, s. 58).

Det kan alltså antas att återinförandet av vägreservaten skedde för att säkra upp en framtida eventuell möjlighet till nya vägar. Om detta ska placeras i den skala som definieras av Albrechts (2010), handlar det kanske inte om det proaktiva perspektivet, att konstruera en vision och få den att hända, men mer det inaktiva, eftersom det handlar om att bibehålla en tidigare ordning, att ta tillbaka vägreservaten i planeringen och likställa den med tidigare planering.

## Utbyggnad 2040

Ett ytterligare exempel på en avvägning mellan klimat och andra intressen, identifierad av en av de intervjuade, är att i samrådsförslaget som lämnades in fanns ett starkt fokus på förtätning (Intervjuad 2, planerare):

"Jag tycker att hela förslaget som vi hade i samrådet var en stark avvägning för klimatfrågan, att minska utbyggnaden på jordbruksmark kraftigt. Det hade dock inte stöd hos den politiska majoriteten." (Intervjuad 2, planerare).

De områden som finns i planen idag, planerad utbyggnad efter 2040, är följaktligen ett resultat av den kompromiss som blev till när den politiskt styrande majoriteten ville lägga till dessa i planen igen (Intervjuad 2, planerare). Dessa områden fanns alltså med i den tidigare översiktsplanen, men togs bort i samrådsförslaget (Intervjuad 2, planerare):

”Vi la fram ett samrådsförslag som var en strategi för kommunen, och en karta. Den var väldigt förtättningsinriktad och så sträckte den sig bara fram till 2035, så den hade ett knappt tjugoårigt perspektiv. Det inte blev många utbyggnadsområden kvar på grund av det kortare, snävare tidsperspektivet. Den förra ÖP:n var 20 + 20 år, och hade hur mycket utbyggnadsområden som helst. Det blev en lite för stor förändring – vi kan inte bara ta bort alla de områdena, då kanske vi aldrig kan få tillbaka områden om vi behöver dem, tror jag att politiken tänkte.” (Intervjuad 2, planerare)

Det beslut som fattades då var att alla utbyggnadsområden från den gamla översiktsplanen skulle vara med i den nya. Men de lyftes in som en slags kompromiss, där de är relativt svaga, och enligt intervjuad 2, planerare, behövs det ytterligare planering för att detaljplanera där. Detta är ändå ett ytterligare exempel där man kan se det som att klimat fick ge vika för övriga intressen. Lösningen i detta fall blev en kompromiss, där områdena inte lyftes in helt utan snarare märktes som reservat för framtiden. Detta kan, på liknande sätt som behållandet av vägreservaten, kopplas till det inaktiva perspektivet presenterat av (Albrechts, 2010) då även detta handlade om att behålla en tidigare ordning. Samtidigt skedde dessa beslut på politisk nivå, och inte planeringsnivå. Planeringen kan anses ha det proaktiva perspektivet, då den planerade för mer förtätning, mindre utbyggnad och borttagning av vägreservaten.

Det bör noteras att de områden som märkts ut som så kallade reservat för utbyggnad i översiktsplanen, mycket riktigt inte alltid planeras som detta i den vidare planeringen. I samrådsförslag till fördjupad översiktsplan Källby, har man tagit ett av dessa områden och planerat för grönstruktur istället för utbyggnad, vilket nämns som en avvägning av en tjänsteperson som arbetat med att ta fram denna (Intervjuad 6, planerare):

”I förhållande till översiktsplanen har vi i den fördjupade översiktsplanen också tagit ett annat ställningstagande kring området runt Nya Värpinge. I översiktsplanen var ytan redovisad som reservat för framtida bebyggelse. Det markreservatet har vi plockat bort för att ge utrymme till att annektera ytan till grönska.” (Intervjuad 6, planerare).

Samtidigt kan man notera att då detta endast är ett samrådsförslag, som inte antagits, är det inte säkert hur detta kommer falla ut i slutändan. Men det visar på en intressant aspekt, och detta agerande kan snarare kopplas till det proaktiva perspektivet som introduceras av Albrechts (2010), att man konstruerar en vision för att få den att hända.

## **Politiken har det sista ordet**

Att det i slutändan är politikerna som bestämmer vilka beslut som ska tas, tas upp i någon form i samtliga intervjuer. Att man kan göra planen bättre för klimatet men att det ytterst är politiken som styr hur det blir (Intervjuad 4, planerare). Konkreta exempel är att vägreservaten lyftes tillbaka in i planen på grund av politisk vilja (Intervjuad 4, planerare, intervjuad 2 planerare), och att fler utbyggnadsområden lyftes in på grund av politisk vilja (Intervjuad 2, planerare). Samtidigt har ett av dessa extra utbyggnadsområden prioriterats om och annekterats till grönstruktur i vidare planering, i FÖP Källby (Intervjuad 6, planerare). Men då detta endast är ett samrådsförslag, kan detta ändras i den slutgiltiga planen. Det kan alltså sägas att politiken bestämmer hur slutresultatet blir, utifrån dessa exempel. Det bör slutligen lyftas att i byggnadsnämndens beslut i samrådsförslaget till översiktsplan, lades inte bara negativa aspekter för klimatet till. Till exempel lyftes att vindkraften skulle utökas, att laddinfrastrukturen byggas ut, och att solcellsbyggnad på hustak skulle underlättas (Lunds kommun, 2017b).

## **Planens åtgärder**

Till stor del används en integrerad approach i planen, där ett ställningstagande, ett mål eller en strategi berör många aspekter av hållbar utveckling. Exempel är en strategi som tas upp i den mer övergripande delen, där tillgänglighet till kollektivtrafik och dagligvaruhandel tas upp samtidigt som de sociala aspekterna mötesplats, rekreation och barns behov:

"Kommunen ska verka för att bostadsområden planeras så att det finns goda möjligheter till mötesplatser och rekreation samt tillgänglighet till dagligvaruhandel och kollektivtrafik, barns behov ska särskilt uppmärksammas." (Lunds kommun, 2018b, s. 21).

I relation till detta lyfts det i en intervju att man kan vinna mycket på att visa på synergier (Intervjuad 5, miljöstrateg). Detta är ett sätt att placera sig i mitten av den planerarens triangel som introduceras av (Campbell, 1996).

### **Konflikter i planeringen**

I planeringen sammanvägs många olika intressen och det är inte alltid klimathänsynen som kommer först. Detta lyfts i samtliga intervjuer, med olika perspektiv. Ett perspektiv:

”När det gäller översiktsplanen och stadsplanering generellt är att det mycket fokus på att väga olika intressen mot varandra, och det innebär att när man tittar på översiktsplanen, slutresultatet, är det inte alltid så att det är ”Hållbar Energi-PM” som har dragit det längsta strået.” (Intervjuad 1, miljöstrateg)

Detta visar på hur stadsplanering innebär att många olika intressen ska vägas mot varandra, vilket gör att vissa kan hamna i skymundan. Vad stadsplaneringen faktiskt innebär, utvecklar en intervjuad med ett annat perspektiv:

”Egentligen handlar det väldigt mycket om att avväga olika intressen, det är det den fysiska planeringen handlar om egentligen, och då ska man avväga de intressena mot varandra. Det är ju intressant, det handlar om ökat bostadsbyggande i förhållande till många andra saker. Sen tycker vissa att vissa mål är viktigare än andra, beroende på var man kommer ifrån. Men vår uppgift är att faktiskt sammanväga det här, och avväga det till ett slutresultat, som vi har processat på många sätt.” (Intervjuad 3, planerare).

Dessa två perspektiv belyser svårigheterna med fysisk planering, när det gäller klimathänsyn. Även detta kan kopplas till planerarens triangel som presenteras av Campbell (1996), då det handlar om att konflikter uppstår mellan de olika delarna av fysisk planering.

**Hur kan Lunds kommuns översiktsplan utvecklas för att bidra till ytterligare minskade växthusgasutsläpp?**

Samtliga av de intervjuade har tankar kring hur översiktsplanen skulle kunna bli bättre ur ett klimatperspektiv. En av de intervjuade menar att om energiexperter hade inkluderats i framtagandet av planen, i själva delen där avvägningar gjordes, kanske det skulle blivit bättre (Intervjuad 1, miljöstrateg). Vidare att om det funnits en tydligare politisk ambition att prioritera klimatet, hade den kunnat bli bättre (Intervjuad 1, miljöstrateg). Ytterligare en intervjuad menar att översiktsplanen hade kunnat vara skarpare klimatmässigt, men att detta är en politisk fråga (Intervjuad 4, planerare). Vidare menar den intervjuade att det som finns i översiktsplanen nu är djärvt, till exempel trafikmålet, och om man lyckas ta vidare det i vidare planering är det bra (Intervjuad 4, planerare). Två av de intervjuade pekar på tidsaspekten (Intervjuad 2, planerare, intervjuad 3, planerare), och en av dessa menar att experter hade kunnat inkluderas tidigare, och avvägningarna börjat göras tidigare. Den andra menar att utställningen av översiktsplanen kom väldigt nära valet, vilket inte var bra, att det hela blev försenat då det kom politiska saker emellan (Intervjuad 3, planerare). För samrådsförslaget till fördjupad översiktsplan, lyfts att man hade kunnat inkludera klimatsmart byggande mer (Intervjuad 5, miljöstrateg).

Utifrån denna studies analys, och de aspekter som identifierats som svagheter och motstående intressen i planen, kan några saker läggas till på listan till vad som skulle kunna ändras i Lunds kommuns översiktsplan för att bidra till ytterligare minskade växthusgasutsläpp:

- Ett ökat fokus på hållbar energi hade kunnat infogas i planen, med fler strategier och ställningstaganden gällande detta. Detta eftersom de som finns i planen nu är relativt få.
- De långsiktiga målen gällande klimat hade kunnat kombineras med kortsiktiga, för att ge mer slagkraft i planeringen. Detta då planen i nuläget endast innehåller långsiktiga mål.
- Skrivningar om bilens framkomlighet hade kunnat tas bort. Detta för att främja andra, mer klimatvänliga, transportslag med planen.
- Skrivningarna om en ökad bebyggelse i kommunens östra delar hade kunnat tas bort. Detta eftersom en ökad bebyggelse i dessa delar, tenderar att leda till ökat bilåkande.
- De utpekade vägreservaten hade kunnat tas bort. Detta då dessa bedömdes leda till negativ klimatpåverkan av tjänstepersonerna på kommunen.
- Utbyggnadsområdena för 2040 hade kunnat tas bort. Detta för att öka förtätningsfokuset i planen.



## Avslutande diskussion

Denna studies syfte var att undersöka den kommunala översiktsplaneringens roll i klimatarbetet och hur den kan bidra till att prioritera klimataspekter och minska klimatpåverkan genom åtgärder på lokal nivå. Analysen visar på ett antal olika aspekter av översiktsplanens roll som styrmedel för klimatåtgärder, men även aspekter som sätter käppar i hjulet för klimatarbetet. Positiva aspekter inkluderar översiktsplanen som riktningsgivare, genom ett klimatmål om minskade växthusgasutsläpp, ett om förtätning samt ett mobilitetsmål gällande att all trafikökning ska ske med kollektivtrafik, cykel eller gång. Även genom att en oberoende miljökonsekvensbeskrivning gjorts. En tredjedel av översiktsplanens nio mål, drygt en fjärdedel av planens strategier och något mer än en femtedel av planens ställningstaganden berör minskade växthusgasutsläpp. Vidare beskrivs målkonflikter mellan klimat och andra intressen och hur de ska hanteras i planen, och en större del av klimatåtgärderna är kombinerade med ordet ”ska” än de som är kombinerade med det svagare ”bör”. Förutom detta är klimatfrågan integrerad med andra frågor i planen, vilket placerar delar av den i mitten av den planerarens triangel som introduceras av Campbell (1996).

Motstående aspekter är skrivningar om att bilens framkomlighet ska gynnas, inkluderingen av ett antal vägreservat i planen, inkluderingen av utbyggnadsområden till 2040, och skrivningar om ökad bebyggelse i kommunens östra delar.

En intressant aspekt är de beslut som kom på byggnadsnämnden. Där kom det beslut om många av de delar som gör planen sämre ur ett klimatperspektiv, såsom inkluderingen av vägreservaten, utbyggnadsområden till 2040, och skrivningar om bilens framkomlighet. Dessa aspekter var inget som planerarna som skrev planen hade tänkt ha med, men de hamnade ändå i planen. Detta visar på den politiska dimensionen i planeringen, något som även dyker upp i intervjuerna, och att det som anses viktigt att ha långsiktig beredskap för skiljer sig mellan förvaltning och politik. Detta gör att vissa delar av planen hamnar inom det reaktiva och inaktiva perspektivet och andra det proaktiva (se Albrechts, 2010). Detta kan sammanliknas med när det finns en vision på översiktsplanenivå, men att det på detaljplanenivå blir någonting helt annat, och att klimat prioriteras ner, vilket tidigare forskning visat (se Dymen & Langlais, 2013; Hrelja m.fl., 2015).

Att kommunens översiktsplan är en kombination av det proaktiva, det reaktiva och det inaktiva perspektivet, som introduceras av Albrechts (2010), är intressant att lyfta. Det är i stor del de tilläggsbeslut som kom på byggnadsnämnden som placerar delar av planen inom det reaktiva och inaktiva perspektivet, där övriga delar av planen, såsom de tre målen som berör minskade växthusgasutsläpp, hamnar under det proaktiva.

Denna studie har fokuserat på översiktsplanering, och inte hur denna tas vidare i detaljplanering, som många andra studier (se Dymen & Langlais, 2013; Hrelja m.fl., 2015). I intervjuerna lyfts att det är en utmaning att ta det tuffa trafikmål som finns i översiktsplanen, och ta det till vidare planering. Tidigare forskning har visat att det är svårt att ta tuffa mål till vidare planering (Dymen & Langlais, 2013; Hrelja m.fl., 2015). Denna studie har undersökt hur översiktsplanen tas vidare till ett samrådsförslag för en fördjupning av översiktsplanen, där samrådsförslaget i detta fall tog ett av de områden som markerats som utbyggnadsområde 2040, och annekterade detta till grönska. Detta visar alltså på en motsatt trend än den tidigare forskningen på området, att klimataspekter ignoreras i vidare planering (Dymen & Langlais, 2013; Hrelja m.fl., 2015). Samtidigt bör sägas att det endast är ett samrådsförslag, och att mycket kan ändras i den färdiga planen. I intervjuerna lyfts att klimatmålet blivit haltande i samrådsförslaget, att det behövs en ytterligare strategi för att det skulle komma igenom. Detta stämmer bättre överens med tidigare forskning på området (Dymen & Langlais, 2013; Hrelja m.fl., 2015).

Tidigare forskning har pekat på att det är viktigt med långsiktiga mål i en plan, men att dessa behöver kombineras med kortsiktiga mål för att få slagkraft (Albrechts, 2010; Bulkeley, 2006). Översiktsplanen har endast bestått av långsiktiga mål, men detta kan förklaras av översiktsplanens långsiktiga natur, vilket även lyfts i intervjuerna. I kommunen finns andra dokument med mer kortsiktiga mål, vilket följaktligen är väldigt viktigt i kombination med den mer långsiktiga översiktsplanen.

I översiktsplanen finns det ett fokus på hållbara transporter, som sticker ut som den kategori av åtgärd som återkommer mer än övriga kategorier. Detta stämmer överens med tidigare forskning, där till exempel Raparthy (2018) visat att transporter sticker ut som de områden där mest hänsyn till klimat sker i översiktsplaner.

Vidare lyfts problem med förtätning av de intervjuade, såsom att grönytor försvinner, vilket även är någonting som lyfts av intervjuade i tidigare forskning (Dymen & Langlais, 2013).

När det gäller hur översiktsplanen hade kunnat utvecklas för att bli bättre ur ett klimatperspektiv, återkommer tankarna om att en tydligare riktning från politikens håll hade varit önskvärd, och att experter hade kunnat involveras tidigare i processen. Att det i slutändan är politiken som bestämmer, är någonting som blir tydligt utifrån denna studies resultat.





## Slutsats

Denna studie har visat att översiktsplanering kan bidra till att prioritera klimataspekter genom att vara en riktninggivare och ett långsiktigt dokument. Hänsyn tas till klimataspekter i Lunds kommuns översiktsplanering genom att tre av de nio målen, drygt en fjärdedel av strategierna och något mer än en femtedel av ställningstagandena i översiktsplanen berör minskade växthusgasutsläpp. Vidare finns en oberoende MKB, som inte är en del av antagandehandlingarna, som även kan räknas till hänsyn som tas i översiktsplaneringen. De motverkande intressen som kan identifieras är bilperspektivet, skrivningar om bilens framkomlighet, att Lunds kommun ska växa med 26 000 bostäder till 2040, och att kommunen ska växa i de östra delarna där ökad bebyggelse tenderar att leda till ökad biltrafik. Motsättningar mellan minskad klimatpåverkan och andra intressen hanteras på olika sätt i planen. Exempel till klimatets nackdel är att ett antal vägreservat och utbyggnadsområden till 2040 lyftes in i planen efter byggnadsnämndens beslut. Samtidigt som planens åtgärder till stor del har en integrerad approach, där flera aspekter av hållbarhet nämns. För att översiktsplanen på ett bättre sätt skulle inkludera klimataspekter lyfts bland annat att en tydligare politisk ambition att prioritera detta skulle behövas.

Detta arbete har till stor del visat på stadsplaneringens svårigheter där det gäller att planeringen ska ske med många olika, ibland motstridiga, mål, men även på den politiska dimensionen i stadsplanering och hur den kan sätta käppar i hjulet för planering för minskade växthusgasutsläpp.

Det bör noteras att då denna studie varit en fallstudie som endast undersökt en översiktsplan och en kommun, kan den inte räknas som generaliserbar. Den kan dock visa på aspekter av den översiktliga planeringen, som kan tänkas gälla för även andra kommuner, specifikt i de fall där resultaten från denna studie sammanliknats med tidigare forskning.

Det behövs ytterligare forskning för att undersöka översiktsplaneringen och dess roll i att prioritera klimataspekter, där översiktsplaneringen även följs ner till den lagligt bindande detaljplaneringen, vilket inte gjorts i denna studie.



# Tack

Jag vill rikta ett stort tack till min handledare Roger Hildingsson, min externa handledare Susanna Bruzell, samt min kursansvariga Johanna Alkan Olsson, för all hjälp och stöttning längs vägen. Jag vill även tacka de intervjupersoner på Lunds kommun som ställde upp på intervjuer – utan er hade det inte blivit någon uppsats!

# Referenser

- Ackoff, R. L. (1981). *Creating the corporate future: Plan or be planned for*. Wiley.
- Aktuell hållbarhet. (2019). Hela listan—Alla 290 kommuner rankade—Aktuell hållbarhet kommunrankning. *Aktuell Hållbarhet*.  
<http://kommunrankning.miljobarometern.se/hela-listan/>. Hämtad 2020-02-17. .
- Albrechts, L. (2010). More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environment and Planning B-Planning & Design*, 37(6), 1115–1127. <https://doi.org/10.1068/b36068>
- Berke, P., Backhurst, M., Day, M., Ericksen, N., Laurian, L., Crawford, J., & Dixon, J. (2006). What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33(4), 581–600. <https://doi.org/10.1068/b31166>
- Berke, P., & Conroy, M. M. (2000). Are We Planning for Sustainable Development? *Journal of the American Planning Association*, 66(1), 21–33.  
<https://doi.org/10.1080/01944360008976081>
- Boverket. (2017). *Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden*. Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/>. Hämtad 2020-02-13.
- Boverket. (2019). *Så planeras Sverige*. Så planeras Sverige.  
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/>. Hämtad 2020-02-07.
- Bulkeley, H. (2006). A changing climate for spatial planning. *Planning Theory and Practice*, 7(2), 203–214. <https://doi.org/10.1080/14649350600673153>
- Bulkeley, H., & Kern, K. (2006). Local government and the governing of climate change in Germany and the UK. *Urban Studies*, 43(12), 2237–2259.  
<https://doi.org/10.1080/00420980600936491>
- Burch, S., Shaw, A., Dale, A., & Robinson, J. (2014). Triggering transformative change: A development path approach to climate change response in communities. *Climate Policy*, 14(4), 467–487. Scopus. <https://doi.org/10.1080/14693062.2014.876342>
- Campbell, S. (1996). Green cities, growing cities, just cities? *Journal of the American Planning Association*, 62(3), 296. <https://doi.org/10.1080/01944369608975696>
- Campbell, S. (2016). The Planner's Triangle Revisited: Sustainability and the Evolution of a Planning Ideal That Can't Stand Still. *Journal of the American Planning Association*, 82(4), 388–397. <https://doi.org/10.1080/01944363.2016.1214080>
- David, M., & Sutton, C. D. (2016). *Samhällsvetenskaplig metod* (S.-E. Torhell, Övers.; 1. uppl). Studentlitteratur.

- Dymen, C., & Langlais, R. (2013). Adapting to Climate Change in Swedish Planning Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 33(1), 108–119. <https://doi.org/10.1177/0739456X12463943>
- Elander, I., & Ugglå, Y. (Red.). (2009). *Global uppvärmning och lokal politik*. Santérus Academic Press.
- Esaiasson, P., Oscarsson, H., Wängnerud, L., Gilljam, M., & Towns, A. E. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (Femte upplagan). Wolters Kluwer.
- Finansdepartementet. (2019). *En utvecklad översiktsplanering Proposition 2019/20:52—Riksdagen* (2019/20:52). [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/en-utvecklad-oversiktsplanering\\_H70352/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/en-utvecklad-oversiktsplanering_H70352/html)
- Glaas, E., Hjerpe, M., Storbjörk, S., Schmid Neset, T.-S., Bohman, A., Muthumanickam, P., & Johansson, J. (2019). Developing transformative capacity through systematic assessments and visualization of urban climate transitions. *Ambio*, 48(5), 515–528. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-156632>
- Gustafsson, S., Ivner, J., & Palm, J. (2015). Management and stakeholder participation in local strategic energy planning – Examples from Sweden. *Journal of Cleaner Production*, 98, 205–212. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.08.014>
- Gustafsson, S., & Mignon, I. (2019). Municipalities as intermediaries for the design and local implementation of climate visions. *European Planning Studies*. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1612327>
- Hajer, M. A., & Pelzer, P. (2018). 2050—An Energetic Odyssey: Understanding ‘Techniques of Futuring’ in the transition towards renewable energy. *Energy Research & Social Science*, 44, 222–231. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.01.013>
- Healey, P. (2007a). THE PROJECT OF STRATEGIC SPATIAL PLANNING FOR URBAN AREAS. I *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge.
- Healey, P. (2007b). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203099414>
- Healey, P. (2007c). URBAN ”REGIONS” AND THEIR GOVERNANCE. I *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge.
- Healey, P. (2009). In Search of the “Strategic” in Spatial Strategy Making. *Planning Theory & Practice*, 10(4), 439–457. <https://doi.org/10.1080/14649350903417191>
- Hrelja, R., Hjerpe, M., & Storbjörk, S. (2015). Creating Transformative Force? The Role of Spatial Planning in Climate Change Transitions Towards Sustainable Transportation. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 17(5), 617–635. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2014.1003535>
- Isaksson, K., & Storbjörk, S. (2012). Strategy making and power in environmental assessments. Lessons from the establishment of an out-of-town shopping centre in Västerås, Sweden. *Environmental Impact Assessment Review*, 34, 65–73. Scopus. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2012.01.001>

- John, B., Keeler, L. W., Wiek, A., & Lang, D. J. (2015). How much sustainability substance is in urban visions? - An analysis of visioning projects in urban planning. *Cities*, 48, 86–98. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.06.001>
- Justesen, L., & Mik-Meyer, N. (2011). *Kvalitativa metoder: Från vetenskapsteori till praktik* (1:a uppl.). Studentlitteratur.
- Khan, J. (2010). Local climate mitigation and network governance. Progressive policy innovation or status quo in disguise? I K. Bäckstrand, *Environmental Politics and Deliberative Democracy: Examining the Promise of New Modes of Governance*.
- Kronsell, A., & Mukhtar-Landgren, D. (2018). Experimental governance: The role of municipalities in urban living labs. *European Planning Studies*, 26(5), 988–1007. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1435631>
- Kuprijanko, A. (2014). Lunds nya -styre är rödgrönrosa. *Sydsvenskan*. <https://www.sydsvenskan.se/2014-10-23/lunds-nya-styre-ar-rodgronrosa>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun* (S.-E. Torhell, Övers.; 3. [rev.] uppl.). Studentlitteratur.
- Lunds kommun. (u.å.-a). *Förtätning i Lund*. Lunds kommun.
- Lunds kommun. (u.å.-b). *Grön infrastruktur och ekosystemtjänster*. Lunds kommun.
- Lunds kommun. (u.å.-c). *Hållbar energi i Lund*. Lunds kommun.
- Lunds kommun. (2017a). *LundaEko II - Lunds kommuns program för ekologiskt hållbar utveckling 2014-2020*. Lunds kommun.
- Lunds kommun. (2017b). *Översiktsplan planstrategi—Samråd*. Lunds kommun.
- Lunds kommun. (2018a). *Lunds kommuns översiktsplan—Del 1 planstrategi*. Lunds kommun.
- Lunds kommun. (2018b). *Lunds kommuns översiktsplan—Del 2 markanvändning och hänsyn*. Lunds kommun.
- Lunds kommun. (2018c). *Miljökonsekvens-och hållbarhetsbeskrivning*. Lunds kommun.
- Lunds kommun. (2019). *För fjärde året i rad—Lund bäst på hållbara transporter*. Lunds kommun. <https://www.lund.se/nyheter-och-nyhetsarkiv/2019/for-fjarde-aret-i-rad---lund-bast-pa-hallbara-transporter/>. Hämtad 2020-04-27.
- Lunds kommun. (2020a). *Lunds kommunfullmäktige*. Lunds kommun. <https://www.lund.se/kommun--politik/kommunens-organisation/kommunfullmaktige/>. Hämtad 2020-11-05.
- Lunds kommun. (2020b). *Vad byggs i Brunnshög?* Lunds kommun. <https://www.lund.se/brunnshog/om/projekt/>. Hämtad 2020-11-11.
- Meadowcroft, J. (1997a). Planning, democracy and the challenge of sustainable development. *International Political Science Review*, 18(2), 167–189. <https://doi.org/10.1177/019251297018002004>
- Meadowcroft, J. (1997b). Planning for sustainable development: Insights from the literatures of political science. *European Journal of Political Research*, 31(4), 427–454. <https://doi.org/10.1023/A:1006815730614>

- Meadowcroft, J. (2007). Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World\*. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3–4), 299–314. <https://doi.org/10.1080/15239080701631544>
- Miljödepartementet. (2019). *En samlad politik för klimatet—Klimatpolitisk handlingsplan Proposition 2019/20:65—Riksdagen* (2019/20:65).
- Norén Bretzer, Y. (2014). *Sveriges politiska system* (2:a uppl.). Studentlitteratur.
- Nyström, J., & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder: En översikt* (3:e uppl.). Exaktaprinting.
- Näringsdepartementet. (2018). *En ny regional planering* (2017/18:266; s. 147).
- Raparathi, K. (2018). Assessing the Role of Urban Planning Policies in Meeting Climate Change Mitigation Goals in Indian Cities. *Journal of Urban Planning and Development*, 144(2), 05018005. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000440](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000440)
- Plan- och bygglag, 2010:900 SFS (2010).
- Statistiska Centralbyrån. (2015). *Kommuner i siffror*. Sverige i siffror. <http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/kommuner-i-siffror/>. Hämtad 2020-04-27.
- Statistiska Centralbyrån. (2020a, februari 20). *Folkmängd, topp 50*. Statistiska Centralbyrån. <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/topplistor-kommuner/folkmangd-topp-50/>. Hämtad 2020-02-20.
- Statistiska Centralbyrån. (2020b, mars 24). *Tätorter*. Statistiska Centralbyrån. [www.scb.se/MI0810](http://www.scb.se/MI0810). Hämtad 2020-03-24.
- Storbjörk, S., Hjerpe, M., Isaksson, K., Antonson, H., & Hrelja, R. (2017). *Klimatomställningens knäckfrågor* (s. 213–220). Linköpings universitet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-143834>
- Storbjörk, S., Isaksson, K., Hjerpe, M., Antonson, H., & Hrelja, R. (2017). *Kommunerna och klimatomställningen: Lärdomar om klimatfrågans integrering i lokal policy och planering. En slutrapport från forskningsprojektet CLIPP*. Linköping University Electronic Press. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-136807>
- Tong, D., Zhang, Q., Zheng, Y., Caldeira, K., Shearer, C., Hong, C., Qin, Y., & Davis, S. J. (2019). Committed emissions from existing energy infrastructure jeopardize 1.5 degrees C climate target. *Nature*, 572(7769), 373–+. <https://doi.org/10.1038/s41586-019-1364-3>
- Trivector. (2020). *SHIFT - Trivector*. <https://www.trivector.se/konsulttjanster/hallbara-transporter/klimat-energi-miljo/shift/>. Hämtad 2020-04-27.
- Valmyndigheten. (2006). *Allmänna val 17 september 2006*. <https://data.val.se/val/val2006/slutlig/K/kommun/12/81/roster.html>. Hämtad 2020-11-05.
- Valmyndigheten. (2014). *Lund—Röster—Val 2014*. <https://data.val.se/val/val2014/slutresultat/R/kommun/12/81/index.html>. Hämtad 2020-11-05.



- Wejs, A. (2014). Integrating Climate Change into Governance at the Municipal Scale: An Institutional Perspective on Practices in Denmark: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(6), 1017–1035. <https://doi.org/10.1068/c1215>
- Wilson, E., & Piper, J. (2010). *Spatial planning and climate change*. Routledge.
- Zhao, H., Guo, S., & Zhao, H. (2019). A panel co-integration analysis for economic development, energy consumption, urbanization, and carbon dioxide emissions in China's six provinces. *Environmental Progress & Sustainable Energy*, 38(6), e13247. <https://doi.org/10.1002/ep.13247>
- Zhao, X., Carling, K., & Hakansson, J. (2017). Residential planning, driver mobility and CO2 emission: A microscopic look at Borlange in Sweden. *European Planning Studies*, 25(9), 1597–1614. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1317722>

# Bilaga 1

Tabell 5 - tabellen visar de frågor som ställdes till materialet i dokumentanalysen, samt vilken författare som inspirerat till dessa frågor

Frågor	Inspirerad av författare
1 Vilka mål för minskade utsläpp finns uppsatta i planen? Är dessa kortsiktiga eller långsiktiga?	Albrechts (2010), Bulkeley (2006).
2 Vilka åtgärder för minskade utsläpp kan identifieras?	
3 I vilka sammanhang redovisas klimatåtgärder?	Hrelja m.fl (2015).
4 Vilken typ av ord används i samband med klimatåtgärder? Är det <i>ska, kommer, krävs, måste</i> alternativt <i>uppmuntras, övervägs, menar eller bör?</i>	Berke & Conroy, (2000).
5 Hur beskrivs målkonflikter mellan klimatmål och andra mål i planen?	Berke & Conroy, (2000), Bulkeley (2006), Dymen & Langlais (2013), Hrelja m.fl (2015).
6 Vilka avvägningar görs mellan klimat och andra intressen?	Hrelja m.fl (2015).
7 Vilka motverkande intressen redovisas?	Hrelja m.fl (2015).
8 Vilka motverkande intressen kan identifieras?	Hrelja m.fl (2015).

# Bilaga 2

## Intervjufrågor intervju 1–4

1. Vad är du utbildad till och vad har du jobbat med?
2. Vad jobbar du med nu?
3. Hur är du inblandad i arbetet med översiktsplanering?
4. Kan du beskriva din del i arbetet med den senaste översiktsplanen, hur gick processen till?
5. Hur tog man hänsyn till kommunens klimatmål i arbetet med översiktsplanen?
6. Hur menar du att fysisk planering kan bidra till minskade växthusgasutsläpp?
7. I arbetet med översiktsplanen, vilka avvägningar gjorde man mellan åtgärder för minskade växthusgasutsläpp och andra samhällsmål och intressen? Kan du komma på ett konkret exempel på en avvägning?
8. Hur kan planeringen främja energihushållning och övergång till förnybar energi? Finns det några svårigheter med att främja t.ex. fjärrvärme eller förnybar energi?
9. Jag har läst översiktsplanen och en del av PM:en. Jag får en uppfattning av att åtgärder för hållbara transporter dyker upp lite oftare i själva översiktsplanen än åtgärder för till exempel förnybar energi, och att skrivningarna för förnybar energi är mer övergripande. Håller du med om det? Varför blev det så? Fördelar/nackdelar?
10. Hur används planeringen för att främja hållbara transporter? Vilka svårigheter finns det med att främja hållbara transporter? Hur hanteras olika motsättningar, t ex mellan olika transportslag?

11. Hur hanterade man avvägningar mellan målet att all ökning av trafik ska ske med gång, cykel och kollektivtrafik och behålla en rimlig framkomlighet med bil i arbetet med översiktsplanen?
12. Förtätning är en central idé i översiktsplanen; hur bidrar det till att uppnå klimatmålen? Kan det ge upphov till problem? Vilken typ av problem?
13. Med erfarenhet från den nya översiktsplanen, vad skulle du säga kunde ha gjorts mer för att bidra till att nå klimatmålen? Vad kunde gjorts annorlunda?
14. Upplever du att det finns för konflikter mellan åtgärder för minskade växthusgasutsläpp och andra intressen i kommunen? Vilka i sådana fall?

## Intervjufrågor intervju 5

1. Vad är ni utbildade till och vad har ni jobbat med tidigare?
2. Vad jobbar ni med nu?
3. Kan ni beskriva arbetet med samrådsförslaget till FÖP Källby, hur gick processen till? Hur ser processen framåt ut?
4. Hur har ni använt ÖP 2018 i arbetet med samrådsförslaget? Vilka delar av ÖP har ni använt? Målen/strategierna eller avvägningarna? Hur har ni upplevt att det varit att arbeta med ÖP?
5. Hur har man tagit hänsyn till kommunens klimatmål i arbetet med FÖP Källby? (ÖP i det?)
6. Hur menar ni att översiktsplanering kan bidra till minskade växthusgasutsläpp?
7. I arbetet med samrådsförslaget, vilka avvägningar gjorde man mellan åtgärder för minskade växthusgasutsläpp och andra samhällsmål och intressen? Kan ni komma på ett konkret exempel på en avvägning? (ÖP i det?).
8. Med erfarenhet från samrådsförslaget FÖP, vad skulle ni säga kunde ha gjorts annorlunda för att ytterligare bidra till att nå klimatmålen? (ÖP i det?)

9. Upplever ni att det finns konflikter mellan åtgärder för minskade växthusgasutsläpp och andra intressen i kommunen i relation till fysisk planering? Vilka i sådana fall?





**LUNDS**  
UNIVERSITET

[WWW.CEC.LU.SE](http://WWW.CEC.LU.SE)  
[WWW.LU.SE](http://WWW.LU.SE)

Lunds universitet

Miljövetenskaplig  
utbildning  
Centrum för miljö- och  
klimatforskning  
Ekologihuset  
223 62 Lund