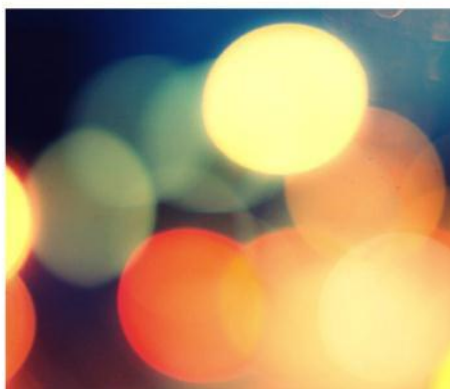
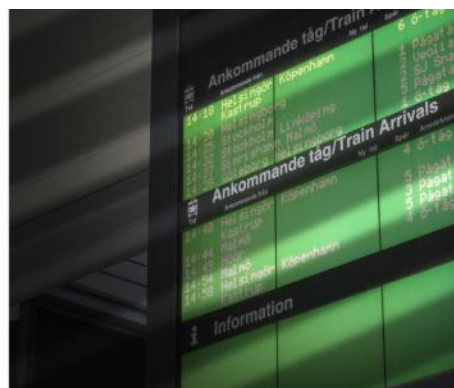
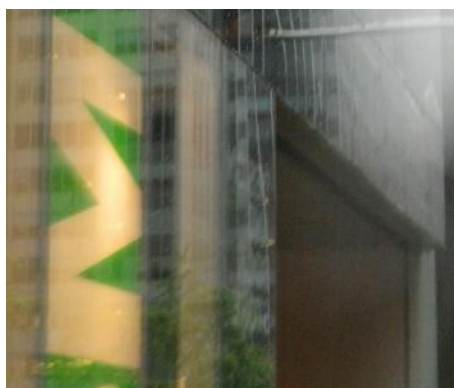


# Analys av införande av krav på social konsekvensbeskrivning i infrastrukturplaneringen



# Förord

Trafikanalys har regeringens uppdrag att årligen följa upp hur tillståndet och utvecklingen inom transportområdet ser ut, i förhållande till de transportpolitiska målen, och arbetar under 2015 med att följa upp resultaten i måluppföljningen med en bred styrmedelsanalys. Enligt den senaste måluppföljningen har sex av funktionsmålets sju preciseringar inte haft en positiv utveckling. Trafikanalys vill därför undersöka vilka tillgängliga styrmedel som skulle kunna användas i syfte att uppnå samtliga preciseringar med horisontell eller negativ utveckling av det transportpolitiska funktionsmålet.

Mot denna bakgrund har Trafikanalys gett Trivector Traffic AB och White Arkitekter AB i uppdrag att analysera om införandet av en social konsekvensbeskrivning i infrastrukturplaneringen skulle kunna användas som styrmedel i syfte att uppnå funktionsmålets - preciseringar. Resultatet från uppdraget presenteras i denna rapport och kommer att vara en del av en bredare styrmedelsanalys.

Projektledare för uppdraget har varit Hanna Wennberg från Trivector Traffic AB. Från Trivector har även Lena Smidfelt Rosqvist, Ulf Eriksson, Johan Kerttu och Björn Wendle medverkat. Lena Smidfelt Rosqvist har svarat för intern kvalitetsgranskning av arbetet. Från White Arkitekter AB har Camilla Ottosson och Lisa Wistrand medverkat. Kontaktperson från Trafikanalys har varit Krister Sandberg.

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Förord</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>Sammanfattning</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>1 Inledning</b> .....   | <b>7</b>  |
| 1.1 Bakgrund och syfte .....   | 7         |
| 1.2 Metod .....  | 8         |
| <b>2 Utgångspunkter</b> .....  | <b>11</b> |
| 2.1 Vad är social hållbarhet?.....                                   | 11        |
| 2.2 Infrastrukturplaneringen i Sverige .....                         | 16        |
| <b>3 Sammanfattande analys av resultat från kartläggningen</b> ..... | <b>25</b> |
| <b>4 Förslag på möjlig utformning</b> .....                          | <b>35</b> |
| 4.1 Inledande rekommendationer .....                                 | 35        |
| 4.2 Rekommendationer för krav på SKB.....                            | 35        |
| 4.3 Rekommendationer för SKB-processen.....                          | 39        |
| 4.4 Rekommendationer för aspekter/grupper .....                      | 47        |
| <b>5 Analys</b> .....  | <b>53</b> |
| 5.1 För- och nackdelar .....   | 53        |
| 5.2 Möjlighet att nå transportpolitiska målet.....                   | 54        |
| <b>6 Referenslista</b> .....   | <b>58</b> |

**Bilaga 1:** Resultat från kartläggningen

# Sammanfattning

## Inledning

Den senaste måluppföljningen visar att sex av det transportpolitiska funktionsmålets sju preciseringar inte har haft en positiv utveckling. Mot denna bakgrund har Trafikanalys initierat ett uppdrag som syftar till att analysera om införandet av social konsekvensbeskrivning (SKB) i infrastrukturplaneringen kan användas som styrmedel för att uppnå funktionsmålets preciseringar. Resultatet från uppdraget är en del av en bredare styrmedelsanalys.

Uppdraget har genomförts genom en kartläggning av nuvarande kunskap och erfarenheter av social konsekvensbeskrivningar som kan beröra det transportpolitiska funktionsmålet. Även erfarenheter från miljökonsekvensbeskrivningar, hälsokonsekvensbedömningar och jämställdhetskonskvensbeskrivningar har sammanställs liksom av liknande arbetssätt, till exempel Storbritanniens tillgänglighetsplanering. Med utgångspunkt i kartläggningen har rekommendationer tagits fram för införande av krav på SKB i infrastrukturplaneringen.

SKB har använts i planeringen de senaste 40 åren, inledningsvis i länder som USA, Kanada och Australien, och kan beskrivas som ett systematiskt sätt att analysera, granska och hantera förutsedda och oförutsedda sociala konsekvenser, både positiva och negativa, i förhållande till projekt/planer. Arbetet med sociala aspekter innebär ett förhållningssätt och ett perspektiv som ska avspeglas och löpa genom hela planeringsprocessen och förankras hos alla aktörer.

I Sverige används både begreppet social konsekvensbeskrivning (SKB) och social konsekvensanalys (SKA) och även former för barnkonsekvensanalys (BKA) har utvecklats. Infrastrukturprojekt fokuserar i regel på sociala begrepp som tillgänglighet, trygghet, jämställdhet och segregation, medan stadsbyggnadsprojekt i regel influerats av Göteborgs stads SKA-modell som fokuserar på aspekter som sammanhållning, samspel, vardagsliv, och identitet. SKB tillämpas även inom större gruvprojekt och vindkraftsprojekt där man oftare utgått från internationellt definierade sociala aspekter.

## Övergripande krav på SKB i infrastrukturplaneringen

Denna utredning drar slutsatsen att krav bör ställas på att inkludera SKB i processerna för infrastrukturplaneringen på nationell, regional och kommunal nivå. Det bedöms sammantaget bidra till ökad måluppfyllelse för de transportpolitiska målen.

I linje med gällande benämning av miljökonsekvensbeskrivning (MKB) rekommenderas arbetsprocessen för SKB få benämningen *social konsekvensbedömning* vilket resulterar i ett dokument som kallas *social konsekvensbeskrivning*. Motsvarande krav som Miljöbalken ställer på MKB-dokumentet är rimliga att ställa på SKB-dokument, men med anpassning till sociala aspekter/konsekvenser.

Kraven bör införas stegvis med skärpning inom exempelvis 5 respektive 10 år beroende på resultatet från utvärderingar. Detta för att säkerställa en uppbyggnad av kompetens hos alla aktörer i SKB-processen. En första mer begränsad testverksamhet kan prövas där kraven tillämpas för några projekt eller för en viss region innan fullskalig implementering genomförs.

Kraven på SKB i infrastrukturplaneringen kan ställas på olika sätt. MKB är lagreglerade genom Miljöbalken och har bidragit till att uppnå vissa miljömål, men inte andra. Det finns dock inga lagkrav på att utföra HKB och uppföljningar visar att tillämpningen av HKB minskat de senaste åren. Det är möjligt (men inte bevisat) att minskningen är ett resultat av att det inte finns några lagreglerade krav. Innan eventuell ändring av lagkraven på konsekvensbedömning bör mer utvärdering göras av lagregleringen av konsekvensbedömning i Norge och Finland, och av hur formuleringen av lagkrav och tillämpningen i praxis skiljer sig mellan länderna.

Utöver lagkrav kan krav på SKB även ställas genom regleringsbrev till myndigheterna eller på andra sätt som berättigas genom de nationella målen som rör infrastrukturplaneringen. Regeringens uppdrag åt Trafikverket att upprätta förslag till nationell plan för utveckling av transportsystemet respektive åt länsplaneupprättarna att upprätta förslag till länsplaner för regional transportinfrastruktur kan vara möjligheter att applicera sociala aspekter.

Kraven på SKB i infrastrukturplaneringen bör vara flexibla, t ex kunna anpassas till projektets storlek och förväntade konsekvenser. Genom en beslutsgrind tidigt i SKB-processen kan det avgöras om SKB behövs beroende på om projektet anses få betydande påverkan på den sociala hållbarheten eller inte. Initialt bör även SKB-processens upplägg avgöras och det kan då finnas olika varianter, till exempel: förenklad, standard och fullständig SKB.

Samordning av konsekvensbedömningar rekommenderas. I regel bör MKB göras separat, men med samordning med SKB-processen framförallt när det gäller samråd och utställelser. Barnperspektivet, jämställdhet och folkhälsa är aspekter som vetenskapligt ligger nära de sociala hållbarhetsaspekterna och som bör ingå i en SKB. Det finns dock sannolikt fall där separat BKA, HKB (hälsokonsekvensbeskrivning) eller JKB (jämställdhetskonsekvensbeskrivning) är lämplig.

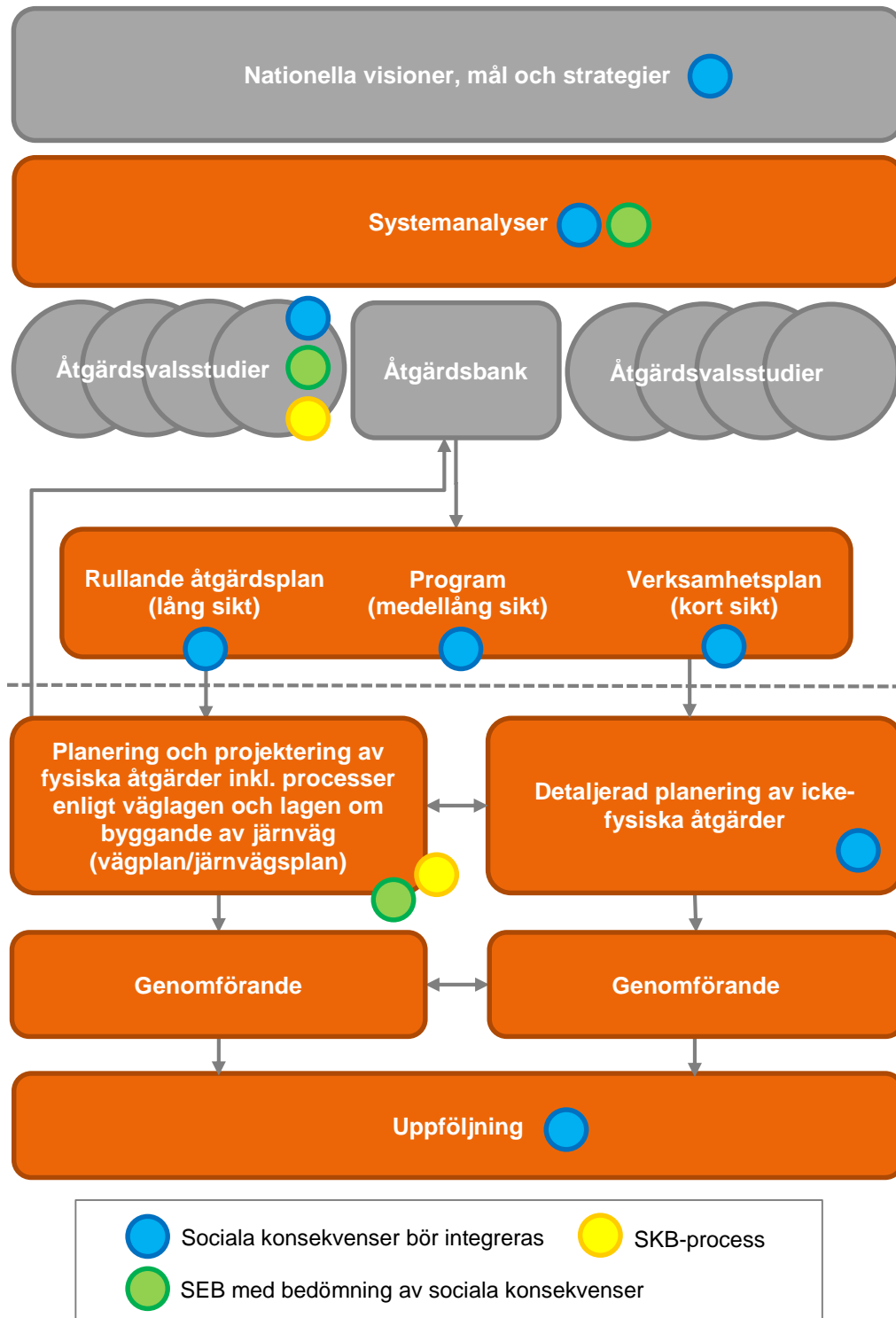
## **Integrering av social hållbarhet genom hela planeringsprocessen**

Planeringen av transportsystemet styrs av rådande normer. Det handlar om vilka grupper som blir lyssnade på och som får del av samhällets resurser och investeringar. Sociala aspekter och konsekvenser för olika grupper måste integreras genom hela planeringsprocessen och bland alla aktörer, från regionala systemanalyser och åtgärdsvalsstudier till planläggningsprocessen för vägar och järnvägar, för att kunna belysa, ifrågasätta och vid behov förändra rådande normer. I olika skeden av planeringsprocessen ligger tyngdpunkten även på olika aspekter av social hållbarhet.

Sociala konsekvensbeskrivningar kan således inte ses som en enstaka kontrollfunktion där konsekvenser för olika grupper stäms av. SKB-processen bör vara betydelsefullare än det SKB-dokument som processen och olika konsekvenser beskrivs i. Utvärderingar av MKB har visat att fokus ofta hamnar på själva MKB-dokumentet istället för på miljöpåverkan och på att integrera miljöhänsyn i projekten.

Även jämställdhet är av sådan art att det måste appliceras genom hela planeringsprocessen, men samtidigt pekar studier på att det saknas kompetens för hur jämställdhetsperspektivet ska appliceras i den konkreta planeringen. Studier inom jämställdhetskonsekvensbeskrivning konstaterar att flera jämställdhetsmål lämpligen hanteras inom åtgärdsvalsstudierna genom metoden för social konsekvensbeskrivning. I denna rapport föreslås en principiell SKB-process för olika skeden av infrastrukturplaneringen (framförallt åtgärdsvalsstudierna och planläggningsprocessen för vägar/järnvägar) med följande generella steg: *involvera allmänheten, analysera påverkade grupper, avgränsa bedömningen, identifiera metoder och antagande samt definiera bedömningsgrunder, återkoppla de sociala konsekvenserna* samt

utveckla uppföljningsprogram. I rapporten konstateras även att berörda vägledning bör kompletteras liksom mallarna för samlade effektbedömningar (SEB). Ett principiellt förslag på var sociala konsekvenser bör integreras i infrastrukturplaneringen visas i Figur S-1.



Figur S-1 Översikt för infrastrukturplaneringen på nationell/regional nivå och förslag på var social hållbarhet bör integreras.

## Aspekter/konsekvenser och grupper

En social konsekvensbeskrivning ska synliggöra de olika grupper som finns i samhället samt systematiskt beskriva sociala konsekvenser som ny infrastruktur kan få för respektive grupp. I Storbritanniens tillgänglighetsplanering talar man om grupper som riskerar *social exkludering*, t ex låginkomsttagare, personer utan tillgång till bil, personer med funktionsnedsättningar, barn och unga, äldre, minoritetsgrupper och invandrargrupper samt personer på landsbygd.

För att mäta och påvisa sociala konsekvenser behövs aspekter och till det kopplat indikatorer för att beskriva konsekvenserna. Det är viktigt att hantera *direkta, indirekta* och *kumulativa* effekter i en konsekvensbeskrivning, men erfarenheten från MKB är att kumulativa effekter inte får den behandling som EG-direktiven kräver. Krav och råd i handböcker, liksom mallarna för SEB, bör ge bättre konkret vägledning i beskrivningen av såväl direkta som indirekta och kumulativa effekter. Det finns också en tendens till att fokusera på att minimera de negativa konsekvenserna även om det även är viktigt att arbeta för att maximera de positiva.

Det transportpolitiska målet betonar genom funktionsmålets och hänsynmålets preciseringar olika aspekter och grupper med relevans för social hållbarhet. Det handlar om tillgänglighet för män/kvinnor, personer med funktionsnedsättningar och barn. Transportpolitiska målet tar också upp tillgänglighet i olika delar av landet och för olika färdmedel samt jämställdhet, trafiksäkerhet och folkhälsa. Preciseringarna bör kopplas ihop med sociala aspekter/konsekvenser och indikatorer som kan ingå i en SKB i infrastrukturplaneringen och i rapporten presenteras en första sådan ansats. Även grupper som kan ingå i en SKB i infrastrukturplaneringen bör definieras utifrån preciseringarna. Utöver sådant som i dagsläget redan ingår i preciseringarna bör även förslag ges på ytterligare relevanta sociala aspekter och grupper för en SKB, t ex resurssvaga grupper och integrationsaspekter. En framtida översyn av preciseringarna kan överväga att även inkludera dessa aspekter/grupper.

## Organisation, samråd och kompetens

Aktörerna och deras roller/ansvar i SKB-processen bör i princip likna organisationen för MKB där Trafikverket, Länsstyrelsen, SKB-utövarna (i praktiken ofta konsulter) samt olika intressenter medverkar. Länsstyrelsen föreslås som granskare.

Olika sociala gruppers involvering i planeringsprocessen är grundläggande för att deras förutsättningar, värderingar och prioriteringar ska ligga till grund för det transportsystem vi skapar. Kontinuerlig dialog genom hela SKB-processen är ryggraden i de internationella SKB-modellerna. Även om dialogen också framhävs som viktig i Sverige är den mindre omfattande än i tillämpningen i andra länder. Erfarenheter från MKB visar dock att allmänheten är svår att engagera och det krävs ytterligare ansträngningar för att beakta barn och ungas perspektiv i infrastrukturplaneringen. För att säkerställa systematisk och kontinuerlig dialog rekommenderas att krav ställs på att kommunikationsplan tas fram utifrån intressentanalys.

Krav på kompetens inom social hållbarhet och sociala konsekvenser bör ställas för de aktörer som medverkar i SKB-processen. Erfarenheter från MKB är att kompetensen hos de som utför MKB är avgörande för resultatet och tidigare utvärderingar menar även att det finns också en dålig koppling mellan forskning och praktik. Trafikverket och andra myndigheter (Boverket, Folkhälsomyndigheten, Myndigheten för delaktighet etc.) bör verka för en långsiktig kunskaps- och kompetensuppbyggnad inom området.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och syfte

Trafikanalys har regeringens uppdrag att årligen följa upp hur tillståndet och utvecklingen inom transportområdet ser ut, i förhållande till de transportpolitiska målen. Trafikanalys har också som uppgift att bistå regeringen med underlag för myndighetsstyrning. Då granskas underlag från aktuella myndigheter i ljuset av transportpolitiska mål och principer och föreslås eventuella åtgärder som regeringen kan göra för att tydligare och mer effektivt styra myndigheterna mot ökad måluppfyllelse och utvecklad tillämpning av de transportpolitiska principerna.

Trafikanalys arbetar under 2015 med att följa upp resultaten i måluppföljningen med en bred styrmedelsanalys. Styrmedelsanalysen inriktas på de transportpolitiska mål där utvecklingen är negativ eller där ingen positiv utveckling observerats det senaste året. Enligt den senaste måluppföljningen (Trafikanalys, 2015) har sex av funktionsmålets sju preciseringar inte haft en positiv utveckling. Trafikanalys vill därför undersöka vilka tillgängliga styrmedel som skulle kunna användas i syfte att uppnå samtliga preciseringar med horisontell eller negativ utveckling av det transportpolitiska funktionsmålet.

En åtgärd som skulle kunna införas i syfte att förbättra tillgängligheten för medborgare och näringsliv är att lagstifta om att inkludera en social konsekvensbeskrivning i infrastrukturplaneringen med en juridisk status liknande den som gäller för en miljökonsekvensbeskrivning. De aktörer som potentiellt kan påverkas av en sådan förändring är framför allt Trafikverket, länsstyrelser och planeringsansvariga organ på lokal och regional nivå.

Konsekvensbeskrivning innebär en arbetsprocess som integreras i planeringen på en övergripande nivå eller på projektnivå. Redovisningen växer fram successivt och ger information och förståelse till allmänhet och beslutsfattare om effekter och konsekvenser och om möjligheter till ytterligare anpassning eller skadeförebyggande åtgärder. Effekter avser förändringar till följd av plan eller projekt jämfört med nollalternativ. Effekternas betydelse bedöms (värderas) och anges som konsekvenser för olika grupper av människor eller intressen. Beskrivning av effekter och konsekvenser används även för att kunna bedöma måluppfyllelse och för beräkning av samhällsekonomisk lönsamhet och värderas då i ekonomiska termer. Miljökonsekvensbeskrivning för planer, program och projekt är lagreglerat och grundat på EG-direktiv.

Mot denna bakgrund har Trafikanalys initierat ett uppdrag med syftet att analysera om införandet av en social konsekvensbeskrivning i infrastrukturplaneringen skulle kunna användas som styrmedel i syfte att uppnå funktionsmålets preciseringar. Resultatet från uppdraget presenteras i denna rapport och kommer att vara en del av den bredare styrmedelsanalysen.



## 1.2 Metod

Uppdraget påbörjades den 27 februari 2015 och slutrapporterades den 4 maj 2015, och har genomförts genom följande tre steg.

### Del 1. Kartläggning

Denna del innebar att sammanställa nuvarande kunskap och erfarenheter av social konsekvensbeskrivningar som på ett eller annat sätt kan beröra det transportpolitiska funktionsmålet. I detta ingick även att sammanställa erfarenheter från arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) som kan ha bäring på sociala konsekvensbeskrivningar och kartläggning av internationella erfarenheter av liknande arbetssätt, till exempel Storbritanniens tillgänglighetsplanering. Även material från dåvarande Vägverkets och Folkhälsoinstitutets arbete med att utveckla formerna för hälsokonsekvensbedömningar (HKB) har utgjort relevant underlag här.

I kartläggningsdelen har även avstämningar gjorts med följande personer med särskild insikt i olika konsekvensbeskrivningar:

- Marianne Dock, Stadsbyggnadskontoret på Malmö stad
- Mira Andersson Ovuka, Trafikverket
- Egon Enoksson, Naturvårdsverket
- Lennart Folkesson, VTI
- Charlotta Faith-Ell, WSP

### Del 2. Utarbeta förslag på möjlig utformning

I denna del har ett förslag utarbetats på hur en social konsekvensbeskrivning skulle kunna utformas för svensk infrastrukturplanering. I del 2 besvarades följande frågeställningar:

- Hur skulle en social konsekvensbeskrivning, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, kunna utformas?
  - Vilka grupper/aspekter bör beaktas i en social konsekvensbeskrivning?
  - I vilket skede av infrastrukturplaneringen vore det mest lämpligt att genomföra en social konsekvensbeskrivning?
  - Vad från miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) som fungerat bra bör ingå även i en social konsekvensbeskrivning?
  - Är det möjligt att ställa krav som måste vara uppnådda för att en beskrivning ska bli godkänd? Vilka krav skulle det i så fall kunna vara?
  - Hur kan en sådan social konsekvensbeskrivning kombineras med en hälsokonsekvensbeskrivning (HKB)?

### Del 3. Analys

Avslutningsvis analyserades för- och nackdelar (genom SWOT-analys) av ett krav på upprättande av en social konsekvensbeskrivning vid infrastrukturplaneringen, och särskilt hur en sådan skulle bidra till att nå funktionsmålet med utgångspunkt i dess olika mål och preciseringar. Styrmedlet har också diskuterats i relation till hänsynsmålen för se hur

styrmedlet kopplar till och påverkar dessa samt med utgångspunkt i det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktigt hållbar transportförsörjning.

I del 3 besvarades följande frågeställningar:

- Vilka för- och nackdelar finns med införandet av en social konsekvensbeskrivning som en del av infrastrukturplaneringen?
- Hur bedöms en sådan social konsekvensbeskrivning påverka möjligheterna att nå funktionsmålet?

Uppdraget har genomförts genom nära samarbete mellan konsulterna från Trivector Traffic AB och White Arkitekter AB, bland annat genom arbetsmöten där slutsatser har dragits från kartläggningen och rekommendationer tagits fram. Två möten har hållits med Trafikanalys: ett startmöte och ett avstämningsmöte drygt halvvägs in i uppdraget.



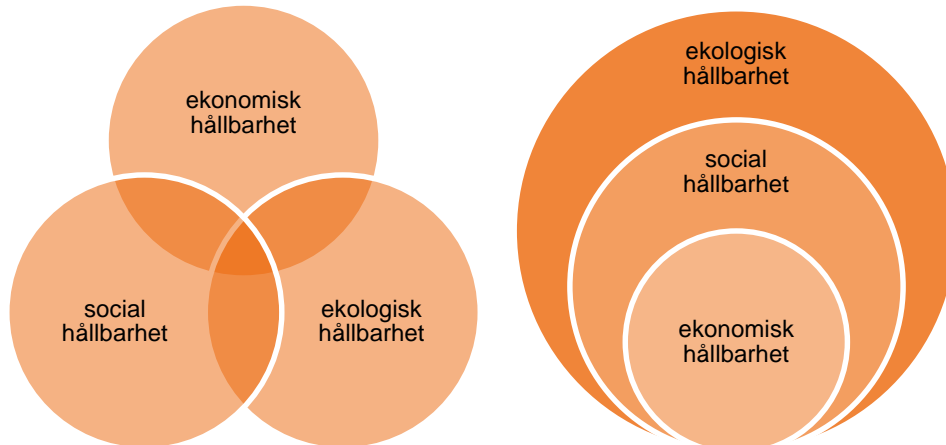
## 2 Utgångspunkter

### 2.1 Vad är social hållbarhet?

#### Definition av social hållbarhet

Hållbarhet är ett begrepp som inte direkt kan omsättas i exakta formuleringar eller mätbara variabler. Det är snarare ett orienterande begrepp som anger en riktning, och att det finns en idévärld knuten till det. Man skulle också kunna beskriva det som att begreppet visar på ett perspektiv som handlar om en möjlig framtid. Att se hållbarhet som ett orienteringsbegrepp eller ett perspektiv innebär även att vi kan vara öppna för föränderlighet och utveckling när vi utgår från det. Det är lätt att hamna in i ett tänkande där stabilitet uppskattas – det som varade kort tid var ju knappast hållbart. Men här är det också rimligt att tänka sig att flexibilitet, förmågan att anpassa sig till nya villkor och förändringar är en viktig del av hållbarheten och att ibland uppnås stabilitet genom flexibilitet (Olsson, 2012).

Hållbarhetsbegreppet brukar delas in i tre dimensioner: ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. För en hållbar utveckling behöver vi röra oss från synsättet att social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet är jämbördiga men oberoende av varandra till ett synsätt att den ekologiska hållbarheten är en grund för social och ekonomisk hållbarhet (Figur 2-1).



Figur 2-1 De tre dimensionerna av hållbarhet: ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. För en hållbar utveckling bör vi röra oss från det klassiska sättet att illustrera hållbar utveckling (till vänster) till ett synsätt där den ekologiska hållbarheten är en grund för social och ekonomisk hållbarhet (till höger).

Den sociala hållbarhetsdimensionen handlar om rättvisa, rättigheter, makt, välstånd och välbefinnande. Olsson (2012) menar att social hållbarhet i stort sett kan beskrivas på två olika – men inte motsatta, snarast kompletterande – sätt. Det första är **välfärds perspektivet** som handlar om att människor ska ha en hygglig standard och leva i en trivsam miljö samt att fördelningen av livets goda ska vara någorlunda rättvis. Det andra är **problemlösningskapaciteten** som handlar om sociala systems förmåga att lösa problem och hantera intressen. Eftersom problem uppstår i alla miljöer är det en central hållbarhetsaspekt att det finns en kapacitet att lösa dem. Utifrån dessa två perspektiv kan en idealt hållbar situation

beskrivas som där välfärden är god och rättvist fördelad och där man kan hantera problem och intressen på ett konstruktivt sätt.

Arbetet med social hållbarhet tar avstamp i bland annat de mänskliga rättigheterna, diskrimineringslagen och de nationella jämställdhetsmålen.

**FN:s allmänna förklaring och de två FN-konventionerna om de mänskliga rättigheterna** är universella och gäller för alla och envar. De slår fast att alla människor, oavsett land, kultur och sammanhang, är födda fria och lika i värde och rättigheter. I Sverige skyddas de mänskliga rättigheterna av de tre grundlagarna regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

*Diskrimineringsgrunderna och diskrimineringslagen förbjuder diskriminering som har samband med kön, samband med kön, könsöverskridande identitet och uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (se definitioner i*

Tabell 2-1). Den svenska diskrimineringslagstiftningen grundar sig i flera internationella juridiska instrument på området till vilka Sverige har anslutit sig, däribland:

- FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor,
- FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering,
- FN:s konvention om barnets rättigheter,
- FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning,
- Direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG), samt
- Arbetslivsdirektivet (direktiv 2000/78/EG).

**Tabell 2-1 Diskrimineringsgrunderna (Diskrimineringslag 2008:567).**

| Diskrimineringsgrund                      | Avser...  |
|---|---|
| Kön                                       | Att någon är kvinna eller man. Lagen omfattar också personer som är på väg att ändra eller har ändrat sin könstillhörighet.   |
| Könsöverskridande identitet eller uttryck | En könsidentitet eller ett könsuttryck som hela tiden eller ibland skiljer sig från den etablerade könsnormen, exempelvis transvestiter eller intersexuella.  |
| Etnisk tillhörighet                       | Nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.  |
| Religion eller annan trosuppfattning      | Begreppet religion är inte definierat i lagen men, vanligen hänvisas till de stora världsreligionerna. Annan trosuppfattning är en uppfattning som ligger nära religion, exempelvis buddism och ateism. Förbudet täcker däremot inte olika politiska eller filosofiska uppfattningar. |
| Funktionshinder                           | Varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom som fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå.  |
| Sexuell läggning                          | Homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning.  |
| Ålder                                     | Uppnådd levnadslängd, det vill säga alla åldrar kan utgöra grund för diskriminering i olika situationer.  |

**Socialt ansvarstagande** är ett annat relaterat begrepp som baserar sig på idén att alla, om det så är en regering, ett företag, en organisation eller en privatperson, bär på ett ansvar för skapa ett välfungerande samhälle. Socialt ansvarstagande innefattar principer om arbete mot diskriminering och för delaktighet för människor med funktionsnedsättning, jämställdhet och att leva upp till barnkonventionen, det vill säga att respektera de mänskliga rättigheterna. Att arbeta mot jäv, mutor och korruption ingår också i det sociala ansvarstagandet vilket fastställs i FN:s deklaration mot korruption.

*Jämställdhet* innebär att kvinnor och män har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter. Målet för den skyldigheter. Målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utifrån detta arbetar regeringen efter fyra delmål som fastställts i Prop. 1993/94:147. De fyra delmålen ska prioriteras inom varje politikområde (inklusive infrastruktur) och statliga myndigheten ska genom sin verksamhet verka för att infria målen. Faith-Ell & Levin (i SKL, 2013) har tagit fram ett förslag på anpassning av de nationella jämställdhetsmålen till transportplaneringen (

Tabell 2-2). Ett jämställt samhälle är också ett utpekad mål för transportpolitiken genom att jämställdhet ingår i det transportpolitiska funktionsmålet (Prop. 2008/09:93), se vidare i avsnitt 2.2.

Tabell 2-2 Delmål för den nationella jämställdhetspolitiken (Prop. 1993/94:147) och förslag på anpassning av delmålen till transportplaneringen (SKL, 2013).

| Delmål för den nationella jämställdhetspolitiken           | Anpassning av målen för transportplaneringen  |
|--|---|
| 1. Jämn fördelning av makt och inflytande                  | Jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män i besluts- och genomförandeprocesser i transportplaneringen.                    |
| 2. Ekonomisk jämställdhet                                  | Transportsystemet ska bidra till likvärdig tillgång till utbildning och arbete för män respektive kvinnor.                                    |
| 3. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet | Transportsystemet ska bidra till att skapa jämn fördelning mellan män och kvinnor avseende obetalt hem- och omsorgsarbete.                    |
| 4. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra                       | Risker och rädsla att utsättas för könsrelaterat våld/brott i samband med resor och dess negativa återverkningar på mobilitet ska undanröjas. |

## Olika aspekter av social hållbarhet i ett transportsammanhang

Social hållbarhet är ett brett, komplett begrepp men handlar om rättvisa, rättigheter, makt, välstånd och välbefinnande för olika grupper i samhället. Det finns många olika aspekter av social hållbarhet som man genom planeringen och utformningen av samhället och transportsystemet kan påverka. Det kan handla om:

- Tillgång till arbete/utbildning och viktiga samhällsfunktioner
- Jämställdhet mellan kvinnor och män

- Tillgänglighet för barn, äldre och personer med funktionsnedsättningar
- Trygghet och trafiksäkerhet
- Folkhälsa, välbefinnande och lycka
- Integration och inkludering

Transportsystemet är att betrakta som ett viktigt medel för jämlikhet, jämställdhet och delaktighet i samhället för alla. Man kan tala om vissa infrastruktursatsningar som **sociala investeringar** där samhällets insatser är en investering (inte en kostnad) som minskar risken för social exkludering och som ger långsiktiga effekter för såväl individer som samhället. Till exempel kollektivtrafikens roll i en socialt hållbar stadsutveckling beskrivs av Hansson (2013).

## Inkludering av olika grupper i samhället

Målet med de mänskliga rättigheterna är ett samhälle där människors lika rättigheter och möjligheter respekteras. Diskrimineringslagen förbjuder *diskriminering på grunder som definieras i*

definieras i

Tabell 2-1 ovan. Diskriminering kan ske på olika sätt och diskrimineringslagen definierar fem former: direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Från 1 januari 2015 är även bristande tillgänglighet en form av diskriminering, dvs. att en verksamhet inte gjort tillräckligt för att en person med funktionsnedsättning ska kunna ha lika bra tillgång till verksamheten som en utan samma funktionsnedsättning (Diskrimineringslag 2008:567).

Inkludering av olika grupper i samhället är grundläggande för den sociala hållbarheten. Tillgänglighet handlar om människors möjlighet eller lätthet att nå och använda olika aktiviteter och platser i samhället och är därför avgörande för människors delaktighet i samhället. Inom det som i Storbritannien benämns "accessibility planning" (tillgänglighetsplanering) pekas olika grupper ut som särskilt utsatta för **social exkludering**, se Tabell 2-3 (Chapman & Weir, 2008). Mer om Storbritanniens tillgänglighetsplanering finns i kapitel 3 och i bilaga 1.

Engelbrektsson (2005) menar att sociala konsekvensbeskrivningar ska synliggöra de olika grupper som finns i samhället, samt systematiskt beskriva de sociala förändringar och konsekvenser som exempelvis nya infrastruktur kan få för respektive grupp. Målet är att maximera alternativt upprätthålla den sociala kvaliteten beträffande god tillgänglighet, trygghet och jämställdhet. Hon föreslår grupper som bör ingå i en konsekvensbeskrivning baserat på relevanta styrande dokument. Några av propositionerna nedan har ersatts av dokument som tillkommit efter 2005, men gruppindelningen är fortfarande aktuell som utgångspunkt.

- Barn 0-5 (Barnkonventionen)
- Flickor 6-17 (På ungdomars villkor, Prop. 1998/99:115)
- Pojkar 6-17 (På ungdomars villkor, Prop. 1998/99:115)
- Kvinnor 18-65 (Målet för jämställdhetspolitiken, Prop. 1993/94:147)
- Män 18-65 (Målet för jämställdhetspolitiken, Prop. 1993/94:147)
- Kvinnor 65+ (Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, Prop. 1997/98:113)
- Män 65+ (Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, Prop. 1997/98:113)
- Personer med funktionsnedsättning (syn, hörsel, rörelse, kognitiva, astma/allergi) (Nationell handlingsplan för handikappolitiken, Prop. 1999/2000:79)

Tabell 2-3 Grupper särskilt utsatta för social exkludering (Chapman & Weir, 2008).

| Grupp                                  | Beskrivning  |
|--|--|
| Låginkomsttagare                       | Inkluderar vissa personer i arbete och många personer utan arbete, t ex arbetsökande, sjukskrivna, vårdgivare, ensamstående föräldrar<br>Barn, ungdomar och äldre är särskilt drabbade<br>Problem kan föras över från en generation till nästa   |
| Personer utan tillgång till bil        | Gör färre och kortare resor än personer med tillgång till bil<br>Rapporterar större tillgänglighetsproblem än personer med tillgång till bil<br>En betydande andel av befolkningen kör inte bil då de är för unga eller för att de inte kör vid högre ålder<br>Även i hushåll som innehar bil finns där personer som inte har ständig tillgång till bil  |
| Personer med funktionsnedsättningar    | En stor grupp (en av fem) om alla funktionshinder beaktas<br>Många personer med funktionsnedsättningar upplever dålig tillgänglighet till arbete, utbildning och serviceutbud liksom låg mobilitet pga. transportproblem<br>Förbättringar i infrastrukturen och kollektivtrafiken som är avgörande för resmöjligheterna för denna grupp gynnar även alla andra grupper                                   |
| Barn och unga                          | Minst sannolika till att vara bilägare<br>Har stora mobilitetsbehov men är ofta beroende av andra för att tillgodose behov<br>Kan vara missbelåtna med att vara beroende av andra, men har låga egna inkomster<br>Arbetslöshet i ungdomsåren påverkar deras möjligheter att få arbete senare i livet<br>Tillgång till utbildning är en viktig faktor<br>Kan även inkludera studenter på högre utbildning |
| Äldre                                  | Andelen äldre i befolkningen ökar<br>Tillgänglighet är en nyckel till självständighet och oberoende<br>Utformningen av gångmiljön är avgörande<br>Förbättrad kollektivtrafik och riktade trafiksäkerhetsåtgärder och parkeringslösningar är också viktigt<br>Förändringar i serviceutbudet kan vara effektiv vid sidan, eller i stället för, transportrelaterade lösningar                               |
| Minoritetsgrupper och invandrargrupper | Möter samma tillgänglighetsproblem som andra grupper i samhället<br>Kan behöva nå särskilda platser och lokaler av religiösa och kulturella skäl<br>Särskilt äldre kan ha svårigheter att förstå språket<br>Möter specifika kulturella utmaningar  |
| Personer boende på landsbygd/glesbygd  | Högt genomsnittligt bilägande och inkomst motsäger låg biltillgång och inkomst hos vissa individer<br>Längre resavstånd innebär högre resekostnader, oavsett färdstätt<br>Lägre befolkningstäthet tenderar att betyda sämre serviceutbud   |



## 2.2 Infrastrukturplaneringen i Sverige

### Transportpolitiska målen

Transportpolitiska målen antogs av riksdagen i maj 2009 i enlighet med Prop. 2008/09:93. Det övergripande målet innebär en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Detta mål kompletteras av ett funktionsmål och ett hänsynsmål som innebär att det övergripande målet ska nås genom att tillgängligheten säkerställs utan att andra värden som miljö, hälsa och säkerhet äventyras:

- **Funktionsmålet:** *”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.”* De preciseringar som närmare definierar vad funktionsmålet innebär tar fasta på att transportpolitikens mål ska vara att skapa möjligheter och förutsättningar för att medborgare och näringsliv ska kunna göra hållbara transportval.
- **Hänsynsmålet:** *”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa uppnås.”* Av preciseringarna till hänsynsmålet framgår bland annat mål för hur mycket dödstaten och antalet allvarligt skadade i väg- och sjötrafik ska minska fram till 2020 samt att antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägs- och lufttransportområdet ska minska fortlöpande. För miljöaspekter framhålls Begränsad klimatpåverkan, där preciseringer slår fast att transportsektorn ska bidra till att detta miljömål uppfylls och att Sverige år 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. I övrigt framgår det i preciseringarna att fokus för transportsektorns miljöarbete ska vara på de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling har stor betydelse för möjligheterna att nå målen.

Trafikanalys har regeringens uppdrag att årligen följa upp hur utvecklingen inom transportområdet ser ut i förhållande till de transportpolitiska målen. Senaste uppföljningen visar att sex av funktionsmålet sju preciseringar inte haft en positiv utveckling (Tabell 2-4).

### Andra övergripande mål

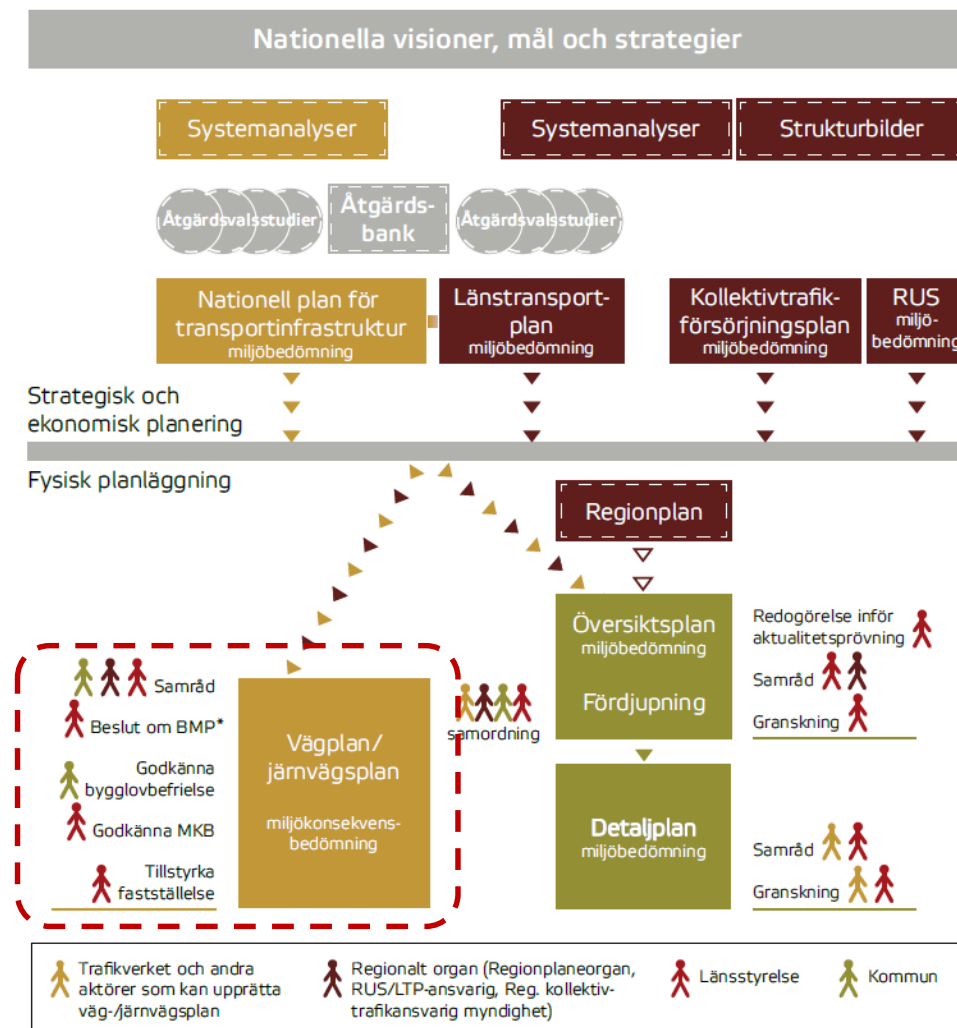
Utöver transportpolitiska målen finns det andra övergripande mål som är relevanta för social hållbarhet och infrastrukturplaneringen. Regeringen har formulerat **nationella miljö kvalitetsmål** (Prop. 2009/10:155) och **jämställdhetspolitiskt mål med fyra delmål** (Prop. 1993/94:147). Vidare finns elva **nationella folkhälsomål** (Prop. 2002/03:35, se även avsnitt 2.1) där särskilt målområde 5 ”Miljöer och produkter” gäller för transportplaneringen.

Tabell 2-4 Trafikanalys samlade bedömning av läget i transportsystemet år 2014 gällande funktionsmålet. Pilarna anger bedömd utveckling under de senaste åren. (Trafikanalys, 2015)

| Mål och precisering  | Analys och bedömning   |   |
|--|--|---|
| <b>Funktionsmålet</b>  | <b>Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.</b>  |   |
| Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.                        | På några områden har transportsystemet utvecklats positivt under 2014. Flertalet mått har dock inte förbättrats från 2009 års nivå. Fortsatta åtgärder krävs t.ex. för att förbättra punktligheten och åtgärda de allvarliga fel som årligen upptäcks i järnvägssystemet samt att fortsätta minska avvikelserna från fastställd underhållsstandard i vägsystemet. Bedömningen är därför att tillståndet i stort sett är oförändrat sedan målen antogs.   | → |
| Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften        | Utvecklingen har det senaste året haft positiva inslag, såsom färre bärighetsrestriktioner och en fortsatt minskning av totalstoppen i vägtrafiken. Efter några år med ökad punktlighet för godstågen sjönk den något under 2014. Både nationellt och i ett internationellt perspektiv upplevs dock transportsystemets kvalitet ha försämrats jämfört med tidigare år, något som på sikt riskerar att försvaga näringslivets konkurrenskraft. Den sammanlagda bedömningen är därför att tillståndet för preciseringen inte förändrats på något avgörande sätt under perioden.  | → |
| Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.                   | Medborgarnas tillgänglighet till olika typer av service och kommunikationer har förbättrats i kommuner med stor befolkning, medan det omvända gäller på landsbygden. I ett interregionalt tillgänglighetsperspektiv har en tredjedel av Sveriges kommuner en god tillgänglighet, medan några kommuner inte uppfyller ett enda av kriterierna för en acceptabel tillgänglighet. Tillgängligheten har endast förändrats marginellt över tid. För flygresor har såväl tillgängligheten som åtkomligheten minskat under perioden 2005-2014. Det gäller både inrikes- och Europatrafiken, men åtkomligheten för Europatrafiken har förbättrats de senaste två åren. Sammanfattningsvis uppskattas förändringarna för preciseringen vara små.  | → |
| Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.    | Den numerära representationen i styrelser och ledningsgrupper för myndigheter och statliga bolag inom transportområdet är könsmässigt jämställd. Däremot var representationen av kvinnor på regional och lokal nivå under 40 procent. Det saknas fortfarande underlag kring hur transportmyndigheterna etablerar kontakt med medborgarna i samband med planeringsprocesserna. Det är fortfarande stora skillnader mellan kvinnors och mäns pendlingsmönster, och den samlade bedömningen är därför att mycket lite skett sedan målen antogs.   | → |
| Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.                   | Det finns en tendens till att skillnaden i mobilitet mellan personer med funktionsnedsättningar och övriga har minskat de senaste åren. Hållplatser och stationsområden har fortsatt åtgärdats för personer med särskilda behov, men i en lägre takt än under 2010-2012. För att målen enligt den nationella planen ska nås behöver åtgärdstakten öka. Andelen fordon i kollektivtrafiken med anpassningar för personer med funktionsnedsättning har ökat de senaste åren. Bedömningen är därför att utvecklingen går i positiv riktning.  | ↗ |
| Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet, och vistas i trafikmiljöer, ökar. | Arbetet med att förbättra barns förutsättningar att använda transportsystemet förefaller lågt prioriterat hos transportmyndigheterna. Där arbeten genomförts är nyttan för barnen svårbedömd. Antalet barn som omkommit i trafiken har minskat vilket kan tyda på förbättrad säkerhet. Detta motsägs dock av att barns egen rörelsefrihet tenderar att minska. Föräldrar skjutsar också barnen i större utsträckning vilket gör områden där barn vistas mer osäkra då trafiken tilltar. Trafikanalys bedömning är att barns möjligheter att använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer är oförändrade jämfört med 2009.  | → |
| Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.                                  | Medborgarnas resmöjligheter med kollektivtrafiken har under en längre tid förbättrats i och med att utbudet ökat, främst i Sveriges tre största städer. Dock överskuggas detta till viss del av att biljettpriserna fortsätter att öka kraftigt. En ökad cykelsatsning tillsammans med ett tilltagande arbete för cyklisternas säkerhet bidrar positivt till måluppfyllelsen men påtagliga effekter dröjer. Att förbättra förutsättningarna för gång har dock fortsatt låg prioritet. Gång riskerar även att komma ännu mer i skymundan när cykelsatsningar tilltar eftersom dessa färdstätt ofta behandlas inom samma ram. Trafikanalys bedömning, trots vissa positiva indikationer, är att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel är oförändrade jämfört med 2009. | → |

## Infrastrukturplanering

Infrastrukturplaneringen följer en process med planeringsaktiviteter som illustreras schematiskt i Figur 2-2 vilken också visar beröringspunkterna med kommunernas samhällsplanering. Nedan presenteras de regionala systemanalyserna, åtgärdsvalsstudier och samlade effektbedömningar närmare.



\*BMP = betydande miljöpåverkan

Figur 2-2 Översikt över infrastrukturplaneringen och beröringspunkter med kommunernas samhällsplanering (Boverket, 2013).

### Regionala systemanalyser

De regionala systemanalyserna är väsentliga grundpelare för inriktningen i den nationella åtgärdsplaneringen och därmed är det också av stor betydelse för det transportpolitiska målet att sociala aspekter och konsekvenser inkluderas i arbetet. Inför den långsiktiga åtgärdsplaneringen 2011-2021 användes för första gången en metod för "regionala systemanalyser" för utvecklingen av transportsystemet (Trafikverket, 2013). De regionala systemanalyserna ska enligt metodbeskrivningen vara trafikslagsövergripande analyser av transportsystemets funktion och brister utifrån mål och behov. Utgångspunkten för de

föreslagna aktiviteterna är att trafikslagen ska komplettera varandra för att på ett optimalt sätt stödja efterfrågat transportbehov och uppfylla de transportpolitiska målen. Det anges att åtgärderna "skall tas fram och analyseras med hjälp av de fyra stegen i fyrstegsprincipen" (Vägverket, 2008, s. 21). Åtgärdsbehovet ska avse helheten och ska därmed vara oberoende av eventuell planindelning och finansiering.

Metodikerna för regionala systemanalyser (Figur 2-3) bygger på en "förädlingskedja" där det första steget innebär att identifiera nationella, regionala och lokala mål som utgör grunden för den fortsatta processen. Steg två innebär att definiera funktioner som krävs för att systemet ska fungera och byggas upp för att möta målen. Här ska ett trafik- och transportslags-övergripande systemperspektiv tillämpas och inriktningar identifieras utifrån identifierade mål som ett underlag för identifiering av lämplig och kostnadseffektiv åtgärdsblandning. I sista steget ingår sedan att bedöma åtgärdsbehovet för att nå önskad funktionalitet utifrån 4-stegsprincipen. Åtgärdernas bidrag till systemperspektivet, dess samlade verkan och nytta ska beskrivas. Strategisk miljöbedömning ingår där miljööverväganden identifieras och integreras. När samtliga identifierade transportfunktioner är analyserade enligt fyrstegsprincipen utarbetas åtgärdsblandningen på kort, medellång och lång sikt och för varje steg i fyrstegsmodellen. En samlad effektbedömning görs (se mer om samlad effektbedömning nedan).

Sociala konsekvenser ingår på så vis som ett randvillkor för de regionala systemanalyserna genom de politiska mål som identifierats ha betydelse för transportsystemet, t ex de transportpolitiska målen. Några relevanta sociala konsekvenser ingår i nedbrytningen av målen i funktioner och i arbetet med att identifiera åtgärder som ser till att transportsystemet har dessa funktioner. Metodiken i Vägverket (2008) anger att särskild hänsyn ska tas till funktionshindrade och oskyddade trafikanter (t ex barns säkra skolväg) samt att jämställdhetsperspektivet ska finnas med i processen. Jämställdhet nämns även i metodiken när det gäller representation i arbetsgrupper och eventuella styrgrupper där en fördelning av åtminstone 40/60 avseende män och kvinnor bör eftersträvas. Arbetsgruppernas sammansättning ska även framgå i redovisningen av arbetet.



Figur 2-3 Metodiken för regionala systemanalyser (Vägverket, 2008).

### Åtgärdsvalsstudier (ÅVS)

En åtgärdsvalsstudie (ÅVS) är en analys och ett förutsättningslöst sökande efter alternativa trafikslagsövergripande lösningar med tillämpning av fyrstegsprincipen<sup>1</sup>, i enlighet med vad som sägs i Prop. 2011/12:118 *Planeringssystem för transportinfrastruktur*. Den är ett förberedande steg för val av åtgärder och avsikten är att samtliga åtgärder i regional och nationell plan för transportsystemet på sikt ska ha analyserats genom åtgärdsvalsstudier. I och med övergången till en ny planläggningsprocess den 1 januari 2013 sker delar av det arbete som tidigare gjordes inom ramen för förstudier genom åtgärdsvalsstudierna.

Arbetsmetodiken för ÅVS består av fyra faser: **(1) initiera**, **(2) förstå situationen**, **(3) pröva tänkbara lösningar** samt **(4) forma inriktning och rekommendera åtgärder**, se Figur 2-4. Initieringsfasen leder till ett startbeslut, som kan vara en gemensam överenskommelse mellan flera aktörer att genomföra och bekosta en åtgärdsvalsstudie. Denna följs av en fördjupad analys och diskussion för att förstå situationen, dess orsaker och den tänkbara utveckling som behöver hanteras. Mot bakgrund av denna förståelse prövas tänkbara lösningar som tagits fram avseende deras effekter, konsekvenser och måluppfyllelse, kostnader och nytta. Processen avslutas med att arbetsgruppen formar inriktning och rekommenderar åtgärder. Därefter tas beslut om fortsatt hantering av den rekommenderade åtgärden, vars behandling då avslutas eller går vidare till åtgärdsbanken, för att sedan kunna tas med i verksamhetsplan, åtgärdsplan eller program (Trafikverket Publikation 2012:206).



Figur 2-4 Principiell metodik för åtgärdsvalsstudierna, ÅVS (Trafikverket, 2012).

Uppsatta mål, från de transportpolitiska till regionala och kommunala, är centrala utgångspunkter för ÅVS-processen och den projektbeskrivning med syfte som upprättas. Utöver dessa hänvisas också till att Trafikverkets mall för samlad effektbedömning (SEB) ska användas som ett underlag för avgränsning till relevanta effekter och konsekvenser av olika åtgärdstyper (se beskrivning nedan). Detta ska göras under fasen "förstå situationen", samt som stöd för att välja ut de tänkbara lösningar som kan uppfylla uppsatta funktionskrav och som ska utvärderas närmare, under fasen "pröva tänkbara lösningar".

I Trafikverkets vägledning för ÅVS (Trafikverket Publikation 2012:206) anges att potentiella effekter och konsekvenser av alternativa lösningar ska redovisas i dokumentationen av en ÅVS. Det är dock ganska vagt uttryckt kring vilka konsekvenser som beskrivas. Till exempel nämns trafikkonsekvenser (fördelning mellan färdmedel, flöden, ev. inducerad trafik), effekter på kollektivtrafikens konkurrenskraft, miljökonsekvenser och konsekvenser för lokalsamhälle, stad, regional utveckling – dock utan vidare preciseringar. En konsekvens som ska redovisas är också "konsekvenser för användare (grupper av näringsliv och medborgare, kvinnor och män)". Utöver denna utsaga ges inget förslag på vilken metod som ska användas för att redovisa konsekvenser för olika grupper.

<sup>1</sup> Fyrstegsprincipen används sedan krav i Prop. 2003/04:95 som ett förhållningssätt och ett hjälpmedel för att finna alternativa resurseffektiva sätt att uppnå transportpolitiska mål eller lösa problem och brister i transportsystemet.

### Samlad effektbedömning (SEB)

Den samlade effektbedömningen (SEB) är Trafikverkets strukturerade sammanfattning av en åtgärds bakgrund, konsekvenser, nyttor och kostnader. SEB tjänar som ett underlag till beslut om åtgärden ska genomföras eller inte. Den ska också fungera som en ingång för den som vill söka ytterligare information om en åtgärd. Den är däremot inte ett heltäckande underlag och inte heller något slutgiltigt, då den samlade effektbedömningen av en åtgärd ska upprättas under åtgärdsvalsprocessen och sedan revideras löpande i den följande planläggningsprocessen.

I en SEB beskrivs effekter och kostnader för en föreslagen åtgärd eller ett åtgärdspaket. Den beskriver en åtgärds effekter ur tre oviktade beslutsperspektiv: **samhällsekonomisk analys** (effekter som värderats monetärt), **fördelningsanalys** (hur nyttorna fördelas på olika grupper) och **transportpolitisk målanalys** (hur de transportpolitiska målen påverkas). På så sätt ska den fånga upp en åtgärds prissatta och icke-prissatta effekter, dess påverkan på de transportpolitiska målen och hur dess nyttor fördelas på olika samhällsgrupper.

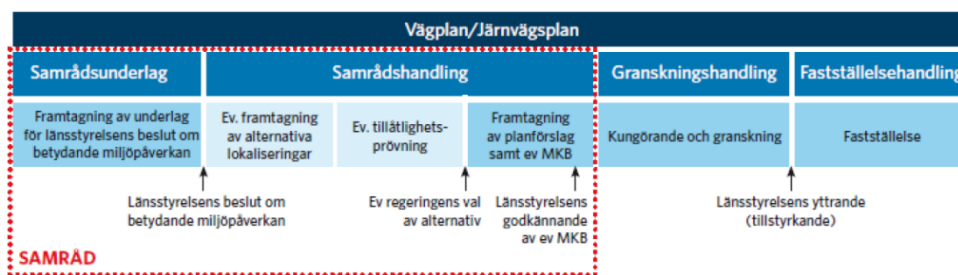
Sociala konsekvenser ingår i fördelningsanalysen och i den transportpolitiska målanalysen. I fördelningsanalysen fördelas åtgärdens ekonomiska nyttor (räknat i procent) på olika grupper i samhället, däribland män respektive kvinnor. I den transportpolitiska målanalysen ska det anges vilket bidrag en åtgärd ger dels till ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet, och dels till uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Sociala aspekter kan anses ingå i både funktionsmålet och hänsynsmålet. Det finns dock relevanta sociala aspekter (och grupper) som inte hanteras inom det transportpolitiska målen vilket diskuteras närmare i kapitel 4. Åtgärden bedöms utifrån dessa olika aspekter på skalan: positivt bidrag, inget bidrag respektive negativt bidrag (Figur 2-5), och beskrivs i ord.

| 40 | Tabell 4.2 Transportpolitisk målanalys  |   |   |                                   |
|----|---|---|---|-----------------------------------|
| 41 |   | Mål   | Kvalitativ beskrivning av bidraget till måluppfyllelse  | Bedömt av (namn, kompetensområde) |
| 42 | Funktionsmålet <sup>1</sup>   |   |   |                                   |
| 43 |   |   |   |                                   |
| 57 | Jämställdhet. Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle. | Jämställdhet - lika möjlighet att utforma sina liv (valmöjlighet) | Ej bedömt   | Ej angett                         |
| 58 |   | Lika påverkansmöjlighet   | Ej bedömt   | Ej angett                         |
|    | Funktionshinderade. Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer                                    | Kollektivtrafiknätets användbarhet för funktionshinderade         | Ej bedömt<br>Positivt bidrag: Beskriv effekter<br>Negativt bidrag: Beskriv effekter<br>Inget bidrag: Beskriv effekter | angett                            |

Figur 2-5 Utdrag ur Trafikverkets mall för samlad effektbedömning (SEB), flik 4. Transportpolitisk målanalys.

### Planläggningsprocessen

Planläggning av väg- och järnvägsbyggande följer en process där både infrastrukturbyggaren och företrädare för samhället i övrigt medverkar. Planläggningsprocessen regleras i väglagen (1971:954) och lag (1995:1649) om byggande av järnväg och syftar till att förfarandet vid byggande av transportinfrastruktur ska få en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftningen. Processen innebär att planläggningen av vägar och järnvägar förankras bland annat i kommunernas planering och att de som berörs i olika processteg får goda möjligheter till insyn och ges möjlighet att framföra synpunkter. Under processen analyseras och beskrivs väg- eller järnvägsanläggningens lokalisering och utformning. Slutligen läggs lokaliseringen och detaljutformningen fast.

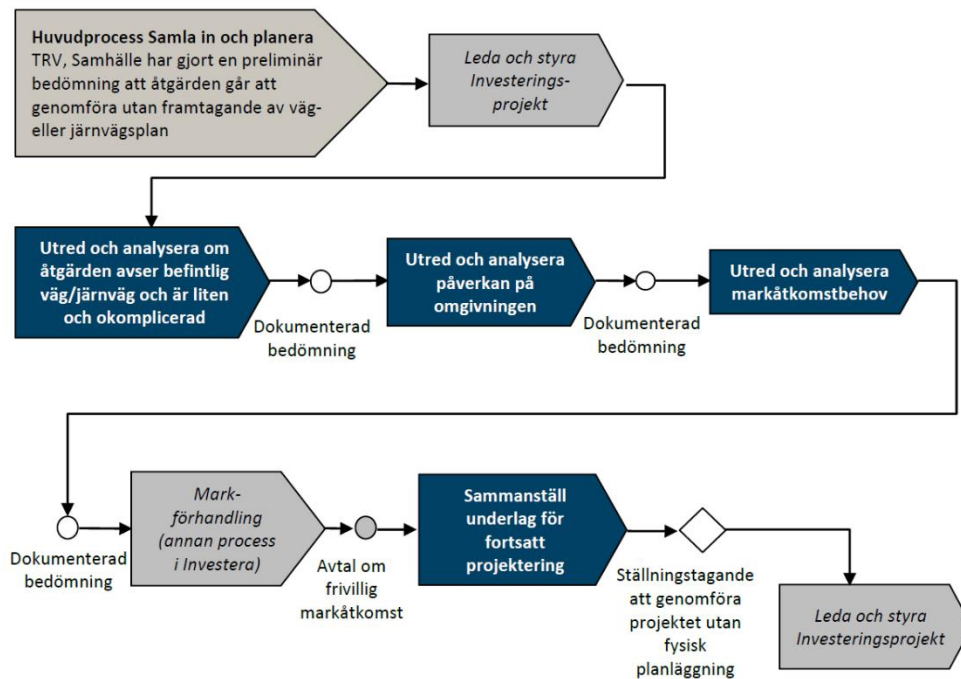


Figur 2-6 Handlingen benämns vägplan eller järnvägsplan. Under processens gång har planen olika status, till exempel samrådsunderlag i början av processen och fastställelsehandling i slutet av processen (Trafikverket, 2014a).

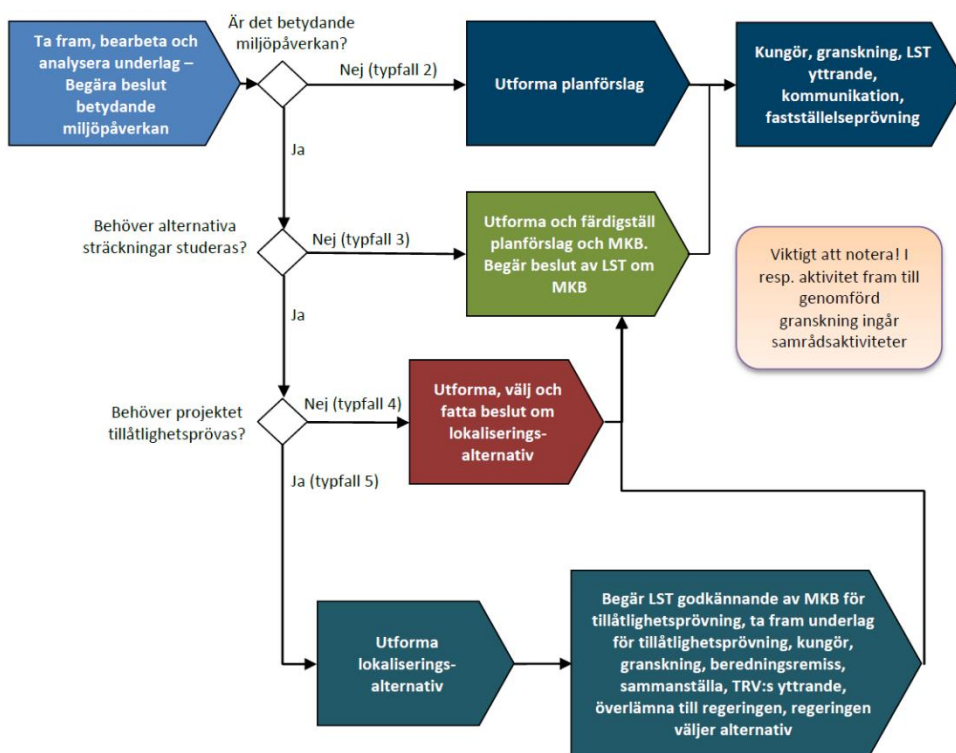
Om en åtgärdsvalsstudie (eller annan förberedande studie) konstaterar att brist i transportsystemet bör lösas med en väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärd startar den *fysiska planläggningsprocessen*. Denna process har som mål att utreda hur väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärden ska genomföras. Inte alla åtgärder som förs vidare från en ÅVS och in i program och planer innebär fysiska byggnadsåtgärder. Trafikverket saknar dock styrdokument för de "icke-fysiska" åtgärder.

Trafikverket har identifierat fem typfall<sup>2</sup> för planläggning beroende på vilken omfattning en specifik åtgärd har och om den medför betydande miljöpåverkan eller inte. Sociala konsekvenser kommer in i planläggningen i form av beslutsgrindar i underlagen för samråd inför val av lokaliseringalternativ (endast aktuellt för typfall 4 och 5) samt plangranskning, se Figur 2-7 och Figur 2-8. För jämställdhet anger Trafikverkets dokument "Planläggning av vägar och järnvägar" (2014) att åtgärdens eller projektets "konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män till följd av vägprojekt ska belysas", samt att konsekvenser *minst* ska belysas för bland annat jämställdhetsaspekter. Andra sociala konsekvenser som berörs är tillgänglighet till vanliga målpunkter för olika grupper av berörda bland medborgare och näringsliv, transportkvalitet och trafikantupplevelse, hälsoaspekter och särskilda risker för trafikanter och trafiksäkerhet.

<sup>2</sup> Trafikverket har för att underlätta planläggningen identifierat fem typfall med anpassade krav beroende på åtgärdens storlek, möjlighet till alternativa lokaliseringar, omgivningspåverkan, miljöpåverkan med mera (Trafikverket, 2014a).



Figur 2-7 Planlägningsprocess för typfall 1, dvs. små och okomplicerade åtgärder på befintlig anläggning, endast marginell ytterligare påverkan på omgivningen, frivillig markåtkomst (Trafikverket, 2014a).



Figur 2-8 Planlägningsprocess för typfall 2-5 (Trafikverket, 2014a).



## Kommunal planering

Kommunerna ansvarar för den fysiska samhällsplaneringen enligt plan- och bygglagen (SFS 2010:900). Det betyder att de själva väljer vilka områden som ska planläggas och när. Länsstyrelsen har ansvaret för att det nationella perspektivet tas om hand i den kommunala planeringen.

Kommunerna ska enligt plan- och bygglagen ha en aktuell kommuntäckande **översiktsplan** där de övergripande planeringsfrågorna och de allmänna intressena finns behandlade. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden, samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Planen är inte juridiskt bindande. Översiktsplanering hanteras närmare i 3 kap. i plan- och bygglagen som fastslår att det av planen ska framgå:

- grundragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
- kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
- hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,
- hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
- hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och
- sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken. Lag (2014:224).

Översiktsplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

Översiktsplanen (även fördjupningar av översiktsplanen) innehåller olika delar, till exempel pågående och framtida mark- och vattenanvändning, allmänna intressen och riktlinjer. Översiktsplaner bildar därmed ett viktigt underlag för planering av trafik, transporter och transportinfrastruktur.

En översiktsplan utgör även underlag för **detaljplaner och områdesbestämmelser**. Detaljplaner och områdesbestämmelser regleras i 4-6 kap. PBL och regionplanering i 7 kap. PBL.

Det är av stor vikt för samhällsbyggandet att det finns en tydlig koppling mellan den kommunala fysiska planeringen (reglerat i PBL) och planeringsprocesserna för infrastrukturprojekt (reglerat i väglagen och lagen om byggande av järnväg). Kommunernas och regionernas översiktliga planer har en stor betydelse för Trafikverkets åtgärdsplanering. Enligt prop. 2011/12:118 bör infrastrukturbyggaren ta ansvar för att möjligheterna till samordning utnyttjas i de fall det är lämpligt. Det är också infrastrukturbyggaren som har huvudansvaret för att åstadkomma ett bra samarbete med kommunerna. För att det ska vara möjligt måste samarbetet inledas tidigt och fortgå kontinuerligt under processen. Det är i dessa sammanhang viktigt att infrastrukturbyggaren och kommunerna är lyhörda för varandras behov och synpunkter.

### 3 Sammanfattande analys av resultat från kartläggningen

Det finns flera metoder med koppling till sociala konsekvensbeskrivningar: social konsekvensbeskrivning eller social konsekvensanalys (SKB/SKA), barnkonsekvensanalys (BKA), miljökonsekvensbeskrivning (MKB), hälsokonsekvensbedömning (HKB) och jämställdhetskonsekvensbeskrivning (JKB). Nedan presenteras en sammanfattande analys av resultatet från kartläggningen av nuvarande kunskap och erfarenheter av dessa metoder. Resultatet från kartläggningen återfinns i sin helhet i bilaga 1.

#### Tillämpning av social konsekvensbeskrivning i Sverige och andra länder

Social konsekvensbeskrivning (SKB) har använts i planeringen de senaste 40 åren, inledningsvis i länder som USA, Kanada och Australien. IAIA (International Association for Impact Assessment) definierar sociala konsekvensbeskrivningar som ett systematiskt sätt att analysera, granska och hantera förutsedda och oförutsedda sociala konsekvenser, både positiva och negativa, i förhållande till projekt, plan, policy eller program.

Det finns flera modeller för SKB där främst två refereras till i den internationella litteraturen: *"Principles and Guidelines for Social Impact Assessment in the USA"* (The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment IOCGP, 2003) och *"International principles for Social Impact Assessment"* (International Association for Impact Assessment IAIA, 2003).

De flesta processer för konsekvensbedömning bygger på följande hörnstenar:

- Konsekvensbedömningen är en process som resulterar i ett dokument vilket beskriver hur man genom processen kommit fram till en viss slutsats.
- Processen ska vara integrerad med det övriga planarbetet och inte genomföras utan koppling till övriga teknikområden.
- Konsekvensbedömningen genomförs i en systematisk process med etablerade metoder.
- Processen genomförs innan planen eller projektet har avslutats så att resultatet av konsekvensbedömningen, om möjligt, kan inarbetas i planen eller projektet.

Gemensamt för de internationella SKB-modellerna är en genomtänkt dialogprocess med alla intressenter genom hela processen samt en omfattande nulägesanalys. SKB-processen baseras på samhällsvetenskapliga metoder för att identifiera konsekvenser och det är experter som gör utvärderingen vilket höjer det vetenskapliga värdet av beskrivningen. Det finns också en plan för återkoppling.

I Sverige används både begreppet **social konsekvensbeskrivning (SKB)** och **social konsekvensanalys (SKA)** och man har även utvecklat former för **barnkonsekvensanalys (BKA)**. Inom svensk stadsplanering är det många kommuner och regioner som utvecklar egna modeller för SKB/SKA. De flesta baseras på Göteborgs stads SKA-modell som är den modell som fått störst genomslag. Modellen analyserar påverkan på fyra huvudbegrepp för *sociala*

*aspekter* (sammanhållen stad, samspel, vardagsliv och identitet) samt utifrån olika *geografiska analysnivåer* (byggnad och plats, närmiljö, stadsdel, stad och region). Man identifierar viktiga sociala aspekter i planarbetet, tar fram åtgärdsförslag och konsekvensbeskriver olika förslag till förändring.

En kontinuerlig dialog genom hela SKB-processen är ryggraden i de internationella SKB-modellerna. Dialogen sker mellan interna och externa intressenter liksom mellan direkta och indirekta intressenter. Även om dialogen också framhävs som viktig i Sverige är den mindre omfattande än i tillämpningen i andra länder. Dialogen i stadsbyggnads- och infrastrukturprojekt har främst handlat om intern dialog, dvs. mellan tjänstemän och politiker, även om vissa SKB också konsulterat externa intressentgrupper. Barnkonsekvensanalyser i infrastrukturprojekt har i större utsträckning inkluderat dialog med externa intressenter i processen. I SKB för gruvprojekt och vindkraftsprojekt har dialogprocesserna varit mer omfattande och influerats av internationella riktlinjer.

I väg- och järnvägsutredningar används SKA/BKA ofta för att utreda olika alternativ. Sociala aspekter och konsekvenser måste dock hanteras i tidigare skede än så i planeringsprocessen för att kunna påverka utfallet av planeringen för olika aspekter av den sociala hållbarheten. Arbetet med sociala aspekter och barnperspektivet innebär ett förhållningssätt och ett perspektiv som ska avspeglas och löpa genom hela planeringsprocessen och förankras hos alla aktörer. Till exempel är Göteborg stads SKA/BKA-modell tänkt att användas genom hela detaljplaneprocessen. En SKB-process som sker integrerat i varje planeringsnivå bör återkomma med följande generella steg:

- Behovsbedömning – omfattning och behov av SKB, samla tidigare relevanta SKB.
- Kunskapsinhämtning – befolkningsperspektiv.
- Målformulering, identifiering av frågornas karaktär för den aktuella planeringsnivån – indikatorer.
- Pröva och utvärdera åtgärder – revidera skisser – förslag till förändringar.
- Konsekvensbedömning av förslag – identifiera frågor som kvarstår eller lämnas till annan aktör eller nästkommande planeringsskede. Rekommendationer för fortsättningen.
- Uppföljning och återkoppling – utvärdera verkliga effekter och resultat.

I Storbritannien har arbetet med sociala konsekvenser i samband med infrastrukturplanering vuxit fram i form av **tillgänglighetsplanering**, dvs. planering för olika samhällsgruppers tillgång till samhällsnyttor och -tjänster, och samplanering mellan transportsektorn och andra samhällssektorer för att uppnå sådan tillgänglighet. Processen för tillgänglighetsplaneringen i Storbritannien liknar till viss del SKB-processen, t ex genom att samråd med olika aktörerna ingår genom hela processen. Den innehåller även inledande steg där prioriterade områden/grupper identifieras vilket kan motsvara den avgränsning som återfinns i flera av SKB-modellerna. Hela processen stöts av nationella och lokala indikatorer där flera bedöms som relevanta för SKB. Även de grupper som pekas ut som utsatta för social exkludering (se nedan) är intressanta för SKB.

## **Sociala aspekter/konsekvenser och indikatorer**

För att kunna mäta och påvisa sociala konsekvenser behövs aspekter och till det kopplat indikatorer för att beskriva konsekvenserna. Tabell 3-1 visar exempel på sociala aspekter som

används i olika modeller. Oavsett SKB-modell är de sociala aspekterna ofta sammankopplade och har hela tiden beröringspunkter likväl som det finns motsättningar mellan dem.

Tabell 3-1 Exempel på sociala aspekter som används i olika modeller.

| IAIA (International Association for Impact Assessment)   | Göteborg stads SKA-modell   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Människors livsföring: hur de lever, arbetar, leker och interagerar med varandra på daglig basis.</li> <li>• Människors kultur: deras gemensamma värderingar, övertygelser, tro, seder och språk/dialekter.</li> <li>• Människors samhälle i vilket de lever: dess sammanhållning, stabilitet, karaktär och service/faciliteter.</li> <li>• Det politiska systemet: människors möjlighet att medverka och påverka beslut som berör deras liv, grad av demokrati som råder och de resurser som avsätts för detta ändamål.</li> <li>• Människors miljö: luft- och vattenkvalitet, tillgången till och kvaliteten på mat, avloppssystem, risken för fara, fysisk säkerhet, tillgång och möjlighet till kontroll över resurser.</li> <li>• Människors hälsa och välmående: både fysisk och psykisk hälsa samt högsta möjliga välbefinnande, inte bara frånvaro av sjukdom (såsom WHO definierar hälsa).</li> <li>• Människors personliga rättigheter och rätt till egendom: ekonomisk påverkan, upplevelsen av att missgynnas, kränkning av medborgerliga rättigheter.</li> <li>• Människors rädslor och förhoppningar: upplevelse av säkerhet, farhågor kring gemenskapens/ samhällets framtid, förhoppningar för framtiden och sina barns framtid.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sammanhållen stad</li> <li>• Samspel</li> <li>• Vardagsliv</li> <li>• Identitet</li> <li>• Hälsa och säkerhet</li> </ul>   |
|  | Malmö stads SKA-modell  |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ansvaret för hela staden</li> <li>• Samspel och sammanhang</li> <li>• Vardagsliv</li> <li>• Gröna miljöer</li> <li>• Identitet</li> <li>• Dialog och normer</li> </ul> |

Även om det finns ett växande intresse för sociala aspekter i planeringen och tillämpning av sociala konsekvensbeskrivningar är sociala konsekvensbeskrivningar inte ett helt etablerat och vedertaget begrepp. Vad konsekvensbeskrivningen ska innehålla är därför inte helt givet och hittills har valet av aspekter varit relativt öppet och nära kopplat till projektets/planens förväntade konsekvenser, omfattning och bransch. Infrastrukturprojekt fokuserar i regel på sociala begrepp som tillgänglighet, trygghet, jämställdhet och segregation, medan stadsbyggnadsprojekt i regel influerats av Göteborg stads SKA-modell som fokuserar på aspekter som sammanhållning, samspel, vardagsliv, och identitet. I stadsbyggnadsprojekten beskrivs trygghet och jämställdhet snarare som perspektiv som belyses inom ramen för samtliga aspekter.

Det finns för- och nackdelar med de olika SKB-modellernas sätt att definiera och hantera sociala aspekter. Risken med att endast titta på begrepp som exempelvis trygghet, jämställdhet, och tillgänglighet är att konsekvensbedömningen blir begränsad och att slutsatserna och åtgärderna därför kan bli missvisande. En trygg hållplats innebär inte nödvändigtvis att vägen till/från hållplatsen upplevs som trygg. Därtill är det inte säkert att personer som bor eller vistas i området väljer att resa med mer hållbara färdssätt även om dessa finns tillgängliga, vilket gör att beteendefrågan blir central. Om fokus istället är de

sociala aspekter som Göteborgs stads SKA-modell framhäver stämmer dessa väl överens med dagens mål för en hållbar samhällsutveckling och inkluderar ovanstående begrepp som trygghet och jämställdhet. Däremot saknas den direkta kopplingen till de transportpolitiska målen och vissa sociala aspekter som internationellt sett är viktiga inkluderas inte.

SKB tillämpas även inom större gruvprojekt och vindkraftsprojekt. I dessa branscher har man vänt blickarna utåt och utgått ifrån internationellt definierade sociala aspekter som beskriver effekterna av varje förändring som sker (antingen positiv eller negativ) av människors liv, deras kultur, deras samhälle, deras politiska system, deras omgivning, deras hälsa eller välmående, deras rättigheter till mark och markanvändning samt deras rädslor eller förhoppningar. De sociala aspekter och konsekvenser som tillämpas i de internationella SKB-modellerna är dock omfattande och inte alltid relevanta för den svenska kontexten och/eller den transportpolitiska kontexten.

Vilka sociala aspekter som bör ingå i en social konsekvensbeskrivning bör anpassas till det aktuella projektets/planens förutsättningar. Det är generellt viktigt att sociala aspekter kommer in i infrastrukturplaneringen i ett tidigt skede och finns med som ett förhållningssätt och på ett integrerat sätt genom hela planeringsprocessen. Olika sociala aspekter och konsekvenser behöver också hanteras i olika skeden av infrastrukturplaneringen. Alla frågor är inte relevanta på alla planeringsnivåer. Det viktiga är att försöka identifiera rätt frågor för rätt nivå och föra denna information och eventuella rekommendationer vidare till nästa steg i planeringsprocessen och berörda aktörer. Till exempel kan vissa sociala aspekter och konsekvenser vara relevanta i ett tidigt skede när det diskuteras mellan vilka orter en järnväg exempelvis ska gå, medan valet av antal stationer och vid vilka orter som tåget ska stanna får andra sociala konsekvenser likväl som utformning av de olika stationsområdena. Initialt kan det handla om diskussioner rörande geografisk tillgänglighet, näringslivets transporter och till viss del jämställdhet och kollektivtrafik, frågor på en mer samhällelig och strukturell nivå, medan frågor på individnivå om exempelvis trygghet, barns tillgänglighet och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning får större fokus vid senare planeringsskeden.

Det transportpolitiska målet betonar genom funktionsmålets och hänsynmålets preciseringar olika aspekter med relevans för social hållbarhet. Det handlar om tillgänglighet för män/kvinnor, personer med funktionsnedsättningar och barn. Transportpolitiska målet tar också upp tillgänglighet i olika delar av landet och för olika färdmedel samt jämställdhet, trafiksäkerhet och folkhälsa. Det bör dock poängteras att det finns relevanta sociala aspekter som idag inte hanteras av det transportpolitiska målet, t ex integration och inkludering.

## **Maximera positiva effekter – inte bara minimera negativa**

Fokus i konsekvensbeskrivningar hamnar ofta på att klara av exempelvis vedertagna riktvärden eller gränsvärden vilket i praktiken blir ett fokus på att minimera negativa konsekvenser. Det krävs ett förändrat förhållningssätt i infrastrukturplaneringen där vi även fokuserar på att maximera positiva konsekvenser. Det kan vara lättare att arbeta med de negativa konsekvenserna, möjligen för att vi har lagstiftning och föreskrifter som sätter krav för maxnivåer för buller och vissa luftföroreningar medan andra aspekter (t ex fysisk aktivitet) saknar motsvarande minimikrav. Det ligger också i linje med IAIA:s definition av social konsekvensbeskrivning som betonar att både positiva och negativa sociala konsekvenser (förutsedda och oförutsedda) i förhållande till projekt, planer, policys eller program ska analyseras, granskas och hanteras på ett systematiskt sätt. Positiva konsekvenser av en utveckling maximeras, samtidigt som de negativa elimineras, alternativt reduceras, och då speciellt för de människor som direkt påverkas nu, men också de som kan komma att

påverkas i framtiden. Genom att ta fram tydliga mätindikatorer för både de negativa och positiva konsekvenserna kan detta förhållningssätt främjas – och genom att det finns både kvantitativa och kvalitativa indikatorer för de negativa och positiva konsekvenserna (inte enbart kvalitativa för de positiva och vice versa).

## Direkta, indirekta och kumulativa effekter

Det är viktigt att hantera direkta, indirekta och kumulativa effekter i en konsekvensbeskrivning, dvs. att sätta projektet/planen i ett större sammanhang och inte bara se till effekterna för projektets geografiska och/eller tidsmässiga avgränsning. **Indirekta effekter** uppstår som en följd av projektets direkta effekter eller genom de "möjligheter" projektet ger, t ex förändrade trafikflöden i omgivande vägnät eller bebyggelseutveckling som följer av projektet.

**Kumulativa effekter** uppstår genom samverkan mellan flera olika effekter som uppstår som en följd av projektet, t ex bullereffekt och barriäreffekt, eller samverkan med effekter från andra pågående eller framtida verksamheter och projekt, t ex kan bullereffekter av ett vägprojekt samverka med buller från befintlig eller planerad järnväg.

Direkta och indirekta effekter används också i social konsekvensanalys i stadsplaneringen, men benämns möjligen på annat sätt. I Göteborg stads SKA-modell är de **geografiska analysnivåerna** (byggnad/plats, närmiljö, stadsdel, stad och region) tänkta att påminna om att man i planarbetet hanterar påverkan på de sociala aspekterna på flera nivåer. Varje område eller plats kan bidra till en positiv utveckling inom området såväl som för hela staden – varje del bidrar till en större helhet. När analysen görs kan man välja att använda sig av fler eller färre nivåer. Valet av nivåer styrs av det som inventeras i det tidiga skedet i respektive process och det är viktigt att det framgår varför man valt till eller valt bort någon analysnivå.

Erfarenheterna från MKB är att framförallt de kumulativa effekterna sällan beskrivs. Att enbart behandla varje effekt/konsekvens för sig kan leda till att man får en ofullständig bild av konsekvenserna av projektet/projektet. Det är i arbetet med de indirekta och kumulativa effekterna som man har möjlighet att se helheten och göra en bedömning utifrån långsiktigt hållbar utveckling.

## Befolkningsgrupper i social konsekvensbeskrivning

En del av den sociala hållbarheten handlar om att få till en någorlunda rättvis fördelning av samhällets resurser och vi måste därför aktivt ställa oss frågan vilka grupper som får ta del av olika investeringar. En social konsekvensbeskrivning ska synliggöra de olika grupper som finns i samhället samt systematiskt beskriva de sociala förändringar och konsekvenser som exempelvis ny infrastruktur kan få för respektive grupp. Exempel på olika grupper som kan ingå i en konsekvensbeskrivning visas i Tabell 3-2.

I Storbritanniens tillgänglighetsplanering talar man om grupper som riskerar **social exkludering**. Det transportpolitiska målet betonar också olika grupper, inte minst genom funktionsmålets preciseringar, t ex boende i olika regioner i Sverige (landsbygd resp. tätort), män och kvinnor, personer med funktionsnedsättningar, barn och olika trafikantgrupper (kollektivtrafikresenärer, gående resp. cyklisterna). De grupper som lyfts fram i det transportpolitiska målet, och i Engelbrektsson (2005) baserat på Barnkonventionen och nationella propositioner, innebär dock att hänsyn inte tas till alla grupper som är relevanta när man talar om social hållbarhet. Grupper som riskerar social exkludering, t ex resurssvaga grupper eller personer relevanta ur integrationssynpunkt (t ex invandrargrupper) hanteras inte. Indelningen i Engelbrektsson (2005) är intressant såtillvida att den ger möjlighet till parvisa

jämförelser som tydligt synliggör vilka grupper som *gynnas* resp. *missgynnas* av åtgärd/beslut, t ex kvinnor jämfört med män.

Tabell 3-2 Exempel på befolkningsgrupper som presenteras av olika referenser.

| Socialt exkluderade grupper i Storbritanniens tillgänglighetsplanering (Chapman & Weir, 2008)   | Grupper baserade på Barnkonventionen och nationella propositioner (Engelbrektsson, 2005)  | Diskrimineringsgrunderna (Diskrimineringslag 2008:567)  |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Låginkomsttagare</li> <li>Personer utan tillgång till bil</li> <li>Personer med funktionsnedsättningar</li> <li>Barn och unga</li> <li>Äldre</li> <li>Minoritetsgrupper och invandrargrupper</li> <li>Personer boende på landsbygd/glesbygd</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Barn 0-5</li> <li>Flickor 6-17</li> <li>Pojkar 6-17</li> <li>Kvinnor 18-65</li> <li>Män 18-65</li> <li>Kvinnor 65+</li> <li>Män 65+</li> <li>Personer med funktionsnedsättning (syn, hörsel, rörelse, kognitiva, astma/allergi)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kön</li> <li>Könsöverskridande identitet eller uttryck</li> <li>Etnisk tillhörighet</li> <li>Religion eller annan trosuppfattning</li> <li>Funktionshinder</li> <li>Sexuell läggning</li> <li>Ålder</li> </ul> |

En annan viktig del av den sociala hållbarheten är vårt sociala systems problemlösningskapacitet, det vill säga hur samhället hanterar olika problem och intressen. Olika sociala gruppers involvering i planeringsprocessen är därför grundläggande för att deras förutsättningar, värderingar och prioriteringar ska ligga till grund för det transportsystem vi skapar. **Dialog och samråd** med olika grupper bör därför vara ett grundläggande och kontinuerligt inslag i sociala konsekvensbeskrivningar – och ansträngningar måste göras för att verkligen nå relevanta grupper.

## Miljökonsekvensbeskrivningar

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är lagreglerat genom Miljöbalken. MKB är en av flera konsekvensbeskrivningar som genomförs i ett projekt. En skillnad mot andra konsekvensbeskrivningar är att det för MKB finns lagkrav som reglerar processen och dokumentets innehåll. En bred konsekvensbeskrivning, där MKB är en del, kan sammanfattas och redovisas som en samlad bedömning, vilket ger överblick över projektets samtliga konsekvenser.

Tidigt i MKB-processen görs en avgränsning som innebär att miljöeffekter utan betydelse för projektet och dess omgivning inte utreds mer och inte beskrivs i MKB-dokumentet (förutom att man motiverar avgränsningen). I fokuseringen lyfter man fram de mer väsentliga effekterna och konsekvenserna bland alla som utretts. På så sätt bidrar både avgränsning och fokusering till projektspecifik och ändamålsenlig MKB. Tre viktiga faktorer som påverkar avgränsningen av MKB är (1) projektets karaktär och möjliga effekter, (2) miljön som berörs och (3) effekternas betydelse och behovet av fortsatt utredning.

I MKB är utgångspunkten att projektet ska bidra till de nationella miljömålen, även om avvägningar mellan olika mål alltid behöver göras. För att bli användbara som

bedömningsgrund behöver miljömålen konkretiseras med hänsyn till projektet och områdets miljöförutsättningar. Krav i lagar och förordningar ger uttryck för samhällets värdering av olika intressen och anger vilka nivåer som är godtagbara respektive inte godtagbara för vissa miljökvaliteter. I MKB ska effekterna värderas med hänsyn till relevanta bestämmelser. Det gäller till exempel miljöbalkens hushållningsbestämmelser, skyddade områden och vedertagna riktvärden eller gränsvärden och miljökvalitetsnormer.

MKB har bidragit till att uppnå vissa miljömål, men inte andra. Kravställandet genom lagreglering kan anses vara en bidragande anledning till att MKB faktiskt görs, men tidigare studier visar också på nackdelar. Fokus hamnar dock ofta på själva MKB-dokumentet istället för på miljöpåverkan och på att integrera miljöhänsyn i projekten, dvs. inte på den viktiga MKB-processen. En orsak till detta kan vara de många olika (inte alltid samverkande) lagar som reglerar MKB. Det blir då mer nödvändigt att få rätt på formalia för att dokumentet ska bli godkänt.

Kompetensen hos de som utför MKB är avgörande för resultatet och det kan också finnas en risk i att MKB-utföraren blir låst av rådande praxis. Det finns också en dålig koppling mellan forskning och praktik – forskningen omsätts inte till praxis. MKB-utförarna ges inte anledning att öka sin kompetens eller förändra sitt arbetssätt.

Utvärderingar visar att MKB-utövare tenderar att återanvända sina MKB-mallar vilket gör att beskrivningen inte anpassas till det aktuella projektet full ut. Datamaterial är ofta befintligt. Kostnads- och bekvämlighetsskäl gör att nya inventeringar och datainsamlingar sällan genomförs. MKB påverkas också av vem som tagit fram dem och vilka expertkunskaper denna person har. Risken är att alla frågor och konsekvenser inte blir tillräckligt djupt behandlade.

Kumulativa effekter ska behandlas av MKB, men får inte den behandling som EG-direktiven kräver. Miljöbalken och vägledningarna är vaga på området. Hanteringen av kumulativa effekter försvåras ytterligare när stora projekt delas upp i mindre delar, t ex etappindelning av vägprojekt, framtvingat av framförallt ekonomiska överväganden. Då utvärderas och konsekvensbeskrivs de små efterhand beslutade delarna och inte helheten.

Samråden upplevs överlag som ett positivt inslag, men är placerade för sent i processen för att möjliggöra större påverkan. Allmänheten är också svår att engagera i många frågor och det krävs ytterligare ansträngning för att beakta barn och ungas perspektiv i infrastrukturplaneringen.

Den största utmaningen med MKB är att integrera miljöfrågorna i planerings- och projekteringsprocessen. Miljö ska finnas med som grön tråd i planeringsprocessen, från tidiga strategiska skeden till och med driften av den nya anläggningen. För att miljöfrågorna ska integreras på ett bra sätt krävs att man behandlar rätt frågor i rätt skede och att det är nära samordning och kopplingar mellan processerna och kunskapsöverföring mellan skedena.

## **Hanteringen av sociala aspekter i MKB och erfarenheter från lagreglerade krav på SKB i Norge och Finland**

Länder har valt att hantera krav på social konsekvensbeskrivning olika. Sedan 1994 är *social konsekvensbeskrivning* lagstadgat i Finland liksom bredare *konsekvensutredningar* i Norge. I både Norge och Finland finns lagkrav på att sociala konsekvenser av projekt och planer ska beskrivas. Finland har olika lagstiftning, processer och dokument beroende på om det är projekt eller mer övergripande planering. För projekt beskrivs sociala konsekvenser inom ramen för en MKB och i övergripande planering görs en mer generell konsekvensbedömning.



Norge delar vanligen in konsekvensbedömning i olika teman, t ex transport, kultur, hälsa, rekreation, miljö och samhället generellt. I praktiken är det framför allt ekonomiska och andra kvantifieringar av förändrade förhållanden som utreds och bedöms, medan mer kvalitativa sociala aspekter får mindre utrymme. I båda länderna är det framför allt konsulter som genomför sociala konsekvensbedömningar och det saknas särskild utbildning och omfattande forskning på området.

I Norge och Finland genomförs alltid konsekvensbedömningar av nya projekt/planer, medan detta endast görs i Sverige när betydande miljöpåverkan (med fokus på den biofysiska miljön) anses föreligga. Däremot är Finland och Sverige mer lika varandra avseende på definitionen av sociala konsekvenser med fokus på kvalitativa och sociala aspekter, medan Norge fokuserar mer på kvantitativa och ekonomiska aspekter. Möjligen beror det på större fokus på medborgerlig medverkan och samråd om konsekvensbedömningar i Sverige och Finland.

Att sociala konsekvenser oftare bedöms i Norge och Finland än i Sverige skulle kunna tolkas som lagstiftningens förtjänst. Några utvärderingar som stödjer detta har dock inte hittats. I samband med att EES-avtalet undertecknades av de nordiska länderna och nationell lagstiftning anpassades bland annat till EU:s MKB-direktiv (85/337/EEG), valde Norge och Finland en linje där sociala aspekter tydligare utpekades i regelverken för vad som ska bedömas i samband med nya projekt/planer. Sverige gjorde en annan tolkning av EU-direktivet.

Det betyder inte nödvändigtvis att lagtexten (Miljöbalken) behöver ändras. Ett skäl till att MKB och miljöbedömningar inte fått ett större socialt innehåll i Sverige kan vara att det är Naturvårdsverket som har föreskrivningsrätt vilket lett till att mer ekologiska hållbarhetsdimensioner hamnat i centrum. Miljöbalken skulle kunna tolkas annorlunda och därmed ge sociala aspekter större betydelse. Det finns också beslutade nationella mål, t ex transportpolitiska målet och miljömålet om god bebyggd miljö, som kan vara motiv till att genomföra sociala konsekvensbedömningar.

## **Hälsokonsekvensbedömningar**

Metoden för hälsokonsekvensbedömning (HKB) har arbetas fram av dåvarande Vägverket och Folkhälsoinstitutet. Det finns dock inga lagkrav på att utföra HKB. Uppföljningar visar att var fjärde kommun använder eller utvecklar HKB och att sex av 21 landsting aktivt använder HKB. Senare uppföljningar visar dock på att tillämpningen minskat de senaste åren. Det är möjligt att minskningen är ett resultat av att det inte finns några lagreglerade krav på HKB, men inga utvärderingar har dock hittats som pekat på att så är fallet.

HKB är en process i fem steg: screening, planering, analys, resultat och uppföljning. Det första steget, screening, avgör om en HKB behöver göras eller inte. I en HKB stäms olika alternativs hälsokonsekvenser av gentemot bedömningsfaktorer kopplade till de nationella folkhälsomålen och miljömålen – för olika prioriterade grupper och för befolkningen som helhet.

Utvärderingar visar att det är viktigt att beslut om HKB tas på ledningsnivå för att underlätta samverkan mellan de olika förvaltningar/enheter/sektorer som påverkas av, och kan påverka, hälsokonsekvenserna. HKB kräver lokalkännedom och kunskap om vardagslivet i det studerade området av den som utför bedömningen – annars riskerar man att få HKB med standardformuleringar och som är dåligt förankrad i verkligheten. Den stora fördelen med att utföra HKB är att aktörerna ges möjlighet att systematiskt reflektera över hur beslut/åtgärder

påverkar människors hälsa. Kritiker menar att HKB-processen är "tidskrävande", men man kan också välja att se HKB som en del av en värdefull pedagogisk process.

## Jämställdhetskonnekvensbeskrivningar

Jämställdhet innebär att män och kvinnor ska ha samma makt att forma både samhället och sina egna liv. Det innebär att mäns och kvinnors förutsättningar, värderingar och prioriteringar ska ligga till grund för det transportsystem vi skapar och att de ska väga lika tungt.

Jämställdhetsperspektivet på transportplaneringen är av sådan art att det måste appliceras genom hela planeringsprocessen. Utvärderingar som läggs på i senare skeden av processen kan vara bra "kontrollstationer", men för att påverka agendan krävs att frågan är med från början. Jämställhet är en aspekt av social hållbarhet och de slutsatser som dras i studier inom jämställdhetsområdet bedöms som relativt direkt applicerbara på bedömningen av sociala konsekvenser mer generellt.

Den bedömning som gjorts är att det saknas tillräcklig kompetens för hur jämställdhetsmålet ska appliceras i planeringen. Inblandade aktörer (Trafikverket, regioner/landsting, kommuner och konsulter) bedöms endast förstå ytligt vad jämställdhetsmålet innebär, men inte konsekvenserna av besluten, i infrastrukturplaneringen. En metodöversyn behövs och förslag på beslutsgrindar och andra kontrollfunktioner behöver utvecklas för att säkerställa att mäns och kvinnors förutsättningar och värderingar inkluderas i hela planeringsprocessen – från problemformulering via alternativgenerering till utvärdering/val och fastställande av planer. Det är här lämpligt att skilja på verktyg och metoder som (1) syftar till att styra organisationers arbete utifrån specifika mål eller (2) syftar till att integrera, identifiera och minimera konsekvenserna av projekt/planer på olika intressen. Sociala konsekvensbeskrivningar och jämställdhetskonnekvensbeskrivningar är exempel på det sistnämnda.

I olika skeden av planeringsprocessen på kommunal och nationell nivå ligger tyngdpunkten på olika delmål för den nationella jämställdhetspolitiken. Flera av de nationella jämställdhetsmålen hanteras lämpligen inom åtgärdsvalsstudierna (ÅVS) i samband med problemformuleringen och alternativgenereringen. Det finns alltså ett behov av att utveckla modeller för hur de jämställdhetspolitiska målen kan integreras i ÅVS. Trafikverkets vägledning för ÅVS ger inte idag vägledning i hur jämställdhet ska beaktas.

Internationellt finns flera typer av konsekvensbeskrivningar som kan relateras till bedömning av jämställdhet. Förslag på steg i en social konsekvensbeskrivning anpassad till att fungera för jämställdhetskonnekvensbeskrivningar i transportplaneringen har tagits fram av Faith-Ell & Levin (2012) som också bedömer att sociala konsekvensbeskrivningar är en lämplig metod att tillämpa i åtgärdsvalsstudierna. Stegen innebär följande:

- **Involvera allmänheten** – identifiera och involvera alla grupper som kan tänkas bli påverkade av planen eller projektet. Dessa grupper utgör den främsta informationskällan i konsekvensbedömningen. Både kvinnor och män ingår i gruppen "allmänheten".
- **Analysera påverkade grupper** – identifiera vilka grupper som kan komma att gynnas respektive förlora på förslaget, det vill säga identifiera resursstarka respektive resurssvaga grupper. Både kvinnor och män kan ingå i dessa grupper.
- **Avgränsa bedömningen** – identifiera vilka jämställdhetsaspekter som den föreslagna åtgärden främst kommer att påverka, fokusera inte bara på de aspekter som är "lätta" att arbeta med.

- **Identifiera metoder och antaganden samt definiera bedömningsgrunder** – beskriv hur jämställdhetskonskvensbeskrivningen genomförts, vilka antaganden som har använts samt hur bedömningsgrunderna har definierats.
- **Återkoppla konsekvenserna för jämställdhet i förslagen till transportplanerna** – identifiera problem som kan lösas genom förändringar av planförslaget eller alternativen.
- **Använd personal som har erfarenhet av jämställdhetsarbete** – personer som har tidigare erfarenhet av systematiskt jämställdhetsarbete gör bättre konsekvensbedömningar. Både kvinnor och män kan ha den erfarenheten. Att vara kvinna räknas inte som tidigare erfarenhet.
- **Utveckla uppföljningsprogram** – hantera osäkerheter i bedömningarna genom att föreslå program för uppföljning.

I en konsekvensbeskrivning är det också viktigt att jämställdhets*analys* görs – inte bara beskrivning av könsskillnader. Skillnader kopplade till kön ska inte enbart beskrivas utan måste också analyseras i förhållande till jämställdhetsmål och normer samt identifiera önskade förändringar och lämpliga åtgärder.

Om en modell för jämställdhetskonskvensbeskrivning ska appliceras i infrastrukturplaneringen måste det finnas resurser för att tillämpa modellen. Arbetet måste också genomföras av personer med kompetens inom området jämställdhet och genus inom transportplaneringsområdet.

## **Integrering av social hållbarhet som ett förhållningssätt genom hela planeringsprocessen – och bland alla aktörer**

Hur vi planerar och utformar vårt samhälle och transportsystem styrs av rådande normer för planeringen. I praktiken handlar det om vilka grupper som blir lyssnade på och vilka grupper som får del av samhällets resurser och investeringar. Social hållbarhet bör ses som ett förhållningssätt som behöver integreras i infrastrukturplaneringen, genom hela processen och bland alla som verkar i denna, för att kunna belysa, ifrågasätta och vid behov förändra rådande normer.

Sociala konsekvensbeskrivningar kan inte ses som en kontrollfunktion i infrastrukturplaneringen där konsekvenser för olika grupper stäms av, utan som en integrerad del av processen. SKB-processen bör vara betydelsefullare än det SKB-dokument som processen och olika konsekvenser beskrivs i. Utvärderingar av MKB visar att fokus ofta hamnar på själva MKB-dokumentet istället för på miljöpåverkan och på att integrera miljöhänsyn i projekten, dvs. inte på den viktiga MKB-processen.

Den största utmaningen för såväl MKB som SKB är att integrera miljöfrågorna (respektive de sociala hållbarhetsfrågorna) i planerings- och projekteringsprocessen så att dessa frågor finns med som en röd tråd i planeringsprocessen, från tidiga strategiska skeden till och med driften av den nya anläggningen.

## 4 Förslag på möjlig utformning

Med utgångspunkt från kartläggningen av nuvarande kunskaper och erfarenheter från tillämpningen av sociala konsekvensbeskrivningar i Sverige och andra länder, miljökonsekvensbeskrivningar, hälsokonsekvensbedömningar, jämställdhetskonsekvensbeskrivningar och andra liknande arbetssätt (kapitel 3) presenteras nedan ett förslag på hur en social konsekvensbeskrivning skulle kunna utformas för svensk infrastrukturplanering.

### 4.1 Inledande rekommendationer

#### Benämning av SKB

Konsekvensbeskrivningar benämns olika och det är viktigt att välja en benämning som visar vad som avses. Internationellt har processen med social konsekvensbeskrivningar benämnts *social impact assessment*. I Sverige används både begreppen *social konsekvensanalys* och *social konsekvensbeskrivning* – och ibland skiljer man ut *barnkonsekvensanalys*. Miljöbalken reglerar hur man ska göra när man bedömer konsekvenser på miljön för en verksamhet eller åtgärd och benämner arbetsprocessen *miljökonsekvensbedömning* vilket resulterar i dokumentet *miljökonsekvensbeskrivning*. Inom folkhälsoområdet förordar Trafikverket och Folkhälsomyndigheten benämningen *hälsokonsekvensbedömning* (efter engelskans *health impact assessment*).

#### Vår rekommendation:

Arbetsprocessen för SKB rekommenderas benämningen **social konsekvensbedömning** vilket resulterar i ett dokument som kallas **social konsekvensbeskrivning**. Det är i linje med Miljöbalkens reglering av MKB som är den mest utbredda formen av konsekvensbeskrivning.

**Observera att i nedanstående text används även ibland begreppen SKB-processen och SKB-dokumentet för att tydliggöra vad som avses. När både processen och dokumentet avses används samlingsbegreppet SKB.**

### 4.2 Rekommendationer för krav på SKB

#### Ställa krav på SKB i infrastrukturplaneringen

Genom planeringen och utformning av samhället och dess transportsystem påverkas den sociala hållbarheten på många olika sätt och ytterst är detta en fråga om tillgänglighet, jämlikhet och delaktighet för alla. Krav på SKB i infrastrukturplaneringen kan framförallt bidra till att systematisera arbetet med integrering av den sociala dimensionen av hållbar utveckling i infrastrukturplaneringen och med beskrivning av sociala konsekvenser av åtgärder/ beslut. Det skapar även förutsättning för ett mer fullständigt beslutsunderlag för infrastrukturplaneringen som inkluderar sociala konsekvenser. Generellt behöver kompetensen inom infrastrukturplaneringen höjas i frågor som rör social hållbarhet och sociala konsekvenser,

vilket även konstateras i utredningar inom jämställdhet och utvärderingar av MKB. Krav på SKB bidrar sannolikt till att lyfta de sociala frågorna i infrastrukturplaneringen.

Hur vi planerar och utformar transportsystemet styrs av rådande normer och arbetssätt för planeringen och vilka grupper som blir lyssnade på och som får del av samhällets resurser och investeringar. Krav på SKB kan påverka infrastrukturplaneringen på kommunal, regional och nationell nivå. Social hållbarhet bör dock ses som ett förhållnings sätt som behöver integreras i infrastrukturplaneringen, genom hela planeringsprocessen och bland alla som verkar i denna, för att kunna påverka planeringen. Sociala konsekvensbeskrivningar ska ses som en integrerad del av processen och inte enbart som en kontrollfunktion där sociala konsekvenser för olika grupper stäms av.

Sammantaget kan man säga att införandet av krav på SKB i infrastrukturplaneringen bidrar till ökad måluppfyllelse för de transportpolitiska målen, särskilt funktionsmålet och hänsynsmålet (se vidare i avsnitt 5.2). Däremot är det viktigt att komma ihåg att alla aspekter av social hållbarhet inte hanteras av de transportpolitiska målen och inte heller alla grupper som riskerar social exkludering, t ex resurssvaga grupper eller grupper relevanta ur integrationssynpunkt (t ex invandrargrupper) som normalt inkluderas i en SKB.

#### **Vår rekommendation:**

Krav bör ställas på att inkludera SKB i processerna för infrastrukturplaneringen på nationell, regional och kommunal nivå. Sociala aspekter och konsekvenser bör integreras genom hela planeringsprocessen (social konsekvensbedömning) vilket resulterar i ett dokument (social konsekvensbeskrivning).

### **Lagreglering av krav eller inte**

Kraven på MKB är lagreglerade i Miljöbalken och MKB har bidragit till att lyfta miljöfrågorna och till att uppnå vissa miljömål, men inte andra. För hälsokonsekvensbedömningar (HKB) finns inte lagreglerade krav och även om många kommuner och regioner arbetar med HKB så är arbetet inte lika utbrett som för MKB. Mot denna bakgrund finns således anledning att överväga lagreglering av SKB i Sverige.

Det finns exempel på andra länder som lagreglerat SKB. Resultatet från kartläggningen kan dock inte dra några slutsatser för hur lagregleringen av SKB i Finland och Norge har påverkat infrastrukturplaneringen och utfallet av arbetet med social hållbarhet i dessa länder. Länderna kan ha tolkat EG-direktivet olika i lagstiftningen där Norge och Finland lagt större vikt vid sociala frågor än Sverige, men störst skillnad mellan länderna finns troligtvis snarare i praxis.

Lagreglering av krav på SKB medför sannolikt att social konsekvensbeskrivning görs och resulterar i ett SKB-dokument, men att det inte är säkert att det per automatik medför att sociala konsekvenser integreras genom hela planeringsprocessen. Erfarenheterna från MKB är att fokus tenderar att ligga på MKB-dokumentet snarare än på miljöpåverkan och på att integrera miljöhänsyn i projekten, dvs. MKB-processen.

#### **Vår rekommendation:**

Mer omfattande utvärdering bör göras av lagregleringen av konsekvensbedömning i Norge och Finland, och av hur formuleringen av lagkrav och tillämpningen i praxis skiljer sig mellan länderna, som underlag för beslut om eventuell förändring av lagreglering av konsekvensbedömning i Sverige. Krav på SKB i infrastrukturplaneringen kan även ställas genom regleringsbrev till myndigheterna eller på andra sätt som berättigas genom de nationella målen som rör infrastrukturplaneringen (transportpolitiska mål, jämställdhetsmål

folkhälsomål osv.). Det innebär dock att kraven endast gäller Trafikverkets planering på nationell och regional nivå, men i praktiken kan det ändå bli en indirekt påverkan på den kommunala planeringen genom att Trafikverket tydligare driver de sociala hållbarhetsfrågorna. Jämför även med åtgärdsvalsstudierna där många kommuner i dagsläget också gör egna åtgärdsvalsstudier. Inför varje planeringsomgång ger Regeringen även i uppdrag åt Trafikverket att upprätta ett förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet liksom åt länsplaneupprättarna att för respektive län upprätta ett förslag till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (se senaste uppdraget i rskr 2012/13:119) – och i detta uppdrag kan även de sociala aspekterna pekas ut som viktiga att beakta.

## Anpassningsbara krav

Projekt och planer är olika omfattande (tidsmässigt och geografiskt) och olika komplexa, har olika förutsättningar och ger upphov till olika effekter och konsekvenser. Krav på att alla projekt/planer ska göra en fullständig SKB känns orimligt och ineffektivt. Utan viss anpassningsbarhet av kraven riskerar man även att få in SKB-dokument med standard-formuleringar, ofta författade rakt av från kraven och råden, vilket bidrar inte till att påverka planeringen.

Tidigt i MKB-processen görs en avgränsning som innebär att miljöeffekter utan betydelse för projektet och dess omgivning inte utreds mer och inte beskrivs i MKB-dokumentet (förutom att man motiverar avgränsningen). I fokuseringen lyfter man fram de mer väsentliga effekterna och konsekvenserna bland alla som utretts. På så sätt bidrar både avgränsning och fokusering till projektspecifik och ändamålsenlig MKB. Tre viktiga faktorer som påverkar avgränsningen av MKB är (1) projektets karaktär och möjliga effekter, (2) miljön som berörs och (3) effekternas betydelse och behovet av fortsatt utredning.

Även i HKB finns ett inledande steg (screening) som avgör om en HKB behöver göras och hur HKB-processen bör utformas.

### Vår rekommendation:

Kraven på SKB i infrastrukturplaneringen bör vara flexibla i viss utsträckning, t ex kunna anpassas till projektets storlek och förväntade konsekvenser. Generellt föreslås en **beslutsgrind** tidigt i SKB-processen som avgör om SKB behöver göras eller inte beroende på om projektet anses få betydande påverkan på den sociala hållbarheten eller inte – i samband med liknande avgörande för MKB. Se mer om beslutsgrindar i avsnitt 4.3 nedan.

Initialt bör även avgöras hur SKB-processen bör läggas upp och det kan då finnas olika varianter av SKB-process att utgå ifrån, till exempel: **förenklad**, **standard** och **fullständig social konsekvensbedömning**. I en standard-SKB måste bedömning göras av samtliga föreskrivna konsekvenser och för samtliga utpekade grupper, medan en förenklad SKB endast avser ett antal utvalda konsekvenser/grupper. Förenklingen kan även avse kraven på samråd. Fullständig SKB bör göras i vissa mer omfattande/komplexa projekt. SKB-organisationen i en förenklad SKB och standard-SKB kan utgöras av endast en SKB-samordnare, medan en fullständig SKB i regel även bör kräva en organisation med flera experter. Denna avgränsning görs förslagsvis på ett inledande samråd med Länsstyrelsen (se mer om organisationen av SKB-processen i avsnitt 4.3 nedan).

## Samordna/kombinera SKB med andra konsekvensbedömningar

MKB är en av flera konsekvensbedömningar som genomförs i ett projekt – andra konsekvensbedömningar är SKB, BKA, HKB och JKB. En skillnad mot andra är att det för MKB finns lagkrav som reglerar processen och dokumentets innehåll. Om krav på SKB införs i infrastrukturplaneringen finns anledning att överväga en samordning (och i vissa fall kombinerad) av SKB med MKB och andra konsekvensbedömningar.

När det gäller samordning/kombinering med MKB är bedömningen att SKB bör genomföras separat och inte som en integrerad del i miljökonsekvensbeskrivningen. Ett argument är att MKB är redan omfattande i dagsläget och en utvidgning därför bör undvikas. Det finns källor som dessutom menar att en social konsekvensbeskrivning studerar helt andra fenomen och konsekvenser än vad som görs i en MKB och dessa också kan anses representera olika vetenskapsgrenar. Fördelen med att särskilja MKB och SKB är även att det ger möjlighet att fritt anpassa SKB-modellens metoder efter sammanhang och typ av projekt. Däremot kan SKB-processen med fördel genomföras *parallellt* med MKB-processen och på så vis kan också vissa moment i processerna *samordnas*. Till exempel bör samråd och utställelser kunna samordnas.

Jämställdhetskonsekvenser och delar av hälsokonsekvenserna (t ex olika gruppers möjlighet till fysisk aktivitet) liksom barnperspektivet kan anses ligga vetenskapligt närmare de sociala konsekvenserna och det bör därmed vara lämpligt att *kombinera* JKB, HKB respektive BKA med SKB. Det finns dock vissa hälsoaspekter som även bör hanteras inom en MKB och det är framförallt hälsokonsekvenserna av miljöpåverkan, t ex utsatthet för luftföroreningar och buller.

Upplägget av konsekvensbedömningen, och om separata/kombinerade bedömningar ska göras, avgörs lämpligen av projektets/planens omfattning och komplexitet, förutsättningar och förväntade konsekvenser. En bred konsekvensbedömning där SKB är en del kan sammanfattas och redovisas som en **samlad konsekvensbeskrivning** vilket ger överblick över projektets samtliga konsekvenser.

### Vår rekommendation:

Samordning av konsekvensbedömningar utifrån miljö, hälsa och sociala aspekter rekommenderas för att på så vis integrera, identifiera och minimera/maximera konsekvenserna av projekt/planer på ett samlat sätt och anpassat till det aktuella projektets/planens omfattning/komplexitet, förutsättningar och förväntade konsekvenser. I regel bör MKB göras separat, men med *samordning* med SKB-processen framförallt när det gäller samråd och utställelser. Barnperspektivet, jämställdhet och folkhälsa är aspekter som bör ingå i en SKB. Det finns dock sannolikt fall där en separat BKA, HKB eller JKB är lämplig. Beslut om konsekvensbedömningens upplägg och avgränsning bör tas i samband med den beslutsgrind som förslås tidigt i processen enligt ”anpassningsbara krav” ovan, men bör också kunna revideras under planeringsprocessens gång om nya förutsättningar uppstår.

## Rekommendationer för införandet av kraven

Det finns många fördelar med att införa krav på SKB i infrastrukturplaneringen. Kraven tar dock sannolikt tid att införa och kräver ett målinriktat och systematiskt arbete från de aktörer som medverkar i införandet. Inte minst förutsätter kraven en kompetensuppbyggnad inom social hållbarhet och sociala konsekvenser hos de olika aktörerna i SKB-processen. Det måste även finnas ekonomiska resurser för att tillämpa social konsekvensbeskrivning på projekt/planer. Det är inte heller helt givet hur kraven på SKB (såväl process som dokument)

ska utformas. Kraven ska också omsättas till råd som integreras i befintliga vägledningar som berörs av sociala konsekvenser, t ex Trafikverkets vägledningar för systemanalyser, ÅVS respektive planlägningsprocessen samt SEB-mallarna, och i nya vägledningar. Det är också viktigt att genom forskningen säkerställa tillräcklig kunskap om sociala konsekvenser med relevans för transportplaneringen för att kontinuerligt kunna förbättra praxis för SKB.

#### **Vår rekommendation:**

Kraven på SKB i infrastrukturplaneringen bör införas **stegvis** där kraven skärps inom exempelvis 5 respektive 10 år beroende på resultatet från utvärderingar. Detta för att säkerställa en uppbyggnad av kompetens inom social hållbarhet och sociala konsekvenser hos alla aktörer i SKB-processen. Eventuellt kan även en första mer begränsad **testverksamhet** prövas där kraven på SKB tillämpas för några projekt eller för en viss region innan fullskalig implementering genomförs. Införandet bör således inkludera utvärderingsplaner för återkoppling till införandestrategi och krav.

## **4.3 Rekommendationer för SKB-processen**

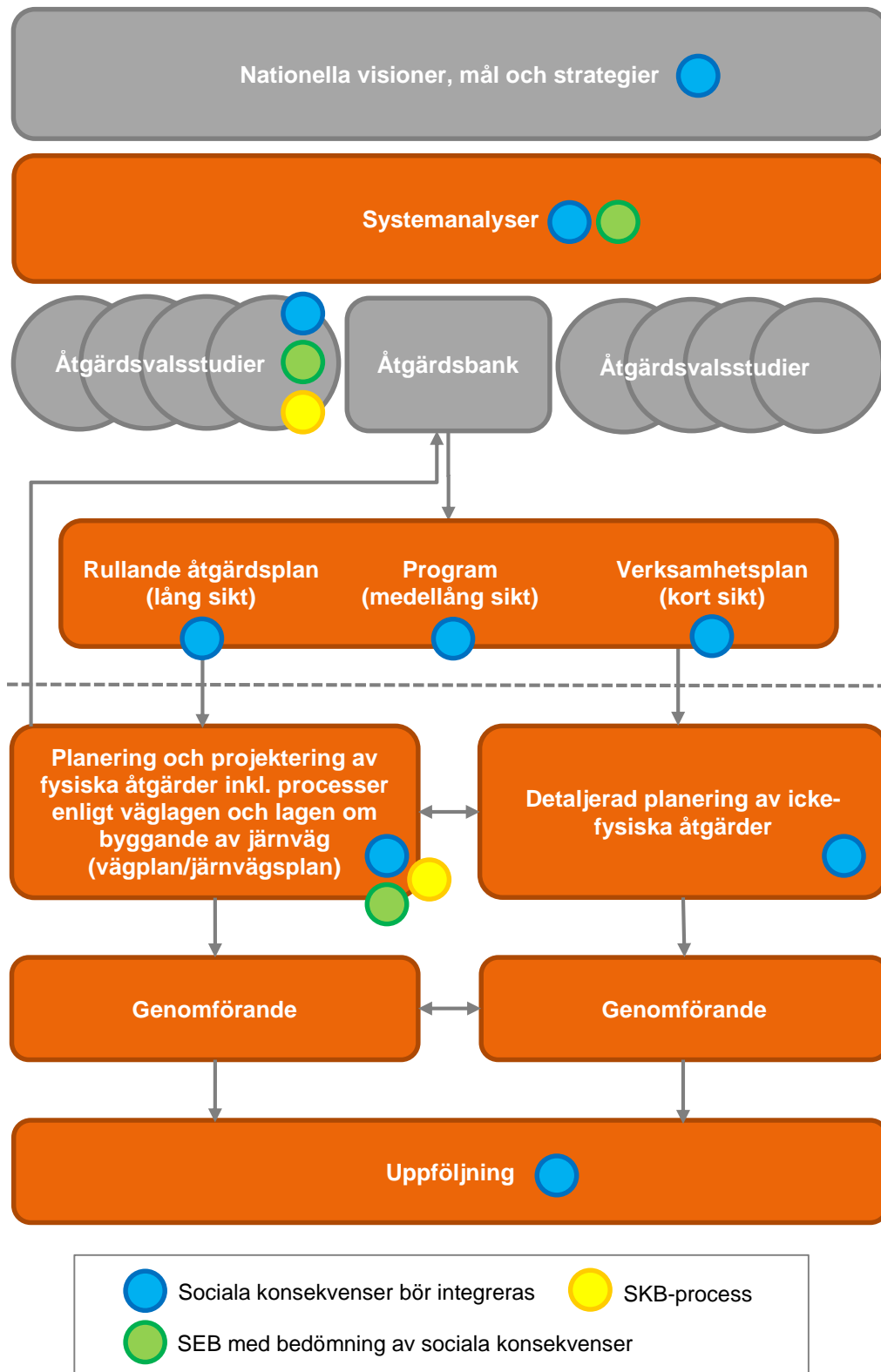
### **Integrering av SKB genom hela infrastrukturplaneringen**

Att inkludera social hållbarhet i infrastrukturplaneringen så att sociala konsekvenser beskrivs och beaktas kräver ett förändrat förhållningssätt som appliceras genom hela planeringsprocessen och bland alla aktörer. Utvärderingar som läggs på i senare skeden av processen kan vara bra "kontrollstationer" men för att påverka agendan krävs att de sociala aspekterna är med från början. SKB-processen (sociala konsekvensbedömningen) bör vara betydelsefullare än det SKB-dokument (sociala konsekvensbeskrivningen) som processen och olika konsekvenser beskrivs i.

Vår bedömning är att en metodöversyn behövs och förslag på beslutsgrindar och andra kontrollfunktioner behöver utvecklas för att säkerställa att social hållbarhet integreras i hela planeringsprocessen – från problemformulering via alternativgenerering till utvärdering/val och fastställande av planer. Det krävs också ekonomiska resurser för att genomföra SKB liksom kompetens inom sociala konsekvenser hos de aktörer som medverkar i SKB-processen (se "Kompetenskrav- och uppbyggnad" nedan).

Ett principiellt förslag på var sociala konsekvenser bör integreras i infrastrukturplaneringen på nationell/regional nivå visas i Figur 4-1. Sociala aspekter och olika gruppers förutsättningar, värderingar och prioriteringar måste beaktas redan i de **regionala systemanalyserna**. Vidare bör sociala aspekter/konsekvenser för olika grupper integreras genom att SKB-processen genomförs som en del av **åtgärdsvalsstudierna**. Åtgärdsvalsstudierna utgör därmed en beslutsgrund för vilka åtgärder som bör implementeras i program. Sociala aspekter/konsekvenser för olika grupper bör också ingå i de **samlade effektbedömningarna** som då blir en kontrollfunktion även för de sociala konsekvenserna av olika objekt/projekt. I **planlägningsprocessen** bör också sociala konsekvenser integreras på motsvarande sätt som miljökonsekvenserna i MKB-processen och med motsvarande beslutsgrindar, vilket resulterar i ett SKB-dokument. Integreringen av social hållbarhet i olika delar/skeden av infrastrukturplaneringen utvecklas och specificeras ytterligare nedan.





Figur 4-1 Översikt för infrastrukturplaneringen på nationell/regional nivå och förslag på var social hållbarhet bör integreras.

### *Integrera social hållbarhet i regionala systemanalyserna*

Sociala aspekter och olika grupperns förutsättningar, värderingar och prioriteringar måste beaktas redan i de regionala systemanalyserna. Det handlar om olika aspekter av social hållbarhet som exempelvis jämställdhet, barnperspektivet, funktionshinderperspektivet, tillgänglighet med kollektivtrafik, gång och cykel. Sociala konsekvenser hanteras i dagsläget endast till viss del inom de regionala systemanalyserna (se avsnitt 2.2) och det finns ett behov av att komplettera metodiken för regionala systemanalyser i exempelvis Vägverket (2008) så att sociala konsekvenser integreras. Strategisk miljöbedömning ingår i arbetet med regionala systemanalyser där miljööverväganden ska identifieras och integreras – denna miljöbedömningsprocess bör även kunna samordnas med en SKB-process. Effekter dokumenteras även i en samlad effektbedömning som då bör inkludera sociala konsekvenser (se mer om SEB nedan).

### *Integrera social hållbarhet i ÅVS*

Åtgärdsvalsstudierna har en viktig funktion i att analysera brister och problem och förutsättningslöst söka efter alternativa lösningar för att finna lämpliga åtgärder för utveckling av transportsystemet. Beslut om fortsatt hantering av problem och brister med eventuella åtgärder läggs i en åtgärdsdatabas (åtgärdsbank) inför upprättande av transportplaner och verksamhetsplanering och senare planering på projektnivå. Även underlaget för beslutet, främst den dokumenterade åtgärdsvalsstudien, läggs i databasen.

Sociala aspekter och konsekvenser för olika grupper bör hanteras i ett tidigt skede av infrastrukturplaneringen och det blir naturligt att integrera dessa aspekter/konsekvenser redan i åtgärdsvalsstudierna i samband med problemformuleringen och alternativgenereringen. Arbetsprocessen för social konsekvensbedömning är lämplig metod att införa i ÅVS där SKB-processen resulterar i ett SKB-dokument (som kan arbetas vidare med i senare skeden – se planlägningsprocessen nedan). Här bör befintliga SKB-modeller (de internationella modellerna, Vägverkets/Banverkets modeller och Göteborg stads SKA-modell – se bilaga 1) bör vara utgångspunkten när SKB-processen utformas. I princip handlar det om följande steg som bör ingå i SKB-processen:

- **Involvera allmänheten** – identifiera och involvera alla grupper som kan tänkas bli påverkade av planen eller projektet. Dessa grupper utgör den främsta informationskällan i konsekvensbedömningen.
- **Analysera påverkade grupper** – identifiera vilka grupper som kan komma att gynnas respektive missgynnas av förslaget, det vill säga identifiera resursstarka respektive resurssvaga grupper (se mer om grupper i avsnitt 4.4).
- **Avgränsa bedömningen** – identifiera vilka sociala aspekter som den föreslagna åtgärden främst kommer att påverka, fokusera inte bara på de aspekter som är "lätta" att arbeta med (se mer om sociala aspekter/konsekvenser och indikatorer i avsnitt 4.4).
- **Identifiera metoder och antaganden samt definiera bedömningsgrunder** – beskriv hur den sociala konsekvensbeskrivningen genomförts, vilka antaganden som har använts samt hur bedömningsgrunderna har definierats.
- **Återkoppla de sociala konsekvenserna i förslagen till transportplanerna** – identifiera problem som kan lösas genom förändringar av planförslaget eller alternativen.
- **Utveckla uppföljningsprogram** – hantera osäkerheter i bedömningarna genom att föreslå program för uppföljning.

Även Trafikverkets vägledning för ÅVS (Trafikverket Publikation 2012:206) bör kompletteras med hur sociala aspekter och konsekvenser ska hanteras. Vägledningen anger att potentiella effekter och konsekvenser av alternativa lösningar ska redovisas i dokumentationen av en ÅVS, men det är i dagsläget ganska vagt uttryckt kring vilka konsekvenser som ska beskrivas (se avsnitt 2.2).

#### *Integrera social hållbarhet i SEB*

Sociala aspekter och konsekvenser för olika grupper bör beskrivas i de samlade effektbedömningarna (SEB). En SEB innehåller tre delar där sociala konsekvenser kan inkluderas i samtliga delar:

- **Fördelningsanalys** utifrån relevanta grupper. I fördelningsanalysen fördelas åtgärdens ekonomiska nyttor (räknat i procent) på olika grupper i samhället, däribland män respektive kvinnor. Det finns dock grupper som inte hanteras inom det transportpolitiska målet men som är relevanta i ett socialt hållbarhetsperspektiv, t ex resurssvaga grupper.
- **Måluppfyllelseanalys** utifrån funktionsmålet/hänsynsmålen. I avsedd mall dokumenteras analysen av hur projektet/planen uppfyller transportpolitiska målet med dess mål/preciseringar. Det finns dock sociala aspekter som inte hanteras inom det transportpolitiska målet men som är relevanta i ett socialt hållbarhetsperspektiv, t ex integrationsaspekter. Det finns även en risk för att projektet/planen inte sätts i ett större sammanhang och att flera mål/preciseringar därmed bedöms som "inte relevanta för det aktuella objektet/projektet". Indirekta och kumulativa effekter dokumenteras sällan på ett tillräckligt sätt i MKB trots föreskrifter i EG-direktiven och detta bör man således också förhålla sig till om krav på SKB införs.
- **Nytto/kostnadsanalys** utifrån relevanta aspekter. Det är möjligt att även värdera aspekter som i dagsläget inte ingår i nytto/kostnadsanalysen i monetära termer, t ex fysisk aktivitet. Det är också möjligt att göra en analys utifrån olika grupper, t ex för män och kvinnor genom att lägga in skillnader mellan kvinnor och män som olika vikter i de samhällsekonomiska kalkylerna.

Den samlade effektbedömningen kan utgöra beslutsunderlag i en kontrollfunktion/beslutsgrind med avseende på bland annat sociala konsekvenser beroende på hur effektbedömningen används. Det är dock inte helt tydligt vilken status och roll SEB har för beslut i planeringsprocessen i dagsläget, men denna utredning konstaterar dock att möjligheten till kontrollfunktion finns genom de samlade effektbedömningarna.

Trafikanalys har granskat Trafikverkets byggstartsförslag för år 2014 och där gjort en bedömning av innehållet i de samlade effektbedömningarna. De bedömer att potentialen i SEB-mallarna inte utnyttjas fullt ut. Upprättarna lämnar korta eller i vissa fall inga kommentarer alls trots att det efterfrågas enligt mallens instruktioner. Slutsatsen är att Trafikverket har en tydlig process och en tydlig kalkylmetod för hur trafikprognoser och samhällsekonomiska kalkyler ska tas fram samt tydliga riktlinjer för när en SEB ska upprättas och revideras, men att rutinerna ännu inte nått fullt ut i organisationen (Trafikanalys, 2014).

#### *Integrera sociala aspekter i planläggningsprocessen*

I planläggningsprocessen för byggande av vägar och järnvägar bör sociala konsekvenser integreras på motsvarande sätt som miljökonsekvenserna i MKB-processen och med motsvarande kontrollfunktioner. Mer exakt precisering av kontrollfunktioner bör dock utredas vidare. SKB-processen resulterar här i ett SKB-dokument som därmed utgör ett beslutsunderlag (SKB-dokument från tidigare skeden, se ÅVS ovan, bör vara en grund).

Arbetsprocessen för social konsekvensbedömning är lämplig metod att införa även i planlägningsprocessen och här föreslås ett principiellt upplägg av SKB-processen såsom presenteras för åtgärdsvalsstudierna ovan. Processerna för SKB respektive MKB kan med fördel samordnas, inte minst vad gäller samråd och utställelser.

#### **Vår rekommendation:**

Sociala aspekter och olika gruppers förutsättningar, värderingar och prioriteringar måste beaktas redan i de regionala systemanalyserna och metodiken i exempelvis Vägverket (2008) bör kompletteras avseende sociala aspekter/konsekvenser.

Sociala aspekter/konsekvenser för olika grupper bör även integreras i åtgärdsvalsstudierna och ett förslag på principiell SKB-process för åtgärdsvalsstudierna presenteras ovan. Trafikverkets vägledning för ÅVS (Trafikverket Publikation 2012:206) bör kompletteras med hur sociala aspekter och konsekvenser ska hanteras, men Trafikanalys rekommenderas även att utvärdera hur arbetet med ÅVS hittills fungerat som underlag för kompletteringen, t ex vilka konsekvenser dokumenteras och för vilka grupper.

De samlade effektbedömningarna har en viktig roll i att även bedöma sociala konsekvenser i infrastrukturplaneringen och i en vidareutveckling av SEB är det önskvärt att mallen för måluppfyllelseanalysen vidareutvecklas så att analys av sociala konsekvenser görs dels med avseende på måluppfyllelse för det aktuella projektet/planen (direkta effekter) och dels för indirekta och kumulativa effekter. Det bör även tydligare framgå vilka grupper som fördelningsanalys ska göras för (se mer om grupper i avsnitt 4.4 nedan). Möjligheten att göra nytto/kostnadskalkyl utifrån olika grupper (t ex män och kvinnor) och för fler aspekter (t ex fysisk aktivitet) bör också övervägas och fortsatt utredas.

I planlägningsprocessen bör sociala konsekvenser integreras på motsvarande sätt som miljökonsekvenserna i MKB-processen och med motsvarande kontrollfunktioner. De båda processerna kan med fördel samordnas, inte minst vad gäller samråd och utställelser (se även "anpassningsbara krav i avsnitt 4.2 ovan). Arbetsprocessen för social konsekvensbedömning som föreslås för ÅVS är lämplig metod att införa även i planlägningsprocessen där SKB-processen resulterar i ett SKB-dokument som därmed utgör ett beslutsunderlag (se nedan för krav på SKB-dokumentet).

### **Krav på vad SKB-dokumentet ska innehålla**

I Miljöbalken anges tydligt vad MKB-dokumentet ska innehålla. Motsvarande krav är rimliga att ställa på innehållet i SKB-dokument, men med anpassning till sociala aspekter/konsekvenser.

#### **Vår rekommendation:**

Baserat på innehållet i MKB-dokumentet föreslås att SKB-dokumentet innehåller följande:

1. en sammanfattning av planens eller projektets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och projekt,
2. en beskrivning av de sociala konsekvenserna (negativa och positiva) av planen/projektet och de sannolika sociala konsekvenserna om planen/projektet inte genomförs ("nollalternativet"),
3. en beskrivning av de sociala konsekvenserna (negativa och positiva) i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,

4. en beskrivning av relevanta befintliga sociala aspekter som har samband med och påverkas av de konsekvenser som planen/programmet medför (indirekta och kumulativa effekter),
5. en beskrivning av hur de transportpolitiska målen, nationella jämställdhetsmålen och andra relevanta övergripande mål beaktas i planen eller programmet,
6. en beskrivning av den betydande påverkan ur ett sociala hållbarhetsperspektiv (negativ och positiv) som kan antas uppkomma med avseende på trygghet och tillförlitlighet, trafiksäkerhet, tillgänglighet, jämlikhet och jämställdhet, delaktighet, integration och inkludering, samt hälsa för relevanta grupper (t ex män/kvinnor, barn och unga, äldre, personer med funktionsnedsättningar, resurssvaga grupper, olika etniska och religiösa grupper) samt det inbördes förhållandet mellan dessa sociala aspekter,
7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativa sociala konsekvenser samt för att förstärka de positiva sociala konsekvenserna,
8. en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,
9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av de betydande sociala konsekvenserna som genomförandet av planen eller programmet medför, och
10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-9

## Organiseringen av SKB-processen

I MKB är Trafikverket, konsulter och Länsstyrelsen de vanligaste aktörerna. Dessa aktörer föreslås även vara huvudaktörerna i SKB-processen med liknande roller/ansvar. Länsstyrelsen granskar i dagsläget redan s.k. "fördjupade konsekvensanalyser" för vindkraftsprojekt och projekt inom gruvindustrin där sociala aspekter ingår. Länsstyrelsen har även jämställdhetssamordnare/granskare. Om krav på SKB införs i infrastrukturplaneringen bör därför Länsstyrelsen kunna agera granskande myndighet. Om även en bredare, samlad konsekvensbedömning tillämpas i infrastrukturplaneringen är det dessutom lämpligt att denna granskande roll innehas av en och samma myndighet. Samtidigt behövs sannolikt organisationen av och kompetensen hos Länsstyrelsen handläggare ses över om Länsstyrelsen ska få denna roll inom SKB.

### Vår rekommendation:

Aktörerna och deras roller/ansvar i SKB-processen bör i princip likna organisationen i MKB. Det innebär att **Trafikverket** (eller kommunerna i den fysiska planeringen enligt PBL) ansvarar för det som står i SKB-dokumentet och för integreringen av sociala aspekter och konsekvenser i projektet/planen samt för alla formella kontakter med myndigheter och andra samrådsparter.

**Länsstyrelsen** föreslås som granskare av SKB-processen/dokumentet. Länsstyrelsen har inledningsvis i SKB-processen en serviceinriktad roll genom att ge råd och vägledning om bland annat avgränsning och innehåll i SKB. Alla synpunkter från Länsstyrelsen bör samordnas av en utsedd handläggare. Efter de inledande samråden får länsstyrelsen en traditionell myndighetsroll.

**SKB-utövaren** är som för MKB sannolikt en konsult men kan även vara myndigheterna själva. Utövaren ansvarar för att innehållet i SKB-dokumentet är välgrundat, transparent (det vill säga att källor och osäkerheter är tydligt redovisade) och objektivt. Utövarens organisation står för bedömningar i SKB utifrån expertrollen. Utövaren driver tillsammans med Trafikverket och Länsstyrelsen SKB-processen, tar fram underlag och kan vara föredragande vid samråd. Utövaren ska slå vakt om sin integritet och arbeta fackmannamässigt efter internationell god SKB-sed.

Det kan för vissa mer omfattande projekt/planer finnas anledning att involvera **experter** från universitet/högskolor och andra forskningsorganisationer i SKB-organisationen (jämför med förenklad/standard/fullständig SKB i avsnitt 4.2 ovan). De internationella modellerna för SKB betonar vikten av att involvera experter i SKB-processen.

Projektorganisationen hos beställare och konsult ska underlätta arbetet med SKB och utvecklingen av projektet. Kompetens inom sociala aspekter och konsekvenser måste finnas med i projektledningen och vid projektmötena (se mer om kompetens i nästa avsnitt). Detta är nödvändigt för att dessa frågor ska vägas in i de beslut som fattas och för att SKB-gruppen ska få kontinuerlig information om vad som händer i projektet.

Den samlade kompetensen i konsultens SKB-grupp och samordningen med den övriga projektgruppen är avgörande för projektets/planens möjlighet att minimera negativa och maximera positiva sociala konsekvenser. Det behövs en person som samordnar SKB-arbetet (SKB-samordnare). SKB-gruppens sammansättning ska anpassas efter de sociala konsekvenser som projektet kan ge upphov till. I mindre projekt kan ofta SKB-samordnaren själv hantera stora delar av SKB-arbetet med stöd från experter inom kritiska områden. I större/komplexa projekt behövs en grupp där experter från flera kompetensområden ingår.

## Kompetenskrav och -uppbyggnad

Tidigare studier har visat att utfallet av MKB- och HKB-processen beror på kompetensen hos utförarna. Inom jämställdhetsområdet konstateras att det saknas tillräckligt med kompetens för hur jämställdhetsmålet ska appliceras i den konkreta planeringen.

Liknande kompetensbehov kan förväntas finnas även inom social hållbarhet och SKB, även om de sociala frågorna har fått allt större uppmärksamhet i planeringen på senare år och alltfler svenska kommuner och myndigheter börjat tillämpa social konsekvensbeskrivning. Det krävs sannolikt även olika kompetenser i olika skeden av planeringsprocessen, t ex för att kunna beskriva samhälls- resp. individuella konsekvenser och konsekvenser på övergripande/strategisk planeringsnivå resp. på mer detaljerad utformningsnivå.

Krav på kompetens inom social hållbarhet bör ställas för de aktörer som medverkar i SKB-processen. Kompetenskraven kan exempelvis innefatta kunskap om förutsättningar, värderingar och prioriteringar hos olika sociala grupper, hur olika aspekter av social hållbarhet påverkas av transportplaneringen, internationell och nationell lagstiftning och mål rörande olika aspekter av sociala hållbarhet samt processen för infrastrukturplaneringen och planläggning av vägar/järnvägar. Kompetenskraven bör också innefatta färdigheter inom framförallt social konsekvensbeskrivning, men även inom väg- och järnvägsprojektering och kartanalys/GIS beroende på sammanhang/omfattning.

Trafikverket har en viktig roll för den långsiktiga kunskaps- och kompetensuppbyggnaden inom social hållbarhet och sociala konsekvenser. Enligt förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket har Trafikverket redan ansvar för att inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen

(2010:900). Även andra myndigheter som Boverket, Folkhälsomyndigheten och Myndigheten för delaktighet, samt SKL, har också en roll för att tillhandahålla kunskapsunderlag inom detta område.

Det behövs även en kunskapsuppbyggnad på akademisk nivå genom landets universitet/högskolor och andra forskningsorganisationer för att inkludera sociala hållbarhetsaspekter på grundutbildningar och för att initiera forskning inom social hållbarhet och sociala konsekvenser som kontinuerligt kan omsättas till och förbättra praxis.

#### **Vår rekommendation:**

Krav på kompetens inom social hållbarhet och sociala konsekvenser bör ställas för de aktörer som medverkar i SKB-processen (se exempel på krav på kunskaper och färdigheter ovan).

Trafikverket och andra myndigheter (till exempel Boverket, Folkhälsomyndigheten och Myndigheten för delaktighet) bör även verka för en långsiktig kunskaps- och kompetensuppbyggnad inom social hållbarhet och social konsekvensbeskrivning. Det kan därför finnas anledning att se över myndigheternas instruktion/regleringsbrev. Medel för forskning om sociala effekter och konsekvenser med koppling till infrastrukturplanering och praxis för social konsekvensbeskrivning bör också säkerställas.

## **Dialog och samråd**

En del av den sociala hållbarheten handlar om vårt sociala systems problemlösningskapacitet, dvs. hur samhället hanterar olika problem och intressen. Olika sociala gruppers involvering i planeringsprocessen är därför grundläggande för att deras förutsättningar, värderingar och prioriteringar ska ligga till grund för det transportsystem vi skapar.

Systematisk och kontinuerlig dialog med och mellan både interna och externa, direkta och indirekta intressenter genom hela SKB-processen är mycket viktigt och ingår som ryggraden i flera av SKB-modellerna, särskilt de internationella. **Intressentanalys** bör göras tidigt i SKB-processen för att identifiera projektets intressenter och denna bör uppdateras kontinuerligt. Baserat på intressentanalysen tas en **kommunikationsplan** fram. Kommunikationsplanen är ett levande dokument som uppdateras kontinuerligt. Den ska säkerställa representativitet, att rätt information fångas in och analyseras, att olika intressentgruppers tankar sammanvägs och att dessa tillsammans lockas till konstruktiv dialog, men också kreativt tänkande för att formulera vägen framåt. En strukturerad dialogprocess öppnar upp också för förankring av projektet/planen. Kommunikationsplanen bör presentera projektets intressentgrupper, vilken information som ska förmedlas till respektive intressentgrupp, metoder för att inhämta kunskap och plan för återkoppling osv.

Samråd inom MKB är reglerat genom Miljöbalken. När projektet inte antas medföra betydande miljöpåverkan ska samråd hållas med berörda länsstyrelser, tillsynsmyndigheter, kommuner, enskilda, ideella föreningar (natur-/miljöskydd) och allmänhet. När projektet antas medföra betydande miljöpåverkan ska dessutom samråd hållas med statliga myndigheter och organisationer. Utvärderingar av MKB-processen visar på brister i samråden, t ex att de kommer alltför sent i processen och att det är svårt att engagera medborgare från olika grupper.

Dialog och samråd ska innebära möjlighet till **kommunikation** (till skillnad från ren information) och metoden måste anpassas till intressentgruppen för att engagera fler än "proffs-tyckarna". **Representativiteten** på samrådsmöten och i annan form av dialog är viktig, t ex bör inget av könen vara representerade av färre än 40 % vid samrådsmöten. Om detta

inte uppnås bör åtgärder vidtas. Numerär representation är dock inte en garanti för att alla grupper kommer till tals och ger sina synpunkter – även interaktionerna på samråden bör analyseras. Man bör även vara uppmärksam på hur inkomna synpunkter tas om hand och arbetas in i projektet/planen efteråt.

Erfarenheter från kommunal fysisk planering visar att ett **informellt samråd i tidigt skede** med Länsstyrelsen har betydelse för vilka frågeställningar och kvaliteter som sedan lyfts i den fortsatta planeringen. Liknande informellt samråd i tidigt skede kan också tillämpas i infrastrukturplaneringen för att säkerställa att sociala aspekter beaktas och analyseras. Mötet kan hållas med Länsstyrelsen (om denna är granskande myndighet). I planeringen på nationell nivå kan ett sådant samråd hållas med en extern referensgrupp med experter.

#### Vår rekommendation

Det bör ställas liknande krav på samråd för SKB som för MKB och samråden inom olika konsekvensbedömningar bör också samordnas. För att säkerställa en systematisk och kontinuerlig dialog med och mellan både interna och externa, direkta och indirekta intressenter i SKB-processen rekommenderas att krav ställs på att en **kommunikationsplan** tas fram med utgångspunkt i en **intressentanalys** i vilken projektets/planens intressenter identifieras.

## 4.4 Rekommendationer för aspekter/grupper

### Sociala aspekter/konsekvenser och indikatorer

För att kunna mäta och påvisa sociala konsekvenser behövs aspekter och till det kopplat indikatorer för att beskriva konsekvenserna. Beroende på vilka sociala aspekter som är relevanta för respektive planeringsskede identifieras initialt i SKB-processen indikatorer som mäts och sedan följs upp. Indikatorer kan antingen ge **kvantitativ eller kvalitativ data**.

Vilka sociala aspekter som bör ingå i en SKB bör anpassas till det aktuella projektets/planens förutsättningar. Det är generellt viktigt att sociala aspekter kommer in i infrastrukturplaneringen i ett tidigt skede och finns med som ett förhållningssätt och på ett integrerat sätt genom hela planeringsprocessen. Olika sociala aspekter och konsekvenser behöver också hanteras i olika skeden av infrastrukturplaneringen. Alla frågor är inte relevanta på alla planeringsnivåer. Det viktiga är att försöka identifiera rätt frågor för rätt nivå och föra denna information och eventuella rekommendationer vidare till nästa steg i planeringsprocessen och berörda aktörer.

I MKB är utgångspunkten att projektet ska bidra till de nationella miljömålen, även om avvägningar mellan olika mål alltid behöver göras. För att bli användbara som bedömningsgrund behöver miljömålen konkretiseras med hänsyn till projektet och områdets miljöförutsättningar. Krav i lagar och förordningar ger uttryck för samhällets värdering av olika intressen och anger vilka nivåer som är godtagbara respektive inte godtagbara för vissa miljökvaliteter. I MKB ska effekterna värderas med hänsyn till relevanta bestämmelser. Det gäller till exempel miljöbalkens hushållningsbestämmelser, skyddade områden och vedertagna riktvärden eller gränsvärden och miljökvalitetsnormer. I HKB stäms alternativ av mot hälsopåverkande faktorer som är kopplade till de nationella folkhälsomålen och miljömålen.

Även målen och preciseringarna för det transportpolitiska funktionsmålet (och hänsynmålen) bör kopplas ihop med sociala aspekter som kan ingå i en sociala konsekvensbeskrivning i infrastrukturplaneringen. Det är dock viktigt att poängtera att det transportpolitiska målet inte



hanterar alla de aspekter som är relevanta för den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Till exempel hanteras inte integration och inkludering. Dessa aspekter kan ändå finnas med i en SKB i infrastrukturplaneringen. Det finns även anledning att vid en framtida översyn av det transportpolitiska målet även inkludera fler sociala aspekter.

Fokus i konsekvensbeskrivningar hamnar ofta på att klara av exempelvis vedertagna riktvärden eller gränsvärden. Det innebär att vi arbetar med att minimera de negativa konsekvenserna, möjligen för att vi har lagstiftning och föreskrifter som sätter krav för maxnivåer för buller och vissa luftföroreningar medan andra aspekter (t ex fysisk aktivitet) saknar motsvarande minimikrav. Det krävs således ett förändrat förhållningssätt i infrastrukturplaneringen där vi går från att minimera negativa konsekvenser till att även **maximera positiva konsekvenser**. Det ligger också i linje med IAIA:s definition av SKB som betonar både positiva och negativa sociala konsekvenser. De positiva konsekvenserna av en utveckling maximeras, samtidigt som de negativa elimineras, alternativt reduceras, och då speciellt för de människor som direkt påverkas nu, men också kan komma att påverkas i framtiden. Genom att ta fram tydliga mätindikatorer för både de negativa och positiva konsekvenserna kan detta förhållningssätt främjas – och genom att det finns både kvantitativa och kvalitativa indikatorer för de negativa och positiva konsekvenserna (inte enbart kvalitativa för de positiva och vice versa).

I tabellerna nedan presenteras en första principiell ansats till att koppla samman preciseringarna i det transportpolitiska funktions- respektive hänsynsmålet med de sociala aspekter som definierats av IAIA (International Association for Impact Assessment) – samt en översikt för i vilka skeden av planeringsprocessen på kommunal respektive nationell/regional nivå som de olika sociala aspekterna/konsekvenserna bör hanteras.

**Tabell 4-1 Kopplingen mellan preciseringarna i det transportpolitiska funktions- och hänsynsmålet till de olika sociala aspekterna definierade av IAIA. Punkt anger att det finns en påverkan på en viss social aspekt genom preciseringarna.**

| Preciseringar i transportpolitiska målen  | Sociala aspekter definierade av IAIA |                   |                     |                        |                  |                                |   |                                      |
|---|--------------------------------------|-------------------|---------------------|------------------------|------------------|--------------------------------|---|--------------------------------------|
|   | Människors livsföring                | Människors kultur | Människors samhälle | Det politiska systemet | Människors miljö | Människors hälsa och välmående | Människors personliga rättigheter och rätt till egendom | Människors rådslor och förhoppningar |
| <b>Funktionsmålet</b>   |                                      |                   |                     |                        |                  |                                |   |                                      |
| Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.                 | •                                    | •                 | •                   | •                      |                  | •                              | •   | •                                    |
| Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften | •                                    |                   | •                   |                        | •                | •                              |   |                                      |
| Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.            | •                                    |                   | •                   | •                      |                  | •                              | •   |                                      |

| Preciseringar i transportpolitiska målen   | Sociala aspekter definierade av IAIA |                   |                     |                        |                  |                                |   |                                      |
|--|--------------------------------------|-------------------|---------------------|------------------------|------------------|--------------------------------|---|--------------------------------------|
|  | Människors livsföring                | Människors kultur | Människors samhälle | Det politiska systemet | Människors miljö | Människors hälsa och välmående | Människors personliga rättigheter och rätt till egendom | Människors rådslor och förhoppningar |
| Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.  | •                                    |                   | •                   | •                      |                  |                                | •   | •                                    |
| Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.   | •                                    |                   | •                   | •                      |                  | •                              | •   | •                                    |
| Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet, och vistas i trafikmiljöer, ökar.   | •                                    |                   | •                   | •                      |                  | •                              | •   | •                                    |
| Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.  | •                                    |                   | •                   |                        | •                | •                              |   |                                      |
| <b>Hänsynsmålet</b>  |                                      |                   |                     |                        |                  |                                |   |                                      |
| Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020   |                                      |                   |                     |                        | •                |                                |   | •                                    |
| Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet minskar fortlöpande.  |                                      |                   |                     |                        | •                |                                |   | •                                    |
| Transportsektorn bidrar till att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.  |                                      |                   |                     |                        | •                | •                              |   |                                      |
| Transportsektorn bidrar till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljökvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål. |                                      |                   |                     |                        | •                | •                              |   |                                      |
| <b>Övriga sociala aspekter (inte inkluderade i transportpolitiska mål)</b>   |                                      |                   |                     |                        |                  |                                |   |                                      |
| Integration och inkludering av olika grupper i samhället   | •                                    | •                 | •                   | •                      |                  | •                              | •   | •                                    |

**Tabell 4-2** I vilka skeden av planeringsprocessen på kommunal respektive nationell/regional nivå som olika sociala aspekter/konsekvenser bör hanteras. Storleken på cirklarna är proportionella mot var tyngdpunkten läggs i de olika planeringsskedena.

| Sociala aspekter/konsekvenser  | Översiktsplan |     | Planprogram<br>Utformning av<br>lokaliserings-<br>alternativ | Detaljplan<br>Vägplan/<br>järnvägsplan |
|--|---------------|-----|--|--|
|  | Systemanalys  | ÅVS |  |  |
| <b>Människors livsföring:</b> hur de lever, arbetar, leker och interagerar med varandra på daglig basis.   | ●             | ●   | ●  | ●                                      |
| <b>Människors kultur:</b> deras gemensamma värderingar, övertygelser, tro, seder och språk/dialekter.  | ●             | ●   | ●  | ●                                      |
| <b>Människors samhälle i vilket de lever:</b> dess sammanhållning, stabilitet, karaktär och service/faciliteter.   | ●             | ●   | ●  | ●                                      |
| <b>Det politiska systemet:</b> människors möjlighet att medverka och påverka beslut som berör deras liv, grad av demokrati som råder och de resurser som avsätts för detta ändamål.            | ●             | ●   | ●  | ●                                      |
| <b>Människors miljö:</b> luft- och vattenkvalitet, tillgången till och kvaliteten på mat, avloppssystem, risken för fara, fysisk säkerhet, tillgång och möjlighet till kontroll över resurser. | ●             | ●   | ●  | ●                                      |
| <b>Människors hälsa och välmående:</b> både fysisk och psykisk hälsa samt högsta möjliga välbefinnande, inte bara frånvaro av sjukdom (såsom WHO definierar hälsa).                            | ●             | ●   | ●  | ●                                      |
| <b>Människors personliga rättigheter och rätt till egendom:</b> ekonomisk påverkan, upplevelsen av att missgynnas, kränkning av medborgerliga rättigheter.                                     | ●             | ●   | ●  | ●                                      |
| <b>Människors rädslor och förhoppningar:</b> upplevelse av säkerhet, farhågor kring gemenskapens/ samhällets framtid, förhoppningar för framtiden och sina barns framtid.                      | ●             | ●   | ●  | ●                                      |

### Vår rekommendation:

Preciseringarna för det transportpolitiska funktionsmålet (och hänsynmålen) bör kopplas ihop med sociala aspekter/konsekvenser och mätindikatorer som kan ingå i en SKB i infrastrukturplaneringen. En kombination av kvantitativa och kvalitativa mätindikatorer rekommenderas för en bredd och djup i resultatet – och för såväl negativa som positiva konsekvenser. Utöver sådant som ingår i preciseringarna bör även förslag ges på ytterligare relevanta sociala aspekter/konsekvenser för en SKB, t ex integration och inkludering. En framtida översyn av preciseringarna kan överväga att även inkludera dessa aspekter.

Det är viktigt att identifiera sociala aspekter/konsekvenser som tillåter att SKB-processen både belyser övergripande sociala samhälleliga konsekvenser som knyter an till det övergripande transportpolitiska målet och en hållbar stads- och samhällsutveckling överlag, samtidigt som det ger utrymme för att se till individuella sociala konsekvenser där den enskilde medborgaren sätts i centrum. Därmed inte sagt att alla sociala aspekter/konsekvenser är relevanta att belysa i alla projekt och på alla nivåer, utan det måste vara en avvägning för varje enskilt projekt. Ovan presenteras en första principiell ansats till sociala aspekter/konsekvenser för en SKB för infrastrukturplaneringen, men det krävs ytterligare utredning för att landa i ett slutligt förslag för implementering.

### Direkta, indirekta och kumulativa effekter

Det är viktigt att hantera direkta, indirekta och kumulativa effekter i en konsekvensbeskrivning, dvs. att sätta projektet/planen i ett större sammanhang och inte bara se till effekterna för projektets geografiska och/eller tidsmässiga avgränsning. **Indirekta effekter** uppstår som en följd av projektets direkta effekter eller genom de "möjligheter" projektet ger, t ex förändrade trafikflöden i omgivande vägnät eller bebyggelseutveckling som följer av projektet.

**Kumulativa effekter** uppstår genom samverkan mellan flera olika effekter som uppstår som en följd av projektet, t ex bullereffekt och barriäreffekt, eller samverkan med effekter från andra historiska, pågående eller framtida verksamheter och projekt, t ex kan bullereffekter av ett vägprojekt samverka med buller från befintlig eller planerad järnväg.

Direkta och indirekta effekter används också i social konsekvensanalys i stadsplaneringen, men benämns möjligen på annat sätt. I Göteborg stads SKA-modell är de **geografiska analysnivåerna** (byggnad/plats, närmiljö, stadsdel, stad och region) tänkta att påminna om att man i planarbetet hanterar påverkan på de sociala aspekterna på flera nivåer. Varje område eller plats kan bidra till en positiv utveckling inom området såväl som för hela staden – varje del bidrar till en större helhet. När analysen görs kan man välja att använda sig av fler eller färre nivåer. Valet av nivåer kan göras baserat på inventering i tidigt skede i SKB-processen och det är viktigt att det framgår varför man valt (och valt bort) någon analysnivå.

Erfarenheterna från MKB är att framförallt de kumulativa effekterna sällan beskrivs. Att enbart behandla varje effekt/konsekvens för sig kan leda till att man får en ofullständig bild av konsekvenserna av projektet/projektet. Det är i arbetet med de indirekta och kumulativa effekterna som man har möjlighet att se helheten och göra en bedömning utifrån långsiktigt hållbar utveckling.

### Vår rekommendation:

Verktyg och modeller för SKB i infrastrukturplaneringen måste aktivt stödja att direkta, indirekta och kumulativa effekter av projekt/planer beskrivs i en SKB, även på olika geografiska skalnivåer och över tid. Krav och råd i handböcker, liksom mallarna för SEB, bör ge konkret vägledning i beskrivningen av direkta, indirekta och kumulativa effekter.

## Befolkningsgrupper

En SKB ska synliggöra de olika grupper som finns i samhället och systematiskt beskriva de sociala förändringar och konsekvenser som exempelvis ny infrastruktur kan få för respektive grupp.

Valet av befolkningsgrupper som ska ingå i SKB bör anpassas till projektets/planens fokus. Det blir ofta övermäktigt att inom ett projekt/plan hantera samtliga befolkningsgrupper och en medveten prioritering bör därför göras.

Intressenter (där medborgare ingår) bör identifieras i initialskedet av SKB-processen. Intressentanalysen bör dock uppdateras efter behov då den riskerar att bli inaktuell över en längre tidsperiod och allteftersom projektets/objektets fokus utkristalliseras.

Det är viktigt att se till konsekvenser bortom de som vanligen hanteras i infrastrukturplaneringen, t ex konsekvenser för pendlare av projekt som syftar till att skapa ökad möjligheter till arbete/utbildning. Ofta är det mer resursstarka grupper som inkluderas medan resurssvaga grupper riskerar att negligeras.

Det transportpolitiska målet hanterar inte alla de grupper som är relevanta för den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Till exempel nämns inte grupper relevanta ur integrations- och inkluderingssynpunkt, t ex invandrargrupper och resurssvaga grupper. Det kan således finnas anledning att vid en framtida översyn av transportpolitiska målet inkludera fler grupper.

I en konsekvensbeskrivning är det ofta också intressant att ställa olika grupper mot varandra i en parvis jämförelse, till exempel kvinnor resp. män eller personer med tillgång till bil resp. personer utan tillgång till bil, för att synliggöra vilka grupper som *gynnas* och *missgynnas* av en åtgärd/beslut.

### **Vår rekommendation:**

Grupper som kan ingå i en SKB i infrastrukturplaneringen bör definieras utifrån det transportpolitiska funktionsmålets (och hänsynmålens) preciseringar. Utöver grupper som ingår i nuvarande preciseringarna bör även förslag ges på ytterligare relevanta grupper för en SKB, t ex invandrargrupper och resurssvaga grupper. En framtida översyn av preciseringarna kan överväga att även inkludera dessa grupper.

# 5 Analys

## 5.1 För- och nackdelar

Tabell 5-1 visar resultatet från en SWOT-analys av införandet av krav på SKB i infrastrukturplaneringen. Det finns till övervägande del stora fördelar (styrkor och möjligheter), men även några nackdelar (svagheter och hot) som bör övervägas och hanteras.

Tabell 5-1 För- och nackdelar med krav på SKB i infrastrukturplaneringen – resultat från SWOT-analys

| Styrkor  | Svagheter   |
|--|---|
| <p>Bidrar till att systematisera arbetet med att identifiera, beskriva och integrera sociala aspekter och konsekvenser i infrastrukturplaneringen.</p> <p>Skapar förutsättning för ett mer fullständigt beslutsunderlag för infrastrukturplaneringen som inkluderar sociala konsekvenser.</p> <p>Bidrar till att belysa, ifrågasätta och vid behov förändra rådande normer och arbetssätt för infrastrukturplaneringen.</p> <p>Bidrar till ökad kompetens inom infrastrukturplaneringen i frågor som rör social hållbarhet och sociala konsekvenser.</p> <p>Bidrar till en mer rättvis fördelning av samhällets resurser och investeringar genom att förutsättningar, värderingar och prioriteringar för fler grupper uppmärksammas.</p> <p>Bidrar till ökad involvering av fler grupper i planeringen och därmed till ökad delaktighet och till att öka samhällets problemlösningskapacitet.</p> <p>Förväntas bidra till ökad måluppfyllelse för de transportpolitiska målen, särskilt funktionsmålet och hänsynmålet (se nedan).</p> | <p>Resurs- och tidskrävande.</p> <p>Gör planeringsprocessen mer komplex.</p>  |
| Möjligheter  | Hot   |
| <p>Främjas av ett växande intresse i landet inom både politiken och på tjänstemannanivå för sociala hållbarhetsfrågor inom stads- och transportplaneringen och därmed även av en ökande kunskap kring dessa frågor.</p> <p>Metoden för SKB är en internationellt etablerad metod som tillämpats i cirka 40 år och under de senaste fem åren har SKB börjat tillämpas av allt fler aktörer i Sverige. Det har därför börjat byggas upp en kunskap i landet kring vad metoden innebär i en svensk kontext.</p> <p>SKB-processen har stora likheter med MKB som redan idag tillämpas i infrastrukturprojekt vilket innebär att det redan finns en etablerad planeringsprocess som är anpassad till processtegen i en SKB.</p>   | <p>Bristande kompetens inom infrastrukturplaneringen i frågor som rör social hållbarhet och sociala konsekvenser.</p> <p>Det saknas övergripande forskning om social hållbarhet och sociala konsekvenser rörande stads- och transportplaneringen och därmed finns en risk för att praxis inte kan upprätthålla hög kvalitet/nivå.</p> |

## 5.2 Möjlighet att nå transportpolitiska målet

Sammantaget kan införandet av krav på SKB i infrastrukturplaneringen bidra till ökad måluppfyllelse för de transportpolitiska målen. Det är dock viktigt att komma ihåg att alla aspekter av social hållbarhet inte hanteras av de transportpolitiska målen och inte heller alla grupper som riskerar social exkludering, t ex resurssvaga grupper eller grupper relevanta ur integrationssynpunkt (t ex invandrargrupper).

### Övergripande målet

Införandet av krav på SKB i infrastrukturplaneringen kan bidra till ökad måluppfyllelse för det övergripande målet. Det övergripande målet för transportpolitiken innebär att en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet ska säkerställas. Social hållbarhet är en av de tre hållbarhetsdimensionerna. Krav på SKB i infrastrukturplaneringen bidrar sannolikt till att sociala konsekvenser i större utsträckning än idag integreras, beskrivs och beaktas i infrastrukturplaneringen och därmed till en mer långsiktigt hållbar transportförsörjning ur ett socialt perspektiv. Huruvida det också innebär en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning styrs av hur vi definierar och avgränsar de samhällsekonomiska kalkylmodellerna. Välgrundade investeringar i transportsystemet ur ett socialt hållbarhetsperspektiv kan dock betraktas som sociala investeringar som minskar risken för social exkludering och på längre sikt bidrar till minskade kostnader i andra delar av transportsektorn och i andra sektorer i samhället.

### Funktionsmålet

Funktionsmålet innebär att "Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.". Införandet av krav på SKB i infrastrukturplaneringen kan bidra till ökad måluppfyllelse för samtliga av funktionsmålet preciserings (se Tabell 5-2). För näringslivets transporter och internationell konkurrenskraft är det dock svårare att bedöma möjligheten, men där finns sannolikt en viss möjlighet beroende på vilket del av näringslivet som avses.

Tabell 5-2 Möjlighet att uppnå funktionsmålet preciserings genom krav på SKB i infrastrukturplaneringen.

| Precisering   | Möjlighet att uppnå precisering genom SKB   |                      |
|---|---|----------------------|
| Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet. | Trygghet är en central aspekt i den sociala hållbarheten. Det är samtidigt viktigt att beakta och beskriva trygghet för olika grupper i en SKB. Även tillförlitlighet kan anses vara en trygghetsaspekt för vissa grupper. Olika aspekter av trygghet bör beaktas i olika skeden av planeringsprocessen, men framförallt handlar det om detaljutformning i senare skeden. Tillförlitlighet kan vara en fråga för tidigare skeden. | <b>God möjlighet</b> |

|   |  |                                    |
|---|--|------------------------------------|
| <p>Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften</p>        | <p>Beroende på vilken nivå/sektor av näringslivet som avses finns sannolikt en viss möjlighet att uppnå denna precisering genom ökat fokus på sociala aspekter i infrastrukturplaneringen. Det kan finnas kopplingar mellan sociala hållbarhetsaspekter och tillgängligheten inom exempelvis besöksnäringen/turistsektorn och för exempelvis småföretagare och företag som drivs av personer från vissa grupper.</p>   | <p><b>Viss/liten möjlighet</b></p> |
| <p>Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.</p>                   | <p>Konsekvenser för medborgare i olika regioner i landet (och på landsbygd resp. i städer) bör beaktas och beskrivas i en SKB. Det finns i regel god tillgång till statistikunderlag och annan data som möjliggör konsekvensbeskrivning (och analys) baserat var man bor.</p>  | <p><b>God möjlighet</b></p>        |
| <p>Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.</p>    | <p>Jämställdhet mellan kvinnor och män ingår som en central aspekt i social hållbarhet. Kvinnor resp. män är grupper som bör beaktas och beskrivas i en SKB. Det finns i regel god tillgång till statistikunderlag och annan data som möjliggör konsekvensbeskrivning (och analys) baserat på kön och jämställdhet. Det är viktigt att vara medveten om kvinnors resp. mäns förutsättningar, värderingar och prioriteringar som utgångspunkt i planeringen och att olika aspekter bör beaktas i olika skeden av planeringsprocessen.</p>   | <p><b>God möjlighet</b></p>        |
| <p>Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.</p>                   | <p>Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar är en central aspekt i den sociala hållbarheten. Utvecklingen för denna precisering har dessutom varit positivt de senaste åren enligt Trafikanalys måluppföljning. Samtidigt finns det mer att göra för att förbättra tillgängligheten för denna grupp, särskilt i offentliga utemiljöer och trafikmiljöer som kommunerna ansvarar för (ingår dock inte i Trafikanalys måluppföljning).</p> <p>Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar bör beaktas och beskrivas i en SKB. Det är viktigt att vara medveten om behoven och förutsättningarna för olika funktionshindersgrupper som utgångspunkt i planeringen. Olika aspekter av tillgänglighet bör beaktas i olika skeden av planeringsprocessen. Ofta handlar det om detaljutformning i senare skeden, men även olika alternativ på lokalisering av exempelvis hållplatser och stationer, linjedragningar och fordonsalternativ kan analyseras.</p>  | <p><b>God möjlighet</b></p>        |
| <p>Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet, och vistas i trafikmiljöer, ökar.</p> | <p>Barn och ungas perspektiv ingår som en central aspekt i social hållbarhet och som bör beaktas och beskrivas i en SKB. Ibland kan det också vara lämpligt att särskilt fokuseras i en BKA. Det finns i regel god tillgång till statistikunderlag och annan data som möjliggör konsekvensbeskrivning (och analys) utifrån ålder, dock inte alltid för de allra yngsta barnen. Det är viktigt att vara medveten om barn och ungas förutsättningar, värderingar och prioriteringar som utgångspunkt i planeringen och att olika aspekter bör beaktas i olika skeden av planeringsprocessen.</p>   | <p><b>God möjlighet</b></p>        |
| <p>Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.</p>                                  | <p>Kollektivtrafik, gång och cykel är att betrakta som mer socialt hållbara färdssätt genom att de är tillgängliga för fler människor (även personer utan tillgång till bil) och att de bidrar till tryggare, säkrare, attraktivare och socialare stads- och trafikmiljöer. Denna precisering kan dessutom anses samverka med några av ovanstående, t ex att förbättra förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel gynnar barn och unga, äldre, personer med funktionsnedsättningar och kvinnor.</p> <p>Konsekvenser för kollektivtrafikresenärer, gående resp. cyklist (i jämförelse med varandra och med bilister) kan ingå i en SKB. Det finns i regel god tillgång till statistikunderlag och annan data som möjliggör konsekvensbeskrivning (och analys) utifrån färdssätt. Det är viktigt att vara medveten om att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel bör beaktas genom hela av planeringsprocessen då olika aspekter kan påverkas i olika skeden av processen.</p> | <p><b>God möjlighet</b></p>        |



## Hänsynsmålet

Hänsynsmålet innebär att "Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa uppnås." Införande av krav på SKB i infrastrukturplaneringen kan bidra till ökad måluppfyllelse för framförallt den precisering som rör antalet omkomna i vägtransportområdet. För de två preciseringarna rörande begränsad klimatpåverkan och folkhälsa bedöms en liten/god påverkan, se Tabell 5-3.

**Tabell 5-3** Möjlighet att uppnå hänsynsmålets preciseringar genom krav på SKB i infrastrukturplaneringen.

| Precisering  | Möjlighet att uppnå precisering genom SKB   |                              |
|--|---|------------------------------|
| Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020   | Trafiksäkerhet är en aspekt av social hållbarhet. Här finns sannolikt samverkan med flera av preciseringarna inom funktionsmålet. Genom att arbeta för bättre trafiksäkerhet skapas också bättre förutsättningar för att välja kollektivtrafik, gång och cykel – och genom att fler väljer dessa färdssätt istället för bil ökar också trafiksäkerheten. Barn och äldre är grupper som är särskilt utsatta för olycks- och skaderisker i trafiken och är därmed grupper som gynnas av satsningar på ökad trafiksäkerhet. Barn och ungas perspektiv är en viktig aspekt i SKB och genom ökat fokus på denna grupp i planeringen följer också krav på bättre trafiksäkerhet. Även äldre bör uppmärksammas i en SKB. Analyser av konsekvenser utifrån färdssätt är också relevant då färdssätt då framförallt cyklisterna står för en stor andel av antalet allvarligt skadade trafikanter. Ur ett socialt hållbarhetsperspektiv bör också singelolyckor bland gående vara relevant, även om det inte ingår i den nationella måluppföljningen. | <b>God möjlighet</b>         |
| Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåttrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.   | -   | <b>Ingen/liten möjlighet</b> |
| Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet minskar fortlöpande.  | Liksom för trafiksäkerhet i vägtransportområdet finns sannolikt en viss möjlighet att påverka antalet omkomna inom järnvägstransportområdet genom att trafiksäkerhet är en del av SKB för infrastrukturplaneringen. Det kan exempelvis handla om säkra perronger och möjligheter att korsa spår på ett säkert sätt, men också om arbete för att förebygga suicid.   | <b>Viss/liten möjlighet</b>  |
| Antalet omkomna och allvarligt skadade inom luftfartsområdet minskar fortlöpande.  | -   | <b>Ingen/liten möjlighet</b> |
| Transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. | Påverkas indirekt genom samverkan med flera av preciseringarna inom funktionsmålet, framförallt minskad klimatpåverkan genom bättre förutsättningar att välja kollektivtrafik, gång och cykel. Barns, äldres och kvinnors resande medför mindre klimatpåverkan än exempelvis mäns resande. Genom att dessa grupper beaktas och beskrivs i SKB kan beslut och investeringar i infrastrukturplaneringen styras mer efter dessa gruppers resefterfrågan.   | <b>Liten/god möjlighet</b>   |

|  |   |                                       |
|--|---|---------------------------------------|
| <p>Transportsektorn bidrar till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljö kvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.</p> | <p>Folkhälsa berörs i en av hänsynsmålets preciseringar och är också en central aspekt av den sociala hållbarheten. Beroende på om hälsoaspekterna ingår i en SKB, eller hanteras separat i en HKB, finns därmed också möjlighet att påverka denna precisering.</p> | <p><b>Liten/god<br/>möjlighet</b></p> |
|--|---|---------------------------------------|



## 6 Referenslista

- Arkander E (2014). Betydelsen av social konsekvensbeskrivning – Att sja om en hållbar framtid, Uppsats 15 p, SLU, Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap, <http://stud.epsilon.slu.se>
- ASEK (2014). Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5.1, Kapitel 19 Fördelningseffekter och jämställdhet. Version 2014-04-01.
- Banverket (2007). Social konsekvensbeskrivning tillhörande järnvägsutredning; Dubbelspår Västkustbanan delen Ängelholm-Maria. Tyréns Kristianstad.
- Barnombudsmannen (2015). Arbetsprocess för Barnkonsekvensanalys. Hämtad på: [www.http://www.barnombudsmannen.se/Global/Publikationer/Faktablad/Faktablad2\\_uppna11.pdf](http://www.barnombudsmannen.se/Global/Publikationer/Faktablad/Faktablad2_uppna11.pdf) (2015-03-19)
- Barrow, C.J. (2000). Social Impact Assessment: An Introduction. Arnold: London.
- Buchan D. (2003) Buy-in and social capital: by-products of social impact assessment 21(): 168-172.
- Bjöckebaum, M. & Mossberg, M. (2009). MKB i praktiken. Aktörers inställning till och agerande kring kulturmiljö i transportinfrastrukturens MKB-arbete. KMV Forum AB. Hämtad på: <http://www.raa.se/app/uploads/2012/06/MKB-I-PRAKTIKEN.pdf> (2015-03-12).
- Boverket (2013). Samordna planeringen för bebyggelse och transporter! – en kunskapsöversikt. Rapport 2013:33.
- Burdge R. & Vanclay F. (1995) Social Impact Assessment: A contribution to the state of the art series. Impact Assessment, vol 14, ss. 59-86. Hämtad på: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07349165.1996.9725886> (2015-03-12).
- Chapman S, Weir D (2008). Accessibility planning methods. NZ Transport Agency Research Report 363. Booz & Company (New Zealand) Ltd.
- Council on environmental quality (1997) citerat på IAIA:s webbplats om "Cumulative Effects Assessment and Management (CEAM)". Hämtad på: <http://www.iaia.org/iaia/wiki/cea.ashx> (2015-04-30).
- De Jong, J., Oscarsson, A. & Lundmark, G. (2004). Hur behandlas biologisk mångfald i MKB? Statens Lantbruksuniversitet och Centrum för biologisk mångfald vid Uppsala universitet. Hämtad på: <http://www.slu.se/Global/externwebben/centrumbildningar-projekt/centrum-for-biologisk-mangfald/Dokument/publikationer-cbm/cbm-skriftserie/cbm-skriftserie-11-biologisk-mangfald-i-mkb.pdf> (2015-03-12).
- Engelbrektsson E (2005). Social konsekvensbeskrivning (SKB) – en utvärderande fallstudie i Banverkets verksamhet. Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Faith-Ell C, Levin L (2012). Jämställdhet och genus i infrastrukturplaneringen – en studie av tillämpningen inom järnvägsplaneringen. VTI Rapport 768. Linköping, Sverige: VTI.

- Finsterbusch, K. (1995) In praise of SIA – a personal review of the field of social impact assessment: feasibility, justification, history, methods, issues. *Impact assessment* 13(3):229-252.
- Folkesson L (1999). Uppföljning av naturmiljöeffekter i MKB för väg- och järnvägsprojekt. Utgångspunkter och uppläggning. VTI Meddelande 880.
- Folkesson L (2010). Kumulativa effekter och konsekvenser. Behandling i miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning för vägar. VTI Rapport 674.
- Folkhälsainstitutet (2005). Vägledning för hälsokonsekvensbedömningar. Med fokus på social och miljömässig hållbarhet.
- Folkhälsainstitutet (2007). Hälsokonsekvensbedömning i fysisk planering. Fördjupning av översiktsplan för området Fyrvalla-Remonthagen, Östersund.
- Folkhälsainstitutet (2009). Hälsokonsekvensbedömningar i kommuner, landsting och regioner.
- Folkhälsainstitutet (2011). Metoder för kvantitativa hälsokonsekvensbedömningar (HKB).
- Göteborg stad (2011). Ny Göta Älvbro, Social konsekvensbeskrivning, analys och behovsbedömning, Trafikkontoret, 5:2011, Norconsult.
- Göteborgs stad (2014). SKA och BKA i planprocessen. Hämtad på: [http://www.th.tkgbg.se/Portals/0/STARTFLIKEN/Program%20och%20policys/SKA%20i%20planprocessen\\_rev%20141124.pdf](http://www.th.tkgbg.se/Portals/0/STARTFLIKEN/Program%20och%20policys/SKA%20i%20planprocessen_rev%20141124.pdf) (2014-04-16)
- Göteborgs stad (2015). Göteborgs stads modell för social konsekvensanalys. Hämtad på: [http://goteborg.se/wps/wcm/connect/06bd9a43-c3a9-477a-9381-cf3bc9172fe1/OPA\\_sartryck\\_SKA.pdf?MOD=AJPERES](http://goteborg.se/wps/wcm/connect/06bd9a43-c3a9-477a-9381-cf3bc9172fe1/OPA_sartryck_SKA.pdf?MOD=AJPERES) (2015-03-18).
- Halden D (2014). Shaping the Future: case studies in UK accessibility planning. *Transportation Research Procedia* 1, pp. 284-292.
- Hansson E (2013). Kollektivtrafikens roll i socialt hållbar stadsutveckling. Hämtad på: <http://stadsutveckling.socialhallbarhet.se/en-sammanhallen-stad/kollektivtrafikens-roll-i-socialt-hallbar-stadsutveckling/> (2015-04-14)
- Hildén M, Furman E, Kaljonen M (2004). Views on planning and expectations of SEA: the case of transport planning. *Environmental Impact Assessment Review* 24(5):519–536.
- Litman T (2015). *Well Measured: Developing Indicators for Sustainable And Livable Transport Planning*. Victoria Transport Policy Institute.
- Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket Region Skåne (2010). Hälsokonsekvensbedömningar i MKB till vägprojekt.
- Malmö stad (2009). Framtidens kollektivtrafik, Social konsekvensanalys av kollektivtrafiksystem i Malmö stad, TEM at Lund Universitet.
- Malmö stad (2013). Malmös väg mot en hållbar framtid, Hälsa välfärd och rättvisa. Kommissionen för ett hållbart Malmö. ISBN 978-91-87145-00-1.
- Malmö stad (2014). Processmanual – för sociala konsekvensbedömningar, SKB. Malmös lokala Healthy Cities grupp.
- Malmö stad (2015). Modell för social konsekvensbeskrivning för Malmö stad. Hämtad på: <http://malmo.se/download/18.76b7688614bb5ccea095d62b/1425913497042/Sociala+konsekvensbed%C3%B6mningar+inf%C3%B6r+fysiska+investeringar+manual.pdf> (2015-03-18)

- Nilsson C (2007). Hälsokonsekvensbedömningar – HBK, beskrivning av implementering i Skåne. Socialmedicinska enheten, Universitetssjukhuset MAS, Region Skåne.
- Nilsson J (2006). Sociala indikatorer inom infrastrukturplanering, En inventering och bedömning av indikatorernas användbarhet inom trafikplanering. Examensarbete 2006:53. Göteborg, Sverige: Chalmers Tekniska Högskola.
- Olsson S (2012). Social hållbarhet i ett planeringsperspektiv. Hämtad på: <http://socialhallbarhet.se/om-social-hallbarhet/> (2015-03-18).
- Prop. 1993/94:147. Jämställdhetspolitiken: Delad makt - delat ansvar.
- Prop. 1997/98:113. Nationell handlingsplan för äldrepolitiken.
- Prop. 1998/99:115. På ungdomars villkor - ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro.
- Prop. 1999/2000:79. Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken.
- Prop. 2002/03:35. Mål för folkhälsan.
- Prop. 2003/04:95. Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004-2015.
- Prop. 2008/09:35. Framtidens resor och transporter - infrastruktur för hållbar tillväxt.
- Prop. 2008/09:93. Mål för framtidens resor och transporter.
- Prop. 2009/10:155. Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete.
- Prop. 2011/12:118. Planeringssystem för transportinfrastruktur.
- Rova D (2007). Barnkonsekvensanalyser i järnvägsutredningar – förslag på arbetsmetod. Examensarbete (2007:218 CIV – ISSN: 1402-1617). Luleå tekniska universitet.
- Rubenson S (1998). Miljöbalken : Den nya miljörätten. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Smidfelt Rosqvist L, Dickinson J, Billsjö R, Nilsson A, Söderström L (2010). Jämställdhet i infrastrukturplaneringen – en utvärdering. Trivector Rapport 2010:38. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.
- Smidfelt Rosqvist L, Adell E, Nyström K, Kerttu J (2014). Om jämställdhetsintegreringens roll för högre målpåfyllnad. Förstudie för Trafikverket som en modern myndighet. Trivector Rapport 2014:114. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.
- SKL, Trafikverket och Boverket (2007). Trafik för en attraktiv stad. Underlag Utgåva 2.
- SKL (2013). Kön i trafiken : Jämställdhet i kommunal transportplanering. Stockholm, Sverige: Sveriges kommuner och landsting (SKL).
- SOU 2007:15. JämStöds praktika, Metodbok för jämställdhetsintegrering.
- Svensson J (2011). Social impact assessment in Finland, Norway and Sweden: a descriptive and comparative study. Examensarbete på avancerad nivå (masterexamen). Stockholm, Sverige: KTH, Urbana och regionala studier.
- The University of Queensland, Australia (2005). Boggo Road Busway, Social Impact Assessment. Dep. Social Science.
- Thynell M, Arora A, Punte S (2009). Social impact assessment of public transport in cities: an approach for people involved in the planning, design and implementation of public transport

systems. ADB/CAI-Asia Center Final Consultants' report under TA 6291, Pasig City Philippines.

Timm B, Rydén M-L (2001). MKB under utveckling. Tidiga erfarenheter av MKB enligt miljöbalken och förslag på fortsatt utvärdering. Naturvårdsverket rapport 5150. Naturvårdsverket Förlag, Stockholm.

Trafikanalys (2014). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag år 2014. Trafikanalys Rapport 2014:9. Stockholm, Sverige: Trafikanalys.

Trafikanalys (2015). Uppföljning av de transportpolitiska målen. Trafikanalys Rapport 2015:7. Stockholm, Sverige: Trafikanalys.

Trafikverket (2011). Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar : Handbok : Metodik. Trafikverket Publikation 2011:090.

Trafikverket (2012). Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar. Trafikverket Publikation 2012:206.

Trafikverket (2013). Transportsystemet i samhällsplaneringen. Trafikverkets underlag för tillämpning av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen. Trafikverket Publikation 2013:121.

Trafikverket (2014a). Planläggning av vägar och järnvägar. Dnr: TRV 2012/85426.

Trafikverket (2014b). Olskroken planskildhet och Västlänken, Göteborgs stad och Mölndals stad, Västra Götalands län, Barnkonsekvensanalys, TRV 2014/8534, TRV 2013/92333.

Vanclay F (2003). International Principles For Social Impact Assessment. Impact Assessment and Project Appraisal 21(1): 5-11.

Vägverket (2005). Vägledning för barnkonsekvensanalyser i vägplanering. Vägverket publikation 2005:37.

Vägverket (2008). Regionala systemanalyser : Metodbeskrivning : Ett möte mellan lokala/regionala och nationella perspektiv som underlag för åtgärdsplaneringen 2010 – 2020. Vägverket Publikation 2008:43.

World Health Organization (2014). Health in Impact Assessments: Opportunities not to be missed. World Health Organization, WHO.

WSP Analys & Strategi rapport 2007:12. Jämställdhet i prognoser, kalkyler och konsekvensbeskrivningar.

Åkerskog A (2007). Implementering av miljöbedömningar i Sverige – från EG-direktiv till kommunal översiktlig planering. Doktorsavhandling. SLU, Institutionen för stad och land.

# Bilaga 1: Resultat från kartläggningen

Det finns flera metoder med koppling till sociala konsekvensbeskrivningar: social konsekvensbeskrivning eller social konsekvensanalys (SKB/SKA), barnkonsekvensanalys (BKA), miljökonsekvensbeskrivning (MKB), hälsokonsekvensbedömning (HKB) och jämställdhetskonsekvensbeskrivning (JKB). Nedan presenteras resultat från kartläggningen av nuvarande kunskap och erfarenheter av dessa metoder.

## Framväxten av social konsekvensbeskrivning

### En historisk tillbakablick

Utvärdering och bedömning av möjliga konsekvenser för människor från olika grupper i samhället av olika slags utvecklingsprojekt är inte något nytt. Det finns material från Nederländerna och Frankrike som påvisar försök att beskriva sociala konsekvenser av planerade infrastrukturprojekt redan under 1600- och 1700-talet (Barrow, 2000).

USA, Kanada och Australien är länder som legat i framkant i utvecklingen av sociala konsekvensbeskrivningar. Begreppet *social impact assessment* började användas i USA i början av 70-talet i och med planeringen av en oljeledning, "Trans-Alaska" (Barrow, 2000). Den första sociala konsekvensbeskrivningen genomfördes emellertid i Kanada, i samband med planeringen av en gas- och oljeledning. Mannen som genomförde den, Justice Berger, gav också senare namn till utredningen "Berger Inquiry", vilken ofta refereras till i litteraturen (Barrow, 2000).

Ett avgörande dokument för utveckling av social konsekvensbeskrivningar är *The National Environmental Policy Act* (NEPA, vilken är Sveriges motsvarighet till Miljöbalken) § 102 om *Environmental Impact Statement (EIS)* som i USA antogs av den amerikanska kongressen år 1969. I litteraturen omnämns NEPA som startskottet för synen på social konsekvensbeskrivning (Finsterebusch, 1995; Barrow, 2000; Burdge & Vanclay, 1995). 1973 utvecklades ett liknande dokument i Kanada, "Environmental Assessment and Review Process" (EARP). Även om fokus i de båda dokumenten är miljö visar de att det krävs en utredning där både miljö och sociala frågor beaktas vid större utvecklingsprojekt. Vidare, lyfter de båda dokumenten vikten av att involvera berörda intressenter. (Barrow, 2000).

*Likely to significantly affect the quality of the human environment, a balanced, interdisciplinary and publicly available assessment of the likely impacts to be undertaken. (Barrow, 2000)*

1977 presenterade Kurt Finsterbusch, professor i sociologi, den första versionen av *Methodology of Social Impact Assessment*. Fyra år senare, 1981 bildades International Association for Impact Assessment (IAIA) som är en intresseorganisation för forskning och utveckling inom området för konsekvensbeskrivningar (Barrow 2000). Idag beskrivs IAIA som en huvudsaklig aktör för att utveckla metoder och processer och den främsta källan för information (Barrow 2000). 1994 publicerades *US Principles and Guidelines for Social Impact Assessment* av organisationen *US Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment (IOCGP)*. Här beskrivs principer och riktlinjer som stöd



i arbetet med att uppnå de förpliktelser som fastställts i NEPA. Även IOCGP hänvisar i dagsläget till IAIA.

Värt att nämnas är också användningen av sociala konsekvensbeskrivningar i internationella utvecklingsprojekt som drivit på utvecklingen av handböcker och riktlinjer för genomförandet av social konsekvensbeskrivning. Finansiärer, banker och biståndsorgan som Världsbanken, USAID, Internationella valutafonden (IMF), har till exempel ofta som krav att social konsekvensbeskrivning ska genomföras för att lån ska beviljas.

I EU infördes *Environmental Impact Assessment EIA* med EG-direktiv 1985 (EUR Lex, Rådets direktiv 85/337/EEG). Tillhörande process för genomförande av miljökonsekvensbeskrivningar har kommit att influera utformningen av ett flertal sociala konsekvensbeskrivningar. Thynell m fl (2009) använder till exempel EU:s riktlinjer för konsekvensbeskrivning i sin studie om social konsekvensbeskrivning inom kollektivtrafikplanering i städer, likväl som konsultfirman Environmental Resource Management som utfört ett flertal sociala konsekvensbeskrivningar enligt dessa principer.

Från 1970-talet fram till idag har utveckling och användning av sociala konsekvensbeskrivningar främst drivits av större infrastrukturprojekt som exempelvis vägbyggen och dammar samt av industriutveckling. I USA stod exempelvis The US Federal Highway Administration under 1980-talet för en tredjedel av alla sociala konsekvensbeskrivningar som genomfördes (Barrow, 2000). Samma mönster ser vi i Sverige där SKB började tillämpas från 1980-talet i samband med utredningar för större väg- och järnvägsprojekt (Samtal Mira Andersson Ovuka, Trafikverket).

Under början av 2000-talet har även exploatörer inom gruvsektorn och vindkraftsindustrin utvecklat en form av praxis för sociala konsekvensbeskrivningar och hanteringen av sociala konsekvenser. Ledande aktörer i diskussionen har varit, och är fortfarande, Svenska samernas riksförbund (SSR), branschorganisationer för vind- och gruvindustrin och delaktiga konsulter.

Inom fysisk planering har verktyg och processer kopplade till sociala konsekvensbeskrivningar kommit att efterfrågas allt mer de senaste tio åren. Både Göteborgs stad och Malmö stad har utvecklat egna modeller och många andra kommuner har använt sig av metodiken för bedömningar i detaljplaneprocesser och i översiktsplaner.

Forskningen i Sverige kopplat till social konsekvensbeskrivning är väldigt begränsad och användningsområdena varierar, liksom utformning av process och innehåll. För att få en överblick av erfarenheter av social konsekvensbeskrivning i Sverige har olika utredningar och rapporter kompletterats med intervjuer med sakkunniga på kommuner, Trafikverket och konsulter.

## **Definition av social konsekvensbeskrivning**

I dagsläget saknas en allmänt accepterad definition eller modell för sociala konsekvensbeskrivningar. Däremot har International Association for Impact Assessment (IAIA), efter fem års utredning och dialog med hundratals personer och utövare runtom i världen, gett förslag på process och principer.

IAIA:s definition kan sammanfattningsvis beskrivas som att sociala konsekvensbeskrivningar handlar om att på ett systematiskt sätt analysera, granska och hantera förutsedda och oförutsedda sociala konsekvenser, både positiva och negativa i förhållande till ett projekt, en plan, policy eller program. Därutöver ska också förändringsprocesser som följer vid en

förändringsåtgärd hanteras. Positiva konsekvenser av en utveckling maximeras, samtidigt som de negativa elimineras, alternativt reduceras, och då speciellt för de människor som direkt påverkas nu, men också för de människor som kan komma att påverkas i framtiden (Vanclay, 2003).

*Social Impact Assessment includes the processes of analyzing, monitoring and managing the intended and unintended social consequences, both positive and negative, of planned interventions (policies, programs, plans, projects) and any social change processes invoked by those interventions. (IAIA, 2003)*

Vanclay (2003) menar vidare att det finns olika sätt att förstå en social konsekvensbeskrivning, antingen som ett forskningsområde som består av en rad uppsättning värderingar, tekniker och kunskap, eller som en metod för att systematiskt hantera processen att identifiera sociala konsekvenser och utveckla strategier för hantering och uppföljning av dessa. Det övergripande målet med en social konsekvensbeskrivning är emellertid att åstadkomma en mer socialt hållbar miljö och ett mer rättvist samhälle.

## Process och metod för utredning av sociala konsekvenser

### Internationella modeller för social konsekvensbeskrivning

Syftet och innehållet i en social konsekvensbeskrivning har ändrats över tid enligt Buchan (2003). Till en början handlade det främst om tekniska beskrivningar med stöd av kvantitativ information, skrivna källor och expertutlåtanden där syftet varit att förse beslutsfattare med genomarbetade beslutsunderlag. Det kan beskrivas som en form av riskminimering då möjligheter ges att hantera eventuella negativa konsekvenser innan beslut tas och också maximera fördelarna.

Dagens social konsekvensbeskrivningar bygger i större utsträckning på kvalitativa metoder där deltagande (participatory) av de som projektet berör är en väsentlig del. Det hänger också väl ihop med det synsätt och förhållningssätt som IAIA förespråkar, att social konsekvensbeskrivning är ett verktyg för en process att involvera allmänheten i planeringen. Enligt IAIA (2003) och Bunchan (2003) leder dessa deltagandeprocesser till att samhällets sociala kapital ökar.

Det finns en mängd internationella processbeskrivningar för vilka moment som en SKB bör innehålla, även om det också bör påpekas att en SKB:s omfattning ska vara i proportion till den planerade utvecklingens påverkan och anpassas till varje enskilt projekt och dess förutsättningar. Det finns emellertid två internationella vägledningar för SKB som främst refereras till i litteraturen:

- "Principles and Guidelines for Social Impact Assessment in the USA" (The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment IOCGP, 2003) och
- "International principles for Social Impact Assessment" (IAIA, 2003).

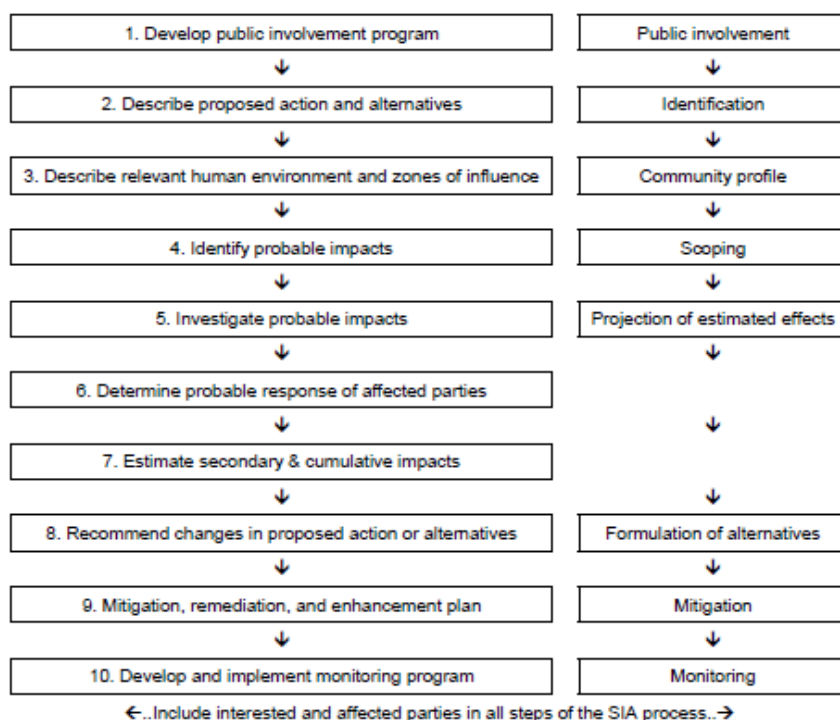
Båda dessa vägledningar kom ut 2003. IOCGP (2003) har identifierat tio steg som bör ingå i en process, samt sex olika principer med tillhörande riktlinjer för att säkerställa det vetenskapliga värdet av processen, se Figur 6-1. De tio olika stegen är inte en linjär process

utan de olika stegen överlappar varandra. Processen följer upplägget för MKB kopplat till NEPA och EU.

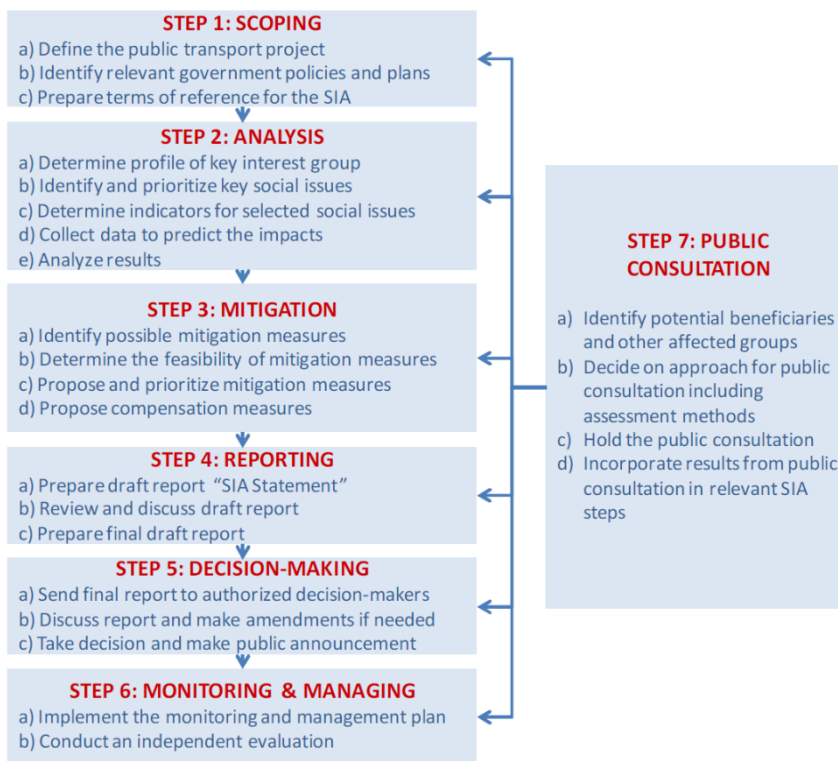
1. **Ta fram en handlingsplan för dialog med allmänheten.** För att identifiera personer som både direkt och indirekt kan komma att beröras av det planerade projektet, planen, programmet eller policyn genomförs en form av intressentanalys och till det kopplas en intressentdialog som beskriver vilka dialogmetoder som ska användas till respektive intressentgrupp, vilken information som ska förmedlas och när dialog ska genomföras. Dialogen ska föras kontinuerligt.
2. **Beskriv det planerade projektet, planen, programmet eller policyn och möjliga alternativ.** Syftet är att erhålla en uppfattning av möjliga konsekvenser.
3. **Beskriv nuläge (baseline study),** vilket är en djupgående kartläggning som baseras på både kvantitativ och kvalitativ information om platsen, området, regionen och människorna som bor eller vistas där. Det handlar om att beskriva livsmiljöer, människors livsföring, dess historia, politiska och sociala resurser, demografi osv. Nulägesbeskrivningen ska vara i proportion till projektets storlek och förutsättningar.
4. **Avgränsa (scoping)** och anpassa arbetet, handlar om att identifiera alla möjliga konsekvenser, i olika skalnivåer. På så sätt kan mest relevanta indikatorer väljas ut för att arbeta vidare med i konsekvensbeskrivningen.
5. **Identifiera och undersöka potentiella konsekvenser.** I detta steg ska de möjliga konsekvenserna undersökas och värderas. Detta ska göras både som ett nollscenario och som konsekvenser av en genomförd planerad handling, samt alternativa handlingar. En bra referenspunkt i detta skede är att gå igenom liknande projekt och låta experter komma med utlåtanden om troliga konsekvenser. Därtill rekommenderas att andra berörda intressenter får möjlighet att ge synpunkter utifrån sina perspektiv. Syftet är att identifiera de mest troliga konsekvenserna av projektet.
6. **Värdera konsekvensernas betydelse** och kartlägg möjlig respons från de intressentgrupper som främst påverkas.
7. **Uppskatta indirekta och kumulativa konsekvenser av projektet.** Indirekta konsekvenser är de som uppkommer på grund av den primära konsekvensen. Dessa uppstår ofta senare i tid och längre bort (geografiskt avstånd). En kumulativ konsekvens beskriver NEPA på följande sätt: "The impact on the environment which results from the incremental impact of the action when added to the past, present and reasonably foreseeable future actions regardless of what agency (federal or nonfederal) or person undertakes such other actions. Cumulative effects can result from individually minor but collectively significant actions taking place over a period of time" (Council on environmental quality, 1997). Det innebär att kumulativa konsekvenser innefattar både de direkta och indirekta konsekvenserna. Utöver den planerade verksamhetens konsekvenser ska också tidigare och pågående verksamheter samt verksamheter inom en överskådlig framtid inkluderas. Alla verksamheter inom det berörda området berörs oavsett typ av verksamhet eller vem som utför verksamheten. Förutom samlade konsekvenser från ett flertal aktiviteter kan också kumulativa konsekvenser uppstå av att flera olika miljöeffekter från samma aktivitet tillsammans får kraftigare effekt.
8. **Rekommendera alternativ och förändringar till den föreslagna handlingen.** I detta skede handlar det om att återge en tydlig bild av vilka alternativ i konsekvenser som finns. Även alternativens konsekvenser ska bedömas för att utgöra underlag till bättre beslutsfattande.

9. **Utveckla en plan för åtgärder** som kan eliminera, alternativt förmildra, negativa konsekvenser och maximera de positiva.
10. **Utveckla en plan för kontinuerlig utvärdering.** Det handlar om att kunna identifiera avvikelser från det väntade resultatet samt upptäcka sociala konsekvenser som inte funnits med i beräkningen.

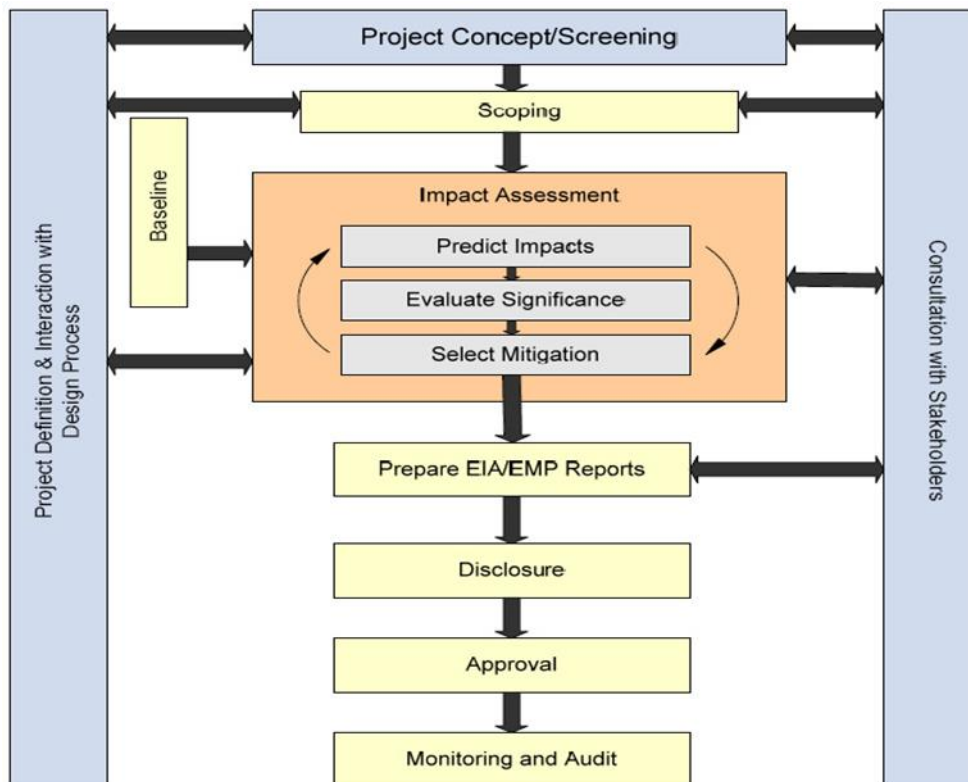
Gemensamt för alla steg är en genomtänkt dialogprocess med intressenter. Detta visas också tydligt i modellerna i Figur 6-1 och Figur 6-2. Systematisk involvering av intressentgrupper löper här parallellt med alla steg, se Figur 6-2 som är ett upplägg av social konsekvensbeskrivning i ett transportprojekt rörande kollektivtrafikplanering och Figur 6-3 som illustrerar EU:s process för konsekvensbeskrivningar.



Figur 6-1 Steg i social konsekvensbeskrivning (IOCGP, 2003).



Figur 6-2 Exempel på process för social konsekvensbeskrivning för kollektivtrafik (Thynell m fl, 2009).



Figur 6-3 EU:s riktlinjer för konsekvensbeskrivningar.

## Social konsekvensbeskrivning i svensk transportplanering

Vägverket och Banverket (numera Trafikverket) har på var sitt håll arbetat med utveckling av sociala konsekvensbeskrivningar och barnkonsekvensanalyser. I regeringens regleringsbrev 2003 fick Banverket i uppdrag att utveckla ett förslag till social konsekvensbeskrivning som beskriver effekter av planerade åtgärder för barn, äldre och funktionshindrade. Konsekvensbeskrivningarna ska avse åtgärder som syftar till att uppnå ett tillgängligt, säkert och jämställt järnvägstransportsystem.

Banverket tog 2003 fram en arbetsprocess och metodik som beskrivs i "Social konsekvensbeskrivning – ett förslag till metod som beskriver sociala konsekvenser vid byggande av ny transportinfrastruktur". Denna har bland annat tillämpats i en social konsekvensbeskrivning 2007 för järnvägsutredningen "Väst kustbanan, delen Ängelholm – Maria" (Banverket, 2007). I princip utgår arbetet från följande process:

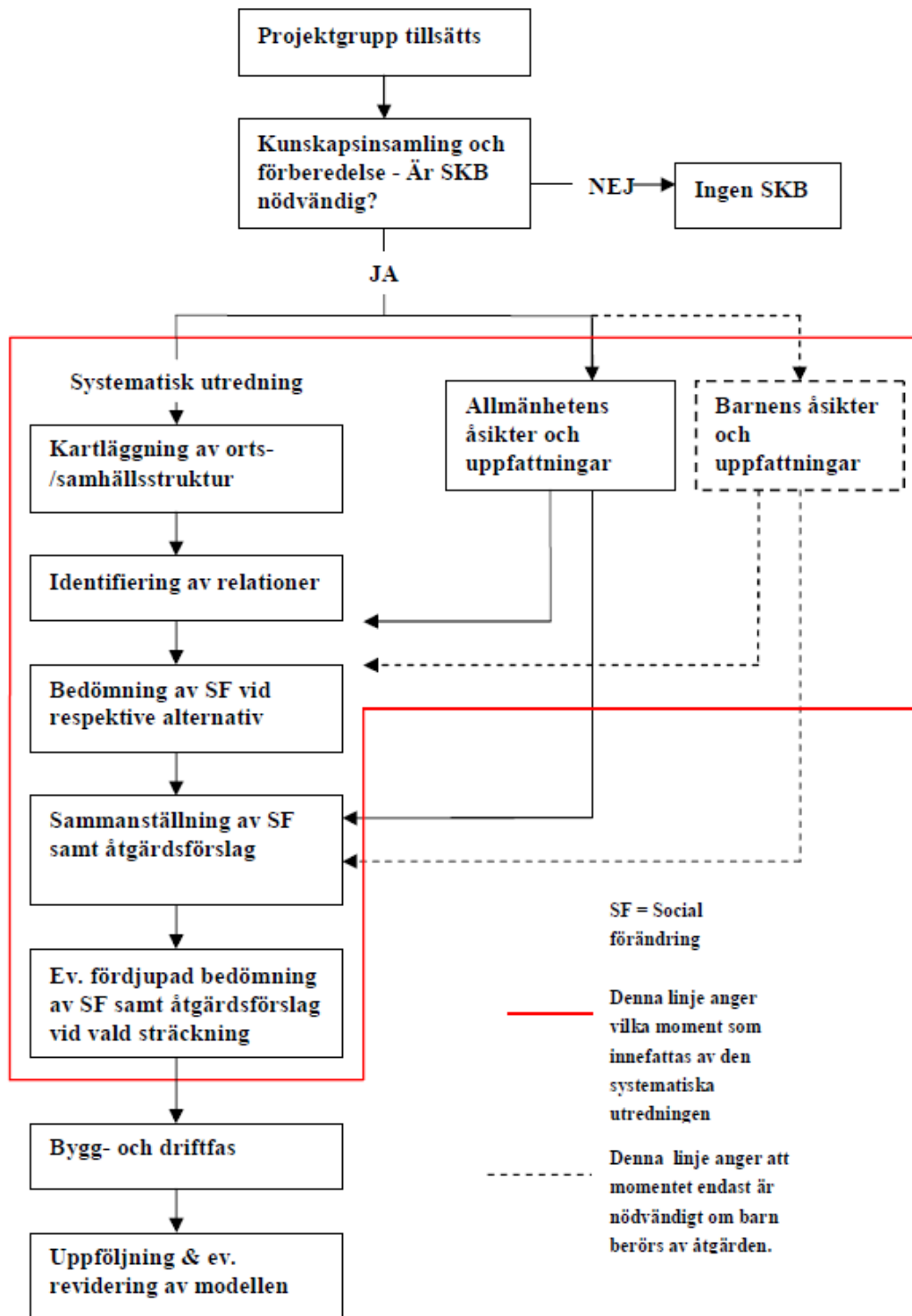
1. Kunskapsinhämtning/nulägesbeskrivning av Orts- och samhällsstrukturen för Ödåkra. Viktiga målpunkter redogörs för, samt relationen dem emellan. Grupperna barn/unga, kvinnor, män äldre och funktionshindrade inkluderas.
2. Effekt- och konsekvensbeskrivning utifrån respektive alternativs påverkan på fysisk miljö och förflyttningsmönster.
3. Sammanvägning av alternativens konsekvenser för samtliga grupper.

På initiativ av Banverket har även Engelbrektsson (2005) tagit fram ett förslag till en modell för SKB för järnvägsplaneringen inom ramen för en B-uppsats där utgångspunkten varit Banverkets SKB-modell från 2003. Engelbrektsson (2005, s. 5) definierar SKB enligt följande:

*En social konsekvensbeskrivning (SKB) ska synliggöra de olika grupper som finns i samhället samt systematiskt undersöka och beskriva de sociala förändringar och konsekvenser som exempelvis byggande av ny transportinfrastruktur kan få för respektive grupp. Målet är att maximera alternativt upprätthålla den sociala kvaliteten beträffande god tillgänglighet, trygghet samt jämställdhet.*

Centrala begrepp i SKB-modellen är social kvalitet, social förändring och social konsekvens. **Social kvalitet** avser möjligheten att på ett enkelt, säkert och tryggt sätt, oberoende av ålder, kön och dylikt, kunna förflytta sig mellan bostaden och vardagliga målpunkter såsom skola, arbete fritidsaktiviteter, dagligvaruhandel och samhälllig service (Banverket, 2007). Engelbrektsson (2005) lägger även till att det ska finnas möjlighet att påverka och göra sin röst hörd vid beslut som kan inverka på denna sociala kvalitet. **Social förändring** (eller social effekt) avser förändringen av den sociala kvaliteten orsakad av infrastrukturprojekt – uttryckt neutralt eller i relation till nuläget (nollalternativet). Följden av sociala förändringar/effekter för någon grupp benämns **social konsekvens** (Engelbrektsson, 2005).

Figur 6-4 visar den SKB-process för järnvägsplaneringen som föreslås av Engelbrektsson (2005) och i uppsatsen finns även ett förslag på hur SKB-processen kan kopplas till dåvarande planeringsprocessen.



Figur 6-4 SKB-process för järnvägsplaneringen enligt förslag i Engelbrektsson (2005).

En inventering av genomförda barnkonsekvensanalyser tyder på att det är dåvarande Vägverket (numera Trafikverket) som kommit längst med att genomföra dessa i planering av projekt som berör barn. Dessa har sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen, FN:s barnkonvention samt styrdokument internt som stödjer framtagning av barnkonsekvensanalyser. Rova (2007) har i sitt examensarbete gjort en översiktlig sammanställning av genomförda barnkonsekvensanalyser vilken visar att bara under 2004 och 2005 genomförde Vägverket 40 analyser. Dessa arbeten har enligt Vägverket (citerat ur Rova, 2007:20) oftast skett i samband med förstudier som gäller gång och cykelvägar och tätortsåtgärder. Vägverket skriver i en rapport om "Vägledning för barnkonsekvensanalyser i vägplanering" att det främsta syftet med en BKA är att erhålla ett allsidigt beslutsunderlag. Genom att integrera BKA, menar Vägverket att arbetet i planeringen säkras och att hänsyn tas till barns behov vid t.ex. ett vägprojekt. BKA ska enligt dem användas i all planering och projektering av väg- och trafiklösningar som berör barn (Vägverket, 2005).

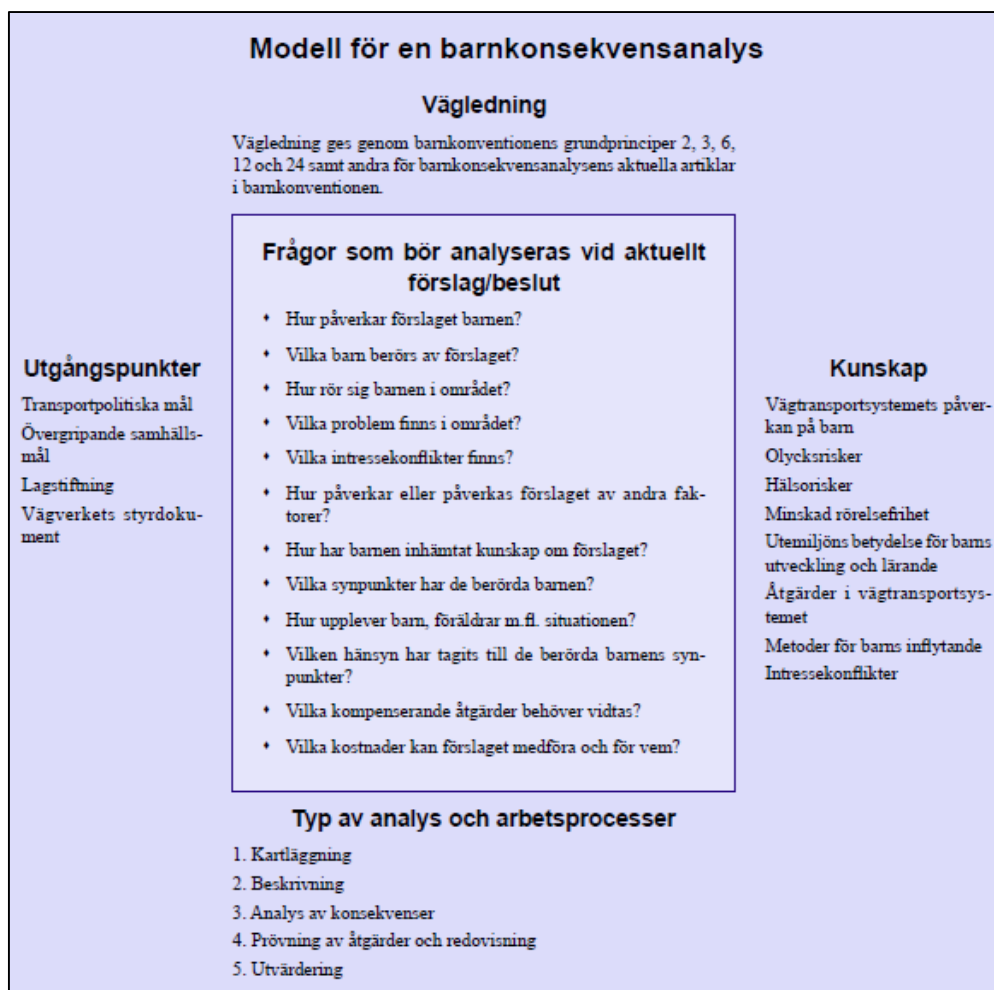
Trafikverket har i sina senaste utredningar gått ifrån att använda begreppet social konsekvensbeskrivning till att använda begreppet social konsekvensanalys och barnkonsekvensanalys. När Trafikverket genomförde social konsekvensanalys och barnkonsekvensanalys för "Olskroken planskildhet och Västlänken järnvägsplaner" har dessa influerats av Barnombudsmannens modell för barnkonsekvensanalys, se Figur 6-5. Arbetsprocessen omfattar följande fem delmoment i båda utredningarna (Trafikverket 2014):

1. Nulägesbeskrivning (Kartläggning)
2. Beskrivning av valda lösningar för linjen och stationerna
3. Konsekvensanalys, vilken sker i tre steg: Påverkan – Effekt – Konsekvens
4. Samlad bedömning
5. Förslag till åtgärder



Figur 6-5 Arbetsprocess för Barnkonsekvensanalys (Barnombudsmannen, 2015.)





Figur 6-6 Barnombudsmannens modell för barnkonsekvensbeskrivning (Vägverket, 2005).

I denna kartläggning har också granskning skett av en social konsekvensanalys genomförd av Trafikkontoret i Göteborg för Ny Göta älvbro (2011) och en social konsekvensanalys för "Framtidens kollektivtrafik" utgiven av Malmö Stad. Den sociala konsekvensanalysen för kollektivtrafiken i Malmö är främst en bedömning av konsekvenser utifrån två grundläggande aspekter som sedan har legat till grund för jämförelse mellan tre olika spårvagnsdragningar:

- Jämlik och jämställd tillgång till trafiksystemet
- Tillgång till arbete, utbildning, offentlig service osv.

För Göta älvbron används SKA-modellen som Göteborgs stad har utvecklat och som presenteras under rubriken "SKB inom svensk stadsplanering" nedan.

Konsekvensbeskrivningen är framåtsyftande såtillvida att den inte analyserar redan färdiga förslag till bron, utan fungerar som en hjälp för framtida detaljutformning. Den grundläggande tanken är att om "bron utformas på ett sätt som understödjer att människor gärna använder den, så är det bra för den sociala hållbarheten". Aspekter som diskuteras är: sammanhållen stad, samspel, vardagsliv, identitet samt hälsa och säkerhet. Alla aspekter studeras utifrån olika geografiska nivåer, för att hitta brons sammanhang i närmiljön såväl som i hela regionen (Göteborgs stad, 2011).

## Social konsekvensbeskrivning i svensk stadsplanering

Under början av 2000-talet har kommuner börjat arbeta med att ta fram modeller och verktyg för social konsekvensanalys och barnkonsekvensanalys i fysisk planering. Nedan presenteras Göteborgs och Malmös verktyg.

### *Göteborg stads modell för sociala konsekvensanalys och barnkonsekvensanalys*

SKA/BKA-modellerna är till för att i rätt skede få ökad kunskap om platsen och för att identifiera viktiga sociala aspekter som behöver tas om hand i planarbetet samt ta fram åtgärder/förslag och konsekvensbeskriva olika förslag till förändring. En BKA är inte en del av en social konsekvensanalys utan lyfter barnperspektivet även i miljö och andra hälsofrågor.

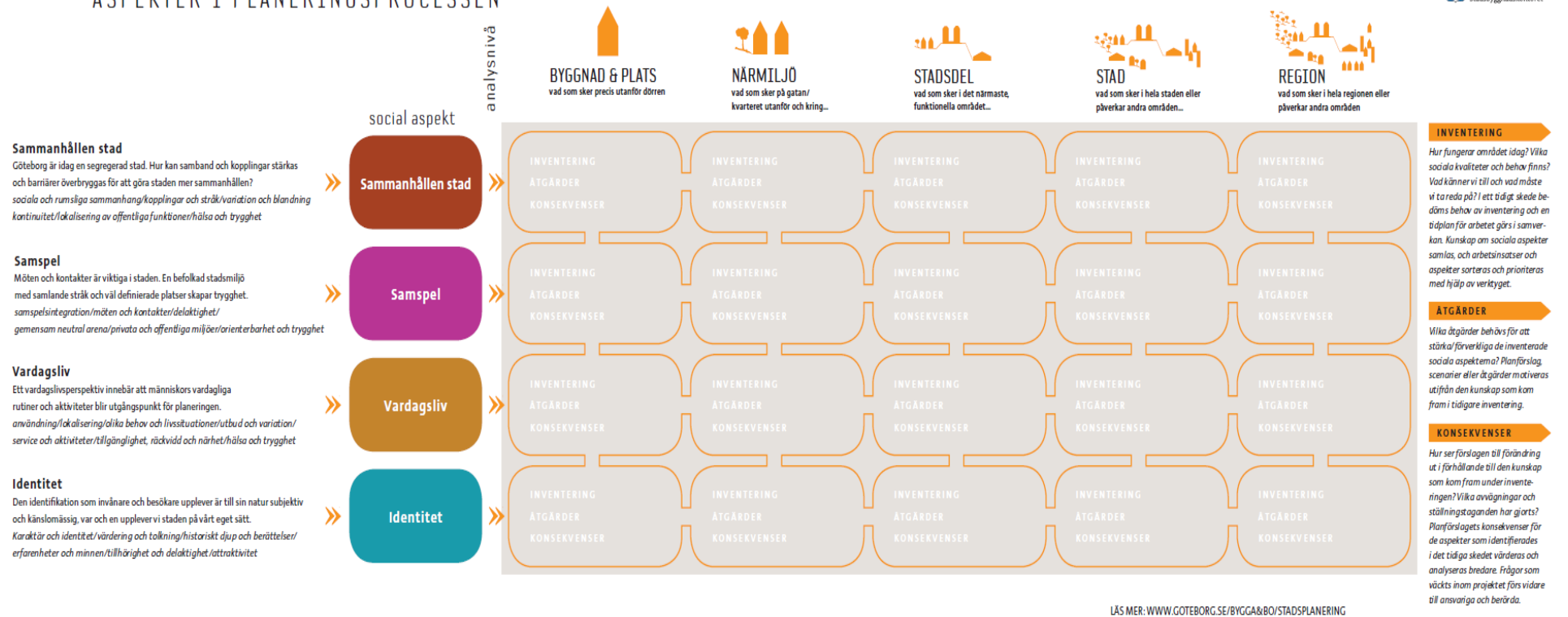
Analysverktyget ska följa hela planprocessen för att ge bäst effekt på process och resultat. SKA-verktyget är ett stöd för att sortera och identifiera de viktiga sociala aspekterna för området, platsen eller den lokalisering som planeras. Tidigt i planeringsprocessen samlas kunskaper om områdets sociala karaktär i relation till den fysiska strukturen. Det är denna kunskap som sedan ligger till grund för avvägningar och beslut om förändringar. I utvärderings- eller konsekvensbeskrivningen analyseras de sociala aspekter som tidigt inventerades och samlades in, utifrån hur planens utformning kan ge positiva, oförändrade eller negativa konsekvenser. Det är bra om ett resonemang förs om val och ställningstaganden som gjorts under planprocessens gång. Detta för att skapa transparens i tankegångarna och ge stöd för slutsatserna. I arbetet med sista fasen i SKA, som tas fram inom planarbetet, identifieras ofta även sociala aspekter som inte fysisk planering kan förutse eller styra. För att få ett lyckat resultat är det viktigt att beskriva och lämna vidare detta till berörd aktör, t ex andra förvaltningar och bolag. När planen och dess intentioner sedan ska genomföras och förverkligas ligger ansvaret i flera händer. Hur konsekvensanalysens resultat förs vidare och realiserar är en fråga som bör följas upp.

De geografiska analysnivåerna påminner om att man i planarbetet hanterar påverkan på de sociala aspekterna på flera nivåer: **byggnad och plats, närmiljö, stadsdel, stad** och **region**. Detta är viktiga variabler, för att varje område eller plats ska kunna bidra till en positiv utveckling inom området såväl som för hela staden och regionen. Varje del bidrar till en större helhet. Med hjälp av de geografiska analysnivåerna beskrivs kunskaper om livet inom det aktuella området men också områdets roll och samspel med omgivningen och som del i staden/regionen. Förändringsförslagen kommer att i olika grad påverka de sociala aspekterna, från stads- och regionnivå till plats- och grannskapsnivå. Analysnivåerna uppmärksammas genom alla skeden i planprocessen.

Fyra huvudbegrepp för sociala aspekter är berörda för denna typ av social konsekvensanalys: **sammanhållen stad, samspel, vardagsliv** och **identitet**. De har tydliga kopplingar till vad planering kan påverka och har paralleller till andra dokument som staden arbetar med samt till aktuell forskning. De fyra begreppen hänger naturligtvis samman och överlappar varandra i delar. Motsättningar lika väl som samband mellan de sociala aspekterna kan identifieras och belysas i planhandlingarna. Det viktiga är att frågor blir tydliga och att bedömningar genom processen syns och beskrivs i planen eller projektet.

Figur 6-7 ger en översikt för Göteborgs modell för social konsekvensanalys och de geografiska analysnivåer respektive huvudbegrepp som modell utgår ifrån.

# [SKA] ANALYSVERKTYG FÖR SOCIALA ASPEKTER I PLANERINGSPROCESSEN



Figur 6-7 Göteborgs modell för social konsekvensanalys (Göteborgs stad, 2015).

## Göteborgs SKA/BKA-modeller i planprocessen

Arbetet med sociala aspekter och barnperspektivet innebär ett förhållningssätt och ett perspektiv som ska avspeglas och löpa genom hela planprocessen och förankras hos alla aktörer. För att integrera sociala aspekter och barnperspektivet i planprocessen har Göteborgs stad tagit fram föreslagit elva olika aktiviteter utöver samråd och granskning som är reglerat i lagen, se Figur 6-8.



Figur 6-8 Göteborgs SKA/BKA i planprocessen (Göteborgs stad, 2014).

De elva aktiviteterna i SKA/BKA-processen beskrivs nedan:

- **Avstämning:** Initialt bestäms ungefärlig ambitionsnivå på arbetet med sociala aspekter och barnperspektiv i aktuellt projekt med planchef. Dokumentation är viktig så att processen blir tydlig och möjlig att följa.
- **Förmöte:** I planering i tidiga skeden (t.ex. program, planeringsförutsättningar) och i komplexa planer ska stadsdelsförvaltningen (SDF) (befolkningsansvar) kallas till förmötet. I övriga planer skickas kallelsen till SDF för kännedom så att de själva kan prioritera och värdera sin medverkan. Samråd med stadsdelsförvaltningen för att identifiera om de planerade förändringarna har en stor konfliktpotential och om sociala aspekter och barnperspektivet förmodas vara av stor vikt.
- **Startmöte:** De sociala aspekter och barnperspektivet ska belysas vid genomgång av förutsättningar och utredningsbehov. På startmötet bör också tas upp om det finns behov av ett separat BKA/SKA- möte.
- **SKA/BKA-möte:** Mötet bör läggas i upp i samverkan med stadsdelsförvaltningen. Till mötet kallas övriga berörda förvaltningar, t.ex. Fastighetskontoret, Trafikkontoret, Park och Naturförvaltning, Idrott och Föreningsförvaltningen och andra aktörer som till exempel byggherrar och konsulter. I vissa fall kan det även vara lämpligt att kalla någon med specifik lokal kunskap, t.ex. fältassistenter, skolpersonal eller hemtjänsten. På dessa möten förväntas förvaltningarnas representanter komma väl förberedda och bidra med respektive förvaltnings kunskap och frågeställningar inom ämnet. Samverkan är avgörande för ett bra resultat. Resultatet från mötet lägger grunden för att beskriva tillvägagångssätt, resursbehov och aktiviteter för hur arbetet med sociala aspekter och barnperspektiv läggs upp i den fortsatta processen. Olika aktiviteter kan behövas i flera skeden av processen. Om det inte finns behov av ett separat möte för dessa frågor tas de upp på ordinarie arbetsgruppsmöte.

- **Arbetsbeskrivning:** Beskriv tillvägagångssätt, resursbehov och tidsplanering för BKA/SKA i arbetsbeskrivning och projektplan.
- **Inventering:** Med hjälp av olika metoder och aktiviteter: intervjuer, samtal, gåtur, mattövning, liv-rum-husworkshop, torgmöten, space syntaxanalys, öppna hus, pedagogiska processer i samarbete med skola, fritidsgård, förskola m.fl kan kunskap om sociala aspekter och barnperspektiv inhämtas.

Utse en person som är ansvarig för dokumentation och ta tidigt upp hur ni kan ta hand om materialet som kommer in.

Dialog och andra möten med medborgarna i samband med planering är ett sätt att bygga tillit och förtroende mellan medborgare, varför Göteborgs stad poängterar vikten av att staden alltid finns med i mötet med medborgarna även om konsult anlitas till hjälp att lägga upp processen. Stadsdelsförvaltningarnas roll är väsentlig, inte minst i bedömningen av komplexitetsgrad och konfliktpotential. Initiativ och ansvar för att genomföra aktiviteter kan tas av flera förvaltningar beroende bland annat på vilka frågeställningar som ska fördjupas.

- **Målformulering:** Ta fram mål/nyckelfaktorer för det fortsatta arbetet med barnperspektiv och socialhållbarhet i projektet. Dessa mål formuleras i samverkan, använd det som framkommit tidigare under inventering och möten.
- **Åtgärder:** Låt målen om social hållbarhet och barnperspektiv bli underlag och en utgångspunkt i skissprocessen och i förslag till förändring. Involvera även byggherrar och eventuella konsulter. Hur kan mål/nyckelfaktorer tas om hand i planen?
- **Konsekvenser:** För att beskriva sociala konsekvenser och barnperspektiv används Göteborgs SKA/BKA matris. Stödjer förslaget en utveckling mot en barnvänligare och mer socialt hållbar stad? Lyft målkonflikter om sådana uppstår, till exempel konkurrens om marken. Redovisa konsekvenserna och även eventuella målkonflikter i planbeskrivningen. Gör konsekvensbeskrivningen i samverkan inom arbetsgruppen. Det är en fördel om det är samma grupp som gjorde inventeringen.
- **Revidering:** Har ny kunskap och nya frågor kommit fram under samrådet som gör att förslaget behöver revideras eller omvärderas?
- **Återkoppling:** Återkoppla till de som varit delaktiga i processen, både internt inom staden och de medborgare, unga som gamla, som eventuellt varit med. Redovisa hur synpunkter tagits tillvara och olika ställningstaganden. Redovisa särskilt hur barn och ungas synpunkter och kunskaper har samlats in och tagits hänsyn till.

### *Malmö stads modell för social konsekvensanalys*

I Malmö stad pågår en utredning för att se hur sociala konsekvensbedömningar kan implementeras inför fysiska investeringar. Det är ett av de 69 uppdrag som ingår i åtgärder som formulerats i skriften: "Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö", vilket är ett resultat av rapporten som Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö lämnade 2013. I den framgår att en social konsekvensbeskrivning ska "föregå alla beslut som rör fysiska investeringar" (Malmö stad, 2013).

Verktyget (se Figur 6-9) har utvecklats i en grupp bestående av representanter från stadskontoret, stadsbyggnadskontoret, gatukontoret och miljöförvaltningen och initialt också en grupp externa aktörer. Som utgångspunkt i arbetet användes Göteborgs stads verktyg för sociala konsekvensanalyser, och de konsekvensbedömningar som utvecklats inom ramen för "Healthy City" (samtal Marianne Dock, 2015-03-13).

Till verktyget finns en matris som behandlar sex olika sociala aspekter. De sex olika aspekterna har flera beröringspunkter så det går inte helt att särskilja dem. Trygghet lyfts upp som ett exempel som genomsyrar samtliga aspekter (Malmös lokala "Healthy City"-grupp, 2014). De sex olika sociala aspekter som lyfts fram är:

1. Ansvar för hela staden
2. Samspel och sammanhang
3. Vardagsliv
4. Gröna miljöer
5. Identitet
6. Dialog och normer

Till matrisen finns en processmanual med vägledning till bedömning av de olika aspekterna med förslag på mätbara faktorer och upplevda faktorer. Som bedömningsstöd i utvecklad matris anges också ett par delmål av Sveriges folkhälsomål (Malmös lokala "Healthy City"-grupp, 2014):

- Delaktighet och inflytande i samhället
- Ekonomiska och sociala förutsättningar
- Barns och ungas uppväxtvillkor
- Miljöer och produkter
- Fysisk aktivitet

Tanken är att verktyget kan användas när som helst i en planeringsprocess som rör fysiska förändringar och oavsett dess omfattning, men gör bäst nytta om det används tidigt och följs upp under resans gång.

Därför föreslås kortare möten, helst under två timmar där en bred grupp deltar och gör bedömning tillsammans under ledning av en processledare. För att få en realistisk bedömning föreslås delaktighet från representanter för dem som ska utföra, och som ska stå för driften av planerat projekt.

Resultatet bygger på att en processledare är väl insatt i vad varje social aspekt har för bakomliggande betydelse och att hen tillsammans med den som leder arbetet med de fysiska

förändringarna inför bedömningen har klargjort vilka sociala aspekter som är relevanta för just det aktuella arbetet.

Slutresultatet blir en bedömning av sociala konsekvenser kompletterat med eventuella hinder, samt fördelning av vem som har ansvaret för att intentionerna uppfylls.

| SOCIALA ASPEKTER         | Delaktighet och inflytande i samhället   | Ekonomiska och sociala förutsättningar | Barn, unga och äldre (8-80staden) | Hälsofrämjande miljöer och produkter | Fysisk aktivitet | Risker / genomförandehinder   |
|--------------------------|--|--|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------|---|
| ANSVARET FÖR HELA STADEN | Bidrar XX (process och slutresultat) till förbättrade sociala situationer och ökad tillit? (för arbetslösa, trångbodd, fattiga... för delaktighet och sammanhang)<br>Finns det åtgärder inom XXprocessen som skulle kunna förbättra ovanstående? Vem har ansvar (behöver kontaktas) för att det ska ske? |  |                                   |                                      |                  | Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkras vi ja-svaren? |
| SAMSPEL & SAMMANHANG     | Bidrar XX till att underlätta nätverk, interaktion och möten? Bidrar XX till integration, trygghet, och jämlika förutsättningar? Barriärer och hinder? Mötesplatser inne och ute?<br>Vet vi vad som måste bevaras?<br>Vad/Vilka kan förbättra förslaget?   |  |                                   |                                      |                  | Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkras vi ja-svaren? |
| VARDAGSLIV               | Underlättar XX vardagslivet? (funktioner, service, trygghet) Närhet, utbud, täthet. Vet vi tillräckligt om befintligt vardagsliv? Finns det vardagliga funktioner som bör bevaras?<br>Vad/Vilka kan förbättra förslaget?   |  |                                   |                                      |                  | Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkras vi ja-svaren? |
| GRÖNA MILJÖER            | Finns det gröna miljöer som bör/måste bevaras? Vet vi hur de används? Finns gröna miljöer inom det avstånd som Grönplan anger? Tillför XX tillräckligt gröna och hälsosamma kvaliteter?<br>Vad/Vilka kan förbättra förslaget?  |  |                                   |                                      |                  | Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkras vi ja-svaren? |
| IDENTITET                | Finns det (och känner vi till) befintliga identitetsskapande värden som bör bevaras? Ger XX möjlighet att stärka identitet och bidra till att fler besöker området? Avspglas områdets identitet i den fysiska omgivningen? Kan näringsliv attraheras av området?   |  |                                   |                                      |                  | Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkras vi ja-svaren? |

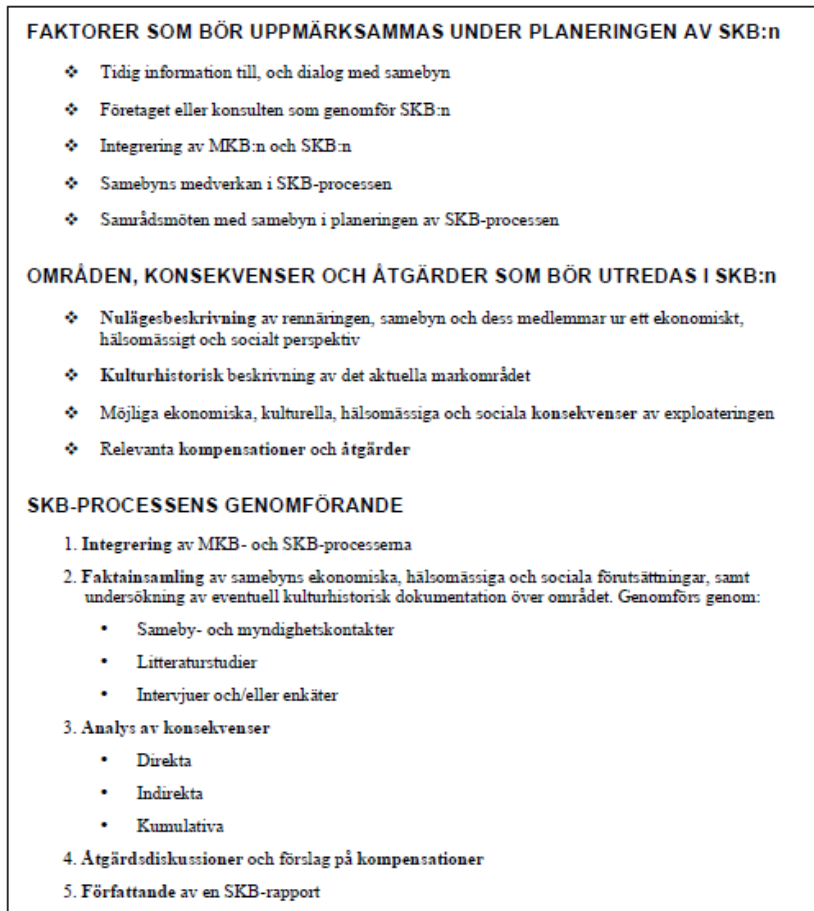
Figur 6-9 Modell för social konsekvensbeskrivning för Malmö stad (Malmö stad, 2015).

## Social konsekvensbeskrivning i gruvnäring och vindkraftsindustri

Sedan början av 2000-talet har sociala konsekvensbeskrivningar kommit att utföras vid större gruvprojekt och vindkraftsprojekt, främst sådan vars verksamheter som påverkar samisk kultur och renskötsel. Södra Lapplands forskningsenhet har utarbetat en vägledning för social konsekvensbeskrivning för exploateringsprojekt och Svenska samernas riksförbund (SSR), branschorganisationer, kommun, berörda intressentgrupper och konsulter har också fört dialog om möjliga metodiker.

Enligt Södra Lapplands forskningsenhet är en förutsättning för att minimera negativa konsekvenser och att förstärka positiva effekter av en exploatering att det tidigt skapas ett gott samtalsklimat mellan exploitören, dennes eventuella konsulter och i detta fall samebyn. Det är vidare fördelaktigt om MKB- och SKB-processerna integreras, eftersom många frågor är starkt sammankopplade. Betoning genom hela processen är dialog och delaktighet mellan olika intressentgrupper. I flera projekt inom vindkraftsindustrin har intressentgrupper fått vara med vid utformningen av SKB-processen.

Initialt föreslås en nulägesbeskrivning som beskriver ett ekonomiskt, hälsomässigt och socialt perspektiv. Faktainsamling görs genom litteraturstudier, myndighetskontakter och intervjuer med intressentgrupper. Till nulägesbeskrivningen knyts en kulturhistorisk beskrivning av det aktuella markområdet. Processen avslutas sedan med att föreslå relevanta kompensationer och åtgärder, se Figur 6-10.

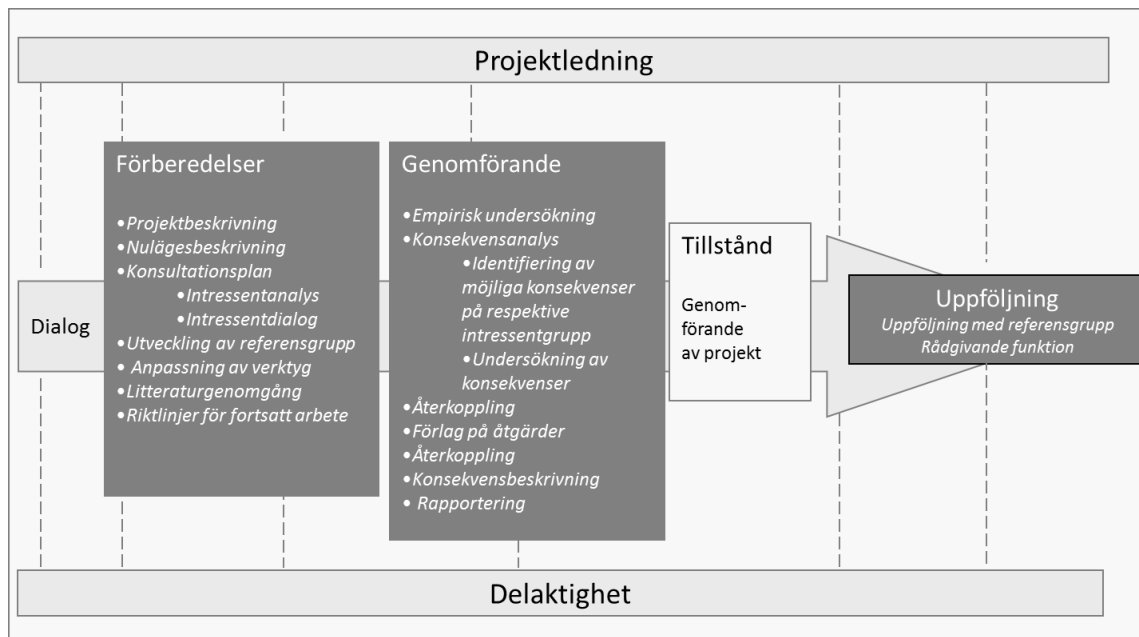


Figur 6-10 Vägledning sociala konsekvensbeskrivningar (Södra Lapplands forskningsenhet, 2009).

Vid större gruvprojekt finns också krav från investerare genom banksektorns gemensamma etiska riktlinjer, *Equator Principles* (EP). De ställer krav på sociala konsekvensbeskrivningar i samband med finansiering av projekt som kan få negativa konsekvenser på människor. EP hänvisar till IAIA process och metoder för genomförande av sociala konsekvensbeskrivningar, vilka sedan anpassats till lokala, och projektets förutsättningar.

I Figur 6-11 finns en illustration över en SKB-process som används som underlag i ett flertal sociala konsekvensbedömningar rörande gruvetableringar i bland annat Svappavaara, Tärnaby och Pajala. Kännetecknande för dessa processer är ofta fleråriga och komplicerade dialogprocesser, som ställer höga krav på alla inblandade.





Figur 6-11 Illustration över en SKB-process som används som underlag i ett flertal sociala konsekvensbedömningar rörande gruvetableringar.

## Aspekter/konsekvenser och indikatorer i social konsekvensbeskrivning

För att kunna mäta och påvisa sociala konsekvenser behövs aspekter och till det kopplat indikatorer, kvalitativa och kvantitativa, för att beskriva konsekvenserna.

Följande sociala aspekter definieras av IAIA (International Association for Impact Assessment):

- Människors livsföring: hur de lever, arbetar, leker och interagerar med varandra på daglig basis.
- Människors kultur: deras gemensamma värderingar, övertygelser, tro, seder och språk/dialekter.
- Människors samhälle i vilket de lever: dess sammanhållning, stabilitet, karaktär och service/faciliteter.
- Det politiska systemet: människors möjlighet att medverka och påverka beslut som berör deras liv, grad av demokrati som råder och de resurser som avsätts för detta ändamål.
- Människors miljö: luft- och vattenkvalitet, tillgången till och kvaliteten på mat, avloppssystem, risken för fara, fysisk säkerhet, tillgång och möjlighet till kontroll över resurser.
- Människors hälsa och välmående: både fysisk och psykisk hälsa samt högsta möjliga välbefinnande, inte bara frånvaro av sjukdom (såsom WHO definierar hälsa).
- Människors personliga rättigheter och rätt till egendom: ekonomisk påverkan, upplevelsen av att missgynnas, kränkning av medborgerliga rättigheter.
- Människors rädslor och förhoppningar: upplevelse av säkerhet, farhågor kring gemenskapens/ samhällets framtid, förhoppningar för framtiden och sina barns framtid.

Det saknas dock officiellt erkända kvantifierbara mätindikatorer för att bedöma, mäta och följa upp sociala konsekvenser. Valet av mätindikatorer (kvantitativa och kvalitativa) bestäms istället utifrån planens/projektets specifika mål och förväntade sociala konsekvenser. Tabell 6-1 visar de sociala aspekter som hanteras i Göteborgs stads SKA-modell med exempel på kvantitativa och kvalitativa indikatorer.

Benämningen av olika sociala aspekter skiljer sig åt mellan den internationella SKB-modellen definierad av IAIA (International Association for Impact Assessment) och Göteborgs SKA-modell. Det är ändå i princip liknande frågeställningar som hanteras. För att beskriva konsekvenser på människors levnadssätt och platsers och människors identitet använder IAIA till exempel begrepp som "människors livsföring och kultur", medan Göteborgs SKA-modell benämner det som "människors vardagsliv och identitet". Hälsa i Göteborgs SKA-modell ses som en aspekt som ska genomsyra alla de övriga aspekterna, medan IAIA belyser hälsa separat. IAIA inkluderar också begrepp som människors rättigheter, människors miljö samt människors rädslor och förhoppningar.

Tabell 6-1 Göteborgs stads SKA-modell – sociala aspekter och exempel på indikatorer.

| Sociala aspekter   | Exempel på kvantitativa och kvalitativa indikatorer   |
|--------------------|---|
| Sammanhållen stad  | Vilka viktiga samband och kopplingar finns idag, t ex möjlighet att ta sig mellan olika stadsdelar?<br>- Barriärer<br>- Segregation<br>- Mångfald<br>- Kopplingar   |
| Samspel            | Vilka är de viktiga stråken och platserna där människor träffar varandra? Finns gemensamma neutrala arenor och privata/offentliga miljöer?<br>- Mötesplatser<br>- Stråk<br>- Olika aktiviteter  |
| Vardagsliv         | Vilka viktiga funktioner som exempelvis skolor, handel och service finns? Vilka vardagliga rutiner och aktiviteter på offentliga platser och mötesplatser möjliggörs i området idag?<br>- Service<br>- Handel<br>- Boende<br>- Fritid |
| Identitet          | Vilka funktioner/platser ger området identitet och karaktär? Vilken identitet/karaktär bidrar den till?<br>- Kulturmiljö<br>- Gestaltning<br>- Upplevelse<br>- Delaktighet  |
| Hälsa och säkerhet | Hur påverkar förutsättningar som exempelvis buller, luftföroreningar och trafik områdets karaktär och utveckling?   |

Nilsson (2006) har i sitt examensarbete undersökt sociala indikatorer för infrastrukturplanering med förhoppningen att finna en kvantitativ indikator för livskvalitet – dock fann hon ingen sådan. Även Litman (2015) har gjort en sammanställning av hållbarhetsindikatorer och lyfter fram följande sociala indikatorer:

- Användarnöjdhet – ”missgynnade” användargrupperns generella tillfredsställelse med transportsystemet
- Säkerhet – antalet skadade och döda i trafiken per capita
- Fysisk aktivitet – andel av invånarna som regelbundet går och cyklar (minst 15 min om dagen)
- Närområdets kvaliteter – i vilken mån transporterna stöttar samhällets ”livability” (översättning till svenskan saknas) och närområdets kvaliteter

- Kultur – grad av kulturella och historiska värden som tas hänsyn till och bevaras vid planering av transportsystem
- Icke-bilburna grupper – transportkvalitet och tillgänglighet för personer utan bil
- Ekonomisk tillgänglighet – andel av inkomst som läggs på transporter, särskilt för låginkomsttagare
- Funktionshinder – transportkvalitet och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar
- Icke-motoriserat resande – transportkvalitet och förutsättningar för att gå och cykla
- Barns resor – andel barn som går eller cyklar till skolan och andra platser i närområdet
- Delaktighet i planeringen – att grupper som påverkas involveras i planering och att ansträngning görs för att involvera personer med funktionsnedsättningar och andra "utsatta" grupper involveras

Det transportpolitiska målet betonar genom funktionsmålets preciseringar olika aspekter med relevans för social hållbarhet. Dessa har även omsatts till indikatorer i Trafik för en attraktiv stad, TRAST (SKL, Trafikverket och Boverket, 2007), se Tabell 6-2. Det handlar om tillgänglighet för män/kvinnor, personer med funktionsnedsättningar och barn.

Transportpolitiska målet tar också upp tillgänglighet i olika delar av landet och för olika färdmedel samt jämställdhet. I hänsynsmålet finns även preciseringar rörande trafiksäkerhet och folkhälsa. Det kan konstateras att det finns relevanta sociala aspekter som idag inte hanteras av det transportpolitiska målet, t ex integration och inkludering.

**Tabell 6-2 TRAST (Trafik för en attraktiv stad) – sociala aspekter och exempel på indikatorer (SKL, Trafikverket och Boverket, 2007).**

| Sociala aspekter                                       | Exempel på indikatorer  |
|--|---|
| Barns tillgänglighet                                   | - Andel barn som bor inom 500 m från skolan   |
| Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar | - Andel anpassade gångytor<br>- Andel anpassade kollektivtrafik   |
| Kvinnors tillgänglighet                                | - Andel kvinnor som upplever gång- och cykelvägar som är otrygga<br>- Andel kvinnor som upplever kollektivtrafiken otrygg |
| Godstransporters tillgänglighet                        | - Andel gator med nedsatt framkomlighet (av viktiga vägar)<br>- Nyttjandegraden för lastzonerna under maxtimmen           |
| Utryckningstrafikens tillgänglighet                    | - Andel gator med nedsatt framkomlighet i det primära utryckningsnätet  |

## Tillgänglighetsplanering i Storbritannien och andra länder

Det finns även relevanta erfarenheter av arbetssätt i form av "accessibility planning" (här översatt som tillgänglighetsplanering) där sociala konsekvenser ingår. Chapman & Weir (2008) har gjort en grundlig genomgång av tillgänglighetsplaneringen i Storbritannien, USA (södra Kalifornien) och Nederländerna som underlag för införandet av liknande arbetssätt i Nya Zeeland. Tabell 6-5 ger över sammanfattande översikt för de tre länderna.

### Storbritannien – omfattande tillgänglighetsplanering

I Storbritannien har arbetet med sociala konsekvenser i samband med infrastrukturplanering vuxit fram i form av tillgänglighetsplanering, dvs. planering för olika samhällsgruppers tillgång till samhällsnyttor och -tjänster, och samplanering mellan transportsektorn och andra samhällssektorer för att uppnå sådan tillgänglighet. Behovet av en sådan mer övergripande tillgänglighetsplanering föddes ur olika sektors bristande samverkan och oförmåga att planera för interaktionen mellan människor och deras behov, platser och transporter. Till exempel då en sjukvårdsmyndighet sparar pengar på att flytta sjukhus och vårdplatser till billigare tomter i mindre centrala lägen, med följderna att kollektivtrafikmyndigheten får ökade kostnader för att upprätthålla medborgarnas tillgänglighet till sjukvården (Halden, 2014).

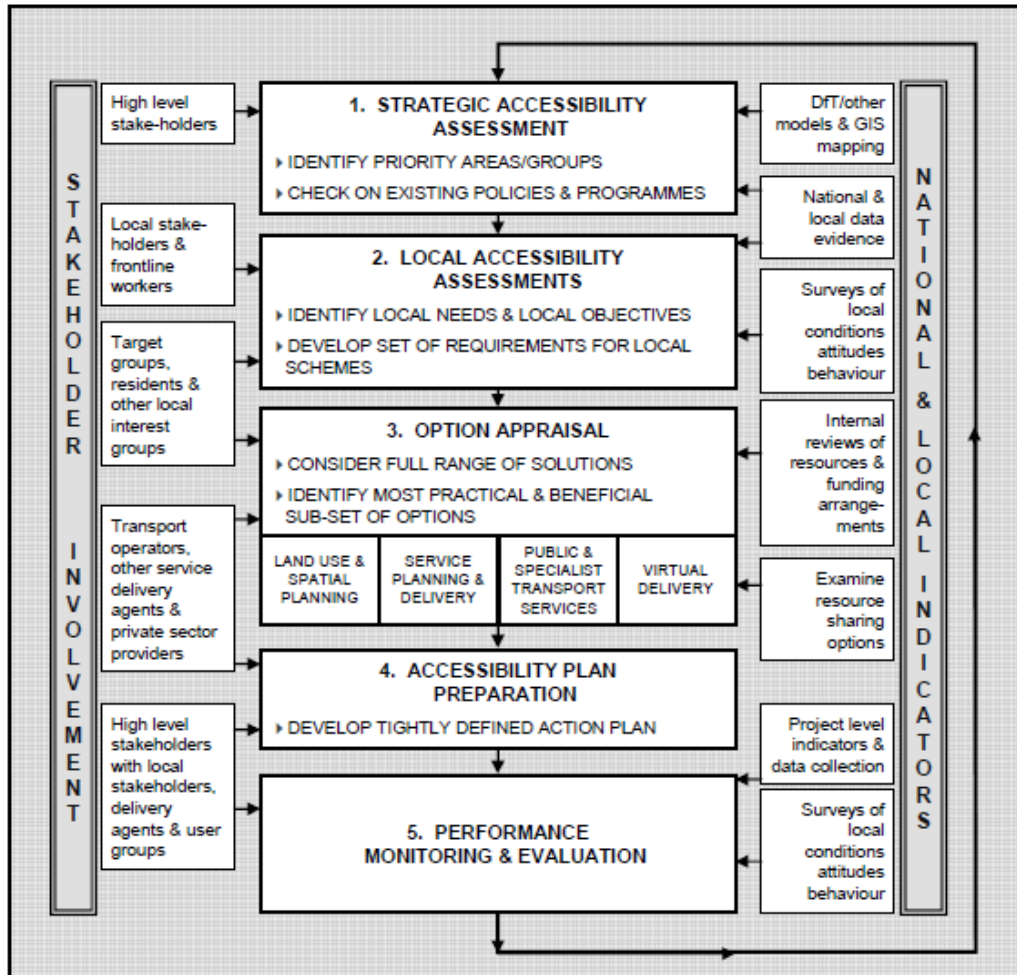
I internationell jämförelse har Storbritannien, särskilt England, den mest omfattande tillgänglighetsplaneringen. Den är fullt integrerad i planeringen av transporter och markanvändning och tillämpas inom alla områden – i städer och på landsbygd. Tillgänglighetsplaneringen genomförs av lokala myndigheter med vägledning, samordning och uppföljning på nationell nivå. Initiativet drivs av sociala mål och fokuserar på att motverka *social exkludering (social exclusion)*.

Halden (2014) diskuterar hur transportfrågor tidigare lösts av analytiskt sinnade experter, utan känsla för att involvera vare sig människorna vars resor påverkar transportsystemet eller beslutsfattare "utanför" transportbranschen. Samtidigt visar tillgänglig statistik på att tillgängligheten över tid blivit sämre, i form av längre restider till samhällsservice. Hans poäng är att bättre tillgänglighet är ett mål och ett språk som kan delas av alla och den samlade erfarenhet som finns av att arbeta övergripande med tillgänglighet stödjer detta. Förslag på framtida satsningar sammanfattas i tre punkter (Halden, 2014):

- Nationellt finansierade program för lokal tillgänglighet – att öka andelen av befolkningen som bor inom gångavstånd från en livsmedelsaffär kan vara en agenda.
- Investera i resenärer – personlig reseträning och -planering för att matcha individers förmåga med transportsystemets möjligheter.
- Investera i innovation – nya smarta lösningar krävs, som gör att transportsystemet kan användas för att styra mot önskvärd samhällsutveckling, till exempel riktat stöd mot lokala butiker och resor för arbetssökande.

Processen för tillgänglighetsplaneringen i Storbritannien (se Figur 6-12) liknar till viss del SKB-processen, t ex genom att samråd med olika aktörerna ingår genom hela processen. Den innehåller även inledande steg där prioriterade områden/grupper identifieras vilket kan motsvara den avgränsning som återfinns i flera av SKB-modellerna. Hela processen stöts av nationella och lokala indikatorer där flera bedöms som relevanta för SKB, se Tabell 6-3 och

Tabell 6-4. Även de grupper som pekas ut som utsatta för social exkludering (se kapitel 2) är intressanta för SKB.



Figur 6-12 Processen för tillgänglighetsplanering i Storbritannien – viktiga steg och input (Chapman & Weir, 2008).

**Tabell 6-3 Standardindikatorer för tillgänglighet ("core indicators") utvecklade av Department for Transport i UK (Chapman & Weir, 2008).**

| Kategori  | Undergrupp                                 | Indikatorer och tillhörande gränsvärden   |
|---|--|---|
| Tillgänglighet till grundskolor                                 | Primary (ungefär lågstadiet)               | % elever i grundskoleåldern inom 15 resp. 30 minuter från en grundskola med kollektivtrafik/gång.<br><br>% elever i grundskoleåldern med fria skolmåltider inom 15 resp. 30 minuter från en grundskola med kollektivtrafik/gång.  |
|   | Secondary (ungefär mellan- och högstadiet) | % elever i grundskoleåldern inom 20 resp. 40 minuter från en gymnasieskola med kollektivtrafik/cykel.<br><br>% elever i grundskoleåldern med fria skolmåltider inom 20 minuter resp. 40 minuter från en gymnasieskola med kollektivtrafik/cykel.  |
| Tillgänglighet till gymnasieskolor                              |  | % 16–19-åringar inom 30 resp. 60 minuter från en gymnasieskola med kollektivtrafik och cykel.   |
| Tillgänglighet till arbetsplatser (ingen skillnad mellan typer) |  | % personer i arbetsför ålder (16-74 år) inom 20 resp. 40 minuter från en plats med mer än 500 arbetsplatser med kollektivtrafik/gång och cykel.<br><br>% personer med arbetslöshetsersättning inom 20 resp. 40 minuter från en plats med mer än 500 arbetsplatser med kollektivtrafik/gång och cykel. |
| Tillgänglighet till sjukhus                                     |  | % hushåll inom 30 resp. 60 minuter från ett sjukhus med kollektivtrafik/gång.<br><br>% hushåll med tillgång till bil inom 30 resp. 60 minuter från ett sjukhus med kollektivtrafik/gång.  |
| Tillgänglighet till allmänläkare                                |  | % hushåll inom 15 resp. 30 minuter från en allmänläkare med kollektivtrafik/gång.<br><br>% hushåll med tillgång till bil inom 15 resp. 30 minuter från en allmänläkare med kollektivtrafik/gång.  |
| Tillgänglighet till livsmedelsbutiker                           |  | % hushåll inom 15 resp. 30 minuter från en livsmedelsbutik med kollektivtrafik/gång och cykel.<br><br>% hushåll med tillgång till bil inom 15 resp. 30 minuter från en livsmedelsbutik med kollektivtrafik/gång och cykel.  |

**Tabell 6-4 Exempel på lokala indikatorer för tillgänglighet utvecklade av Department for Transport i UK (Chapman & Weir, 2008).**

| Typ  | Exempel på indikatorer  | Möjlig användning  |
|--|---|--|
| Allmän tillgång till service och anläggningar              | % befolkning som kan nå centrum/stadsdelscentrum inom 30 minuter.<br>Antal dagliga bussturer till centrum/stadsdelscentrum.   | Följa upp effekten av tillkommande bussturen till service och anläggningar i centrum.<br>Följa upp förändringar i tillgängligheten med buss till service och anläggningar.   |
| Tillgänglighet för gående                                  | Antal gångresor till centrum/stadsdelscentrum, sjukhus och skolor.  | Följa upp effekten av förbättringar av gångmiljön.   |
| Fysisk tillgänglighet                                      | % totala linjenätet för busstrafiken som opereras med tillgänglighetsanpassade låggolvbussar.<br>Antal busshållplatser och bytespunkter som uppfyller krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar.   | Möjlig indikator för att följa upp utvecklingen gentemot mål om att införa tillgänglighetsanpassade låggolvbussar i hela busslinjenätet.                                     |
| Kundnöjdhet  | % resenärer som är nöjda med busservicen (tillförlitlighet, trygghet, information, standard etc.)<br>Antal klagomål från resenärer kopplat till tillförlitligheten hos kollektivtrafiken.                               | Följa upp effekten av förbättringar, t ex förbättrad tillförlitlighet, information, busshållplatser.<br>Möjlig indikator för att följa upp gentemot mål om tillförlitlighet. |
| Grupp-specifikt  | % yngre personer med tillgång till kollektivtrafik på kvällar och helger.   | Följa upp effekten av förbättrad tillgång till kvälls- och helgtrafik.   |
| Ekonomisk tillgänglighet                                   | Kostnaden för att resa kollektivt per kilometer till en destination jämfört med kostnaden för drivmedel, parkering och taxi.<br>Förekomst av icke-lagstadgade nedsatta priser för arbetssökande, ungdomar, vårdare etc. | Följa upp den relativa ekonomiska tillgängligheten för kollektivtrafiken.<br>Följa upp icke-lagstiftade rabatterade priser.  |
| Information  | % busshållplatser med realtidsinformation.<br>% arbetsplatser och vårdcentraler med information om kollektivtrafiken.<br>% sjukhus som erbjuder information om kollektivtrafiken till patienter och besökare.           | Följa upp tillgången till information.   |
| Ekonomisk påverkan   | Tillgängligheten till arbetsplatser för arbetssökande i socialt utsatta områden.  | Följa upp tillgängligheten till nya arbetstillfällen för olika målgrupper.   |
| E-tillgänglighet   | % befolkning med tillgång till internet och som använder kreditkort för att få mat hemlevererad.  | Följa upp effekten av hemleveranssystem.   |
| Brott och rädsla för brott på och kring kollektivtrafiken. | Antal anmälda brott på kollektivtrafiken.<br>Andel personer som känner sig otrygga när de går i sitt närområde på kvällar/nätter.   | Följa upp effekten av brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder på och kring kollektivtrafiken.  |



## USA – begränsad tillgänglighetsplanering och ”livability”-principer

I andra länder tillämpas oftare en mer begränsad tillgänglighetsplanering och det är en stor variation i hur utvecklad och formaliserad tillämpningen är. Chapman & Weir (2008) exemplifierar med tillgänglighetsplaneringen i södra Kalifornien i USA. Uppföljning av tillgängligheten görs med hjälp av ett begränsat antal indikatorer, oftast för att bedöma *jämlika transporter (transport equity)*. Det saknas dock ofta samordning eller uppföljning på nationell nivå och tillvägagångssättet appliceras i regel för utvärdering på projektnivå (Chapman & Weir, 2008).

I USA arbetar de även med sociala investeringar utifrån ”livability”-principer. Organisationen *Partnership for Sustainable Communities (PSC)* som är ett samarbete sedan 2009 där the U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD), U.S. Department of Transportation (DOT), and the U.S. Environmental Protection Agency (EPA) gått samman för att hjälpa olika områden i landet med att skapa tillgång till billiga bostäder, förbättra transportmöjligheterna, minska transportkostnaderna och samtidigt skydda miljön. PSC tillhandahåller bland annat verktyg, ordnar seminarier, tillhandahåller finansiering, följer upp arbetet osv.

Sex principer för ”livability” pekas ut av PSC:

- *Erbjuda fler transportmöjligheter:* Utveckla säkra, tillförlitliga och ekonomiska transportmöjligheter för att minska hushållens kostnader för transporter, minska nationens beroende av utländsk olja, förbättra luftkvaliteten, minska utsläppet av växthusgaser och förbättra folkhälsan.
- *Främja jämlika, prisvärda bostäder:* Utveckla yt- och energieffektiva bostäder för människor i alla åldrar, inkomster, raser och etniciteter för att förbättra mobiliteten och minska den sammanlagda transport- och bostadskostnaden.
- *Förbättra ekonomisk konkurrenskraft:* Förbättra den ekonomiska konkurrenskraften genom tillförlitlig och snabb tillgång till arbetsförmedlingar, utbildningsmöjligheter, tjänster för arbetstagare samt utökad tillgång till marknader.
- *Stödja befintliga samhällen:* Rikta federal finansiering till befintliga samhällen, genom strategier som kollektivtrafikorienterad och funktionsblandad stadsutveckling, för att öka samhällens vitalisering och effektiviteten i offentliga investeringar samt skydda jordbrukslandskapet.
- *Samordna och dra nytta av federala strategier och investeringar:* Rikta federala insatser och finansiering för att undanröja hinder för samverkan, stödja med finansiering och öka ansvarstagandet och effektiviteten på alla myndighetsnivåer för att planera för en framtida tillväxt inklusive smartare val när det gäller energi.
- *Värdesätt områden och stadsdelar:* Förbättra de unika egenskaperna hos alla olika områden/stadsdelar genom att investera i hälsosamma, trygga och gångvänliga miljöer såväl innanför som utanför tätort.

På PSC:s webbplats<sup>3</sup> finns flera exempel på projekt och initiativ som arbetat utifrån dessa principer. Dessa projekt och initiativ handlar bland annat om följande:

- Flera projekt med stora privata aktörer som samarbetspartners.
- Många projekt handlar om upprustning/uppgradering av kollektivtrafikkorridorer genom utsatta områden.
- Utökning av spårvägsnätet i Denver, kombinerat med ny bebyggelse kring detta samt involverande av medborgarna i planeringen av lediga tomter.
- Riktad användning av federala resurser i utsatta stadsdelar, i syfte att attrahera ytterligare stöd från statliga, lokala och privata aktörer, i Greenville. Bland annat ombyggnad av en lagerbyggnad till en galleria, nya bostadsområden med gångvägar och -broar till centrum, utredning och sanering av industritomter och en ny skola.
- Uppgradering av befintlig kollektivtrafikkorridor, respektive ny korridor, i Boston respektive Minneapolis, med nya hållplatser, bostäder, butiker och service, och sanering av industritomter. Ökad tillgänglighet till arbetsplatser för ("kollektivtrafikberoende") låginkomsthushåll längs hela korridoren.
- Uppgradering av kollektivtrafikkorridor i Kansas City, med fokus på grön teknologi och förbättringar i gaturummet för de resande, samt på förbättrade möjligheter för ett område med hög arbetslöshet.
- Sammanlänkande av områden med unik kulturell identitet och besökspunkter i centrala Indianapolis, genom omvandling av körfält och parkeringsplatser till GC-bana. Lockar fler människor till centrum och ökar vistelsetiden i centrum, vilket stärker affärliv och kulturliv.

### **Nederländerna – tillgänglighetsplanering utifrån reglering eller zonindelad markanvändning**

Nederländerna är ett exempel där tillvägagångssättet för tillgänglighetsplaneringen skiljer sig från de ovan beskrivna genom att den handlar om planering utifrån reglering eller zonindelad markanvändning, främst för att minska bilresandet och samtidigt garantera tillgång till ekonomiska aktiviteter. I Nederländerna används den s.k. ABC-policyn för att kategorisera markanvändningen i tätorterna kategoriseras baserat på läge och tillgänglighet med kollektivtrafik. Indikatorer för tillgänglighet används inte och tillgänglighetsplaneringen följer inte heller en bedömningsprocess på det sätt som den gör i exempelvis Storbritannien (Chapman & Weir, 2008).

---

<sup>3</sup> <http://www.sustainablecommunities.gov>

Tabell 6-5 Översikt av tillgänglighetsplaneringen i tre länder (Chapman &amp; Weir, 2008).

| Kriterium                                  | Storbritannien  | USA (södra Kalifornien)  | Nedderländerna  |
|--|---|--|---|
| Typ av tillgänglighetsplanering            | Omfattande  | Begränsad  | Reglerad/zonindelad markanvändning  |
| Drivkraft                                  | Social exkludering  | Jämlika transporter (transport equity)                                   | Minska bilanvändning<br>Säkerställa tillgång till ekonomiska center   |
| Rumsligt fokus                             | Urbant och ruralt   | Urbant och ruralt  | Endast urbant   |
| Organisatoriskt ansvar                     | Lokal tillämpning<br>Nationell vägledning, krav och uppföljning                           | Regional utformning och tillämpning<br>Nationell uppföljning             | Lokal tillämpning<br>Regional och nationell uppföljning   |
| Användning för utveckling av transportplan | Ja, lokala transportplaner  | Ja, regionala transportplaner  | Ja, markanvändningsplaner   |
| Bedömning                                  | Kontinuerligt enligt planeringsprocess<br>Vid ett tillfälle som krävs för projekt         | Individuellt, men upprepas i 3-åriga planeringscykler                    | Vid ett tillfälle, men upprepas om nödvändigt   |
| Process                                    | Bedömningsprocess i fem steg med indikatorer och samråd                                   | Analys av planerspåverkan på tillgänglighet genom indikatorer och samråd | Fördelning av tillgänglighetsbedömning av områden baserat på områdenas lokalisering och användning (ABC-policy) |
| Standardiserade tillgänglighetsindikatorer | Ja, flera nationella standardindikatorer<br>Lokala indikatorer kompletterar där de behövs | Ja, utvalda lokalt i överensstämmelse med nationella policys             | Nej   |
| Fokus för tillgängligheten                 | Utbildning, arbete, sjukvård och livsmedelsinköp  | Arbete och "möjligheter"   | Lokalisering av verksamheter  |
| Fokus på färd sätt                         | Kollektivtrafik, cykel, gång  | Bil, kollektivtrafik   | Bil, kollektivtrafik  |
| Användning för utvärdering av projekt      | Ja  | Nej  | Nej   |

## Miljökonsekvensbeskrivningar

### Krav på miljökonsekvensbeskrivningar

När en ny väg eller järnväg planeras inleds en planlägningsprocess enligt *Väglagen* (1971:948) eller *Lagen om byggande av järnväg* (1995:1649). I alla projekt som innebär att en väg- eller järnvägsplan tas fram ska projektets förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön beskrivas. Om Länsstyrelsen bedömer att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som uppfyller kraven i 6 kap. 7 § Miljöbalken tas fram. För övriga projekt görs en miljöbeskrivning.

Miljöbalken reglerar hur man ska göra när man bedömer konsekvenser på miljön för en verksamhet eller åtgärd och benämner arbetsprocessen för **miljökonsekvensbedömning** vilket resulterar i ett dokument som kallas **miljökonsekvensbeskrivning**. En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tas således fram inom ramen för en miljökonsekvensbedömning för en åtgärd eller en verksamhet, enligt 1 § 6 kap. Miljöbalken (SFS 1998:808):

*Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön (SFS 1998:808, 3 § 6 kap.).*

Miljöbalken reglerar också vilka uppgifter en MKB behöver innehålla för att uppfylla detta syfte (SFS 1998:808, 7 § 6 kap.).

En MKB ska innehålla (SFS 1998:808, 12 § 6 kap.):

1. en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,
2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs ("nollalternativet"),
3. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,
4. en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön,
5. en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,
6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter,
7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan,

8. en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,
9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och
10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-9

## MKB i väg- och järnvägsprojekt

Krav och råd för MKB och miljöbeskrivning har tagits fram av Trafikverket, se "Trafikverkets övergripande krav för fysisk planläggning av vägar och järnvägar" (Trafikverket Publikation 2012:1151) och Bilaga 3 "Anvisning miljö i planlägningsprocessen" samt "Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar" (Trafikverket Publikation 2011:090). Grundmetodikerna kan även tillämpas för projekt utan betydande miljöpåverkan då den är grundläggande för att analysera och bedöma miljöpåverkan av projekt.

Trafikverket definierar en bra MKB som ändamålsenlig, effektiv, kunskapsbaserad och öppen enligt följande vidareutveckling (Trafikverket, 2011):

- **Ändamålsenlig** innebär att MKB är användbar som kunskapsunderlag. Omfattningen är anpassad till projektet och förutsättningarna i miljön. Detta avspeglas i MKB-dokumentet där projektets miljökonsekvenser och nyckelfrågor är lätta att utläsa. Miljökonsekvensbeskrivningens förslag på miljöanpassningar är användbara och praktiskt genomförbara.
- **Effektiv** innebär att MKB är verkningsfull, det vill säga att den påverkar planeringen och projektlösningen. Det betyder också att resurser, i form av tid och pengar, läggs på rätt saker i MKB och resulterar i en MKB av god kvalitet.
- **Kunskapsbaserad** innebär att MKB genomförs systematiskt och professionellt. MKB är framtagen enligt god vetenskaplig sed och genomförs med metoder och tekniker som är lämpliga. Den är objektiv, balanserad och trovärdig.
- **Öppen** innebär att samråd är en naturlig del av planerings- och projekteringsprocessen med MKB och att den är transparent. Framförda synpunkter tas till vara och bidrar till projektets miljöanpassning och till beslutsunderlaget.

De grundläggande MKB-momenten bildar byggstenar som hänger ihop och tillsammans utgör MKB-processen, se Figur 6-14. Momenten anpassas efter behoven i det aktuella planeringsskedet. MKB-processen är dynamisk och iterativ med både mindre och större återkopplingar. Det innebär i praktiken att momenten kan löpa parallellt med varandra och genomföras i varierande grad genom hela processen.

Avgränsning innebär att miljöeffekter utan betydelse för projektet och dess omgivning inte utreds mer och inte beskrivs i MKB-dokumentet (förutom att man motiverar avgränsningen). I fokuseringen lyfter man fram de mer väsentliga effekterna och konsekvenserna bland alla som utretts. På så sätt bidrar både avgränsning och fokusering till projektspecifik och ändamålsenlig MKB. Tre viktiga faktorer som påverkar avgränsningen av MKB är (1) projektets karaktär och möjliga effekter, (2) miljön som berörs och (3) effekternas betydelse och behovet av fortsatt utredning.

Samråd inom MKB är reglerat genom Miljöbalken 6 kap. När projektet inte antas medföra betydande miljöpåverkan ska samråd hållas med berörda länsstyrelser, tillsynsmyndigheter,

kommuner, enskilda, ideella föreningar (natur-/miljöskydd) och allmänhet. När projektet antas medföra betydande miljöpåverkan ska dessutom samråd hållas med statliga myndigheter och organisationer.

I MKB-processen bidrar samråd till:

- förankring av MKB:s inriktning och avgränsning
- inhämtande av kunskap om miljöförutsättningar (kvaliteter och brister)
- bedömning av miljöeffekter och värdering av miljökonsekvenser
- utveckling av alternativ, miljöanpassningar och skyddsåtgärder
- insyn i och kunskap om projektet
- bedömning av behov av miljöuppföljning

MKB är en av flera konsekvensbeskrivningar som genomförs i ett projekt. En skillnad mot andra konsekvensbeskrivningar är att det för MKB finns lagkrav som reglerar processen och dokumentets innehåll. En bred konsekvensbeskrivning, där MKB är en del, kan sammanfattas och redovisas som en samlad bedömning, vilket ger överblick över projektets samtliga konsekvenser (se Figur 6-14).



Figur 6-13 Exempel på områden som konsekvensbeskrivs i ett väg- och järnvägsprojekt. MKB är en del av den samlade konsekvensbeskrivningen (Trafikverket, 2011).

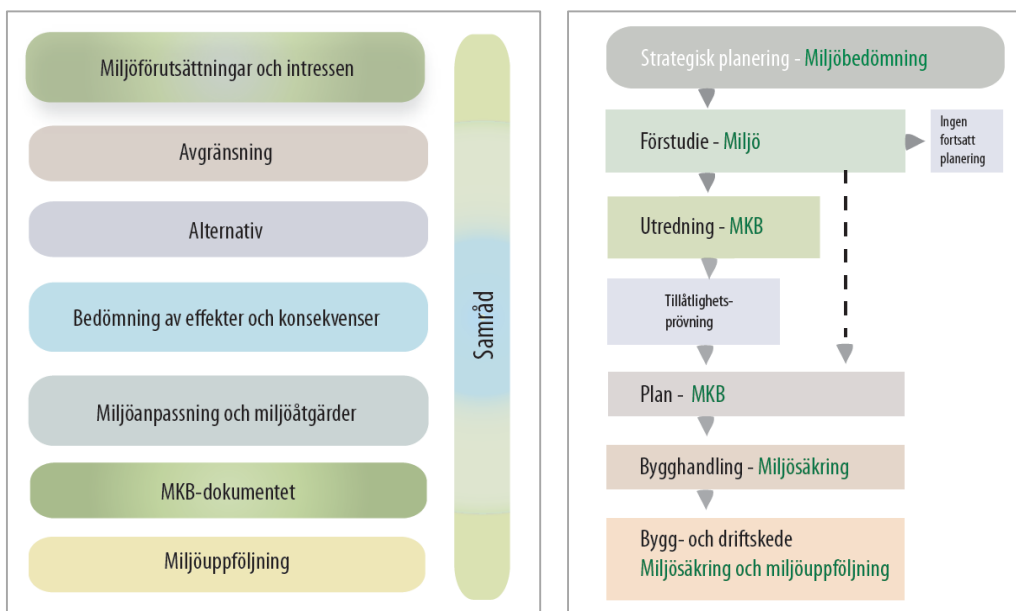
Trafikverket, konsulter och Länsstyrelsen är de vanligaste aktörerna i MKB-arbetet med följande roller och ansvar (Trafikverket, 2011). **Trafikverket** ansvarar för det som står i MKB och för integreringen av MKB i projektet (inarbetade miljöåtgärder och så vidare) och för alla formella kontakter med myndigheter och andra samrådsparter. **Länsstyrelsen** har inledningsvis en serviceinriktad roll genom att ge råd och vägledning om bland annat avgränsning och innehåll i MKB. Alla synpunkter från länsstyrelsen bör samordnas av en utsedd handläggare. Efter de inledande samråden får länsstyrelsen en traditionell myndighetsroll. MKB-utföraren utgörs i regel av **konsulter** men kan även vara myndigheten själva. De ansvarar för att innehållet i MKB är välgrundat, transparent (det vill säga att källor och osäkerheter är tydligt redovisade) och objektivt. MKB-utförarens organisation står för bedömningar i MKB utifrån expertrollen. Utföraren tar fram underlag och kan vara föredragande vid samråd. Utföraren ska slå vakt om sin integritet och arbeta fackmannamässigt efter internationell god MKB-sed.

Projektorganisationen ska underlätta arbetet med MKB och utvecklingen av projektet. Miljökompetens måste finnas med i projektledningen och vid projektmötena. Detta är nödvändigt för att miljöfrågorna ska vägas in i de beslut som fattas och för att MKB-gruppen ska få kontinuerlig information om vad som händer i projektet.

Den samlade kompetensen i konsultens MKB-grupp och samordningen med den övriga projektgruppen är avgörande för projektets miljöanpassning. Det behövs en person som samordnar MKB-arbetet (miljösamordnare). MKB-gruppens sammansättning ska anpassas efter de miljöeffekter som projektet kan ge upphov till. I mindre projekt kan ofta miljösamordnaren själv hantera stora delar av MKB-arbetet med stöd från miljöexperter inom kritiska områden. I större projekt behövs en grupp där experter från flera kompetensområden ingår.

Kompetenskraven styrs av hur omfattande och komplicerat projektet är. Generellt bör miljösamordnaren ha breda kunskaper inom miljöområdet och erfarenhet av arbete med MKB i väg- eller järnvägsprojekt. Det är också en fördel om samordnaren har teknisk allmänkunskap, förstår olika tekniska lösningars för- och nackdelar samt goda kunskaper i projektledning. Andra kompetenskrav som nämns är god kunskap och erfarenhet av väg- och järnvägsprojektering, redaktionell och grafisk kompetens samt god kunskap om GIS och förmåga att presentera analysresultat med hjälp av kartor.

Den största utmaningen med MKB är att integrera miljöfrågorna i planerings- och projekteringsprocessen. Miljö ska finnas med som grön tråd i planeringsprocessen, från tidiga strategiska skeden till och med driften av den nya anläggningen. För att miljöfrågorna ska integreras på ett bra sätt krävs att man behandlar rätt frågor i rätt skede och att det är nära samordning och kopplingar mellan processerna och kunskapsöverföring mellan skedena. Figur 6-14 visar var i planeringsprocessen, och på vilket sätt, som miljöfrågorna kommer in.



Figur 6-14 Grundläggande MKB-moment (till vänster) och integreras av miljöaspekter i planeringsprocessen alla delar (till höger) (Trafikverket, 2011).

## Erfarenheter från miljökonsekvensbeskrivningar

En sammanställning av utvärderingar av MKB från 2011 menar att fokus ofta hamnar på själva MKB-dokumentet istället för på miljöpåverkan och på att integrera miljöhänsyn i projekten – dvs. inte på den viktiga MKB-processen (Hedlund et al. 2011). En orsak till detta kan vara de många olika (inte alltid samverkande) lagar som reglerar MKB. Det blir då mer nödvändigt att få rätt på formalia för att dokumentet ska bli godkänt.

Naturvårdsverket gjorde 2001 en utvärdering av det svenska MKB-arbetet (Timm & Rydén, 2001). Syftet var att ta fram ett underlag för att planera uppföljning och fortsatt utvärdering av MKB-arbetet, samt att studera om införandet av Miljöbalken 1999 lett till att MKB-tillämpningen stämde med syftet i lagen och dess förarbeten. De konstaterar att inkomna MKB-dokument ofta uppvisade brister. Alternativ till valda lösningar var otillräckligt beskrivna och underlaget för att bedöma miljöpåverkan och konsekvenser saknades ofta. Verksamhetsutövarna och konsulterna som tagit fram MKB menade att de uppfyllt Miljöbalkens krav. Samtidigt påpekade Länsstyrelsen att det var oklart hur höga krav som skulle ställas på MKB och önskade mer vägledning i kravställandet. Länsstyrelsen menade även att lagkraven var anpassade till stora projekt och efterlyste mer flexibla krav. Bristerna i dokumenten medförde att kompletteringar ofta behövde begäras in av Länsstyrelsen – eller att ofullständiga MKB-dokument godkändes. Länsstyrelsen hamnade ibland även i dubbel roll genom att de fick bidra med underlag till MKB-utövarna.

Även Hedlund et al (2011) konstaterar att Länsstyrelsens handläggare efterfrågar tydligare vägledning i sitt granskningsarbete, samtidigt som verksamhetsutövarna önskar tydligare krav och information från Länsstyrelsen och en mer konsekvent bedömningspraxis hos Länsstyrelsens handläggare.

MKB-utövare tenderar att återanvända sina MKB-mallar vilket gör att beskrivningen inte anpassas till det aktuella projektet full ut. Datamaterial är ofta befintligt. Kostnads- och bekvämlighetskäl gör att nya inventeringar och datainsamlingar sällan genomförs. MKB påverkas också vem som tagit fram dem och vilka expertkunskaper denna person har. Risken är att alla frågor och konsekvenser inte blir tillräckligt djupt behandlade (Samtal med Lennart Folkesson, 2015-03-23).

Samråden upplevdes överlag som ett positivt inslag, men samtidigt tidskrävande och placerade för sent i processen för att möjliggöra större påverkan. Allmänheten uppgavs också vara svår att engagera i många frågor (Timm & Rydén, 2001). Folkesson (2010) konstaterar att samråden överlag fungerar bra, men att det krävs ytterligare ansträngningar för att beakta barn och ungas perspektiv i infrastrukturplaneringen.

Centrum för biologisk mångfald (CBM) vid Uppsala universitet och SLU genomförde en undersökning av hur biologisk mångfald behandlades i MKB (de Jong m fl, 2004). Brister i MKB-dokumentet noterades. Det handlar om bristande trovärdighet i materialet eftersom referenser och hänvisningar ofta saknas liksom underlag för beskrivning av en åtgärds eller verksamhets påverkan. Egna inventeringar genomförs sällan och resonemangen bygger istället på ofullständiga inventeringsunderlag. Analyserna håller dålig kvalitet och redovisar varken historisk utveckling, prognoser för framtiden eller bedömningarnas osäkerhet. Kompensationsåtgärder och förslag på uppföljning diskuteras sällan. Orsak till bristerna kan vara ottydlig kravbild och att det saknas kompetens och bedömningsverktyg MKB-utförarna. Det finns också en dålig koppling mellan forskning och praktik.

KMV Forums utvärdering fokuserade på hanteringen av kulturmiljö i MKB (Björckebaum & Mossberg, 2009). De menar att det i teorin finns en samstämmighet mellan de inblandade



aktörerna kring vad kulturmiljö är och hur det bör hanteras. I praktiken ställs dock inte krav på hanteringen av kulturmiljö som ligger i linje med utvecklingen på området – forskningen omsätts inte till praxis. Det innebär att MKB-utförarna inte ges anledning att öka sin kompetens eller förändra sitt arbetssätt. Länsstyrelserna har en stor betydelse som en pådrivande kraft, men samtidigt är de olika aktörernas roller oklara när det gäller uppföljning av MKB.

Utvärderingar av MKB i infrastrukturprojekt har gjorts av Lennart Folkeson på VTI när det gäller uppföljning av naturmiljöeffekter (Folkeson, 1999). Han menar att det borde vara ett grundläggande krav på uppföljning av MKB-processen att granska hur väl en MKB visar på projektets överensstämmelse med mål och intentioner i styrande dokument – samt av hur beslut med miljöimplikationer som tagits i tidigare utredningsskeden faktiskt kom att implementeras i senare projektskeden.

Folkesson utvärderade 2010 även behandlingen av kumulativa effekter och konsekvenser i MKB. Kumulativa effekterna och konsekvenserna (påverkan från en åtgärd eller verksamhet tillsammans med andra i ett område) ska behandlas av MKB, men Folkeson menar att de inte får den behandling som EG-direktiven kräver. Miljöbalken är vag på området och den handbok som dåvarande Vägverket tillhandahöll gav inte heller mycket vägledning.

Kumulativa effekter är relevanta för bedömningen av miljökonsekvenser, men har samtidigt egenskaper som gör att de riskerar att missas av MKB. Verksamhetsutövaren tolkar kumulativa effekter som att de skulle ligga bortom deras ansvar, eftersom dessa sällan gör sig gällande inom det geografiska område eller den tidshorisont som direkt påverkas av ett projekt. Följande sådana egenskaper pekas ut av Folkeson (2010):

- De har bäring över stora områden och låter sig ej begränsas av administrativa gränser.
- De verkar i långa tidsperspektiv.
- De är resultatet av samverkan av många olika verksamheters och åtgärders effekter, både planerade och redan befintliga.
- De kräver därför förutseende av framtida aktiviteter och verksamheter, och bedömning av betydelsen av effekter utöver de lokala direkta.

Hanteringen av kumulativa effekter försvåras ytterligare när stora projekt delas upp i mindre delar, t ex etappindelning av vägprojekt, framtvingat av framförallt ekonomiska överväganden. Då utvärderas och konsekvensbeskrivs de små, beslutade delarna och inte helheten (Samtal med Lennart Folkeson, 2015-03-23).

Miljöbedömningar av planer och program (mer generellt: "strategiska miljöbedömningar") har växt fram för att hantera mer övergripande planering där miljökonsekvensbeskrivning ansågs vara ett otillräckligt verktyg. Åkerskog (2009) har studerat hur implementeringen av miljöbedömningar påverkat svensk översiktsplanering. Hon framhåller kontextens betydelse för miljöbedömningens roll i planeringsprocessen och menar att tillämparna av miljöbedömning har ett visst tolkningsutrymme för att utforma en egen miljöbedömningspraktik. Det är inte bara målen i styrande EU-direktiv och lagstiftning som påverkar denna praktik, utan lika viktigt är det lokala sammanhanget och den nationella diskursen. Utfallet av miljöbedömningar påverkas av existerande praktiker och kulturer på lokal och nationell nivå, t ex vilken tolkning av hållbar utveckling som gäller och hur stor avvikelse från denna tolkning som anses acceptabel att göra. Organisationsstrukturer och bedömnarnas kunskap och erfarenhet har stor betydelse.

## Hanteringen av sociala aspekter i MKB och erfarenheter från lagreglerade krav på SKB i Norge och Finland

Länder har kommit olika långt när det gäller sociala konsekvensbeskrivningar och har också valt att hantera krav på social konsekvensbeskrivning olika. Sedan 1990-talet har den kanadensiska regeringen försökt att integrera social konsekvensbeskrivning med miljökonsekvensbeskrivningar, vilket också gäller i Australien (Barrow, 2000). Det är på samma sätt som i USA att miljökonsekvensbeskrivningar också inkluderar sociala konsekvenser.

Sedan 1994 är *social konsekvensbeskrivning* lagstadgat i Finland liksom bredare *konsekvensutredningar* i Norge. I både Norge och Finland finns lagkrav på att sociala konsekvenser av projekt och planer ska beskrivas. Dessa båda länders arbete med sociala konsekvensbedömningar finns jämförda med svensk praxis i ett examensarbete från KTH (Svensson, 2011).

**Finland** har olika lagstiftning, processer och dokument beroende på om det är projekt eller mer övergripande planering. För projekt beskrivs sociala konsekvenser inom ramen för en MKB och i övergripande planering görs en mer generell konsekvensbedömning. Under 2000-talet har det också blivit vanligare att slå ihop en hälsokonsekvensbedömning med en bedömning av övriga sociala konsekvenser till en "humankonsekvensbedömning" ("Human impact assessment, HUIA").

Sociala konsekvenser kan komma in i flera olika sammanhang, men vanligast är att de behandlas i en större MKB för ett projekt, även om det på senare år har blivit vanligare med sociala konsekvensbedömningar för övergripande planer. Den finska lagstiftningen definierar inte sociala konsekvenser specifikt, även om den beskriver olika sociala aspekter (såväl kvantitativa och fysiska, som mer kvalitativa och "mjuka" aspekter), utan istället ingår de i miljökonsekvenserna. I genomförda konsekvensbedömningar har innebörden i begrepp som sociala konsekvenser och aspekter definierats olika för olika projekt och platser.

I handböcker utgivna av finska myndigheter finns checklistor över sociala konsekvenser, indelade i tre kategorier: *social karaktär* (konsekvenser kopplade till välfärdsfördelning, identitet på lokal och regional nivå, etc.), *funktionalitet* (konsekvenser kopplade till service, jobb, kollektivtrafiknät, etc.) och *upplevelsedimension* (konsekvenser kopplade till uppfattning av natur- och kulturmiljö, säkerhet, etc.). Checklistorna är tänkta att kompletteras med andra utvärderingsmetoder, såsom intervjuer, enkätstudier, observationer mm.

Konsekvensbedömningarna i Finland utförs ofta av konsulter med olika utbildningsbakgrund eller av planerare i lokala projekt där resurserna inte tillåter att konsulter tas in för denna uppgift. Gemensamt är att utförarna i regel saknar särskild utbildning för att genomföra sociala konsekvensbedömningar.

**Norge** delar vanligen in konsekvensbedömningen i olika teman, t ex transport, kultur, hälsa, rekreation, miljö och samhället generellt. Vad häri som är socialt kan således vara svårt att avgöra. I praktiken är det framför allt ekonomiska och andra kvantifieringar av förändrade förhållanden som utreds och bedöms, medan mer kvalitativa sociala aspekter (som människors upplevda förhållanden) får mindre utrymme.

Liksom i Finland är det framför allt konsulter som genomför sociala konsekvensbedömningar och även här saknas särskild utbildning och omfattande forskning på området.

I både Norge och Finland ses sociala konsekvensbedömningar som en separat process som föregår och bidrar med ett underlag till själva planeringsprocessen. Även uppföljningen och

utvärderingen av projektet och dess sociala konsekvenser betraktas som en separat del skild från övrig planering och utredning.

Sammantaget, och jämfört med svenska förhållanden, konstaterar Svensson att det finns både likheter och skillnader mellan ländernas hantering av sociala konsekvenser av projekt och planer. Det går inte att dra några slutsatser om lagstiftningens inverkan på praxis. I Norge och Finland genomförs alltid konsekvensbedömningar av nya planer och projekt, medan detta endast görs i Sverige när betydande miljöpåverkan (med fokus på den biofysiska miljön) anses föreligga. Däremot är Finland och Sverige mer lika varandra avseende på definitionen av sociala konsekvenser, med fokus på kvalitativa aspekter såsom människors upplevda förhållanden. I Norge ligger fokus mer på kvantitativa och ekonomiska aspekter. Möjligen hänger detta samman med ett större fokus på medborgerlig medverkan och samråd om konsekvensbedömningar i Sverige och Finland, än i Norge.

Att de sociala konsekvenserna av åtgärder och planer oftare bedöms i Norge och Finland än i Sverige skulle kunna tolkas som lagstiftningens förtjänst. I samband med att EES-avtalet undertecknades av de nordiska länderna och nationell lagstiftning anpassades bland annat till EU:s så kallade MKB-direktiv (85/337/EEG), valde Norge och Finland en linje där sociala aspekter tydligare utpekades i regelverken för vad som ska bedömas i samband med nya åtgärder och projekt. Den svenska Miljöbalken saknar dock inte sociala aspekter i sina skrivningar om vad som ska tas hänsyn till i MKB och miljöbedömningar (människors hälsa, kulturmiljö och även landskap är alla i viss mån sociala till sin karaktär).

Till skillnad från Finland och Norge har Sverige gjort en minimal tolkning av EU-direktivet. Det betyder inte nödvändigtvis att lagtexten (Miljöbalken) behöver ändras. Ett skäl till att MKB och miljöbedömningar inte fått ett större socialt innehåll enligt Miljöbalken kan vara att det är Naturvårdsverket som har föreskrivningsrätt (enligt Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar 9 §), vilket lett till att mer ekologiska hållbarhetsdimensioner hamnat i centrum. Förutom att Miljöbalken skulle kunna tolkas annorlunda och därmed att sociala aspekter ges större betydelse finns det också beslutade nationella mål, t ex transportpolitiska målet och miljömålet om god bebyggd miljö, som kan hänvisas till och vara motiv till att genomföra sociala konsekvensbedömningar (Samtal med Charlotta Faith-Ell, 2015-04-10).

## Hälsokonsekvensbedömningar

Dåvarande Vägverket och Folkhälsoinstitutet har tidigare arbetat med att utveckla formerna för en så kallad hälsokonsekvensbeskrivning (HKB). En HKB syftar till att ge en samlad bild av både den sociala dimensionen i hållbar utveckling, samt kunskap om hur ett projekt påverkar hälsan hos olika befolkningsgrupper. Det material som då (2005 och 2010) utarbetades utgör ett intressant underlag för denna utredning.

Folkhälso- och hälsobegreppet ligger nära varandra men används ofta i olika sammanhang. Hälsopåverkan nämns ofta i miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) medan folkhälsoperspektivet oftare nämns i sociala konsekvensbeskrivningar (SKB). Ofta används begreppen för att beskriva samma sak, men egentligen beskriver hälsa individens hälsotillstånd medan folkhälsa beskriver en grups hälsa inom till exempel en kommun eller ett land.

Folkhälso- och hälsoaspekter i ett planeringsperspektiv kan vara möjligheter till att röra sig fritt genom exempelvis ett välutvecklat gång- och cykelnät, tillgång till kollektivtrafik och grönområden, hindersfri offentlig miljö för personer med funktionsnedsättning, upplevd trygghet, känna delaktighet i samhället, avsaknad av buller etc.

### Så används HKB idag

Enligt den nationella transportpolitikens hänsynsmål ska transportsystemets utformning, funktion och användning anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Transportsystemet ska dessutom bidra till ökad hälsa (Prop. 2008/09:93). Hälsokonsekvensbedömningar används i syfte att ge beslutsfattare kunskap och beslutsunderlag om de samlade hälsoeffekterna av ett beslut. Ibland används termen hälsokonsekvensbeskrivning men Folkhälsomyndigheten har beslutat att använda termen hälsokonsekvensbedömning och samma term används även i propositionen Mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35). Oavsett vilken av de två termerna som används är syfte och metodik desamma.

På engelska används termen **Health Impact Assessment (HIA)** som benämning på hälsokonsekvensbedömning/beskrivning. Metoder och processer för HIA/HKB skiljer sig mellan länder och i vissa fall även inom länder (WHO 2014) men syftet är detsamma.

Enligt propositionen "Mål för folkhälsan" (Prop. 2002/03:35) bör ålder, kön, socioekonomisk och etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionsnedsättning beaktas när det gäller att bevaka hur ett beslut påverkar jämlikhet i hälsa. Särskild uppmärksamhet bör ges till barns, ungdomars, äldres och invandras förutsättningar att på lika villkor utveckla och bibehålla en så god hälsa som möjligt. Dock har införande och användande av HKB inget lagstöd motsvarande det som finns för MKB.

Dåvarande Vägverket hade i regleringsbrevet 2006 (Vägverket, dnr 2006:29473) i uppdrag att ta fram exempel på metoder för hälsokonsekvensbedömningar i de delar av verksamheten där konsekvenserna för hälsan bedöms vara mest betydande. Slutsatserna visar att breda konsekvensbeskrivningar ska fånga in alla relevanta hälsoaspekter och att många av dessa aspekter faller naturligt inom miljökonsekvensbeskrivningar.

HKB ska vara ett stöd för att "tänka efter före" och kan användas vid beslut om planer, projekt, program eller enstaka åtgärder. En HKB bör genomföras inför sådana beslut som har stor påverkan på människans hälsa i allmänhet eller på hälsan för vissa grupper. En

behovsbedömning eller screening bör därför göras för att undersöka huruvida en HKB behöver göras eller inte. I rapporten "Vägledning för hälsokonsekvensbedömning" (Folkhälsoinstitutet 2005) presenteras fem steg som ingår i en HKB:

1. **Screening:** I ett första steg bestäms om det är relevant att genomföra en HKB eller ej, så kallad screening. I en inledande fas där problemformulering och kartläggning av behov, problem och mål genomförs tas också ställning till om det aktuella beslutet har sådana konsekvenser för folkhälsan att en HKB bör genomföras. Screening genomförs lämpligen i de nationella målen för folkhälsa. I utredningar med möjligt stor miljöpåverkan bör screeningen även innefatta miljömålen.
2. **Planering:** Här beskrivs de alternativ som ska bedömas och vilka som ska involveras i processen. Det rekommenderas att de alternativ som ska bedömas jämförs med ett nollalternativ. En noggrann beskrivning av de alternativ som ska studeras underlättar arbetet med att välja ut faktorer som ska bedömas i en HKB och det underlättar även analysarbetet då de olika alternativen ska jämföras. Avgränsningar vad gäller tid och geografiskt område görs också i detta steg. Hur långt fram ska effekterna bedömas och vilket område ska omfattas? Relativt tidigt i planeringen bör också ställning tas till vilka grupper och intressenter som ska få möjlighet att lämna sina åsikter och hur det ska ske. Vilka folkhälsomål och miljömål med tillhörande bestämningsfaktorer som ska tas med i analysen ska också bestämmas. Sedan väljs ett bedömningsverktyg som ska användas i arbetet. Det mest använda verktyget är Hälsomatriisen, se exempel i Figur 3-12. Under planeringsarbetet väljs även de prioriterade grupperna ut som ska ingå i analysen, det kan till exempel vara barn, äldre eller personer med funktionsnedsättning.
3. **Analys:** Analysen kan genomföras i en snabb eller fördjupad variant. Den snabba analysen kan göras med hjälp av hälsomatriisen där kvalitativa bedömningar görs för de olika bestämningsfaktorerna och de prioriterade grupperna. Den snabba analysen kan många gånger räcka som beslutsunderlag men då resultatet är svårtolkat eller det är omfattande insatser kan fördjupade analyser behöva göras. I de fördjupade analyserna behövs ofta externt stöd och kvantitativa metoder kan användas om behov finns.
4. **Resultat och rekommendationer:** Resultatet ska presenteras så att skillnaderna mellan nollalternativet och övriga alternativ framgår tydligt. Hur de prioriterade gruppernas hälsa påverkas jämfört med hela befolkningen bör finnas med bland slutsatserna. Resultatsammanställningen ska ge beslutsfattarna en god överblick och förståelse för hälsoeffekten av de olika alternativ som analyserats. Rekommendationer till beslut baserade på HKB resultat ska också presenteras.
5. **Uppföljning och utvärdering:** För att lära för framtiden och för att öka kvaliteten på de HKB som görs bör både metod och process utvärderas efter en genomförd HKB. Utvärderingen kan till exempel omfatta hur rekommendationerna accepterades av beslutsfattarna, hur kommunikationen med intressenter fungerade och hur det faktiska utfallet i hälsa blev jämfört med vad HKB visade efter genomförda åtgärder.

## Exempel på genomförda HKB

Det finns ett antal exempel där HKB har genomförts. Dåvarande Statens folkhälsoinstitut (FHI) genomförde en HKB i samarbete med Östersunds kommun som en del i en MKB för en fördjupad översiktsplan gällande området Fyrvalla-Remonthagen år 2007 (Folkhälsoinstitutet 2007). Tre alternativ studerades för det aktuella området. I arbetet beaktades miljömässiga och sociala faktorer som har en påverkan på hälsan. En hälsomatrix användes för att

presentera de hälsopåverkande faktorerna och hur olika befolkningsgrupper påverkas, till exempel utifrån kön, ålder och funktionsnedsättning. De hälsopåverkande faktorerna valdes ut med stöd från nationella och lokala mål för hälsa och miljö. Bland annat inkluderades risk för olycksfall, stödjande miljöer för fysisk aktivitet, tillgänglighet mellan och i byggnader och trygghet i beskrivningen. En kvalitativ bedömning av effekterna på cirka 15 års sikt gjordes med hjälp av en antagandehandling som kommunen tagit fram för den aktuella fördjupade översiktsplanen. Ett av alternativen, "Grön satsning", framkom som det alternativ som bäst tillgodoser invånarnas hälsa.

| Mål och bestämningsfaktorer | Prioriterade grupper | Barn | Vuxna/yrkesverksamma | Äldre | Funktionshindrade | Kroniskt sjuka | Yrkesförare | Hela befolkningen |
|-----------------------------|----------------------|------|----------------------|-------|-------------------|----------------|-------------|-------------------|
|-----------------------------|----------------------|------|----------------------|-------|-------------------|----------------|-------------|-------------------|

#### FOLKHÄLSOMÅL

|                             |                                      |  |  |  |  |  |  |  |
|-----------------------------|--------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| Säkra miljöer och produkter | Skador i trafikmiljö (risk)          |  |  |  |  |  |  |  |
|                             | Transport av farligt gods (risk)     |  |  |  |  |  |  |  |
|                             | Oro/otrygghet för risker             |  |  |  |  |  |  |  |
| Ökad fysisk aktivitet       | Stödjande miljö för fysisk aktivitet |  |  |  |  |  |  |  |

#### MILJÖMÅL

|                   |                       |  |  |  |  |  |  |  |
|-------------------|-----------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| Frisk luft        | Halter av kvävedioxid |  |  |  |  |  |  |  |
|                   | Halter av partiklar   |  |  |  |  |  |  |  |
|                   | Halter av kolväten    |  |  |  |  |  |  |  |
| God bebyggd miljö | Buller                |  |  |  |  |  |  |  |

Figur 6-15 Exempel på hur en hälsomatris kan se ut. I vänster kolumn kan man se de mål och bestämningsfaktorer som valts ut för analysen, i övre raden visas de prioriterade grupperna. (Folkhälsoinstitutet, 2005).

Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket Region Skåne inledde 2009 ett projekt för att pröva de två myndigheternas möjligheter att inkludera HKB inom ramen för MKB i vägprojekt (Länsstyrelsen och Vägverket 2010). Syftet var att vidga perspektiven och konkretisera hur HKB kan användas. Ett vägprojekt (väg 109 mellan Ekeby och Kågeröd) valdes ut som försöksprojekt där HKB skulle inkluderas i konsekvensbeskrivningen. HKB genomfördes i linje

med den modell som tagits fram bland annat av dåvarande FHI och som beskrivs i stycket ovan. Folkhälsomål och därtill kopplade indikatorer valdes ut för fördjupad analys och sattes i relation till olika gruppers förutsättningar. Analysen synliggjorde behov av åtgärder för att inte minska tillgängligheten för vissa grupper, exempelvis lyftes vikten av att äldre och personer med funktionsnedsättning ska kunna korsas vägen på ett säkert sätt på den nya vägen. Resultatet av den genomföra HKB visade att hälsokonsekvenserna för de studerade grupperna inte skulle leda till andra beslut än vad övriga delar av vägprojektets MKB pekade på.

## Utvärderingar och erfarenheter

Författarna av rapporten för den HKB som genomfördes av FHI och Östersunds kommun konkluderar att en HBK i en översiktsplan måste begränsas både vad gäller antal faktorer och i vilken detaljnivå de studeras. I det aktuella fallet genomfördes endast kvalitativa bedömningar, men om det finns allvarliga målkonflikter kan kvantitativa bedömningar behöva göras. De lyfter upp vikten av att beslut om att en HKB ska genomföras tas på ledningsnivå för att underlätta samverkan mellan olika enheter och aktörer (Folkhälsoinstitutet 2007).

Folkhälsoinstitutet har i en rapport från 2011 beskrivit ett antal metoder för kvantitativa bedömningar av hälsoeffekterna av bland annat luftföroreningar, buller och fysisk aktivitet. För de kvantitativa delarna av en HKB beskrivs en arbetsprocess i tre steg:

1. Nulägesbeskrivning och beskrivning av de mål och gränsvärden som finns för bestämningsfaktorn
2. Bedömning av bestämningsfaktorn i olika handlingsalternativ
3. Kvantitativ bedömning av hälsoeffekterna av de olika handlingsalternativen

I samarbetsprojektet mellan Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket region Skåne upplevde de medverkande parterna att arbetet med HKB var tidskrävande och att det krävdes en relativt stor arbetsinsats för att ta fram och tolka indikatorerna i relation till det analyserade vägprojektets inriktningsförslag (Nilsson, 2007). Företrädarna för de regionala myndigheterna betonar vikten av god lokalkännedom och kunskaper om vardagslivet i området för att kunna genomföra HKB med gott resultat, något de inte ansåg sig ha i tillräcklig utsträckning. Den bristande lokalkännedomen i kombination med bristfälligt underlag gjorde att analysen blev alltför allmän och baserad på grova antaganden. Kvaliteten på analysen beror på kunskap om det aktuella området i kombination med det underlag som finns tillgängligt.

Det finns fördelar med metoden som lyfts fram i rapporten av Nilsson (2007), bland annat att berörda tjänstemän får reflektera och diskutera utifrån sina kompetensområden vilket medför att förslagen blir belysta ur ett brett perspektiv. Rapportförfattarna betonar vikten av att det i kommunernas översiktsplaner finns beskrivet att HKB ska genomföras i relevanta projekt. Detta skulle stödja vidare arbete med HKB i planarbetet. Att förtydliga vikten av att tydligare föra in HKB i Trafikverkets dokument "Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar – Handbok" pekas också ut som en viktig åtgärd för att skapa bättre förutsättningar för att föra in hälsokonsekvenser i beslutsprocessen.

Dåvarande Folkhälsoinstitutet analyserar i en rapport från 2009 användningen av HKB i Sveriges kommuner, landsting och regioner (Folkhälsoinstitutet 2009). De konstaterar att användningen har gått ner de senaste åren i både kommuner och landsting. Bland de 40 kommuner som ingick i studien uppgav 10 kommuner att de använder eller utvecklar HKB medan 30 kommuner uppgav att de inte gör det. Av landstingen och regionerna angav sex att

de aktivt använde HKB, ett hade provat, tio att de inte hade provat alls och fyra att de hade slutat att använda metoden. Många faktorer påverkar hur lyckosamt arbetet med att initiera och upprätthålla användandet av HKB är. Rapportens resultat visar att många yttre faktorer såsom lagreglering, integrering med andra konsekvensverktyg, och samverkan på lokal, regional och nationell nivå är viktiga och ofta avgörande för arbetet med HKB. En tydlig ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän, och ett flexibelt HKB-verktyg med hög kvalitet lyfts fram som viktiga framgångsfaktorer.

En sammanställning av erfarenheter från arbetet med HKB i Skåne visar på vikten av att se HKB som en pedagogisk process där verksamma från olika sektorer får tillfälle att systematiskt fundera över hur beslut och åtgärder påverkar faktorer som är kopplade till människors hälsa. HKB ses som ett bra arbetssätt för att strukturerat föra in hälsokonsekvenser av åtgärder i alla relevanta sektorer av samhället (Nilsson, 2007).

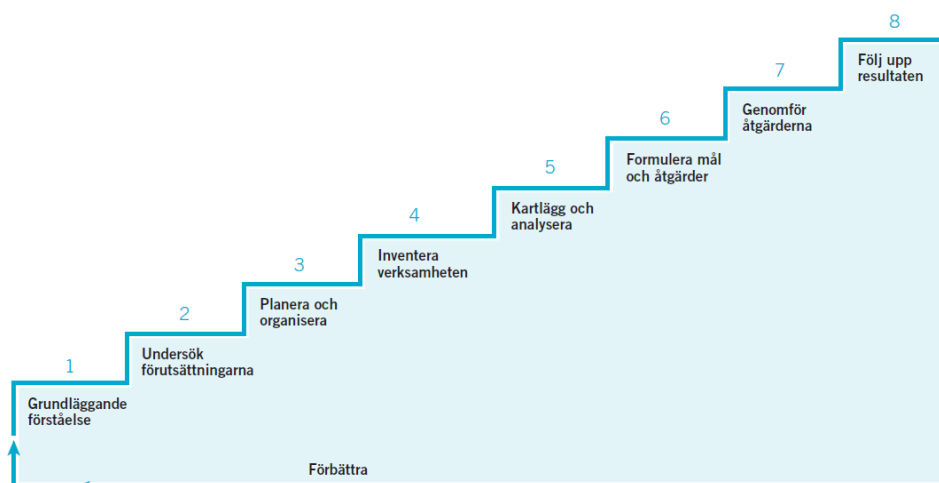


## Jämställdhetskonskvensbeskrivningar

Jämställdhet innebär att män och kvinnor ska ha samma makt att forma både samhället och sina egna liv. Det innebär att de ska ha lika möjligheter att påverka och bestämma. Att ha makt över sina egna transportval betyder i praktiken att män och kvinnor ska ha samma möjlighet att välja de resalternativ som passar deras förutsättningar, värderingar och prioriteringar bäst. I planeringen av transportsystemet betyder det att både mäns och kvinnors förutsättningar, värderingar och prioriteringar ska ligga till grund för det transportsystem vi skapar och att de ska väga lika tungt.

### Styrning mot jämställdhetsmålen med jämställdhetsintegrering

I Sverige är jämställdhetsintegrering den huvudsakliga strategi som används för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen vilket innebär att beslut inom alla områden ska präglas av ett jämställdhetsperspektiv. **Trappan** är en modell och arbetsgång för organisationers systematiska utvecklingsarbete med jämställdhetsintegrering. Trappan beskrivs i JämStöds praktika (SOU 2007:15) och består kortfattat av åtta steg – från grundläggande förståelse till genomförda åtgärder och uppföljning av resultaten och återkoppling tillbaka till tidigare steg.



Figur 6-16 Trappan – en helhetsbild av alla delar som bör ingå i ett systematiskt och kontinuerligt arbete för jämställdhetsintegrering (SOU 2007:15).

### Jämställdhetsanalys – inte bara beskriva skillnader

Ofta när jämställdhet behandlas inom transportsektorn ser man statistik om hur män och kvinnor reser. Detta är på inget sätt ointressant, men om målet inte är att man ska göra lika, så inställer sig frågan – hur ska vi använda denna kunskap för att skapa ett mer jämställt transportsystem? Det kräver att man gör en **jämställdhetsanalys** vilket innebär att skillnaderna kopplade till kön också analyseras i förhållande till jämställdhetsmål och normer. En sådan analys innehåller också försök att utifrån detta identifiera önskade förändringar och lämpliga åtgärder. Jämställdhetsanalysen omsätter således kunskap kring hur män och kvinnor gör, tillsammans med kunskap om mäns och kvinnors värderingar och prioriteringar t.ex. om trafiksäkerhet och miljö, till hur transportsystemet påverkar jämställdhetsmålet.

## Jämställdhet i verktyg och modeller för infrastrukturplaneringen

En genomgång av de verktyg och modeller som används idag inom infrastrukturplaneringen gjordes av Smidfelt Rosqvist m fl (2014) utifrån ett jämställdhetsperspektiv. De konstaterar att verktygen/modellerna ofta framvuxna ur ett system med **maskulina normer**. Ett exempel är samhällsekonomisk konsekvensbedömningar (cost-benefit-analyser, CBA) som sedan 90-talet har haft stort inflytande på hur olika åtgärder i trafiksystemet prioriteras, framförallt på nationell nivå. Dessa metoder har i stort bekräftat riktigheten av investeringar i den typ av objekt som legat nära de visioner om ett bilsamhälle för alla som varit norm för infrastrukturplaneringen. Smidfelt Rosqvist (2014) kritiserar bland annat att CBA inte inkluderar alla konsekvenser och avvägningar som kan bidra till övergripande måluppfyllelse, t ex inkluderas inte långsiktiga hållbarhetskonsekvenser som klimatförändringar, påverkan på jämställdhet och folkhälsa.

I en utvärdering av hur det transportpolitiska målet om jämställdhet beaktats i åtgärdsplaneringen av transportinfrastruktur för perioden 2010-2021 konstaterar Smidfelt Rosqvist m fl (2010) att det genomgående saknas bedömningar av hur olika prioriteringar och avvägningar mellan alternativ påverkar jämställdheten. De konstaterar att det inte framgår i de samlade effektbedömningarna (SEB) för enskilda investeringar hur jämställdhet beaktats i prioritering och avvägning mellan olika alternativ. Inte heller i den samlade effektbedömningen för den nationella och de regionala planerna redovisas hur det transportpolitiska delmålet om jämställdhet har beaktats eller tillämpats vid framtagandet av planen. Redovisning av hur delmålet om jämställdhet har vägts in i valet av de olika föreslagna investeringarna saknas liksom vilket underlag som har legat till grund för bedömning av effekter eller för prioriteringen av vilka investeringar som ska tas med i planen. De allra flesta av de formuleringar som använts är identiska med övergripande instruktioner från Trafikverkets handledning om samlade effektbedömningar. Endast några få bedömningar bygger på någon form av underlagsrapport eller analys av specifika objekts påverkan på jämställdhetsmålet.

Smidfelt Rosqvist m fl (2010) menar att det saknas tillräckligt med **kompetens** för hur jämställdhetsmålet ska appliceras i den konkreta planeringen. De som är inblandade (Trafikverket, regioner/landsting, kommuner och konsulter) förstår ytligt vad målet innebär men inte konsekvenserna av besluten i åtgärdsplaneringen.

Jämställdhetsperspektivet på transportplaneringen är av sådan art att det är för sent att dessa aspekter uppmärksammas först i en SEB – det måste appliceras genom hela planeringsprocessen. Utvärderingar som läggs på i senare skeden av processen kan vara bra "kontrollstationer" men för att påverka agendan krävs att frågan är med från början. I planeringsprocessen handlar det främst om att beakta jämställdhetsaspekter i följande tre steg: problemformuleringen, alternativgenereringen samt vid utvärdering och beslut (Smidfelt Rosqvist m fl, 2014).

**Problemformuleringen** är en central del av transportplaneringen (Hildén m fl, 2004). Hur och vem som definierar transportsystemets problem och behov har avgörande betydelse för vilka lösningar som föreslås. Att vara medveten om problembeskrivningens betydelse ökar möjligheterna till lösningar som leder i önskad riktning, inte minst avseende inkluderande av ett jämställdhetsperspektiv. Olika synsätt och normer kan resultera i vitt skilda problembeskrivningar. Vem som har tolkningsföreträde vid problemformuleringen är av stor betydelse. Reflektioner som bör göras vid problemformuleringen kan vara exempelvis:

- Vilka normer och värderingar är det som kommer till uttryck?
- Vem är det som har makt/inflytande att slå fast att det finns ett problem?
- Vilka medborgare blir lyssnade på?

- Utifrån vilka normer tolkas behov och formuleras uppdrag?

**Alternativgenereringen** är tätt sammankopplad med problemformuleringen genom att olika problemdefinieringar och -beskrivningar triggat olika förslag på lösningar. Idag ska alternativgenerering i teorin ske genom en så kallad ÅVS (åtgärdsvalsstudie). Det betyder att ÅVS är ytterligare en kritisk punkt i planeringsprocessen eftersom det krävs att en åtgärd läggs "upp på bordet" och att den ses som meningsfull för att den ska utredas. Även här har olika synsätt och normer stor betydelse för vilka lösningar man anser vara aktuella eller tillåts gå vidare. Reflektioner som bör göras vid alternativgenereringen kan vara exempelvis:

- Utifrån vilka normer och värderingar bedöms om ett alternativ är meningsfullt att utreda?
- Vem är med i arbetet?
- Vems normer råder?
- Vem blir lyssnad på? Varför?

**Utvärdering** av olika alternativ och deras konsekvenser kan tyckas instrumentell och opåverkad av vem som har makt över denna process. De slutsatser man drar av utvärderingar är emellertid beroende av vilken typ av faktorer som tillmäts värde eller ens inkluderas. I detta skede handlar det om att utvärdera de olika alternativen och fatta **beslut** kring åtgärder, planer, insatser etc. Här kan jämställdhetskonsekvensbeskrivningar (jämställdhetsanalyser) vara ett hjälpmedel för att på ett konkret sätt utvärdera vilka konsekvenser olika åtgärder får för kvinnor och män. Vid beslut handlar det ofta om att göra avvägningar mellan olika aspekter, vad som är viktigast i detta fall och därmed bör prioriteras. Reflektioner som bör göras vid utvärdering och beslut kan vara exempelvis:

- Vem har makt/inflytande att utforma och tolka utvärderingar samt fastställa planer?
- Vilka perspektiv beaktas?
- Hur görs prioriteringar?
- Vilka remissinstanser tillfrågas?
- Finns det möjlighet för alla att delta i medborgardialogen?
- Vilka remissinstanser och medborgare blir lyssnade på?
- Utifrån vilka synsätt och normer tolkas och arbetas synpunkter in?

En metodöversyn behövs och förslag på beslutsgrindar och andra kontrollfunktioner behöver utvecklas för att säkerställa att mäns och kvinnors förutsättningar och värderingar även inkluderas i hela beslutsprocessen – från problemformulering via alternativgenerering till utvärdering/val och fastställande av planer (Smidfelt Rosqvist m fl, 2014). Det är här lämpligt att skilja på verktyg och metoder som (1) syftar till att styra organisationers arbete utifrån specifika mål eller (2) syftar till att integrera, identifiera och minimera konsekvenserna av projekt/planer på olika intressen (Faith-Ell & Levin, 2012). Trappan för styrning av organisationers arbete utifrån nationella jämställdhetsmålen är ett exempel på det förstnämnda, medan jämställdhetskonsekvensbeskrivningar (jämställdhetsanalyser) är ett exempel på det sistnämnda.

I olika skeden av planeringsprocessen på kommunal och nationell nivå ligger tyngdpunkten på olika delmål för den nationella jämställdhetspolitiken (Tabell 6-6). Flera av de nationella jämställdhetsmålen hanteras lämpligen inom **åtgärdsvalsstudierna** och det finns alltså ett behov av att utveckla modeller för hur de jämställdhetspolitiska målen kan integreras i åtgärdsvalsanalyserna (Faith-Ell & Levin, 2012).

Tabell 6-6 I olika skeden av planeringsprocessen på kommunal och nationell nivå ligger tyngdpunkten på olika delmål för den nationella jämställdhetspolitiken. Ju större cirkel, desto större tyngdpunkt (Faith-Ell & Levin, 2012).

| Delmål för den nationella jämställdhetspolitiken           | Översiktsplan / Åtgärdsvalsstudie | Planprogram / Utformning av lokaliseringsalt. | Detaljplan / Väg-/järnvägsplan |
|--|-----------------------------------|---|--------------------------------|
| 1. Jämn fördelning av makt och inflytande                  | ●                                 | ●   | ●                              |
| 2. Ekonomisk jämställdhet                                  | ●                                 | ●   | ●                              |
| 3. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet | ●                                 | ●   | ●                              |
| 4. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra                       | ●                                 | ●   | ●                              |

Faith-Ell & Levin (2012) bedömer att metodiken för sociala konsekvensbeskrivningar är en lämplig metod att tillämpa även i åtgärdsvalsstudierna för att beskriva konsekvenser för jämställdhet. Man konstaterar också att Trafikverkets vägledning för ÅVS (Trafikverket Publikation 2012:206) i dagsläget inte ger nämnvärd vägledning i hur jämställdhet ska beaktas. Vägledningen anger att potentiella effekter och konsekvenser av alternativa lösningar ska redovisas i dokumentationen av en ÅVS. En konsekvens som ska redovisas per alternativ är *"konsekvenser för användare (grupper av näringsliv och medborgare, kvinnor och män)"*. Utöver denna utsaga ges inget förslag på vilken metod som ska användas för att redovisa konsekvenser för kvinnor/män.

Smidfelt m fl (2014) framhåller att i och med regeringens transportpolitiska proposition 2005/06:160 Moderna transporter ställs krav på att Trafikverket ska göra konsekvensbeskrivningar med avseende på jämställdhet. Det har medfört ett behov av vidareutveckling av verktyg och metoder. Det finns två sätt att göra detta: antingen genom att lägga in skillnader mellan kvinnor och män som olika vikter i de samhällsekonomiska kalkylerna eller genom att göra en mer kvalitativ bedömning av hur en åtgärd påverkar olika grupper (ASEK, 2014).

Den första ansatsen testas i en studie av WSP Analys & Strategi (rapport 2007:12). En version av reseefterfrågemodellen Sampers utvecklats så att nyttor och kostnader beräknades för kvinnor och män separat för ett aktuellt vägprojekt. Slutsatsen i studien var att sådana könsuppdelade CBA-analyser är möjliga att göra. I den aktuella fallstudien visade den könsuppdelade analysen att den samhällsekonomiska nyttan med projektet var större för män än för kvinnor, vilket ökade ojämlikheten mellan män och kvinnor. ASEK:s rekommendation är dock att man fortsätter att använda icke könsuppdelade kalkyler och istället kompletterar dessa med bedömningar av fördelningseffekter mellan olika grupper enligt nuvarande samlade effektbedömning (SEB).

En **samlad effektbedömning (SEB)** består av tre delar: nytto-kostnadsanalys, fördelningsanalys och transportpolitisk målanalys (se avsnitt 2.2). På så sätt ska den fånga upp en åtgärds prissatta och icke-prissatta effekter, dess påverkan på de transportpolitiska

målen och hur dess nyttor fördelar sig på olika samhällsgrupper. Jämställdhetsaspekterna hanteras i fördelningsanalysen genom att åtgärdens ekonomiska nyttor fördelas på olika grupper i samhället, däribland män respektive kvinnor. I den transportpolitiska målanalysen redovisas vilket bidrag en åtgärd ger dels till ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet, och dels till uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Jämställdhet är en del av funktionsmålet och bedöms i SEB utifrån två olika aspekter: *”män och kvinnor ska ha lika möjlighet att utforma sina liv”* och *”kvinnor och män ska ha lika påverkansmöjlighet”*. Åtgärden bedöms utifrån båda dessa aspekter på skalan: positivt bidrag, inget bidrag respektive negativt bidrag, samt även i ord.

## Verktyg för konsekvensbeskrivning av jämställdhet

Redan 2002 föreslog dåvarande SIKA att större åtgärder som planeras och genomförs i transportsystemet ska analyseras från jämställdhetssynpunkt där effekter på kvinnor och män redovisas och att dessa analyser skulle kunna ges ungefär motsvarande funktion och form som dagens miljökonsekvensanalyser (SIKA 2002:5). I Prop. 2008/09:35 pekar regeringen ut sociala konsekvensbeskrivningar som ett viktigt verktyg i arbetet för ett mer jämställt transportsystem.

Internationellt finns flera typer av konsekvensbeskrivningar som kan relateras till bedömning av jämställdhet. Faith-Ell & Levin (2012) menar att de två främsta är **sociala konsekvensbeskrivningar** (social impact assessment) i vilka kön eller genus ofta utgör en aspekt som bör bedömas samt **jämställdhetskonsekvensbeskrivningar** (gender impact assessment). I social konsekvensbeskrivning ingår några grundläggande steg som även kan tillämpas inom jämställdhetskonsekvensbedömningar. Processerna för dessa konsekvensbedömningar bygger i regel på följande hörnstenar (Faith-Ell & Levin, 2012):

- Konsekvensbedömningen är en process som resulterar i ett dokument vilket beskriver hur man genom processen kommit fram till en viss slutsats.
- Processen ska vara integrerad med det övriga planarbetet och inte genomföras utan koppling till övriga teknikområden.
- Konsekvensbedömningen genomförs i en systematisk process med etablerade metoder.
- Processen genomförs innan planen eller projektet har avslutats så att resultatet av konsekvensbedömningen, om möjligt, kan inarbetas i planen eller projektet.

Valet av social konsekvensbeskrivning som utgångspunkt för konsekvensbeskrivning för jämställdhet bygger på att metoden är en internationellt etablerad metod som tillämpats i cirka 40 år och under de senaste fem åren har SKB börjat tillämpas av allt fler aktörer i Sverige och det har därför börjat byggas upp en kunskap i landet kring vad metoden innebär i en svensk kontext. SKB-processen har även stora likheter med miljökonsekvensbeskrivningar som redan idag tillämpas i infrastrukturprojekt vilket innebär att det redan finns en etablerad planeringsprocess som är anpassad till processtegen i en social konsekvensbeskrivning.

Nedan följer en beskrivning av de huvudsakliga stegen i en social konsekvensbeskrivning anpassad till att fungera för jämställdhetskonsekvensbeskrivningar i transportplaneringen (Faith-Ell & Levin, 2012):

- **Involvera allmänheten** – identifiera och involvera alla grupper som kan tänkas bli påverkade av planen eller projektet. Dessa grupper utgör den främsta informationskällan i konsekvensbedömningen. Både kvinnor och män ingår i gruppen ”allmänheten”.

- **Analysera påverkade grupper** – identifiera vilka grupper som kan komma att gynnas respektive förlora på förslaget, det vill säga identifiera resursstarka respektive resurssvaga grupper. Både kvinnor och män kan ingå i dessa grupper.
- **Avgränsa bedömningen** – identifiera vilka jämställdhetsaspekter som den föreslagna åtgärden främst kommer att påverka, fokusera inte bara på de aspekter som är "lätta" att arbeta med.
- **Identifiera metoder och antaganden samt definiera bedömningsgrunder** – beskriv hur jämställdhetskonskvensbeskrivningen genomförts, vilka antaganden som har använts samt hur bedömningsgrunderna har definierats.
- **Återkoppla konsekvenserna för jämställdhet i förslagen till transportplanerna** – identifiera problem som kan lösas genom förändringar av planförslaget eller alternativen.
- **Använd personal som har erfarenhet av jämställdhetsarbete** – personer som har tidigare erfarenhet av systematiskt jämställdhetsarbete gör bättre konsekvensbedömningar. Både kvinnor och män kan ha den erfarenheten. Att vara kvinna räknas inte som tidigare erfarenhet.
- **Utveckla uppföljningsprogram** – hantera osäkerheter i bedömningarna genom att föreslå program för uppföljning.

Om en modell för jämställdhetskonskvensbeskrivning tas fram för infrastrukturplaneringen måste det dock finnas **resurser** för att tillämpa modellen på investeringsprojekt. Arbetet måste också genomföras av personer med **kompetens** inom området jämställdhet och genus inom transportplaneringsområdet (Faith-Ell & Levin, 2012; Smidfelt Rosqvist m fl, 2014).

