

# Kommunikationen i miljökonsekvensbeskrivningsprocessen – en intervjustudie om infrastrukturprojekt



Matilda Björkheden

---

Examensarbete i biologi  
20 poäng på D-nivå  
Ht 2007

Handledare: Åsa Heiter  
Examinator: Anders Hedlund  
Institutionen för stad och land  
Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala

---



# Kommunikationen i miljökonsekvensbeskrivningsprocessen – en intervjustudie om infrastrukturprojekt

Fotografierna på försättsbladet är tagna av:

Övre raden från vänster: J O Söderström (J&W), Banverket, Yvonne Palm Lundström

Nedre raden från vänster: Matilda Björkheden, Kerstin Ericsson, Banverket

## Matilda Björkheden

---

Examensarbete i biologi  
20 poäng på D-nivå  
Ht 2007

Handledare: Åsa Heiter  
Examinator: Anders Hedlund  
Institutionen för stad och land  
Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala

---



## Förord

Detta examensarbete omfattar 20 poäng på D-nivå och avslutar min utbildning på Naturresursprogrammet vid SLU i Uppsala. Mitt huvudämne är biologi med inriktning mot naturvård och miljö, med en tyngdpunkt på miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Jag har alltid tyckt om natur och miljö och under min utbildning har jag varit särskilt intresserad av hur man praktiskt kan tillämpa naturvård i ett samhällsperspektiv. Detta gjorde att jag fördjupat mig inom MKB som jag anser kan vara ett effektivt sätt att integrera natur- och miljöhänsyn i samhällsplaneringen. Under slutet av min utbildning har jag fått upp ögonen för hur viktigt det är att naturvetare lyckas kommunicera sina kunskaper till aktörer inom andra ämnesområden, detta för att kunskapen verkligen ska komma till nytta.

Bakgrunden till valet av examensarbete är att vid kontakt med några konsulter som arbetar med MKB så fick jag tips om att det vore intressant att studera hur kommunikationen under MKB-processen går till mellan de inblandade aktörerna.

Att jag valde att studera just infrastrukturprojekt är att dessa tar lång tid från projektidé till genomförande och under processens gång sker mycket kommunikation, både mellan de inblandade aktörerna och inom varje organisation. Vägar och järnvägar är också så storskaliga anläggningar att de tar mycket mark i anspråk och därmed ofta har en stor påverkan på naturmiljön. Som biolog är jag bäst insatt i naturmiljöfrågorna i MKB-processen och därför har jag valt att fokusera på hanteringen av dessa.

Jag vill passa på att tacka alla de personer som hjälpt mig med tips, idéer och att hitta lämplig litteratur till examensarbetet. Ett särskilt varmt tack till alla som ställt upp på intervju, utan er hade denna rapport inte blivit av! Det var väldigt lärorikt och inspirerande att tala med så många kunniga och kompetenta personer som arbetar med det jag vill arbeta med i framtiden. Tack också till Åsa Heiter för handledning och till mina föräldrar, Andreas Moberg samt Josefin Kofoed Schröder för genomläsning och kloka kommentarer.

**”MKB:n är en sådan gigantisk kommunikationsprocess  
så det gäller verkligen att nå fram”**

– Ett citat från en av de intervjuade som på ett slående  
sätt motiverar detta examensarbete.

## Sammanfattning

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är ett arbetsverktyg som beskriver möjliga konsekvenser av en planerad verksamhet, och ska bl.a. verka som ett samlat beslutsunderlag för att möjliggöra hållbara beslut. Det finns idag många personer som i olika former arbetar med MKB, och de kan ha skilda synsätt och representera olika intressen i samhällsutvecklingen. Ansvaret för MKB ligger hos verksamhetsutövaren, men eftersom det finns fler inblandade aktörer i processen så är det intressant att studera deras inbördes relationer. Denna rapport syftar till att studera hur kommunikationen inom och mellan några MKB-aktörer kan gå till i infrastrukturprojekt, vad som karaktäriserar en god kommunikation och om någonting kan förbättras. Tonvikten ligger särskilt på kommunikationen kring naturmiljöfrågor. Studien baseras på tre olika MKB:er för väg- eller järnvägsprojekt, och intervjuer genomfördes med 15 personer som representerar tre aktörer i MKB-processen: MKB-konsulter, verksamhetsutövare och länsstyrelsen.

Studiens slutsats är att kommunikationen mellan de olika aktörerna är viktig för att få en bra kvalitet på MKB:n. Respondenterna ansåg att en god kommunikation ger insyn i projektet, en snabbare och smidigare process, synergieffekter då olika kompetenser möts, förutsättningar för att nödvändig information kommer fram i tid m.m. Länsstyrelsen verkar ha en nyckelroll i kommunikationen, och enligt respondenterna underlättar en kontinuerlig kontakt med länsstyrelsen arbetet för alla parter. Länsstyrelsen bidrar med kunskap och erfarenhet samt hjälper konsulten/verksamhetsutövaren med avgränsningen av MKB:n. Förbättringar för MKB-processen som föreslås i rapporten innefattar bl.a. att man hittar effektivare former för kommunikation, att olika discipliner i högre grad möts och diskuterar, samt att fokus inte bör ligga på att skriva en perfekt rapport utan på att hitta *bästa möjliga trafiklösning*.

## Summary

### **Communication during the process of Environmental Impact Assessment: Interviews concerning three infrastructure projects**

Environmental Impact Assessment (EIA) is a method to describe the possible impact of a planned project. The aim of such an assessment is to aid a sustainable development, by supplying a comprehensive basis for decision-making. Today there are many people working with EIA in different forms, representing both different interests within the community, as well as having different individual points of view. The proponent is responsible for the EIA, but it is of interest to study the relationship between the different participants who are involved in this process. The aim of this report is to study how the different disciplines involved have communicated with each other and amongst themselves, what characterises good communication, and if anything should be improved. Emphasis has particularly been placed on the communication of environmental issues. The study is based on three EIAs concerning road and railroad projects, and interviews have been conducted with 15 people, representing three disciplines: EIA consultants, the proponents and the County Administrative Boards.

The study concludes that communication between the different disciplines is indeed important for the quality of the EIA. The interviewees believed that, for instance, good communication leads to transparent planning, a quicker and smoother process and synergistic effects when different competences are combined. Also, according to the interviewees, the County Administrative Board seems to have a key role in this communication, and a continuous contact with them facilitates everyone's work. The County Administrative Board contributes to each project with knowledge and experience, and helps the EIA-consultant and the proponent set the framework for the content of the EIA. Suggested improvements in the process for an EIA are, for example, that more effective ways of communication are found, more interdisciplinary discussions are held, and that involved participants focus more on finding the best possible infrastructural solution, rather than trying to write the perfect report.

## Innehållsförteckning

<b>Förord</b>	<b>1</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>Summary</b>	<b>3</b>
<b>Innehållsförteckning</b>	<b>4</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>5</b>
<b>2. Syfte</b>	<b>6</b>
<b>3. Metod och avgränsning</b>	<b>6</b>
<b>4. Planeringsprocessen för vägar och järnvägar</b>	<b>8</b>
4.1 Lagkrav och syfte med miljökonsekvensbeskrivning	8
4.2 Gällande lagar för vägar och järnvägar	8
4.3 Ansvariga myndigheter	8
4.4 Planeringsprocessen	9
<b>5. Aktörerna och deras samverkan</b>	<b>11</b>
5.1 Aktörernas roller i MKB-processen	11
5.2 Varför är kommunikationsprocessen intressant att studera?	12
<b>6. Ekologiska effekter av vägar och järnvägar</b>	<b>13</b>
<b>7. Beskrivning av studerade projekt och intervjuade aktörer</b>	<b>14</b>
7.1 Järnvägsutredning för Bergslagsbanan, delen Falun-Borlänge	14
7.2 MKB till Arbetsplan gällande väg E6 genom Bohuslän, delen Rabbalshede-Pålen	16
7.3 Fördjupad vägutredning för Väg 288, delen Jälla-Hov genom samhället Örby	17
<b>8. Resultat</b>	<b>19</b>
8.1 Kommunikationens påverkan på naturmiljöfrågor	19
8.2 Intern kommunikation	20
8.3 Kommunikationen mellan de olika aktörerna	21
8.4 Andra faktorer som påverkar kommunikationen	23
<b>9. Slutsatser</b>	<b>26</b>
<b>10. Diskussion</b>	<b>28</b>
10.1 Kommunikationen i de tre studerade projekten	28
10.2 Kommunikationens påverkan på naturmiljöfrågor	28
10.3 Kommunikationens betydelse för MKB-processen och MKB-dokumentet	29
10.4 Metodkritik	30
10.5 Förslag till fortsatta studier	31
<b>11. Källor</b>	<b>32</b>
11.1 Skriftliga	32
11.2 Studerade projektdokument	33
11.3 Internetbaserade	33

<b>Bilaga 1. Frågeguide under intervjuerna</b>	<b>1</b>
--	----------



## 1. Inledning

På ett flygfoto över de tätbefolkade delarna av Sverige framgår att landet genomkorsas av vägar och järnvägar. Infrastrukturen kan liknas vid en fin väv av ådror, som istället för att transportera blod förflyttar människor och varor. I takt med att transportbehovet ökar så byggs väg- och järnvägsnätet ut, vilket gör att nätet blir finmaskigare och naturens utrymme krymper. Givetvis ska landet ha en väl fungerande, tillgänglig och säker infrastruktur, men det är olyckligt om utbyggnaden sker på bekostnad av de ”gröna” värdena. Det är alltför lätt för den urbana människan att glömma hur beroende vi är av naturen och att den faktiskt ligger till grund för hela vår existens. Förutom att den förser oss med konkreta ting som mat, vatten, byggmaterial och bränsle, så har forskning även visat att naturen har många direkt hälsofrämjande egenskaper<sup>1</sup>.

En ”förstörd” natur är otroligt svår, för att inte säga omöjlig, att återställa. Därför är det av yttersta vikt att då nya infrastrukturprojekt planeras så bör det ske med största möjliga hänsyn till naturmiljön. Det handlar således inte om att hindra samhällsutvecklingen, utan om att se till så den sker på ett bärkraftigt sätt. För att uppnå hållbar utveckling krävs kunskap, och framförallt *kombinerad* kunskap från olika discipliner.

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är ett arbetsverktyg där man beskriver vad en planerad verksamhet kan få för konsekvenser på omgivningarna och på berörda organismer. Detta syftar bl.a. till att få ett samlat beslutsunderlag för att möjliggöra hållbara beslut. Det finns idag många personer som i olika former arbetar med miljökonsekvensbeskrivningar: t.ex. konsulten som utreder och beskriver vad verksamheter kan få för konsekvenser i en MKB, beslutsfattare som ska bedöma om en åtgärd kan beviljas tillstånd o.s.v. Dessa personer har ofta inte samma utbildning, kunskap och erfarenheter vilket kan innebära att de har olika synsätt. De representerar också olika intressen i samhällsutvecklingen, som måste jämkas samman på ett rimligt vis.

Det är här kommunikationen kommer in. För hur kan man ta hänsyn till alla de vitt skilda åsikter om hur den värld vi lever i ska utvecklas, om man inte kommunicerar med varandra? Hur samlar man in all den kunskap som finns om ett område och väger samman detta till en rimlig kompromiss om inte genom kommunikation? För stora samhällspåverkande frågor, som t.ex. infrastrukturprojekt, är kommunikationen särskilt viktig då mycket står på spel. Med tydlig kommunikation mellan inblandade aktörer kan man undvika missförstånd och oenighet och på så sätt vinna både tid, pengar och samhällsnytta.

---

<sup>1</sup> Redovisas t.ex. i Naturvårdsverkets skrift ”Naturen som kraftkälla, Om hur och varför naturen påverkar hälsan”

## 2. Syfte

Syftet med examensarbetet är att studera hur kommunikationen inom och mellan några MKB-aktörer kan gå till i infrastrukturprojekt. Min förhoppning var att studien skulle leda till slutsatser om vad som karaktäriserar en god kommunikation i MKB-processen, vad bristande kommunikation kan leda till samt om något kan förbättras. Tonvikten ligger särskilt på kommunikationen kring naturmiljöfrågor.

## 3. Metod och avgränsning

Studien utgick från tre olika MKB:er som rör planerandet och projekteringen av en väg eller järnväg, men intervjuerna behandlade även respondenternas samlade erfarenheter av MKB för olika infrastrukturprojekt.

Tre skilda aktörer med stort inflytande på MKB-processen valdes ut för närmare studier av kommunikationen: konsulter ("utförare"), verksamhetsutövare ("beställare") och representanter för länsstyrelsen ("granskare/godkännare"). Fokus ligger på dessa aktörer då de bedöms vara särskilt viktiga i arbetet med att avgränsa, genomföra och redovisa MKB-utredningar. Andra inblandade aktörer som t.ex. kommuner och allmänhet avgränsades således bort. Länsstyrelsens övriga roller i väg- och järnvägsprojekt (som t.ex. att aktivt arbeta med att utveckla infrastrukturen samt att verka som remissinstans gällande själva projekten) behandlas inte heller i rapporten, då detta inte ansågs relevant ur MKB-synpunkt.

De studerade projekten valdes ut genom tips från kontaktade konsulter och personer på länsstyrelser, samt enligt följande kriterier:

- 1) Projektet skulle vara relativt stort
- 2) Projektet skulle vara relevant att studera ur naturmiljösynpunkt
- 3) Det skulle finnas en godkänd MKB för något skede i planeringsprocessen
- 4) Detta MKB-dokument skulle vara relativt nyskrivet (år 2005 eller 2006)
- 5) Projekten skulle ligga i skilda län så personerna som representerade de olika aktörerna inte var de samma

Ovanstående kriterier syftade till att hitta projekt-MKB:er som var relevanta att studera utifrån det uppställda syftet. Förutom uppfyllda kriterier var det naturligtvis även nödvändigt att det fanns inblandade aktörer som ställde upp på intervju, och av detta skäl förkastades ett par möjliga projekt.

Jag valde två vägprojekt och ett järnvägsprojekt och hade 15 respondenter att intervjua (se avsnitt 7). Av dessa var sex personer konsulter, fem arbetade på länsstyrelser och fyra representerade verksamhetsutövarna Vägverket och Banverket.

Semistrukturerade intervjuer genomfördes med respondenterna, vilket innebar att relativt öppna huvudfrågor ställdes och följdfrågor anpassades efter intervjusituationen. Metoden beskrivs utförligt i t.ex. Kvale 1997 och Trost 1997. De flesta frågor ställdes till alla aktörer oberoende av projekt, medan ett fåtal var projektspecifika. Frågeguiden som användes redovisas i bilaga 1. Alla respondenter intervjuades enskilt utom två som på egen begäran intervjuades tillsammans. Intervjuerna skedde i de flesta fall på respondenternas "hemmaplan", antingen på deras kontor eller i något närliggande mötesrum.

Anteckningar fördes under tiden och samtalen spelades in för att i efterhand kunna lyssnas igenom igen. Intervjuerna skrevs ner ungefärligt från inspelningarna men de har inte transkriberats ord för ord. Vissa citat som ansågs särskilt relevanta noterades dock precis som de sades. Samtliga intervjuer skrevs ut och gick igenom i flera omgångar med fokus på olika aspekter. Alla svar som rörde en viss fråga valdes ut, märktes och sorterades. Sedan lästes svaren igen och det sammanvägda resultatet för varje fråga skrevs ner och tolkades.

Ursprungligen var tanken att det i rapporten skulle framgå vem som sagt vad, vilket också förmedlades till respondenterna i början av varje intervju. Det var heller ingen hemlighet vilka övriga respondenter i respektive projekt var, även om detta inte var något som diskuterades under intervjuerna. Trots detta har respondenterna i resultat och slutsatser anonymiserats, vilket gjordes av två skäl: det ena var att några av respondenterna önskade att deras svar inte skulle kunna härledas till dem, och det andra var att det inte bedömdes vara väsentligt för rapporten att specificera vem som sagt vad. Däremot har hänvisning till respondenternas aktörstillhörighet gjorts i vissa fall, när detta ansågs intressant i sammanhanget.

Intervjuerna utgick från de tre studerade projekten men kom ofta att handla mer om respondenternas samlade erfarenheter av MKB under infrastrukturprojekt. Detta gjorde att fokus flyttades under studiens gång, från att från början handla specifikt om de utvalda projekten till att istället mynna ut i mer allmängiltiga resultat och slutsatser om kommunikationen under MKB-processen i infrastrukturprojekt. Hur kommunikationen gått till i varje enskilt projekt redovisas därför inte i rapporten.

## 4. Planeringsprocessen för vägar och järnvägar

### 4.1 Lagkrav och syfte med miljökonsekvensbeskrivning

Enligt Miljöbalkens (MB) sjätte kapitel ska en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra vissa specificerade verksamheter och åtgärder. MKB:n ska innehålla en beskrivning av beslutens konsekvenser för hushållningen av naturresurserna och skyddet av miljön och människors hälsa. Syftet med MKB är dels att ge ett bättre beslutsunderlag och möjliggöra en samlad bedömning av den planerade verksamhetens konsekvenser, och dels att bidra till att finna miljöanpassade lösningar och utformningar så att en hållbar utveckling främjas. Detta bör ske genom att integrera MKB-arbetet med planeringen av projekt. (Vägverket 2002:40) Förutom att beskriva konsekvenserna av olika möjliga alternativ ska en MKB även beskriva konsekvenserna av det s.k. nollalternativet, d.v.s. vad som händer om verksamheten inte blir av (6 kap 7§ MB).

Konsekvenser som kan uppkomma av ett planerat projekt kan vara av många olika slag: direkta eller indirekta, bestående eller övergående, uppstå med en gång eller på längre sikt o.s.v. Därför är det viktigt att urvalet och detaljeringsgraden av identifierbara konsekvenser och effekter begränsas till en rimlig omfattning i varje projekt. En MKB ska ge tillräckligt med kunskap för att kunna göra en riktig värdering av möjliga alternativ och deras alternativskiljande egenskaper mot varandra och mot nollalternativet. (Banverket, MKB tillhörande järnvägsutredning Södra stambanan Håstad-Arlöv 2004)

### 4.2 Gällande lagar för vägar och järnvägar

Planeringen och projekteringen av en allmän väg regleras bl.a. i Väglagen, Vägkungörelsen, Miljöbalken, Plan- och bygglagen och Vägverkets föreskrifter. Var i vägplaneringsprocessen samråd måste hållas och MKB:er upprättas regleras i Väglagen och i Vägverkets föreskrifter.

För järnvägsprojekt regleras planeringsprocessen bl.a. i Lag om byggande av järnväg, Miljöbalken och Plan- och bygglagen. Med byggande av järnväg menas antingen att en helt ny järnväg anläggs eller att en befintlig järnväg byggs om t.ex. genom att spår läggs om i ny sträckning eller att ytterligare spår läggs ut.

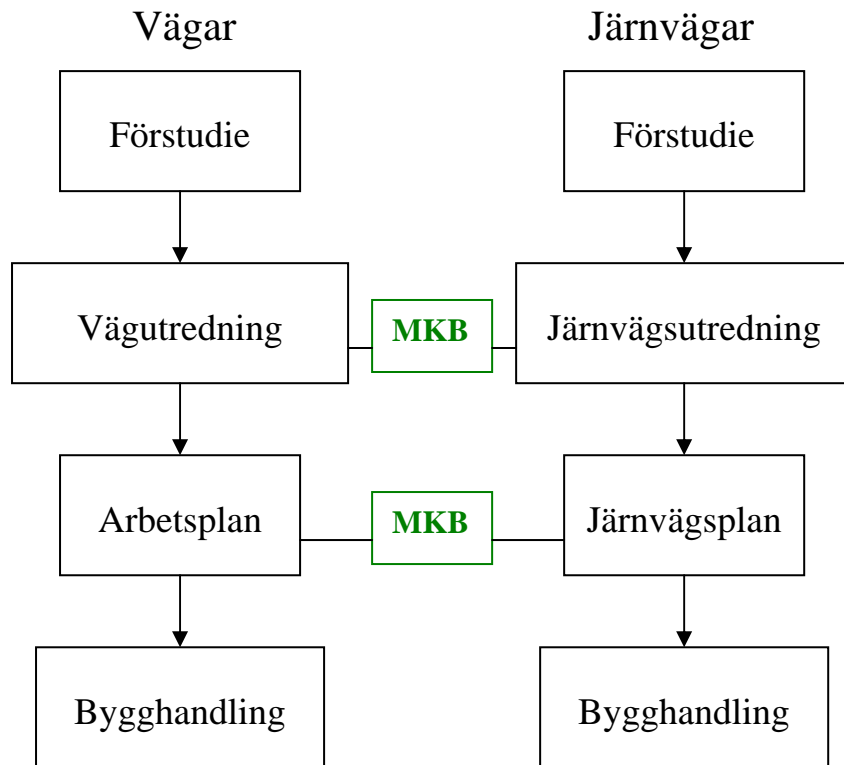
### 4.3 Ansvariga myndigheter

Vägverket är sektorsansvarig myndighet för vägtransportsystemet vilket innebär att den har ansvaret för trafiksäkerhetsfrågor, utveckling av kollektivtrafiken, miljöfrågor hörande till vägtransporter m.m. I detta ingår att utveckla och förvalta det statliga vägnätet och utöva tillsyn över kommunernas väghållning. (Vägverkets hemsida) Vägverket fattar även beslut om nya projekt och är därigenom avnämare av MKB.

Banverket är sektorsansvarig myndighet för järnvägen och dess samverkan med andra transportslag. Detta innebär att Banverket har ett samlat ansvar för att järnvägssektorn (där även tunnelbana och spårväg ingår) utvecklas enligt de trafikpolitiska målen. (Banverkets hemsida) Liksom Vägverket fattar Banverket beslut om projekt och är därför avnämare av MKB.

## 4.4 Planeringsprocessen

Projekteringen av vägar och järnvägar är en del av samhällsplaneringen. Planeringsförfarandet för de båda typerna av infrastruktur liknar varandra och redovisas därför gemensamt nedan samt i figur 1.



Figur 1. Planeringsprocessen för vägar respektive järnvägar.

Dessa fyra steg består av:

(Vägverket "En väg blir till", 1996:33, 2002:40 samt Banverket BVH 806.1, 806.2 och 806.3)

- Förstudie  
Den som planerar att bygga en väg eller järnväg är skyldig att upprätta en förstudie där förutsättningarna för fortsatt planering ska utredas. Inga specifika sträckningar eller tekniska lösningar tas fram i detta stadium, utan man utreder projektet i stora drag med möjligheter och problem, behov och intressekonflikter. Samråd hålls med bl.a. länsstyrelse, kommun, Naturskyddsförening och berörd allmänhet. Länsstyrelsen beslutar om projektet antas medföra betydande miljöpåverkan. Vägverket/Banverket beslutar sedan om hur eventuellt fortsatt arbete ska bedrivas.
- Vägutredning/Järnvägsutredning  
I detta skede redovisas alternativa väg- eller järnvägskorridorer och behandlar även nollalternativet. Gjorda analyser i förstudien (gällande t.ex. trafik och miljö) fördjupas och kompletteras. En viktig del av arbetet är att utreda vad projektet kan ge för konsekvenser för miljön och om betydande miljöpåverkan antas föreligga så genomförs ett utökat samråd. I detta stadium väger allmänna intressen tyngst. MKB:n som upprättas godkänns av länsstyrelsen. Vägverket/Banverket väljer vilken utredningskorridor som man ska gå vidare med. Om tillåtlighetsprövning krävs från

regeringen enligt 17 kap MB skickar Vägverket/Banverket centralt in en ansökan och regeringen meddelar tillåtlighet för en, eller eventuellt två, korridorer. I enklare infrastrukturprojekt där det saknas alternativa sträckningar kan man gå direkt från förstudie till arbetsplan/järnvägsplan.

- Arbetsplan/Järnvägsplan

I detta skede ska vägen eller järnvägen detaljprojekteras, d.v.s. exakt sträckning inom vald korridor ska bestämmas. Noggranna geotekniska undersökningar utförs och anläggningskostnaderna beräknas. En ännu mer detaljerad MKB än i väg-/järnvägsutredningen upprättas och även den ska godkännas av länsstyrelsen. I arbets-/järnvägsplanen behandlas enskilda intressen och ska därför innehålla en komplett lista över sakägare, berörda intressenter och hur mycket mark som kommer att behövas. Arbets-/järnvägsplanen ställs ut och alla berörda får personligen reda på var man kan studera denna och hur man lämnar synpunkter. Eventuella synpunkter arbetas in i ett slutligt förslag till arbets-/järnvägsplan som länsstyrelsen får yttra sig över. Arbets-/järnvägsplanen fastställelseprövas av huvudkontoret på Vägverket respektive Banverket och i detta beslut kan vissa villkor förekomma t.ex. att ett uppföljningsprogram ska upprättas. Om Vägverket/Banverket och länsstyrelsen är oeniga prövas ärendet av regeringen. En prövning av eventuell vattenverksamhet genomförs också. En fastställd arbets-/järnvägsplan ger juridisk rätt (och skyldighet) att lösa in den mark som behövs för att genomföra projektet.

- Bygghandling

Bygghandlingen innehåller de tekniska detaljerna t.ex. om hur vägen/järnvägen ska byggas, vilka bygglov som krävs, eventuell vattendom etc. Eventuellt miljöuppföljningsprogram upprättas om så beslutats i arbets-/järnvägsplanen.

All planering måste ske med hänsyn till miljön men det är endast i väg-/järnvägsutredningen och arbets-/järnvägsplanen som en formell MKB måste finnas med. Dessa ser olika ut då detaljeringsgraden ökar för varje steg.

## 5. Aktörerna och deras samverkan

I miljöbalken framgår att ansvaret för MKB ligger hos verksamhetsutövaren men eftersom det finns fler inblandade aktörer i processen så är det intressant att studera deras inbördes relationer. Vikten av att samarbeta över kompetensgränser kan inte nog betonas, och vid större infrastrukturprojekt kan MKB-arbetet knappast utföras av en person. Flera personer med skilda kompetenser måste involveras så samtliga ser helheten och kan granska och ifrågasätta inom gruppen. (Vägverket 2002:42)

### 5.1 Aktörernas roller i MKB-processen

#### 5.1.1 Verksamhetsutövare: Vägverket eller Banverket

Vägverket och Banverkets regioner tar initiativ till väg- och järnvägsprojekt och är ansvariga för att förstudier och väg- eller järnvägsutredningar genomförs, samt att arbets- eller järnvägsplaner upprättas. I de två sistnämnda skedena behövs MKB:er och verksamhetsutövaren har rollen som uppdragsgivare eller ”beställare” av MKB:n.

Vägverket och Banverket väljer konsult genom offentlig upphandling. Verksamhetsutövaren tar fram ett upphandlingsunderlag där det specificeras vad som ska göras och intresserade konsulter svarar med offerter. Verksamhetsutövaren bedömer därefter konsulternas kompetens relaterat till begärt pris och väljer den som verkar bäst lämpad. Konsulten får ett formellt uppdrag att utföra det som står i uppdragsbeskrivningen. Det är dock alltid verksamhetsutövaren som är ansvarig för innehållet i MKB:n.

I denna studie representeras verksamhetsutövaren av anställda på Vägverket/Banverket oavsett om de är projektledare eller t.ex. miljöstöd/MKB-expert.

#### 5.1.2 Konsult

Konsultens roll är att på uppdrag av verksamhetsutövaren utföra MKB-utredningen och genom denna vara en expertresurs gentemot uppdragsgivaren. Det är inte ett formellt krav att MKB ska utföras av en konsult, men hos Banverket och Vägverket är det praxis. Det praktiska arbetet består bl.a. av att ta fram lämpligt underlag och beskriva projektets konsekvenser på ett tydligt sätt enligt 6 kap MB.

Respondenterna som representerar konsulten som aktör var ”utförare” av MKB:n, både som projektledare för beslutsunderlaget i sin helhet (t.ex. en arbetsplan) eller för en friliggande MKB. I denna rapport omfattas även underkonsult med sakfrågeexpertis i definitionen.

#### 5.1.3 Länsstyrelse

Länsstyrelsen är skyldig att bistå verksamhetsutövaren med befintligt planeringsunderlag som t.ex. inventeringar, planer och program och ska även verka som en samrådspart (6 kap 20 § MB). När länsstyrelsen tagit del av förstudien ska den besluta om projektet antas medföra betydande miljöpåverkan (6 kap 5§ MB). Beslutet avgör vilken nivå kommande MKB:er ska ligga på och påverkar även kraven på samråd kring dessa. När MKB:er upprättats i väg- respektive järnvägsutredningar, och i arbets- respektive järnvägsplaner, måste dessa godkännas av berörda länsstyrelser innan Vägverket eller Banverket kan fatta beslut om projektet. Länsstyrelsen kan begära in kompletteringar om så anses befogat.

Att en MKB godkänts innebär endast att dokumentet utgör ett tillräckligt underlag för en samlad bedömning av den planerade verksamhetens påverkan på miljön, inte ett beslut om

projektets tillåtlighet (BVH806.3). Sedan 2005 har länsstyrelsens roll inom MKB-arbetet förtydligats: de ska under samrådet verka för att MKB:n får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen (6 kap 5§ MB). Länsstyrelsen har till uppgift att representera allmänheten och se till att dess intressen tillvaratas (Länsstyrelsen i Västmanlands hemsida).

Hur mycket länsstyrelsen medverkar under MKB-processen skiljer sig åt mellan olika län och projekt. I vissa län informeras länsstyrelsen löpande om vad som pågår genom att konsulterna skickar in preliminära innehållsförteckningar och när MKB:n väl lämnas in för godkännande är den i princip helt färdig, medan andra länsstyrelser anser att kontakten bör begränsas fram till dess att MKB:n lämnas in för godkännande.

Intervjuade personer som representerade länsstyrelsen som aktör hade på något sätt medverkat i MKB-processen, både som "sakfrågeexperter" och "granskare/godkännare" av MKB-dokumentet.

## **5.2 Varför är kommunikationsprocessen intressant att studera?**

Kommunikation är ett av människans vanligaste, äldsta och viktigaste beteende och är grunden för den mänskliga kulturens utveckling. Det är också en nödvändig företeelse för att skapa information och för att förädla denna till kunskap. En annan viktig uppgift för mänsklig kommunikation är att etablera, utveckla och upprätthålla sociala relationer. (Hård af Segerstad, 2002) Kommunikation bygger på ömsesidighet och handlar alltså inte om att en person ska göra sig förstådd av en annan person utan om att de båda ska förstå varandra. (Hallgren och Ljung 2005)

Att kommunikationsprocessen överhuvudtaget är intressant att studera ur ett MKB-perspektiv beror på att *hur man pratar* om miljö- och naturresurshanteringsfrågor påverkar *hur dessa senare hanteras* (Hallgren och Ljung 2005). Under tiden en MKB tas fram sker mycket kommunikation mellan många människor, och i denna process finns en potential att få till en optimal trafiklösning. Genom kommunikation lär sig inblandade aktörer mer om situationen, man skapar kunskapsunderlag för beslutsfattande, beslut fattas och slutligen genomförs besluten (Hallgren och Ljung 2005).

Att utreda ett projekts miljökonsekvenser är ett sätt att jobba för en hållbar utveckling och MKB är då ett viktigt arbetssätt. Beslutsunderlag blir otillräckliga om de bara förmedlar det som går att visualisera, mäta eller verbalisera. Därför är det viktigt med kommunikation mellan olika aktörer och först när detta leder till en samverkan där olika aktörer gemensamt lär sig, fattar beslut och handlar så bidrar beslutsunderlaget till en hållbar utveckling. Ökad samverkan mellan olika aktörer har en avgörande betydelse för att få till stånd nödvändiga förändringar i samhället för att uppnå hållbar utveckling, och det är de olika aktörernas skilda perspektiv på ett och samma problem som möjliggör ett gemensamt lärande. (Hallgren och Ljung 2005)

### 5.2.1 Definitioner gällande kommunikation

I denna rapport har kommunikationen inom och mellan de olika aktörerna beskrivits och för att tydligare kunna särskilja olika aspekter av genomförd kommunikation har denna delats upp i tre olika typer. Dessa kategorier har definierats av författaren, och använts under intervjuerna samt för att tolka intervjuresultaten.



Informell kommunikation: Sådan kontakt som skett på ett mer eller mindre ledigt sätt. Till detta räknas t.ex. muntlig kontakt över telefon, informationsutbyte via e-post samt spontana samtal ”i korridoren” eller på fikaraster.

Formell kommunikation: Med detta menas främst inplanerade protokollförda möten, eller skriftlig, diarieförd korrespondens som yttranden.

Underhandskontakt/underhandssamråd: kontinuerlig kontakt mellan olika aktörer, där de inblandade håller varandra uppdaterade om hur projektet utvecklas och hur långt i MKB-processen man hunnit.

## 6. Ekologiska effekter av vägar och järnvägar

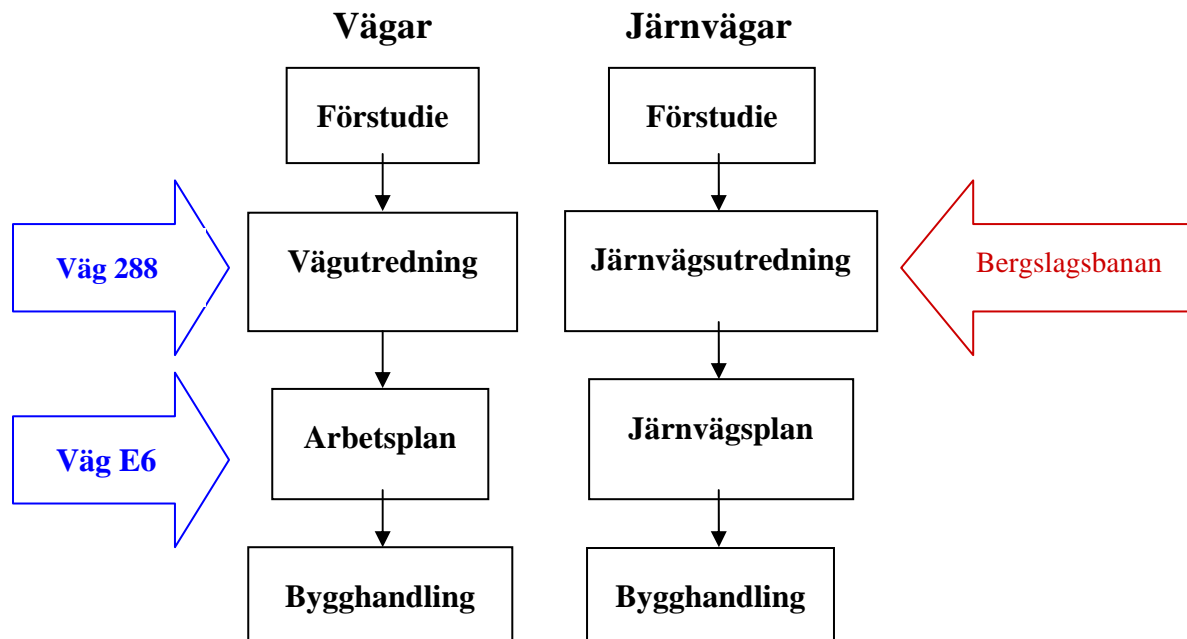
Infrastruktur och trafik har en stor påverkan på miljön, på flera olika sätt. Förutom utsläpp av växthusgaser och bullerstörningar är vägars och järnvägars inverkan på landskapet och naturmiljön de svåraste frågorna att hantera. (Vägverket 2005:72) Varje utbyggnad av infrastrukturen kan innebära konflikter om hur naturområden ska användas. Områdena kan vara intressanta för t.ex. naturvård, kulturminnesvård, friluftsliv eller tätortsbebyggna. (Banverkets hemsida) Då trafiken och infrastrukturen hela tiden ökar i omfattning innebär dess påverkan ett växande problem. För att minska den negativa påverkan på naturmiljön krävs åtgärder vid all planering och projektering av ny infrastruktur, i befintlig infrastruktur och även vid drift och underhåll. (Vägverket 2005:72)

De effekter som en väg- och järnvägsutbyggnad får för naturmiljön består i första hand av fysiskt intrång. Vägar och järnvägar tar naturmiljö i anspråk vilket kan innebära förluster av viktiga biotoper. Barriäreffekter uppstår ofta, vilket innebär att flora och faunas möjligheter till spridning respektive förflyttning begränsas. (Vägverket 1996:33 och Naturvårdsverket 1994) För vissa djurslag finns en risk för trafikdödlighet där grod- och kräldjur, igelkottar, grävling, älg, rådjur och större rovdjur är särskilt hårt drabbade (Vägverket 2005:72). Ju fler biotoper som försvinner eller splittras, ju mer isolerade och utsatta blir de kvarvarande naturområdena. Detta kallas fragmentering, och innebär en ökad risk för att den biologiska mångfalden minskar. (Naturvårdsverket, 1994)

Förändringar av grundvattennivåer och vattenflöden i samband med infrastrukturprojekt kan leda till stora problem för växt- och djurliv. Många ekosystem är starkt präglade av rådande vattenförhållanden, med en artsammansättning som under lång tid anpassat sig till den omgivande miljön. Om vattenförhållandena ändras är risken att påverkade områden får minskad diversitet, eller att sällsynta arter ersätts av mer triviala.

Kring vägar sprids salt och andra kemiska föroreningar, och dessa påverkar det vägnära växt- och djurlivet på olika sätt. Till exempel är tungmetaller skadliga för fåglar och däggdjur, och problemet förvärras högre upp i näringskedjan då tungmetaller ackumuleras. En annan negativ effekt är trafikbuller som verkar som en stressfaktor för många djur. Det finns i regel färre fåglar i anslutning till stora och hårt trafikerade vägar, och de som häckar i närheten av trafikerade vägar löper större risk att misslyckas med sin häckning och bli tagna av rovdjur. (Vägverket 2005:72) I övrigt kan vägar och järnvägar även få konsekvenser i form av uttag och användning av material (Banverkets hemsida och Vägverket 1999:171).

## 7. Beskrivning av studerade projekt och intervjuade aktörer



Figur 2. De studerade projekten befann sig vid tidpunkten för intervjuerna i olika skeden i planeringsprocessen, vilket illustreras i denna figur.

### 7.1 Järnvägsutredning för Bergslagsbanan, delen Falun-Borlänge Utställelsehandling december 2005

#### 7.1.1 Beskrivning av projektet

Järnvägssträckan mellan Falun och Borlänge är 15 km och ingår i Bergslagsbanan som är en viktig förbindelse mellan delar av Norrland och övriga delar av Sverige. Sträckan utgörs idag av enkelspår och detta i kombination med en kraftig ökning av trafiken innebär att kapacitetsbrist råder mellan orterna. I Banverkets framtidsplan för åren 2010-2015 ingår en utbyggnad till dubbelspår några kilometer ut från stationerna i Falun och Borlänge men inte på hela sträckan. Åtgärden kommer att innebära en förbättring, men det räcker inte för att optimera tågtrafiken utan på sikt behöver dubbelspår byggas längs hela sträckan. En fullständig utbyggnad mellan Falun och Borlänge ingår inte i framtidsplanen och kommer därför att ske först efter 2015. Trots det långa tidsperspektivet anser Banverket att det är aktuellt att redan nu utreda och besluta om vilket alternativ som är det bästa för en eventuell utbyggnad. Projektet har utretts sedan 1994, men i och med införandet av miljöbalken fick man delvis börja om på nytt.

Påverkan på naturmiljön handlar bl.a. om intrång i naturmiljöer av utpekade värde (t.ex. utfyllnad i sjö och intrång i en värdefull beteshage), barriäreffekter och fragmentering.

### 7.1.2 Intervjuade aktörer

#### Eva Hammarsten, kommunikation, Länsstyrelsen Dalarnas län, Falun

Intervjuad 6/4 2006 ca 1h

Eva är från början programmerare men jobbar sedan mitten av 90-talet på länsstyrelsen med infrastrukturfrågor. Hon tar emot MKB:er utifrån och vidarebefordrar dessa till övriga enheter på länsstyrelsen som svarar med yttranden. Eva samordnar och sammanväger dessa och skickar dem till beställaren. Hon uttalar sig även om huruvida detaljeringsnivån på MKB:n är rimlig. I Bergslagsbaneprojektet har hon varit med sedan den första förstudien genomfördes 1994, och under arbetet med den nya förstudien (avslutad 2003) samt järnvägsutredningen har hon ingått i den arbetsgrupp som regelbundet träffat Banverket och konsulter under arbetets gång. Eva har varit med och godkänt MKB:n i den nuvarande utställelsehandlingen för järnvägsutredningen.

#### Magnus Eriksson, handläggare miljömål, Länsstyrelsen Dalarnas län, Falun

Intervjuad 6/4 2006 tillsammans med Lennart Sandgren, ca 1h

Magnus är biogeovetare och har arbetat på länsstyrelsen i 4,5 år. Hans huvudsakliga arbetsuppgift är att samordna miljömålsfrågor men även att samordna synpunkter från miljövårdsenheten i planärenden. Magnus är direkt inblandad i MKB-arbetet på länsstyrelsen vilket han varit sedan han började jobba där. MKB:n för järnvägsutredningen gällande Bergslagsbaneprojektet fick han sommaren 2005 och hans enhet lämnade ett gemensamt yttrande på denna. Innan dess hade han varit med på möten med konsulterna som bad om synpunkter på MKB:ns upplägg och struktur.

#### Lennart Sandgren, miljöhandläggare miljöbalksfunktionen, Länsstyrelsen Dalarnas län, Falun

Intervjuad 6/4 2006 tillsammans med Magnus Eriksson, ca 1h

Lennart är från början ingenjör men har arbetat på länsstyrelsen i över 30 år. Han har sysslat med MKB-frågor sedan begreppet kom. Lennart jobbar mycket med vatten och miljöskyddsfrågor. Han har inte varit direkt inblandad i Bergslagsbaneprojektet, det är för tidigt i processen eftersom man ännu inte valt alternativ. När så sker kommer Lennart att bli kontaktad.

#### Åsa Hermansson, konsult, Sweco FFNS, Falun

Intervjuad 6/4 2006, ca 45 minuter

Åsa är landskapsarkitekt och har jobbat med MKB sedan tidigt 90-tal. På Sweco ägnar hon ungefär hälften av sin tid åt MKB-uppdrag åt främst Vägverket och Banverket. I Bergslagsbaneprojektet har Åsa varit ansvarig för MKB:n och för att skriva rapporten. Hon kom in i projektet under 2002 då förstudien skulle göras klart och hon har varit med under hela järnvägsutredningen.

Yvonne Seger, konsult, Sweco FFNS, Falun

Intervjuad 6/4 2006, ca 1,5 h samt 15 minuters kompletterande telefonintervju 7/4

Yvonne är både arkitekt och etnolog och har arbetat med MKB sedan mitten av 90-talet på Sweco. Innan dess har hon även jobbat på länsstyrelsen. Yvonne har varit involverad i Bergslagsbaneprojektet sedan 1996 och har varit ansvarig för MKB:n och/eller miljön i flera av de upprättade handlingarna. I den senaste, järnvägsutredningen, var hon ansvarig för miljön och har verkat för att föra över kunskap till Åsa.

Ove Staflin, regionchef samhällsbyggnad, WSP konsult, Stockholm

Intervjuad 21/4 2006, ca 1h 15 min

Ove är landskapsarkitekt och har arbetat med MKB i 15-20 år och med järnvägsprojekt till och från under hela tiden på WSP (eller företag som förvärvats av WSP). Han har jobbat mycket med MKB-konsultuppdrag som uppdragsledare eller teknikansvarig, men i just detta projekt var han inhyrd projektledare åt Banverket. Ove kom in i projektet april 2004 och var med fram till hösten 2005. Nu är han regionchef för verksamheten inom samhällsbyggnad i Stockholm och inte engagerad i enskilda projekt längre.

## **7.2 MKB till Arbetsplan gällande väg E6 genom Bohuslän, delen Rabbalshede-Pålen Version 2006-01-23**

### 7.2.1 Beskrivning av projektet

Väg E6 ingår i riksdagens fastlagda nationella stamvägnät och är av stor betydelse både lokalt, regionalt och även nationellt. Den nuvarande E6:an mellan Rabbalshede och Pålen brister i trafiksäkerhet och miljöförhållandena för närliggande fastigheter kan förbättras. Framkomligheten är också tidvis dålig, framförallt under storhelger och sommartid då långa köer bildas. Därför är syftet med projektet att öka trafiksäkerheten och framkomligheten på sträckan. MKB:n omfattar utbyggnad av vägsträckan med en väglängd på 6 km. Projektet har utretts sedan 1997 då förstudien blev färdig.

Påverkan på naturmiljön gäller ett antal vattendrag som korsas, en ravin med mycket högt naturvärde och några mindre områden med utpekade naturvärden.

### 7.2.2 Intervjuade aktörer

Gunnar Wockatz, arkitekt och handläggare, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Vänersborg

Intervjuad 27/4-06 ca 1,5 h

Gunnar har jobbat på länsstyrelsen i 19 år som arkitekt och handläggare på den enhet som nu heter samhällsbyggnadsenheten. Han arbetar med granskning och rådgivning gällande fysisk planering och infrastrukturprojekt. Gunnar är också med och fattar formella beslut vid t.ex. godkännande av MKB:er. Han kom med i E6:an-projektet i samband med länsammanslagningen 1998 och sedan dess har han varit inblandad i alla skeden för sträckan Rabbalshede-Pålen.

Peter Lindroos, konsult, Sweco FFNS, Göteborg

Intervjuad 25/4-06 ca 1 h

Peter är planeringsarkitekt och har även läst en Mastersutbildning inriktad på MKB. Han har jobbat med MKB sedan 1996, först på länsstyrelsen i 3 år och sedan på Sweco sedan 2000. Han jobbar brett med både samhällsplanering och miljöfrågor. Peter har varit miljöansvarig i E6:an-projektet för den aktuella sträckan, vilket innebär att han varit projektledare för hela MKB-miljöarbetet i arbetsplanen. Han är miljöansvarig även i byggskedet.

Andreas Planthaber, konsult och projektledare, Sweco VBB, Göteborg

Intervjuad 26/4-06 ca 1 h 15 min

Andreas tog sin civilingenjörsexamen 1999 och började jobba på Sweco strax därefter, främst med vägprojektering. I E6:an-projektet är han biträdande projektledare för sträckan Rabbalshede-Pålen och gör en stor del av det arbete som hör till uppdragsledningen. Andreas har inte jobbat direkt med MKB, men eftersom han är ansvarig för hela projektet får han en inblick i MKB-arbetet också. Han har varit med i projektet sedan sommaren 2004 då arbetet med arbetsplanen inleddes.

Jonas Stenström, konsult, Naturcentrum AB, Stenungsund

Intervjuad 28/4-06 ca 2 h

Jonas är utbildad biolog, VD och delägare i Naturcentrum AB. Det är ett mindre konsultföretag med 12 anställda som bildades 1986. I stort arbetar Jonas med att hitta former för att integrera naturvård i samhället. I E6:an-projektet har Jonas varit underkonsult gällande naturmiljön och tagit fram faktaunderlag i fält samt skrivit åtgärdsförslag.

Mikael Rintala, projektledare, Vägverket Region Väst, Vänersborg

Intervjuad 26/4-06 ca 1 h (intervjun skedde på Sweco i Göteborg)

Mikael är väg- och vatteningenjör och arbetade som konsult med vägteknik under hela 90-talet. Senare började han jobba på beställarsidan som projektledare på olika investeringsobjekt. Mikael har ingen direkt MKB- eller miljöinriktning, men han har kommit i kontakt med MKB sedan begreppet infördes, både som konsult och som projektledare på Vägverket. Han har varit med i E6:an-projektet sedan arbetsplanen påbörjades i juni 2004.

## **7.3 Fördjupad vägutredning för Väg 288, delen Jälla-Hov genom samhället Örby Utställelsehandling 2005-04-04**

### 7.3.1 Beskrivning av projektet

Väg 288 är en primär länsväg som fungerar som en viktig förbindelse mellan Uppsala och nordöstra Uppland, samtidigt som den har stor betydelse för den lokala trafiken. Den ska förbättras mellan Uppsala och Östhammar då standarden avseende funktion inte uppfyller de krav som ställs. Projektet har utretts sedan 1997 och en vägutredning färdigställdes 2001 där man valde alternativ och gick vidare till arbetsplaneskedet. Under arbetet med arbetsplanen beslutades att man behövde studera vägens dragning via samhället Örby ytterligare, så

Vägverket bestämde att man skulle backa processen och fördjupa vägutredningen innan arbetsplanen färdigställdes. Det är den fördjupade vägutredningen som studerats i denna rapport.

Påverkan på naturmiljön omfattar flera områden med höga och mycket höga naturmiljövärden, bl.a. Natura 2000-klassade betesmarker.

### 7.3.2 Intervjuade aktörer

Mats Hellberg, bitr. länsarkitekt, Länsstyrelsen Uppsala län, Uppsala

Intervjuad 9/5 2006, ca 1 h

Mats är utbildad till arkitekt och har även en väg- och vattenutbildning sedan tidigare. Han arbetar på länsstyrelsen sedan 1986 och har jobbat med MKB-frågor sedan begreppet skrevs in i väglagen 1988. I väg 288-projektet har han varit delaktig sedan förstudien skrevs (färdigställdes 1999) och hans uppgifter har innefattat att sammanställa länsstyrelsens synpunkter, svara på remisser, lämna underlag samt granska och godkänna projektet i olika skeden.

Tord Larsson, konsult, Bjerking, Uppsala

Intervjuad 9/5 2006 ca 2 h

Tord är landskapsarkitekt och har jobbat med MKB sedan 1992. Hans roll har alltid varit som konsult, men han har inte alltid jobbat på Bjerking. Tord har varit med i projektet sedan förstudieskedet, och i den fördjupade vägutredningen har han skrivit MKB:n och samordnat synpunkter från folk inom Vägverket, konsultgruppen och länsstyrelsen.

Helene Bermell, miljöspecialist, Vägverket Region Mälardalen, Eskilstuna

Intervjuad 15/5 2006 ca 1h

Helene har jobbat på Vägverket sedan 1984 och sedan tidigt 90-tal har hennes roll varit som miljöspecialist vilket bl.a. inneburit arbete med MKB. Hon är främst delaktig i vägutredningar och arbetsplaner och fungerar som miljöstöd åt projektledarna. Helene var med i väg 288-projektet från förstudien till att den fördjupade vägutredningen blev färdig och sedan har någon annan tagit över efter henne. Hon är geolog i botten och har kompetens främst inom vattenområdet.

Rolf Svahn, projektledare, Vägverket Region Mälardalen, Eskilstuna

Intervjuad 15/5 2006 ca 35 min

Rolf är väg- och vatteningenjör och har jobbat på Vägverket sedan 1965. Han har kommit i kontakt med MKB sedan begreppet kom, men inte med egna uppdrag utan som chef för projektledare i främst vägutredningar. Nu har han valt att inte vara chef längre och har istället egna projekt. Sedan årsskiftet 2005/2006 är han projektledare för väg 288.

## 8. Resultat

Genom att sammanväva respondenternas svar redovisas här resultaten av intervjuerna. Då kommunikationens påverkan på naturmiljöfrågorna ligger i fokus i denna rapport så presenteras resultaten kring detta först, för att sedan följas av en genomgång av hur respondenterna upplevt att kommunikationen kan ske internt och mellan de olika aktörerna. Under intervjuerna framkom ett antal andra faktorer som påverkat kommunikationen under MKB-processen på olika sätt som t.ex. personliga relationer och byte av personal under projektets gång, och detta redovisas under separat rubrik. Länsstyrelsens roll var ett ämne som ofta kom på tal och respondenternas uppfattning om denna klargörs i ett eget stycke.

Respondenterna utgick från kommunikationen i de tre studerade projekten, men berättade ofta mer generellt om sina samlade erfarenheter av att arbeta med MKB:er för infrastrukturprojekt. Därför sker ingen specifik redovisning av hur kommunikationen gått till i varje enskilt projekt.

Kursiverad text inom citationstecken är citat tagna ur intervjuerna, där vissa har förändrats något för läsbarhetens skull och för att anonymisera respondenterna.

### 8.1 Kommunikationens påverkan på naturmiljöfrågor

En respondent anser att för att man ska lyckas integrera naturvård i samhället krävs två saker, förutom kunskap krävs även kommunikation. Dessa två faktorer måste kombineras: om man ska lyckas kommunicera något så måste man veta vad man talar om. Ofta är det någon av de två faktorerna som brister. Om man tittar närmare på MKB-processens analyssteg så krävs en *”stark personlighet som är väldigt kunnig inom miljö och som har förmågan att kommunicera med tekniker, länsstyrelsefolk och experter”* för att tillgodose naturmiljöfrågorna. *”Det är slutligen viktigt att personen har en pedagogisk ådra”* och kan presentera det som är viktigt efter att ha sållat bort överflödiga information.

I just infrastrukturprojekt kan det finnas en svaghet i kommunikationen enligt en respondent, då kontakten med länsstyrelsen ofta endast sker via en samordnande person. Detta kan göra att de olika sakkunniga, som t.ex. miljöexperter, kommer in något sent i processen. Respondenten föreslår istället att verksamhetsutövaren/konsulten tidigt tar en informell kontakt med länsstyrelsens natur- och miljöexperter (och även berörda kommunekologer) för att reda ut vilka problem som kan finnas i ett område.

Flera respondenter talar om vikten att våga värdera olika frågor och väga dem mot varandra. Personer med naturvetenskaplig kompetens och tekniker måste kunna mötas och tillsammans hitta rimliga lösningar. Man måste vara beredd att kompromissa lite och om man visar det så har man mycket att vinna. Om man som naturvårdare bara säger *”stopp och nej, det går inte”* så låser sig situationen enligt en respondent. Det blir för lite balanserad diskussion mellan olika skyddsvärda frågor. Inblandade aktörer måste ha insikten att deras intresse ibland får vika sig för andra intressen: *”allt är viktigt, men allt är inte viktigast”*. Flera andra respondenter berättar att de ibland märker av en konflikt mellan miljö- och teknikintressen: de som skriver MKB:er bryr sig inte alltid om vad deras förslag kostar, medan teknikerna tycker att åtgärdens funktion är det enda viktiga. En annan respondent förtydligar resonemanget: *”teknikerna är inte ointresserade av miljöbiten, utan de vill se att de åtgärder man gör är rimliga sett till merkostnaderna”*.

En respondent anser att en ekonomisk värdering av miljöaspekterna sällan görs, utan det blir ofta bara "ett tyckande". Respondenten resonerar vidare och tror att miljön i stort skulle vinna på om man kunde jämföra kostnaderna för olika miljöåtgärder sinsemellan och värdera merkostnaden för själva projektet. "Om man t.o.m. kan värdera hur mycket ett människoliv är värt i trafiken så är det märkligt att man inte kan åstadkomma detsamma för miljön." Dessa åsikter delas av andra respondenter, bl.a. en representant för länsstyrelsen som uttrycker sig som följer: "samhällsekonomin vägs in i besluten sedan, varför inte redan i MKB:n?".

Flera respondenter menar att fokus idag ligger för mycket på MKB som dokument istället för som arbetsprocess: "det är ju rapporten som beställaren betalar för och det gör att själva analysen blir lidande på resultatets bekostnad". En respondent är kritisk till att man tar för lätt på analyskedet i en MKB: "Idag är det mer så att man skriver MKB:n för att man måste och för att man ska bli godkänd". En verksamhetsutövare påminner om själva syftet med MKB: "det viktiga är inte att man får fram en perfekt MKB utan att man får till en miljöanpassad trafiklösning där man tidigt tar med miljöhänsyn. MKB:n är bara ett sätt att beskriva det här, det är ju inte dokumentet som väger tyngst egentligen". Respondenten talar vidare om nödvändigt arbetssätt: "man ska inte utgå för mycket från färdiga trafiklösningar och beskriva konsekvenserna av dem, utan istället försöka utforma trafiklösningen så att negativa konsekvenser undviks". För att möjliggöra detta spelar kommunikationen mellan olika aktörer en stor roll.

En konsult upplever en brist i kompetens gällande naturmiljön i kombination med planeringstänkande. Personen berättar att om man anlitar en underkonsult med naturmiljöexpertis så får man ofta bara en inventering av naturvärdena: "helt utan förslag på hur och var man ska dra vägen/järnvägen på bästa sätt". En annan konsult har gjort samma erfarenhet och konstaterar att "vissa biologer som jobbar med MKB är väldigt inriktade på natur och orkar inte ta in samhällsplanerarperspektivet, vilket man måste om man ska syssla med infrastruktur". En respondent anser att detta kan ses som ett kommunikativt problem då naturmiljöexpertisens kunskaper inte sätts in i ett större sammanhang och därmed inte tas tillvara.

## **8.2 Intern kommunikation**

### 8.2.1 Länsstyrelse

Den interna kommunikationen angående MKB:er på länsstyrelserna bestod, enligt respondenterna, i de studerade projekten till största delen av informella kontakter. Det formella utgjordes av yttranden och i enstaka fall underhands-PM. När de tre studerade MKB:erna kommit till respektive länsstyrelse har man haft interna samråd då olika enheter lämnat sina synpunkter. En respondent berättar att samarbetet mellan olika enheter oftast fungerar bra, även om de ibland har meningsskiljaktigheter. De olika enheternas synpunkter vägs samman och sedan skrivs ett formellt yttrande ihop som skickas tillbaka till verksamhetsutövaren. En verksamhetsutövare poängterar vikten av att länsstyrelsen samordnar sina synpunkter utåt, vilket inte alltid sker enligt respondenten.

### 8.2.2 Verksamhetsutövare (Banverket/Vägverket)

Respondenterna hos verksamhetsutövarna svarar lite olika på hur kommunikationen gått till internt. Någon säger att den mesta kontakten varit informell medan någon annan anser att den interna kommunikationen främst skett på formella projektmöten. Projektledaren är den som knyter samman övriga medverkande som har specialistkompetens inom olika ämnesområden.



Hos en av de intervjuade verksamhetsutövarna har man en rutin gällande MKB som innebär att dessa specialister bjuds in till startmötet då beställarorganisationen och den upphandlade konsulten diskuterar projektets inriktning etc.

En konsult har i ett av projekten upplevt sig få olika budskap från olika personer hos verksamhetsutövaren, och anser att verksamhetsutövarens organisation borde bli bättre på att prata med varandra och bestämma en gemensam slutsats innan de talar med utomstående. Som konsult måste man veta vad uppdragsgivaren vill och därför är det viktigt att sådana frågor löses internt först.

### 8.2.3 Konsult

Konsulterna berättar att de haft många interna möten med andra inom konsultgruppen som företräder andra intressen än de själva. Dessa möten har varit informella, även om protokoll ofta förts. I ett av projekten har det varit flera konsultfirmor inblandade och kommunikationen dem emellan haltade något. Den främsta anledningen till detta var att den ena konsulten hade delaktig personal på flera orter, och de träffades aldrig fysiskt allihop utan de hade endast videomöten. En respondent tror att samarbetet med den andra konsultfirman hade fungerat mycket bättre om de träffats ”på riktigt” någon gång.

En verksamhetsutövare berättar om ett klassiskt problem hos konsulten som denne ibland upplever, nämligen friktion mellan konsultens avdelningar för miljö respektive teknik. Detta bekräftas av ett par konsulter, och en av dem säger att det är lite tanken med att man är ansvarig för olika bitar. Med det menar respondenten att om två motstående intressen kolliderar så måste man jämka och försöka få till den bästa lösningen ur bådas synvinkel.

En annan konsult berättar att i ett av projekten hade de på konsultsidan behövt jobba mycket mer strukturerat för att få ett bra upplägg på arbetet. Detta hade gjort att de fått en högre effektivitet och nått en bra kvalitet utan att det kostat för mycket. Samma respondent säger att den interna kommunikationen främst bestått av informella möten, men att det hade kunnat bli bättre om man haft mer regelbundna interna möten. I det projektet blev det så att konsulterna ”*sprungit till den höttapp som brunnit mest*”, då de haft flera stora infrastrukturprojekt igång samtidigt. Dessutom var flera av konsulterna unga och oerfarna vilket gjorde att de ”*tappat lite strategiskt tänk*”.

## **8.3 Kommunikationen mellan de olika aktörerna**

### 8.3.1 Verksamhetsutövare och länsstyrelse

Kommunikationen mellan verksamhetsutövare och länsstyrelse kan skilja sig åt från fall till fall, men i de tre studerade projekten var den av övervägande formell karaktär enligt respondenterna. Samtliga intervjuade verksamhetsutövare berättar att konsulten haft mer kontakt med länsstyrelsen än vad de själva haft, speciellt gällande detaljfrågor. En av verksamhetsutövarna poängterar dock att de alltid är med på underhandssamrådet med länsstyrelsen och inte vill att konsulten ska ha hand om det själv. Det är trots allt verksamhetsutövaren som ska stå för innehållet i MKB:n. Underhandssamrådet upplevs som positivt av alla inblandade och en verksamhetsutövare förklarar det så här: ”*kontaktpersonen på länsstyrelsen har varit något av en förutsättning för att processen kunnat löpa så bra då personen tillgodoser länsstyrelsens roll och det som den ska bevaka, samtidigt som personen ser helheten och har förståelse för verksamhetsutövarens verksamhet*”.

Flera respondenter berättar att länsstyrelserna generellt uppskattar att tidigt få komma in i projektet, och verksamhetsutövaren/konsulten tycker att processen går snabbare och smidigare om länsstyrelsen är med från början. En respondent beskriver hur processen fungerat i ett av projekten: *”de olika aktörerna har haft en gemensam vilja att få till det här snabbt, bra och ordentligt”*.

Konsulterna ombads att beskriva hur kommunikationen i de studerade projekten gått till mellan verksamhetsutövare och länsstyrelse, och följdfrågan var om det spelade någon roll för konsulterna om de kände till de andra två aktörernas inbördes kommunikation eller ej. På den sistnämnda frågan gavs skiftande svar: någon tyckte att det var viktigt att konsultens projektledare får reda på vad som sagts mellan de två andra parterna, medan någon annan varken visste hur kontakten sett ut eller tyckte att det spelade någon roll. En av konsulterna upplevde att vissa verksamhetsutövare inte tyckte att konsulten skulle ha direktkontakt med länsstyrelsen utan ville själva ha den kontakten, och i sådana fall tyckte respondenten att det är särskilt viktigt att få reda på vad sagda kontakt utmynnat i.

### 8.3.2 Konsult och länsstyrelse

Flera respondenter påtalar att kontakten mellan länsstyrelse och verksamhetsutövare ofta går genom konsulten, vilket gör att den sistnämnda parten spelar en viktig roll i kommunikationsprocessen. Kontakten sker både formellt och informellt, hur mycket av vardera styrs dels av konsultens projektledare och dels av hur mycket tid och intresse länsstyrelsen har att delta. En respondent på länsstyrelsen menar att båda formerna är viktiga: *”fördelen med den informella kontakten är att arbetet rullar på bra underhand och det formella gör att man får en möjlighet till samlad avstämning”*.

Att den informella underhandskontakten främst sker med konsulten istället för med verksamhetsutövaren förklaras av respondenterna med att det är konsulten som måste producera sina handlingar och att det inte får ta stopp i arbetsprocessen. Den informella kontakten i de studerade projekten har bestått i att parterna ringt och e-postat varandra för att få förtydliganden och svar på frågor. Flera konsulter säger att om man vet att någon fråga är mer problematisk så är informella kontakter med lämplig sakkunnig person på länsstyrelsen bra att ha kontinuerligt. Övrig kontakt har främst skett med den samordnande kontaktpersonen på länsstyrelsen. På de formella mötena har alla tre parter oftast varit närvarande.

En konsult berättar att goda relationer mellan länsstyrelse och konsult underlättar arbetet, men poängterar samtidigt att man *”måste stå tillräckligt långt ifrån varandra för att ändå kunna ha en distans och kunna vara tydliga och kunna kritisera”*. En respondent på en länsstyrelse påpekar att det finns en gräns för hur mycket länsstyrelsen kan hjälpa till: *”länsstyrelsen ska inte vara konsult”*.

Samtliga intervjuade verksamhetsutövare anger att konsulterna i dessa projekt återrapporterat all kommunikation de haft med länsstyrelsen, åtminstone i stora drag. Däremot diskussioner om enskilda formuleringar och hanteringen av underlag dem emellan är normalt ingenting som verksamhetsutövaren tar del i. Verksamhetsutövarna anser att det är viktigt att de får reda på vad som sagts eftersom de dels ska stå bakom slutprodukten, och dels för att det är nödvändigt att vara överens med länsstyrelsen för att få MKB:n godkänd.

### 8.3.3 Verksamhetsutövare och konsult

Verksamhetsutövaren och konsulten i de tre studerade projekten träffades ca en gång per månad på formella möten, s.k. projekteringsmöten. Nackdelen med dessa möten sades vara att de var så många deltagare att mötena blev ineffektiva, samtidigt som det var positivt att alla hölls informerade om vad som pågick. Däremellan hade konsultens och verksamhetsutövarens respektive projektledare extramöten där de behandlade sådant som inte hunnits med på projekteringsmötena. MKB-frågor togs upp som en stående punkt på projekteringsmötena, men särskilda MKB-möten hölls också. De hade även många informella kontakter under tiden, över telefon eller e-post, då de diskuterade frågor som kommit upp. En respondent anser att formell och informell kommunikation kompletterar varandra.

Respondenterna berättar att verksamhetsutövarna har miljöansvariga vars roller bl.a. består i att granska och godkänna MKB:erna. Dessa personer hade i de studerade projekten ofta mycket egen kontakt med konsulten utan att verksamhetsutövarens projektledare varit med. Enligt respondenterna har det främst handlat om mer informella möten och kontakt över telefon eller e-post. Innan respektive MKB lämnats in till länsstyrelsen har den godkänts av verksamhetsutövarens miljöansvarige, och om denne haft tät underhandskontakt med konsulten så har detta moment ofta främst varit en formsak.

En respondent påpekar att det är viktigt att verksamhetsutövaren visar länsstyrelsen att man verkligen står bakom hela utredningen. En respondent hos verksamhetsutövaren berättar att generell lyssnar konsulter alltid på den miljöansvariges expertis. Respondenterna påtalar dessutom att både Vägverket och Banverket har handböcker om MKB som ska fungera som ledning för konsulterna under framtagandet av MKB:erna.

En respondent som varit med i ett av de studerade projekten sedan förstudiefasen berättar att konsulten och verksamhetsutövarens miljöansvarige hade en inledande diskussion om upp-lägget av MKB:n. Det gav mycket för båda parter, och eftersom många frågor förankrats i förstudieskedet så hade de en samsyn på projektet även under senare faser vilket varit till stor nytta.

De intervjuade respondenterna på länsstyrelserna svarade allihop att de inte visste någonting om kommunikationen mellan verksamhetsutövare och konsulter i dessa projekt. De tyckte inte heller att det spelade någon roll om de visste det eller inte.

## **8.4 Andra faktorer som påverkar kommunikationen**

### 8.4.1 Länsstyrelsens roll

De flesta respondenterna anser att en bra kontakt med länsstyrelsen underlättar arbetet för alla parter. Om länsstyrelsen följt ärendet underhand så blir det i princip bara en formsak att godkänna MKB:n när den väl lämnas in. Enligt respondenterna sparar ett ”rent godkännande” mycket arbete för länsstyrelsen som slipper underkänna produkten eller skriva yttranden med förbehåll och restriktioner, samtidigt som verksamhetsutövaren/konsulten slipper ägna tid åt att göra om de delar som länsstyrelsen inte är nöjd med. Flera respondenter upplever att länsstyrelserna är överhopade med arbete, men att de ofta ändå gärna har täta kontakter under framtagandet av infrastruktur-MKB:er. En respondent på länsstyrelsen säger att underhandskontakt ger dem möjlighet att komma med synpunkter på vad som ska behandlas och utredas i MKB-arbetet, vilket sparar både tid och resurser.

Enligt respondenterna beror länsstyrelsens intresse av att delta i processen bl.a. på enskild handläggare, projektets storlek och att olika länsstyrelser arbetar på olika sätt. Några respondenter har jobbat med länsstyrelser som inte vill ta del av någonting förrän jobbet är klart, vilket de anser vara en attityd som gör arbetet svårare för alla parter. En respondent på länsstyrelsen berättar att de många gånger får kritik för att vara otydliga gentemot övriga aktörer som blir frustrerade när länsstyrelsen vill ha in fler och fler kompletteringar. Detta beror enligt respondenten på att det ibland är väldigt svårt att göra avvägningar mellan olika intressen och då vill de gärna ha in mer underlagsmaterial innan de fattar beslut. En annan respondent uttrycker sig så här: ”*många utredningar är symptom på att vi har svårt att fatta beslut*”, och kritiserar samtidigt detta genom att hävda att fler utredningar inte alls underlättar för beslutsfattaren då dokumenten blir svårare att ta del av när de blir för omfattande.

En konsult upplever att olika länsstyrelser arbetar olika vilket skapar en osäkerhet hos verksamhetsutövare/konsult om vad länsstyrelsen egentligen vill ha in. Detta leder till att MKB:erna ofta görs mer omfattande än vad som egentligen behövs, för att vara på den säkra sidan och för att slippa tidskrävande kompletteringar. En respondent föreslår att Vägverket/-Banverket och länsstyrelserna på en högre nivå kommer överens om hur man ska tolka miljöbalken så att kraven från länsstyrelsen blir mer likartade.

#### 8.4.2 Byte av personal under projektets gång

I de tre studerade projekten har det varit en del omsättning av personal hos verksamhetsutövaren och på konsultsidan, vilket inte är särskilt ovanligt enligt respondenterna. Speciellt när det gäller stora projekt som pågår under lång tid så är det ”*oundvikligt att någon slutar någonstans i kedjan*”. Konsulterna kan t.ex. bytas ut mellan vägutredningen och arbetsplanen, helt enkelt eftersom det oftast sker en ny upphandling mellan varje skede enligt lagen om offentlig upphandling. Detta är ingenting verksamhetsutövaren ska märka av, men ibland kan det bli problem ändå. Byte av folk under tiden ställer höga krav på dokumentation så fortsatt arbete kan baseras på dokument i tidigare skede enligt en respondent. En annan respondent berättar att verksamhetsutövaren ibland medvetet väljer att använda samma konsult för att ”*få kontinuitet i tänk och mentala lösningar*”.

Respondenterna pekar på både positiva och negativa aspekter på att aktörer byts ut under processens gång. Att det kommer in nytt folk under tiden kan vara en fördel då det kommer in någon som kan se på projektet med nya ögon. Om det är samma personer involverade under lång tid kan det hända att dessa inte ser alla möjligheter och lösningar eftersom de är så inriktade på sitt synsätt. En konsult poängterar att det kan vara bra att vissa personer finns med under lång tid för att behålla kontinuiteten, framförallt gentemot allmänheten som ibland upplever infrastrukturprojekt som väldigt jobbiga. Några respondenter anser för sin egen del att det är stimulerande att följa hela MKB-processen från förstudie till bygghandling.

Flera konsulter tycker att både planeringsprocessen och MKB:ns kvalitet påverkas negativt när verksamhetsutövaren byter projektledare, eftersom det kan leda till att projektet byter inriktning och värdegrund. Flera respondenter anser att den största risken med att man byter folk är att man tappar information: ”*det finns många tankar som inte är dokumenterade så tydligt*”. Detta gäller särskilt om det sker både hos konsulten och hos verksamhetsutövaren.

En annan respondent pekar på att den största risken vid byte av folk inte är risk för tappad kunskap, då denne anser att det mesta finns väl dokumenterat, utan däremot att upparbetade kontaktytor försvinner så varje ny projektledare måste börja om på nytt.

Flera respondenter nämner att det vore bra om någon, hos åtminstone en av aktörerna, finns med under alla skeden. En respondent påpekar att det vore idealiskt, ”...*men stora projekt är så tunga att det är tveksamt om någon vill vara med under så lång tid*”.

En person på länsstyrelsen berättar att det i ett av de studerade projekten inte varit några problem med byte av folk hos verksamhetsutövaren eller konsult, utan snarare att personer bytts ut internt på länsstyrelsen. Respondenten anser att det interna projektarbetet bygger på ”*erfarenhetsåterföring, förtroende samt informell arbetsprocess, och om man bryter den genom interna omorganiseringar så tappar man någonting i effektivitet, inriktning eller relationer*”.

Enligt en respondent har Vägverket tankar om att det ska finnas tydliga rutiner för hur överlämnande ska ske mellan olika skeden så att det inte blir kunskapsglapp. En respondent på Vägverket berättar att de på sitt kontor har en anställd som ansvarar för miljö- och kvalitetssäkring som arbetar mycket med sådana frågor. Dessutom har Vägverket alltid en slutgranskning innan en MKB lämnas in för godkännande, vilket enligt en respondent syftar till att få en jämn standard på dokumenten oavsett konsult.

#### 8.4.3 Personliga relationer

Flera respondenter fick frågan om huruvida personkemin mellan olika aktörer kan påverka kvaliteten på MKB:n, genom att de inte kommunicerar ordentligt med varandra. Svaret var då att dåliga relationer inte får, och inte heller brukar, ge sämre resultat eftersom professionella personer klarar av att jobba ihop ändå. Det är i så fall arbetssättet som skiljer sig åt som blir strikt formellt och troligen tar längre tid. En faktor som flera respondenter pekar ut som mycket viktig för kvaliteten på dokumentet är vilka personer som är involverade i processen: ”*man får inte glömma hur stor spridningen är hos alla parter. Det kan skilja mycket inom kompetens, erfarenhet och värderingar*”. Detta kan också hänga samman med hur väl kommunikationen dem emellan fungerar: ”*i slutändan är det dock så att den personliga kompetensen hos de inblandade avgör kvaliteten på MKB:n, och i kompetensen ligger också viljan och förmågan att kommunicera*”. En respondent hävdar att trots att bristande kommunikation inte får försämra kvaliteten på MKB-dokumentet, så händer detta ändå.

#### 8.4.4 Storleken på projekt

Några respondenter påtalar att stora projekt oftast får kunnigast personal och mest resurser så de brukar ha hög kvalitet och smidigt gå igenom processen. För små projekt däremot märker länsstyrelsen ibland att man slarvat, vilket är ett bekymmer då de tar onödigt lång tid. En respondent på länsstyrelsen säger att underhandssamråd måste finnas med även i små projekt medan en konsult påtalar att man inte har tid och resurser till det.

#### 8.4.5 MKB-nätverk

Flertalet respondenter berättar att det i flera regioner finns särskilda MKB-nätverk, där representanter från länsstyrelse, konsulter och Vägverket träffas någon gång per år och diskuterar frågor och problem. Syftet sägs vara att utveckla deltagarnas kunskaper och att förbättra kommunikationen dem emellan. På dessa träffar tar man även upp de senaste rönen och aktuella förändringar i lagstiftningen. Enligt flera respondenter kan MKB-nätverken vara till hjälp i de enskilda projekten eftersom ”*om någon för fram en fråga kan det vara någon annan som hakar på som har haft en liknande problemställning och löst det på ett smart sätt*”.

Några av respondenterna deltog i, eller hade på något annat sätt kommit i kontakt med, dessa nätverk. De som deltog beskrev träffarna som ”*kul*”, ”*jättebra*” och ”*givande*” och tyckte att

det förde deras arbete framåt. Det ansågs viktigt att kunna utbyta erfarenheter med varandra och att träffarna ger tillfälle att ”*prata med folk i samma situation eller folk på andra sidan bordet som ska ta del av ens arbete*”. I region Stockholm finns enligt uppgift ett myndighetsnätverk där även Banverket deltar.

## 9. Slutsatser

Samtliga respondenter (utom en<sup>2</sup>) ansåg att informell kommunikation och underhandskontakter mellan de olika aktörerna var viktig för att få en bra kvalitet på MKB:n (både processen och dokumentet). Utifrån respondenternas svar drar jag här mina slutsatser om vad som är en god kommunikation, varför kommunikationen är viktig och vad som kan bli bättre. Länsstyrelsen verkar ha en nyckelroll och därför redovisas mina slutsatser om detta under separat rubrik.

Slutsatserna i detta kapitel är mina egna, men för att förstärka dem har jag valt att illustrera vissa av dem med citat tagna ur intervjuerna.

### God kommunikation är:

- Kontinuerlig underhandskontakt, där alla parter är viktiga: ”*det mesta handlar om en väl fungerande underhandskontakt mellan de olika aktörerna*”. Har man haft tät kontakt under vägen så blir det inga problem i slutet, utan då är man ofta överens i stora drag.
- När olika kunskaper involveras i en öppen dialog så att man får olika infallsvinklar och en samlad kompetens. En respondent uttrycker det så här: ”*mycket kommunikation är bra då 1+1=3*”.
- När man har en arbetsgrupp där även länsstyrelse och kommun ingår så att man hela tiden får deras åsikter vid direkta träffar istället för via skriftliga kontakter.
- Informella kontakter. På så sätt tvingas så många som möjligt ta ställning i ett tidigt skede och därigenom få klart för sig vad projektet egentligen innebär.

### Under processen ger god kommunikation:

- Förutsättningar för att all nödvändig information kommer fram tidigt.
- En möjlighet för olika aktörer att bevaka frågor som de särskilt värdesätter.
- Insyn i vad som händer och hur projektet utvecklas.
- En möjlighet för aktörerna att stöta och blöta frågor sinsemellan, så olika experters kunskaper sätts in i ett större sammanhang och därmed tas tillvara på bästa sätt.
- En snabbare och smidigare process, då man t.ex. redan från början kan skriva MKB:n på ett sätt som länsstyrelsen godkänner.

### Bristande kommunikation kan:

- Leda till konflikter.
- Göra att processen blir mer formell med granskande och remisser, vilket kan leda till att det tar längre tid och blir krångligare vilket kostar mycket pengar. Har man endast formella kontakter kan det leda till att aktörerna har mer skilda åsikter samt att man tappar goda idéer på vägen.

---

<sup>2</sup> Den enda respondenten som säger att kontakten mellan de olika aktörerna inte påverkar kvaliteten på slutdokumentet representerar en länsstyrelse. Motiveringen är att länsstyrelsen ändå inte godkänner en undermålig MKB utan begär in kompletteringar tills den blir bra.

- Leda till att någon aktör ”sitter och tjuvhåller på information” så den inte kommer fram i ett tillräckligt tidigt skede.
- Göra att viktiga frågor ”hamnar mellan stolarna”, då aktörerna inte pratas vid på ett öppet sätt.
- Göra så MKB-dokumentet blir av sämre kvalitet.

#### Vad kan bli bättre?

- Det är många människor inblandade i infrastrukturprojekt och då ”kostar det mycket att bara prata”. Därför är det viktigt att hitta effektiva former för kommunikation och beslutsfattande. En respondent motiverar det så här: ”MKB:n är en sådan gigantisk kommunikationsprocess så det gäller verkligen att nå fram.”
- Det är viktigt att konsultens MKB-samordnare är lyhörd samtidigt som personen måste kunna tala verksamhetsutövarens projektledarspråk, detta för att kunna föra vidare expertkunskap så den tas tillvara.
- ”Det är alldeles för få tillfällen till samtal” under en sådan här process. Det gäller att olika discipliner möts, då många besitter stor kompetens inom sitt område, men ofta blir det för få gemensamma diskussioner. En respondent använder uttrycket ”det goda samtalet” som någonting som är extremt viktigt i processen. Med det menas en kreativ miljödiskussion som hela tiden leder fram till något bättre, och som måste ske genom gemensamma krafter.
- För att på bästa sätt ta hänsyn till naturmiljöfrågor i MKB-processen så bör personer involveras som kombinerar naturvetenskaplig kompetens med kunskap om samhällsplanering.
- Färre led i kommunikationsprocessen skulle troligen ge bättre lösningar för många frågor. En respondent berättar om att informationen i infrastrukturprojekt ibland går i följande kedja:  
Underkonsult → MKB-konsult → Projektledare på konsultfirma → Tekniker  
vilket gör att budskapet inte når fram ordentligt. Om underkonsulten och teknikern har en konstruktiv dialog direkt istället, så får man ofta en bättre lösning.
- Fokus bör alltid ligga på att hitta ”bästa möjliga trafiklösning”<sup>3</sup>, istället för att man ska skriva ”den perfekta MKB:n”. MKB ska vara en arbetsprocess där analysen är viktigare än själva rapporten.

#### Länsstyrelsen har en nyckelroll

Länsstyrelsen bör komma in tidigt i processen och vara med löpande så den kan bidra med kunskap och erfarenhet, och ännu viktigare: hjälpa konsulten/verksamhetsutövaren med avgränsningen av MKB:n. En tydlig avgränsning är viktig dels för att hålla nere omfattningen på dokumentet och dels för att aktörerna därigenom kan använda den tid som finns till förfogande på rätt sätt, och inte ödsla tid på mindre väsentliga frågor. Det är också viktigt att länsstyrelserna generellt bli mer samstämmiga: samma krav och rutiner bör gälla oavsett vilken länsstyrelse man som verksamhetsutövare eller konsult möter. Det skulle minska osäkerheten om vad som bör ingå i en MKB och leda till en ökad rättssäkerhet. Det är inte acceptabelt om kraven på en MKB är olika höga, beroende på i vilket län projektet planeras.

---

<sup>3</sup> Med ”bästa möjliga trafiklösning” menas en trafiklösning med bra avvägning mellan olika aspekter som t.ex. trafiksäkerhet, samhällsnytta, ekonomi och miljöfrågor.

## 10. Diskussion

### 10.1 Kommunikationen i de tre studerade projekten

Hur kommunikationen fungerat i de tre studerade projekten visade sig vara mer problematiskt att utreda än jag hade trott, av flera skäl. Dels är MKB-processer så långa att det ofta var svårt för de intervjuade att minnas hur det gått till i just det skedet jag ställde frågor kring, och dels hade respondenterna i regel få negativa synpunkter som de ville dela med sig av när det gällde de tre studerade projekten. Om detta beror på att kommunikationen i projekten skötts bra eller på att respondenterna inte ville kritisera varandra inför en utomstående är svårt att veta. Svaren respondenterna gav är därför ofta mer generella och baseras på erfarenheten från fler projekt än de jag studerade. Det gör att rapportens resultat och slutsatser kan tolkas som mer allmängiltiga än om respondenterna endast talat om de tre utvalda projekten. Samtidigt är studien begränsad till 15 respondenter i tre län, så en viss försiktighet bör iakttas med att dra alltför generella slutsatser.

### 10.2 Kommunikationens påverkan på naturmiljöfrågor

Det var svårare än väntat att få ett naturvetenskapligt perspektiv på kommunikationsfrågan, vilket kan bero på att inget av de tre studerade projekten var särskilt kontroversiellt när det gällde naturmiljön. Dessutom var det få av respondenterna som arbetade enbart med naturmiljöfrågor och därför kan det ha varit svårt för dem att urskilja kommunikationens påverkan på hanteringen av just dessa frågor. Under flera intervjuer behandlades således naturmiljöfrågorna delvis tillsammans med övriga sakfrågor (som t.ex. kulturmiljö, trafik-säkerhet och landskapsbild) och då har jag i möjligaste mån försökt skilja ut respondenternas åsikter om naturmiljön i min analys av resultaten.

Presenterade resultat gör mig övertygad om att man som naturvetare gör störst nytta i MKB-processen om man kombinerar sin naturvetenskapliga kompetens med kunskap om samhällsplanering. Att bara överlämna en artlista från inventerat område och tro att det kommer göra skillnad i handen på en infrastrukturplanerare verkar inte realistiskt. Informationen når helt enkelt inte mottagaren på ett sätt som denne kan ta till sig. Det är nödvändigt att gå ett steg längre och sätta in kunskapen i ett större sammanhang. Infrastrukturplaneraren behöver få reda på: Hur värdefullt är just detta naturområde? Vad kommer hända med naturområdet om planerat projekt genomförs? Vad kan man vidta för åtgärder för att minska negativ påverkan? Hur och var bör man dra vägen/järnvägen på bästa sätt? Jag tror att naturmiljöexpertens kunskaper bäst tas tillvara på detta vis. Naturhänsyn ses nog tyvärr av många som ett "nödvändigt ont" i infrastrukturplaneringen, vilket kanske kan bero på att naturvetare misslyckas med att framföra sitt budskap på ett effektivt sätt.

Ett stort bekymmer vid planeringen av infrastrukturprojekt är att värdera betydelsen av olika sakfrågor, och våga väga dem mot varandra. Även om naturmiljöns skyddsvärdhet kan tyckas vara självklar, så rimmar det ofta illa med den ekonomiska verklighet som råder i infrastrukturprojekt. Om man på ett korrekt sätt lyckas sätta en prislapp på naturens värde så skulle det kanske ge nödvändig tyngd åt sakfrågan, och i förlängningen leda till att miljöförbättrande åtgärder blir ett givet inslag i kostnadsberäkningen inför ett projekt. Som en respondent påpekade så är det konstigt om man inte skulle kunna göra någon slags ekonomisk värdering av naturmiljön, när man samtidigt i dagens planering krasst räknar på hur mycket varje räddat människoliv får kosta.



Om man försöker sig på en monetär värdering av naturmiljöfrågorna är uppföljningen av utförda miljöåtgärder en förutsättning för att se att nyttan motsvarar kostnaderna. Genom detta kan man dels undvika att lägga pengar på fel saker, och dels blir det lättare att motivera liknande åtgärder i andra projekt om man med facit i hand kan visa att åtgärderna gett effekt.

### 10.3 Kommunikationens betydelse för MKB-processen och MKB-dokumentet

Studiens slutsatser visar att kommunikationen mellan olika aktörer under MKB-processen är viktig. Visserligen behandlade intervjuerna från början främst tre utvalda MKB:er, men eftersom respondenterna ofta talade utifrån sin samlade erfarenhet av MKB-arbete så är det högst troligt att detta konstaterande är en allmängiltig sanning. Det är dock inte nödvändigtvis så att det alltid behövs *mer* kommunikation, utan kanske i annan, och mer effektiv, form. Det avgörande är det interdisciplinära perspektivet, att olika kunskaper möts och kombineras till en samlad bedömning.

Ett sätt att förbättra kommunikationen är att föra fler principiella diskussioner mellan de olika aktörerna, med utgångspunkt i att man gemensamt ska hitta bästa möjliga trafiklösning (se fotnot 3). Det skulle kunna göra MKB-processen smidigare och i förlängningen leda till fler hållbara beslut. Förfarandet blir bakvänt om man utgår från en önskad trafiklösning och sedan med hjälp av MKB:n rättfärdigar denna gentemot föreslagna alternativ. För att undvika detta är det av yttersta vikt att inblandade aktörer i ett tidigt skede diskuterar ihop sig och lägger fram alla fakta, innan man börjar fundera på alternativ. Samtidigt får det inte bli så att medverkande aktörer bara för fram allmänt tyckande, utan det är viktigt att de huvudsakligen yttrar sig från sin yrkesroll och därigenom tillför ett värde till diskussionerna. Då blir kommunikationen verkligen effektiv.

Den informella kontakten mellan olika aktörer ska inte underskattas: att kunna utbyta tankar och idéer, samt löpande få svar på frågor som dyker upp gör att arbetet flyter på bättre för alla inblandade. Infrastrukturprojekt involverar väldigt många människor under lång tid och kostar därmed enorma summor pengar. Därför tror jag att ju mer friktionsfritt processen går, och ju bättre trafiklösning man uppnår, desto mer samhällsekonomiskt lönsam blir utredningen.

Trots att kommunikationen mellan olika inblandade parter och discipliner är så viktig, är detta inte en färdighet som prioriteras i naturvetenskapliga utbildningar. Min personliga uppfattning som naturvetare är att vi får lära oss hantera ”torra kvantitativa fakta”, men ofta utan att sätta in kunskapen i större sammanhang. En ännu större brist är att naturvetare sällan lär sig förmedla sin expertis till människor med annan bakgrund eller annat synsätt. Detta anser jag vara en stor nackdel, då mycket kunskap går förlorad på att den inte når *rätt mottagare* och *på rätt sätt*. De flesta slags projekt där en MKB behövs ingår som en del av samhällsplaneringen, och i denna är ett tvärvetenskapligt synsätt A och O. En person kan knappast kunna allt själv, så det är viktigt att veta vad man inte behärskar och kunna be andra kompetenser om hjälp.

En företeelse med verklig potential att förbättra kommunikationen mellan olika aktörer är den sorts MKB-nätverk som flera respondenter berättat om. Min uppfattning är att om de används rätt så kan de bidra till att deltagarna lär sig av varandra, över aktörs- och kompetensgränser. Förståelsen för de andra aktörernas roller och agerande skulle även kunna öka, vilket i förlängningen kan bidra till en smidigare MKB-process.

Den kontinuerliga kontakten med länsstyrelsen verkar ha en avgörande roll för att MKB-processen ska bli effektiv. Utifrån genomförda intervjuer är det dock inte helt självklart att alla handläggare på länsstyrelsen delar detta synsätt. Jag har samtidigt fått uppfattningen att länsstyrelserna ofta har en väldigt hög arbetsbelastning, och under dessa förhållanden är det självklart svårt att hinna engagera sig så mycket som kanske vore önskvärt. Län som har många stora infrastrukturprojekt på gång skulle kanske behöva extra resurser för att kunna samverka med verksamhetsutövarna/konsulterna i tillräcklig omfattning.

MKB-dokumenterna är ofta väldigt omfattande och tunglästa, vilket borde kunna undvikas om avgränsningsdiskussionerna förbättras. Flera respondenter delar min uppfattning att man skriver om "allt" för säkerhets skull, vilket gör att de alternativskiljande konsekvenserna riskerar att "drunkna" i för mycket annan information. I denna avgränsning är kommunikationen verkligen avgörande, då de avgränsningar man gjort *måste* förankras med alla inblandade för att de sedan ska stå fast vid vad som överenskommit. Det må vara lättare sagt än gjort, men för att MKB-dokumenterna verkligen ska uppfylla sitt syfte (se 4.1) så borde någonting göras för att få ner dokumentens omfattning.

#### 10.4 Metodkritik

Att genomföra en kvalitativ studie istället för en kvantitativ visade sig vara en större utmaning än jag föreställt mig. Att analysera och dra slutsatser från ett begränsat antal intervjuer ställer andra krav än om ett större antal intervjuer genomförts och statistik beräknats. Urvalet av respondenter har säkerligen också bidragit till att jag fick de resultat jag fick. Människor som *inte* tycker att kommunikation är viktigt är troligen mindre benägna att ställa upp i en intervju, då det också är en form av kommunikation. Samtidigt är mitt spektrum av respondenter relativt brett, då de förutom olika aktörstillhörighet även har olika ålder, kön, erfarenhet och arbetsuppgifter. Det gör att jag anser att för en så pass begränsad studie som detta är, så är urvalet tillräckligt representativt för att ge tyngd åt rapportens resultat och slutsatser.

En svårighet vid intervjustudier är att behålla objektiviteten. Vid förhållandevis öppna intervjuer som delvis fungerar mer som samtal, kan det vara lätt att glömma bort sin roll som intervjuare och uttrycka sin egen subjektiva åsikt eller ställa ledande frågor. Jag har i möjligaste mån försökt undvika detta, och genom att intervjuerna spelades in så har senare genomlysning gjort det lättare att bedöma när så skett. Vid tveksamma tillfällen har hänsyn tagits till detta vid tolkningen av intervjuerna. En intervjuares skicklighet förbättras främst genom övning, så ju fler intervjuer som genomförts, desto bättre blev troligen min intervjuteknik.

När citat valts ut för att illustrera resultat och slutsatser har det gjorts i ett försök att balansera värdet för rapporten å ena sidan, och med hänsyn till respondenternas anonymitet å andra sidan. Vilket projekt citatet handlar om, respondentens kön etc. har utelämnats, vilket i vissa fall kanske "tar udden av" somliga citat. Samtidigt berättade några respondenter saker under förtroende vilket måste respekteras.

En aspekt som kan ha påverkat vad respondenterna valde att berätta under intervjuerna, är det faktum att jag från början inte hade för avsikt att anonymisera respondenternas svar. Intervjuerna inleddes därför med frågan om respondenten godkände att denne nämndes vid namn i rapporten, vilket samtliga respondenter gjorde. Under intervjuernas gång däremot, uttalade några respondenter sig om frågor där de önskade att svaren inte skulle kunna knytas till dem. I dessa fall hade jag två val inför rapportskrivandet: antingen var jag tvungen att helt

bortse från dessa svar, eller så var det nödvändigt att anonymisera dem. Då flera av dessa svar var väldigt intressanta och ansågs ha ett stort värde för rapportens resultat och slutsatser, så valdes det sistnämnda alternativet. För att verkligen säkerställa anonymiteten hos de respondenter som specifikt bad om det, anonymiserades därför samtliga respondenter.

Beslutet om att anonymisera respondenternas svar fattades dock *efter* att samtliga intervjuer genomförts, vilket gjorde att alla respondenter gavs samma förutsättningar och ingen hade blivit lovad fullständig anonymitet. Om respondenterna känt till att deras svar skulle vara anonyma i rapporten, så är det möjligt att de svarat annorlunda under intervjuerna. Rapportens resultat har troligen i någon mån påverkats av detta förfarande, eftersom respondenterna kan ha känt sig hämmade av att deras svar skulle kopplas till dem. Ett bättre upplägg för studien hade varit att från början klargöra för respondenterna hur svaren skulle redovisas.

### **10.5 Förslag till fortsatta studier**

Under studiens gång fick jag upp ögonen för att även kommunerna har en viktig roll i MKB- och planeringsprocessen för vägar och järnvägar, och kvaliteten på studien hade troligen ökat om även representanter för dessa intervjuats. Kommunerna besitter mycket lokal kunskap och underlagsmaterial som kan vara avgörande för att MKB:n blir komplett, och det är viktigt att deras kompetens involveras tidigt i processen. Särskilt för naturmiljödelen är tidsperspektivet betydande, för om ytterligare bakgrundsmaterial behöver tas fram är det viktigt att så sker vid rätt årtid<sup>4</sup>.

Ett annat uppslag till intressant studie är att undersöka betydelsen av nämnda MKB-nätverk. Hur sker kommunikationen mellan dess deltagare, och förbättrar de verkligen kommunikationen mellan olika aktörer som jag föreställer mig?

---

<sup>4</sup> Att inventera t.ex. grod- och kräldjur på vintern är omöjligt, medan andra undersökningar bäst görs när träden saknar lövverk.

## 11. Källor

### 11.1 Skriftliga

Banverket Handbok BVH806.1, *Förstudie enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.*

Banverket Handbok BVH806.2, *Järnvägsutredning enligt lag (1995:1649) om byggande av järnväg.*

Banverket Handbok BVH806.3, *Järnvägsplan enligt lag (1995:1649) om byggande av järnväg.*

Banverket Södra banregion, 2004-09-14. *Miljökonsekvensbeskrivning tillhörande järnvägsutredning Södra stambanan Håstad-Arlöv.*

Hallgren, L. och Ljung, M. 2005. *Miljökommunikation, Aktörssamverkan och processledning.* Studentlitteratur Lund.

Hård af Segerstad, P. 2002. *Kommunikation och information, en bok om människans förmåga att tänka, tala och förstå.* Uppsala Publishing House AB, Uppsala, Centraltryckeriet.

Kvale, S. 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun.* Studentlitteratur Lund.

Naturvårdsverket, 1994. *Biologisk mångfald i Sverige. En landstudie.* Monitor 14. Davidsons Tryckeri AB, Växjö.

SFS 1971:948. *Väglagen.*

SFS 1971:954. *Väggörelsen.*

SFS 1987:10. *Plan- och bygglagen.*

SFS 1995:1649. *Lag om byggande av järnväg.*

SFS 1998:808. *Miljöbalken.*

Trost, J. 1997. *Kvalitativa intervjuer.* Studentlitteratur Lund.

Vägverket, 2005. *En väg blir till: information om rättigheter, skyldigheter och möjligheter att påverka.*

Vägverket Publikation 1996:33 / Banverket Publikation 1996:3. *Bedömning av ekologiska effekter av vägar och järnvägar. Rekommendationer om arbetssätt.*

Vägverket Publikation 1999:171. *Mål, mått och uppföljning av natur- och kulturvärden i transportsystemet: en strategi.*

Vägverket Publikation 2002:40. *Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn: sammanfattande del.*

Vägverket Publikation 2002:42. *Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn: del 2 Metodik.*

Vägverket Publikation 2005:72 / Banverket Miljösektionen rapport 2005:5. *Vilda djur och infrastruktur - en handbok för åtgärder.*

## **11.2 Studerade projektdokument**

Banverket *Järnvägsutredning för Bergslagsbanan, delen Falun-Borlänge.* Utställelsehandling december 2005

Vägverket *Väg E6 Uddevalla-Svinesund, Delen Rabbalshede-Pålen, Miljökonsekvensbeskrivning till arbetsplan.* Version 2006-01-23 Objekt nummer: 434010

Vägverket *Väg 288 delen Jälla-Hov Vägutredning; fördjupning vid Örby.* Utställelsehandling 2005-04-04

## **11.3 Internetbaserade**

Banverkets hemsida [www.banverket.se](http://www.banverket.se)

Länsstyrelsen i Västmanlands hemsida [www.u.lst.se](http://www.u.lst.se), 2006-12-17

Vägverkets hemsida [www.vv.se](http://www.vv.se)



## Bilaga 1. Frågeguide under intervjuerna

### Inledning

Presentation av mig själv och mitt examensarbete

### Bakgrund

- Hur länge har du jobbat med MKB i allmänhet?
  - Utbildning, tidigare anställningar, vilka roller?
- Vad är/ har varit din roll i projektet?
- När kom du in i det här projektet?
- Arv från tidigare ansvarig, till kommande ansvarig
  - Hur har övergången fungerat? Möten, kontakt etc.
  - Problem när man byter personer under processen?

### De olika aktörerna

- Vad tycker du att följande aktörer har för uppgifter:
  - Banverket/Vägverket
  - Konsulter
  - Länsstyrelse
- Hur har det fungerat i detta projekt?

### **Kommunikationen**

- I vilken form har kontakten skett med:
  - Banverket/Vägverket
  - Konsulter
  - Länsstyrelse

### *Exempel på följdfrågor:*

- Hur ofta/sällan?
- Informellt/formellt?
- Skriftligt/muntligt?
- Tycker du att kontakten varit tillräcklig mellan dig och övriga aktörer?

### *Exempel på följdfrågor:*

- Har du fått ut/hjälp med det du velat?
- Hade du velat att det var mer/mindre? I annan form?
- Har formella möten m.m. gett dig mycket till ditt fortsatta arbete?
- Vet du någonting om kontakten mellan de andra inblandade aktörerna?
  - Intresserar det dig?
  - Spelar det någon roll?
- Tror du att kontakten mellan aktörerna påverkar kvaliteten på MKB:n?

*Exempel på följdfrågor:*

- Hur menar du då?
- Varför/varför inte?
- Är kontakten med någon aktör viktigare än med de andra?

### **Lärdomar**

- Har du lärt dig något från projektet? (Framst ur MKB-perspektiv men även annat)
- På vilket sätt skulle du vilja att det sett annorlunda ut?
- Hade du behövt vara tydligare i din kontakt med andra?
- Kommer du att göra annorlunda nästa gång?

### Om projektet

- Vilket underlagsmaterial har länsstyrelsen bidragit med?
- Är det här projektet speciellt på något sätt?
- Har det uppstått några konflikter?
- Hur har MKB-dokumentet påverkat fortsatt planering av projektet?

### Projektspecifika frågor

#### **Bergslagsbanan Falun-Borlänge:**

- Enligt MKB:n har värderingen av miljökonsekvenserna gjorts i samråd med länsstyrelsen och berörda kommuner. Berätta om hur det gått till.
- Kommunerna verkar redan bestämt sig för det alternativ de föredrar ("UA4") och planerat in det i sin översiktsplan. Hur fungerar det? Vad händer om ett annat alternativ väljs?
- Vad händer nu i projektet? Kommer järnvägsplan att tas fram?

#### **Väg 288 Jälla-Hov:**

- I den fördjupade vägutredningen förordades alternativ Syd lång men alternativ Syd kort valdes bl.a. för att Uppsala kommun tyckte att det var bättre för naturvården. Hade länsstyrelsen några synpunkter om det?
- Vad hade länsstyrelsen för kommentarer i sitt yttrande om MKB:n?
- Det står i den fördjupade vägutredningen att länsstyrelsen godkänt en MKB i förstudien, stämmer det?



### **Väg E6 Rabbalshede-Pålen:**

- Vad är landskapsbildsskydd?
- Konsekvenserna för varje delsträcka har delats upp i "Boendemiljö" och "Övriga miljöintressen". Berätta om det.
- Vad händer nu i projektet?
- Hur går det till när man har underkonsulter? / Hur jobbar man som underkonsult?

### **Avslutning**

- Eventuell sammanfattning
- Är det något du vill tillägga?
- Tack!