



Skov & Landskab

By- og Landsplanserien
Nr. 22 • 2003

Strategisk miljøvurdering af kommuneplaner III

- om metoder, proces og organisation

Henrik Hvidtfeldt og Lone Kørnøv



Rapportens titel

Strategisk miljøvurdering af kommuneplaner III - om metoder, proces og organisation

Forfatter

Henrik Hvidtfeldt og Lone Kørnøv

Udgiver

Skov & Landskab (FSL)

Serietitel, nr.

By- og Landsplanserien nr. 22-2003

Ansvarshavende redaktør

Niels Elers Koch

Dtp

Nelli Leth og Karin Kristensen

Bedes citeret

Henrik Hvidtfeldt og Lone Kørnøv (2003): Strategisk miljøvurdering af kommuneplaner III - om metoder, proces og organisation. By- og Landsplanserien nr. 22, *Skov & Landskab*, Hørsholm, 2003. 87 s. ill.

ISBN

87-7903-158-7

ISSN

1397-5331

Tryk

Buch's Grafiske A/S, 8900 Randers

Oplag

400 eks.

Pris

175 kr. inkl. moms

Forside

Hvorslev kommunegrænse med foto fra Sdr. Vinge Å.

Layout: Karin Kristensen, foto: Sine Claudell.

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

I salgs- eller reklameøjemed er eftertryk og citering af rapporten samt anvendelse af *Skov & Landskab's* navn kun tilladt efter skriftlig tilladelse.

Rapporten kan bestilles på

www.skovoglandskab.dk/publikationer

eller ved henvendelse til

Samfundslitteratur KVL-bogladen

Thorvaldsensvej 40

DK-1871 Frederiksberg C

Tlf. 3535 7622

Fax 3535 2790

E-mail sl@sl.cbs.dk

Forord

EU vedtog i sommeren 2001 et direktiv om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet. Direktivet skal indbygges i dansk lovgivning senest i sommeren 2004 og er senest gældende for alle planer, der vedtages sommeren 2006.

Forskningscentret for Skov & Landskab har hidtil udsendt to rapporter om strategisk miljøvurdering (SMV) af kommuneplaner. Den første fra 1999 redegør bl.a. for synspunkter og erfaringer med at arbejde med SMV. Den anden fra 2001 ser særligt på mål, der af kommunerne kan opstilles i forbindelse med SMV, og kommuneplanlægning med henblik på at få en mere bæredygtig kommune.

Den foreliggende rapport ser på proces, metode og organisering af arbejdet med SMV i forbindelse med kommuneplanlægningen. Netop organiseringen af arbejdet med SMV er afgørende for successen. Men hvordan nye arbejdsopgaver skal indpasses i en eksisterende organisation kan være svært at beskæftige sig med for dem, der er uden for den kommunale dagligdag. Det frugtbare samarbejde, der har været med udvalgte kommuner, og den direkte kontakt med en række kommuner ved et værkstedsarrangement og via en spørgeundersøgelse over internettet i efteråret 2001, har derfor været afgørende for arbejdets gennemførelse.

Til arbejdet har været knyttet en følgegruppe bestående af Hanne Lykke, Hvorslev Kommune, Ole Stilling og Lene Lang Gamborg, Hillerød Kommune, Niels-Peter Mohr og Henrik Pedersen, Århus Kommune, Maj Green, Kommunernes Landsforening, Lone Kørnøv, Aalborg Universitet, Henrik Wulff, Gert Johansen og Axel Thrige Laursen, Miljøministeriets landsplanafdeling, Axel Bendtsen, Miljøstyrelsen, Gertrud Jørgensen, Anne Skovbro og Henrik Hvidtfeldt, Forskningscentret for Skov & Landskab.

Tak til følgegruppen og til de mange kommuneplanlæggere, der har taget sig tid til at besvare spørgeskema og de efterfølgende telefoniske henvendelser, og for de konstruktive diskussionsbidrag ved værkstedsarrangementet i november 2001.

Rapporten er udarbejdet for Miljøministeriets landsplanafdeling af *Forskningscentret for Skov & Landskab* ved Henrik Hvidtfeldt (projektansvarlig) og Lone Kørnøv, Aalborg Universitet¹⁾.

Synspunkter og anbefalinger i rapporten er helt forfatterens, og de dækkes ikke nødvendigvis af dem, der er repræsenteret i følgegruppen.

¹⁾ Lone Kørnøv har skrevet udkast til afsnit 4, 5, 6 og 7 samt bilag C. Henrik Hvidtfeldt har skrevet udkast til de øvrige afsnit og bilag A og B samt redigeret rapporten. Den i bilag A omhandlede undersøgelse er tilrettelagt og bearbejdet i fællesskab. Konsulent Erik Jensen, Aalborg Universitet, har varetaget arbejdet med at transformere undersøgelsens spørgeskema til Internettet og den statistiske bearbejdning af resultaterne. Stud. scient. Lisbeth Studnitz, Forskningscentret for Skov & Landskab, har hjulpet med at kontakte de udvalgte personer i kommunerne med henblik på at få tilsagn om deltagelse i undersøgelsen og med at holde styr på det indkomne materiale.

Indhold

Forord	3
Indhold	5
1. Indledning	7
1.1 Baggrund	7
1.2 Formål	8
1.3 Indhold af rapporten	8
2. Krav, virkelighed og ønsker	11
2.1 De formelle krav	11
2.2 Den kommunale virkelighed	12
2.3 Ønsker til samspil og arbejdsdeling	14
3. Indhold, alternativer og offentlig-hed	17
3.1 Indhold af kommuneplanlægning, Agenda 21-arbejdet og SMV	17
3.2 Alternativer	21
3.3 Offentlighedens inddragelse	23
4. Metoder	28
4.1 Betydningen af kommuneplanlægningens karakteristika for SMV	28
4.2 Alternative modeller for miljøvurdering	30
4.3 Miljøvurdering uden mål	31
4.4 Miljøvurdering med mål	32
4.5 Udmeldinger fra et værkstedsarrangement om metoder	37
5. Proces	38
5.1 Kommuneplanprocessen	38
5.2 SMV-processen	39
5.3 Alternative modeller for indpasning af SMV i kommuneplanprocessen	40
5.4 Udmeldinger fra et værkstedsarrangement om proces	42
6. Organisering	43
6.1 Organisering af kommuneplanarbejdet i dag	43
6.2 Erfaringer med organisering af arbejdet med SMV og kommuneplanlægning	44
6.3 Alternative modeller for organisering	46
6.4 Udmeldinger fra et værkstedsarrangement om organisering	49
7. Overvågning	51
7.1 Overvågningens opgave	51
7.2 Overvågning og planprocessen	52
7.3 Brug af indikatorer i forbindelse med overvågning	53
7.4 Overvågning med og uden mål	53
7.5 Valg af indikatorer	55
8. Sammenfatning og anbefalinger	56
9. Litteratur	58

Bilag A	
Undersøgelse i udvalgte kommuner om fremgangsmåde, organisering og forløb af kommuneplanarbejdet	60
A.1 Undersøgelsens formål	60
A.2. Undersøgelsen og dens forløb	61
A.2.1 Undersøgelsens valg	61
A.2.2 Spørgeskemaundersøgelsens forløb	63
A.3 Undersøgelsens resultater	64
A.3.1 Hvordan revideres kommuneplanen	64
A.3.2 Hvornår og hvordan inddrages offentligheden?	65
A.3.3 Sammenhæng mellem kommuneplanlægning og Agenda 21-arbejdet	66
A.3.4 Inddrages miljøhensyn i kommuneplanarbejdet, og hvordan beskrives de	67
A.3.5 Organisering af kommuneplanarbejdet i kommunen	69
A.3.6 Ressourcer til kommuneplanarbejdet	71
A.4 Sammenfatning af spørgeundersøgelsen	73
Bilag B	
Værkstedsdag om strategisk miljøvurdering af kommuneplaner	76
B.1 Om værkstedsdagens baggrund og formål	76
B.2 Om værkstedsdagen og dens forløb	76
B.3 Udmeldinger fra værkstedsdagen	78
B.3.1 Café dialog 1 om arbejdsdelingen mellem kommuneplanlægning, Agenda 21 og SMV	78
B.3.2 Café dialog 2 om, hvorledes SMV skal integreres i kommune-planprocessen	79
B.3.3 Plenum om arbejdsdelingen mellem kommuneplanlægning, Agenda 21 og SMV	80
Bilag C	
Organisering af arbejdet med strategisk miljøvurdering i 4 kommuner	81
C.1 Organisering af SMV i Aalborg Kommune	81
C.2 Organisering af SMV i Århus Kommune	82
C.3 Organisering af SMV i Hillerød Kommune	85
C.4 Organisering af SMV i Horslev Kommune	85

1. Indledning

1.1 Baggrund

Med EU's vedtagelse i sommeren 2001 af direktivet om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet [Den Europæiske Union 2001], blev det formelle startskud givet til en proces, der indebærer, at direktivet skal implementeres i dansk lovgivning senest 21. juli 2004. Allerede under Kommissionens arbejde med direktivet fandt landsplanafdelingen det formålstjenligt at påbegynde overvejelser om, hvordan denne indpasning kunne gennemføres. Man bad Roskilde Universitetscenter ved lektor Bo Elling om at gøre sig overvejelser om indpasningen i forhold til regionplanlægningen. Og man bad Forskningscentret for Skov & Landskab om at gøre sig overvejelser om indpasningen i forhold til kommuneplanlægningen.

I 1999 udsendte Forskningscentret for Skov & Landskab rapporten: »Strategisk miljøvurdering af kommuneplaner« [Hvidtfeldt og Møller-Jensen 1999]. Rapporten beskriver, hvad strategisk miljøvurdering (SMV) er og redegør samtidig for synspunkter og erfaringer med at arbejde med SMV, bl.a. ud fra en gennemgang af udvalgt litteratur og praksis i ind- og udland. Og i 2001 udsendte FSL bind II med samme hovedtitel [Hvidtfeldt og Kørnøv 2001]. Heri blev der særligt set på mål, der af kommunerne kan opstilles i forbindelse med SMV og kommuneplanlægning med henblik på at få en mere bæredygtig kommune.

I den foreliggende rapport ses på metoder, proces, organisering og overvågning af arbejdet med SMV i forbindelse med kommuneplanlægningen - og på de indholdsmæssige forhold, der er af betydning herfor. Rapporten behandler ikke blot organiseringen af SMV, men også i begrænset omfang kommuneplanlægningens organisering.

Der er flere grunde til at se på, hvordan arbejdet kan organiseres, og hvilke processer og hvilke metoder, der vil være relevante.

For det første er direktivet et rammedirektiv, der handler om, hvad man skal gøre, men ikke hvordan og hvornår i forhold til planlægningen. Spørgsmålene om hvordan og hvornår er således åbent for en national afklaring.

For det andet er de lokale forudsætninger for indpasningen forskellige fra kommune til kommune. Ikke bare er der betydelige variationer i størrelsen af kommunerne med deraf følgende forskelle i indhold og tilrettelæggelse af kommuneplanarbejdet. Men for kommuner af samme størrelse er der også betydelige forskelle i, hvordan kommuneplanlægningen organiseres, og de processer hvorefter den gennemføres.

For det tredje er indhold, metode, proces, organisation og overvågning ikke uafhængige af hinanden, men må ses i sammenhæng. Den organisering af

arbejdet, der er hensigtsmæssig, er betinget af indholdet af arbejdet og af den proces og de metoder, der vælges. Hvis miljøhensynene ønskes varetaget bredt, så må organiseringen af miljøvurderingen ske derefter, og organiseringen må ind og have bredt fat i hele forvaltningen.

Både direktivet og planloven rummer formålsbestemmelser om bæredygtig udvikling. Blandt kommunernes aktiviteter gælder dette dog ikke alene kommuneplanlægningen, men også Agenda 21-arbejdet. Agenda 21-arbejdet er nu blevet formaliseret så langt, at kommunerne er forpligtiget til at udarbejde en strategi for deres Agenda 21-arbejde. Bl.a. på den baggrund er det nærliggende at spørge om samspil, overlapning og arbejdsdeling mellem kommuneplanlægning, Agenda 21-arbejde og SMV af kommuneplanlægning. Og ved valg af metode, proces, organisering og overvågning af arbejdet med SMV og kommuneplanlægningen er det vigtigt at gå efter det enkle og rationelle.

1.2 Formål

Formålet med den foreliggende rapport er først og fremmest at give inspiration til kommunerne om tilrettelæggelsen af arbejdet med SMV af kommuneplanlægningen. Rapporten udmønter sig ikke i ét forslag, men i flere forskellige forslag, både for helheden og for de enkelte behandlede temaer, hvorimellem der kan vælges.

Mere specifikt søges det med rapporten:

- at belyse, hvorledes EU-direktivet kan implementeres i kommuneplanarbejdet med hensyn til proces, metode, organisering og overvågning,
- at belyse det formelle og det mulige samspil mellem kommuneplanarbejdet, SMV og Agenda 21 og
- at være et eventuelt grundlag for et senere vejledningsarbejde.

1.3 Indhold af rapporten

Ændringerne i planloven i foråret 2000 introducerede et nyt redskab for kommunalpolitikere i form af en strategi for kommunens udvikling og planlægning og lagde samtidig op til, at der skal udarbejdes en strategi for det kommunale Agenda 21-arbejde. Sammen med Den Europæiske Unions vedtagelse i sommeren 2001 af direktivet om vurdering af planers og programmers indvirkning på miljøet, er der tale om ændringer, der hver for sig og tilsammen er med til at øge kommunalpolitikernes muligheder for at arbejde hen imod en bæredygtig udvikling af deres kommune. Dette nye grundlag for kommuneplanlægningen er også udgangspunktet for denne rapport.

Før SMV implementeres, er der fem forhold, som er vigtige at overveje og afklare:

- Samspil og arbejdsdeling: Hvordan skal samspillet og arbejdsdelingen være mellem SMV, Agenda 21 og kommuneplanlægning?
- Indhold og metoder: Hvordan skal SMV udføres?
- Proces: Hvornår skal SMV foretages?

- Organisering: Hvem skal foretage SMV?
- Overvågning: Hvordan skal opfølgningen ske?

I det følgende afsnit 2 er set på planlovens nye formelle krav til kommuneplanlægningen og til det kommunale Agenda 21-arbejde og på kravene i EU's direktiv til SMV. Dette er søgt holdt op mod den kommunale virkelighed - særlig hvad angår kommuneplanlægningen og kommunernes Agenda 21-arbejde - ud fra en mindre spørgeundersøgelse, ud fra debatten på en workshop i efteråret 2001 og ud fra samtaler med medarbejdere i udvalgte kommuner. På basis heraf er skitseret forskellige muligheder for arbejdsdeling og samspil mellem kommuneplanlægningen, kommunens Agenda 21-arbejde og SMV af kommuneplanlægningen. Fokus er i dette afsnit først og fremmest på det overordnede og det mere principielle.

I afsnit 3 er set på indholdet af kommuneplanlægningen, af Agenda 21-arbejdet og af SMV.

I den første del af afsnittet ses mere generelt på variationerne i indholdet af kommuneplaner og af Agenda 21-arbejde af betydning for arbejdets organisering m.v. Desuden søges, med samme sigte, belyst variationerne i det mulige indhold af SMV af kommuneplanarbejdet.

I den anden del af afsnittet ses særligt på direktivets krav om alternativer. Hvad er alternativer, hvordan kan de kategoriseres, hvornår er det relevant at arbejde med alternativer, og hvad er rimelige alternativer.

I den tredje del af afsnittet ses særligt på planlovens og direktivets krav om offentlighedens inddragelse samt på den kommunale praksis herom. Der gives en oversigt over både de mindre og de mere vidtgående former for inddragelse af offentligheden - fra information og orientering fra kommunens politikere og embedsmænd, over former, der rummer mulighed for tilkendegivelser fra beboere, interesseorganisationer, foreninger m.v., og former, der indebærer dialog mellem kommunen og dens beboere, til former, der er en egentlig uddelegering af ansvar og beslutningskompetence til geografiske dele af kommunen eller til organisationer, der herved får særlige opgaver eller ansvarsområder. I delafsnittet behandles også interne og eksterne høringer, herunder høringer af andre myndigheder. Ligeledes berøres spørgsmålet om »eksperter«.

I afsnit 4 behandles det væsentlige spørgsmål om valget mellem den deskriptive og den normative metode til at gennemføre SMV. Spørgsmålet er allerede særskilt og udførligt behandlet i rapporten om bæredygtige mål i kommuneplanlægningen, men er her søgt samlet op med henblik på afvejningen med de øvrige delkrav og delhensyn. Endvidere skitseres i afsnittet principper for, hvorledes den normative vurdering kan udføres metodisk. Afsnittet søger først og fremmest at svare på spørgsmålet om »Hvordan«.

I afsnit 5 er set på indpasningen af SMV i kommuneplanprocessen. Afsnittet søger først og fremmest at svare på spørgsmålet om »Hvornår«. Hvornår gøres hvad i den hidtidige kommuneplanproces, hvornår skal hvad ske i SMV-

processen ifølge direktivet, og på hvilke tidspunkter kan de to processer kobles, og hvad er fordele og ulemper ved de forskellige måder at gøre dette på.

I afsnit 6 er set på organiseringen af arbejdet med SMV i kommuneplanprocessen og i lyset af arbejdet med Agenda 21. Afsnittet søger først og fremmest at svare på spørgsmålet om »Hvem«. Hvem laver hvad i det eksisterende kommuneplanarbejde, og hvem laver hvad i det eksisterende Agenda 21-arbejde, og hvem bør lave hvad i det kommende arbejde, hvor SMV af kommuneplanlægningen skal medtages. Afsnittet afsluttes med forslag til forskellige måder at organisere arbejdet på og søger at klarlægge deres styrker og svagheder ud fra forskellige hensyn.

I afsnit 7 er set på overvågning af udviklingen. Her behandles også spørgsmålet om brug af indikatorer i forbindelse med overvågning.

Litteraturlisten omfatter både litteraturen til hovedteksten og til bilagene.

I bilag A er redegjort for den undersøgelse om kommuneplanlægningen, der er gennemført i efteråret 2001. Undersøgelsen blev gennemført som en spørgeundersøgelse over internettet i 61 udvalgte kommuner, hvoraf de 56 besvarede spørgeskemaet.

I bilag B er kort redegjort for det værkstedsarrangement om strategisk miljøvurdering, som FSL afholdt den 15. november 2001.

I bilag C er beskrevet fire kommuners erfaring med organisering af arbejdet med SMV. Det drejer sig om Aalborg, Århus, Hillerød og Hvorslev kommuner.

2. Krav, virkelighed og ønsker

I dette afsnit vil samspillet og arbejdsdelingen mellem kommuneplanlægningen, SMV heraf og Agenda 21-arbejdet søges belyst. Grundlaget er de nye muligheder, der er givet med fornyelsen af planloven og med EU's direktiv. Disse muligheder vil blive sammenholdt med den kommunale praksis, som den synes at tegne sig. Og på basis heraf vil alternativer for tilrettelæggelsen af det fremtidige arbejde blive skitseret.

2.1 De formelle krav

For *kommuneplanlægningen* fastlægger planloven både tidskrav, procedurekrav og indholdskrav.

Tidsmæssigt fastlægger planloven, at kommunalbestyrelsen inden udgangen af den første halvdel af den kommunale valgperiode skal offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen. Endvidere fastlægger planloven, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte en frist på mindst 8 uger til fremsættelse af ideer, forslag m.v. samt kommentarer til såvel den offentliggjorte strategi for kommunens udvikling og planlægning som til et eventuelt revideret forslag til kommuneplan.

Proceduremæssigt fastlægger planloven en række forhold om forløbet af kommuneplanprocessen. Det handler først og fremmest om rækkefølgen, herunder om offentlighedens inddragelse.

Indholdsmæssigt fastlægger planloven, at strategien for kommunens udvikling og planlægning skal indeholde 1) oplysninger om den planlægning, der er gennemført efter den seneste revision af kommuneplanen, 2) kommunalbestyrelsens vurdering af og strategi for udviklingen og 3) en beslutning om, hvordan kommuneplanen skal revideres.

Den reviderede kommuneplan skal indeholde 1) mål og oplysninger om den hidtidige planlægning, 2) en hovedstruktur og 3) rammer for lokalplanlægningen. Den reviderede kommuneplan kan enten være a) den eksisterende kommuneplan, der vedtages for en ny 4-års periode, eller b) en revision af kommuneplanens bestemmelser for særlige temaer eller områder i kommunen, eller c) en gennemrevideret kommuneplan.

For *Agenda 21-arbejdet* fastlægger planloven nu også både indholdskrav, procedurekrav og et enkelt tidskrav.

Kommunen er forpligtiget til at udarbejde en strategi for Agenda 21-arbejdet. Kommunalbestyrelsen skal således inden udgangen af den første halvdel af den kommunale valgperiode offentliggøre en redegørelse for strategien for kommunens bidrag til en bæredygtig udvikling i det 21. århundrede.

Strategien skal indeholde kommunalbestyrelsens politiske mål for det fremtidige arbejde inden for følgende indsatsområder:

- mindskelse af miljøbelastningen,
- fremme af en bæredygtig byudvikling og byomdannelse,
- fremme af biologisk mangfoldighed,
- inddragelse af befolkningen og erhvervslivet i det lokale Agenda 21-arbejde og
- fremme af et samspil mellem beslutningerne vedrørende miljømæssige, trafikale, erhvervsmæssige, sociale, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, kulturelle og økonomiske forhold.

For *SMV* fastlægger EU's direktiv både indholdskrav og procedurekrav (dette gælder uanset, at det i de indledende betragtninger (punkt 9) hedder at: »Dette direktiv er af proceduremæssig karakter, ...«).

Indholdsmæssigt fastlægger direktivet i artikel 5, at en miljørapport bl.a. skal fastlægge, beskrive og evaluere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse. Og de oplysninger, der skal afgives med henblik herpå, er nærmere specificeret i direktivets bilag I. Det drejer sig om 10 punkter, hvoraf det 6'te (punkt f) siger noget om bredden af de indvirkninger, der ønskes belyst, bl.a. spørgsmål om den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, kulturarv, herunder arkitektonisk og arkæologisk arv, landskab og det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer. Yderligere er det specificeret, at indvirkning bør omfatte sekundære, kumulative, synergistiske, kort-, mellem- og langsigtede, vedvarende og midlertidige, positive og negative virkninger.

Proceduremæssigt og tidsmæssigt fastlægger direktivet bl.a.,

- at miljøvurderingen skal gennemføres under udarbejdelsen og inden vedtagelsen af en plan (artikel 4 om generelle forpligtigelser)
- at offentligheden og udpegede myndigheder skal høres over den udarbejdede miljørapport (artikel 6 om høringer),
- at andre medlemsstater skal høres, hvis en plan kan få væsentlig indvirkning på miljøet her (artikel 7 om grænseoverskridende høringer),
- at offentligheden, udpegede myndigheder og evt. andre medlemsstater skal underrettes om planens vedtagelse (artikel 9 om underretning om afgørelsen), og
- at medlemsstaterne skal overvåge de væsentlige miljøvirkninger af gennemførelsen af planen (artikel 10 om overvågning).

2.2 Den kommunale virkelighed

Rammer og praksis for den hidtidige kommuneplanlægning er et væsentligt udgangspunkt for indførelsen af *SMV* i den fremtidige kommuneplanlægning. Dagens situation er desuden præget af, at arbejdet med Agenda 21 i kommunerne først og fremmest beskæftiger sig med miljøforhold, og at der nu

også er stillet formelle krav hertil. En sammenligning af dagens situation og direktivets krav - jfr. nedenstående skema - viser: *at* der i dag ikke er krav om en systematisk procedure for miljøvurdering af kommuneplanerne, *at* den vurdering, der eventuelt foretages, ofte ikke bliver nedskrevet eller på anden måde dokumenteret, og *at* der ikke er krav om en systematisk overvågning af de faktiske miljøkonsekvenser.

Forventningerne er, at direktivet kan sikre, *at* der sker en systematisk minimumsvurdering, *at* miljøkonsekvenser bliver beskrevet og publiceret, og *at* beslutningsgrundlaget og de foretagne afvejsninger synliggøres yderligere, samt *at* de væsentlige konsekvenser overvåges.

Om kommuneplanlægning og SMV	Lov om planlægning	EU-direktiv
Proces		
1. Miljøhensyn inddrages systematisk, mens planen formuleres?	Nej	Ja
2. Krav at overveje offentlige/private forslag?	Ja	Ja
3. Inddragelse af alternativer?	Indirekte, ikke et krav	Ja, minimum 0-alternativet
4. Inddragelse af offentligheden?	Ja, to Offentlighedsperioder	Ja, mindst en Offentlighedsperiode
5. Offentliggørelse af miljørapport?	-	Ja
6. Afbødning?	Indirekte, ikke et krav	Ja Ja
7. Overvågning?	Indirekte	ja
Indhold		
8. Bæredygtighed er et overordnet mål?	Ja	Ja
9. Bæredygtighed er grundlag for miljøvurdering?	Nej	Ne
11. Omfatter socioøkonomiske effekter?	(Ja)	Nej

Krav til inddragelse af miljøhensyn i kommuneplanlægning i henhold til planloven - og i SMV i henhold til EU's direktiv.

For at være på lidt mere sikker grund med hensyn til kommunernes arbejde med kommuneplanlægningen, sendte FSL via Internettet i efteråret 2001 en spørgeskemaundersøgelse til 61 udvalgte kommuner, hvoraf 56 besvarede spørgeskemaet, jfr. bilag A.

Den ansvarlige for kommuneplanarbejdet i kommunen blev bedt om at svare på en række spørgsmål. Her skal kun omtales et par af dem, der gav de mest markante resultater.

Om *ressourceforbruget* til kommuneplanlægningen viste undersøgelsen, at i langt de fleste kommuner (80 % af de 55, der svarede på dette spørgsmål) var det kun én person, der arbejdede med kommuneplanlægning. Kun i de større kommuner var der 2 personer eller flere, der arbejdede med kommuneplanlægningen.

Det viste sig yderligere, at den ene person, der i de fleste (små) kommuner arbejdede med kommuneplanlægningen, i knap halvdelen af tilfældene brugte under 10 % af sin arbejdstid hertil, og at en anden lille halvdel brugte 10-30 % af sin tid på kommuneplanlægningen. Ved implementeringen af EU's direktiv vil det - ikke mindst på denne baggrund - være hensigtsmæssigt kun at forvente en begrænset ressourcemæssig indsats fra kommunernes side. Det vil formentlig være helt afgørende for succes, at der opnås en rationel og enkel måde at gennemføre SMV af kommuneplanerne.

Gennem spørgeundersøgelsen blev også sammenhængen mellem kommuneplanlægningen og Agenda 21-arbejdet belyst. Undersøgelsen viste, at der er personsammenfald i 34 kommuner mellem folk, der skriver til Agenda 21-dokumenter og til kommuneplanrevisionen, mens 17 kommuner svarede, at der ikke er personsammenfald. Kommuner med personsammenfald er alle de store kommuner og de fleste af de mindste kommuner, dvs. med under 10.000 indbyggere.

Endvidere viste undersøgelsen, at Agenda 21-dokumenter og udkast til kommuneplan skrives sideløbende i 31 kommuner, mens de skrives uafhængigt i 18 kommuner.

2.3 Ønsker til samspil og arbejdsdeling

Spørgsmålet om samspil og arbejdsdeling mellem kommuneplanlægning, strategisk miljøvurdering og Agenda 21 blev drøftet på et værkstedsarrangement afholdt af FSL den 15. november 2001, jfr. bilag B. Arrangementet havde 35 deltagere, hvoraf 26 kommunale fra 16 forskellige kommuner. Tilbage meldingen herfra om en fremtidig implementering af SMV var, at Agenda 21, SMV og kommuneplanprocessen bør ske i et tæt samspil.

Om SMV's rolle blev der rejst følgende perspektiver:

- SMV kan blive politikernes redskab til at forholde sig til planlægning,
- SMV kan synliggøre beslutningers fordele og ulemper,
- SMV kan kvalitetssikre kommuneplanen,
- SMV er et måleinstrument - i modsætning til Agenda 21 og kommuneplanen,
- SMV kan vurdere handlinger for at undersøge målopfyldelse,
- SMV er mere helhedsorienteret i forhold til en mere snæver kommuneplan og
- SMV kan være et middel til at sikre opstilling af alternativer.

Om Agenda 21-arbejdets rolle blev der rejst følgende perspektiver:

- Agenda 21 er en tematisering til synliggørelse af miljøforhold,
- Agenda 21 er nu både handlinger og strategi og
- Agenda 21 kan være en del af SMV arbejdet.

Kommuneplanen anses som værende hoveddokumentet, hvor Agenda 21 og SMV skal tænkes ind.

Der var bred enighed om, at de tre dele bør kobles sammen. Men der blev stillet spørgsmål til graden af sammentænkning.

I forhold til Agenda 21-arbejdet blev det blandt andet påpeget, at det er vanskeligt at integrere Agenda 21-arbejdet i kommuneplanen, hvis denne alene er en fysisk plan og/eller en plan, som fokuserer meget på byudvikling. I disse tilfælde bør Agenda 21-dokumenter udarbejdes selvstændigt for ikke at miste det bredere perspektiv.

Endvidere blev det fra flere sider udtrykt, at SMV kan blive en hjælp til at få Agenda 21-arbejdet mere i fokus og integreret i kommuneplanen. Der blev henvist til en erfaring om, at Agenda 21-arbejdet i dag nemt bliver 'parke-ringsplads' for bæredygtighedsbegrebet.

Ovenstående giver anledning til at formulere følgende arbejdsdeling mellem kommuneplanen, Agenda 21-arbejdet og SMV:

- *Kommuneplanen* kan bl.a. give mål og rammer for det, der skal ske i kommunen - herunder problemerne blotlagt gennem Agenda 21 arbejdet og SMV og deres løsning.
- *Agenda 21* kan give konkrete handlinger for bæredygtig udvikling samt afklare politiske mål for miljømæssige indsatsområder i Agenda 21 strategien.
- *SMV* kan systematisk vurdere og synliggøre de miljømæssige konsekvenser af de opstillede mål og rammer og efterfølgende fungere som overvågning af, om målene nås, og om udviklingen sker i den retning, som er søgt fastlagt i kommuneplanens rammer. SMV er ligeledes en lejlighed til at få opstillet kommunale mål for bæredygtig udvikling.

Gennem overvågning kan SMV'en endvidere give input til strategien for kommunens udvikling og planlægning i forhold til at beskrive status og i forhold til at definere fremtidige indsatsområder. På denne vis er SMV med til at danne grundlag for beslutninger om fuld revision, delvis revision eller genvedtagelse af kommuneplanen.

I forbindelse med at vælge et samspil mellem kommuneplanlægning og SMV på den ene side og Agenda 21 på den anden, har kommunerne mulighed for:

- enten at Agenda 21-arbejdet er adskilt fra kommuneplanprocessen og SMV, dvs. Agenda 21 dokumenter skrives uafhængigt af kommuneplanen og eventuelt af andre folk end de, der skriver udkast til kommuneplanen,
- eller at Agenda 21 arbejdet er en integreret del af kommuneplanprocessen og SMV, dvs. Agenda 21 dokumenter skrives samtidig med kommuneplanen og eventuelt af de samme folk, der skriver udkast til kommuneplanen.

I henhold til krav til indholdet i Agenda 21-strategien skal kommunalbestyrelsen opstille politiske mål for det fremtidige arbejde inden for blandt andet mindskelse af miljøbelastningen og fremme af biologisk mangfoldighed. Disse mål kan nærliggende indgå i SMV'en og i særdeleshed, hvis der vælges at udføre en normativ miljøvurdering, hvor overordnede mål for bæredygtighed anvendes som grundlag for at vurdere kommuneplanens konsekvenser.

3. Indhold, alternativer og offentlighed

Det fremgår af formålsbestemmelsen i planloven, at planlægningen skal tilstræbe, at samfundsudviklingen sker på et bæredygtigt grundlag og at forurening af luft, vand, jord samt støjulemper forebygges. Dette lægger op til en vurdering af miljømæssige forhold og konsekvenser i planlægningen, *hvor* kommunalbestyrelsen redegør for de miljømæssige forhold sammenholdt med de krav, der stilles til kvaliteten af miljøet fra stat og amt, *hvor* kommunalbestyrelsen beslutter, hvilke mål kommunen vil prioritere for at nedbringe forureningen, og *hvor* kommunalbestyrelsen opstiller en handlingsplan for, hvornår hvilke problemer behandles [Miljø- og Energiministeriet, 1996]. Endvidere anbefales, at kommunens miljøstrategi beskrives i kommuneplanens hovedstruktur.

På denne vis er målene i direktivet om miljøvurdering og i den eksisterende kommuneplanlægning tæt relaterede. Den kommunale planlægning har en lang tradition for at formulere og implementere mål og rammer for den fremtidige udvikling under hensyntagen til miljøforhold. Men at vurdering af miljømæssige konsekvenser fremover skal foregå systematisk og dokumenteret er en opstramning i forhold til tidligere. Udfordringen er nu at vælge en implementering af miljøvurdering i henhold til direktivet, som vil styrke den eksisterende planlægning.

3.1 Indhold af kommuneplanlægning, Agenda 21-arbejdet og SMV

I dette afsnit er variationerne i indholdet af kommuneplaner, Agenda 21-arbejde og SMV søgt belyst. Intentionen har været at se på de vigtigste variationer i indholdet. Der er derimod ikke søgt givet en fuldstændig oversigt over de indholdsmæssige muligheder i de tre former for aktiviteter.

Det er vanskeligt at se på SMV uden at se på kommuneplanlægningen. Og under hensyn til, at Agenda 21-arbejdet typisk handler om emner, der »ligner« emnerne for kommuneplanlægningen og SMV, er det rimeligt at medtage Agenda 21-arbejdet i overvejelserne.

Der vil først og fremmest blive fokuseret på indholdsmæssige forhold, der er af betydning for valg af metoder og tilrettelæggelse af processer og organisation.

Kommuneplanlægningens indhold

Særligt tre forhold vedrørende kommuneplanarbejdets indhold vil være af betydning for valg af organisering af kommuneplanarbejdet og tilrettelæggelse af kommuneplanprocessen i kommunen. Det første er de aktuelle vilkår for kommunen i planperioden. Det andet er det ønskede omfang af revisionen af den foreliggende kommuneplan. Og det tredje er bredden af kommuneplanarbejdet - alene vægt på fysisk planlægning eller bredere.

For det første er de aktuelle vilkår for kommunen i planperioden forhold, der bør indgå i overvejelserne om tilrettelæggelsen af kommuneplanprocessen og organiseringen af arbejdet. Hvad bliver hovedspørgsmål og hovedmål i den kommende kommuneplanrevision. Er problemet manglende arbejdspladser, og skal der derfor sættes på at tiltrække nye virksomheder, er det vigtigt, at erhvervsorganisationer og erhvervsliv bliver inddraget i kommuneplanprocessen og organiseringen af arbejdet. Er problemet derimod et spørgsmål om tiltrække nye uddannelsessteder, er det vigtigt at inddrage skole- og kulturforvaltning og at etablere et tæt forhold til de regionale myndigheder, der er ansvarlige for lokaliseringen af de regionale uddannelsesinstitutioner, osv. osv. Strategien for kommunens udvikling og planlægning skal netop bidrage til en politisk stillingtagen og afklaring af sådanne spørgsmål og dermed for grundlaget for kommuneplanrevisionen. Strategien skal således være den politiske vision for kommunens langsigtede udvikling. »Det er op til kommunalpolitikere i den enkelte kommune at fastlægge et ambitionsniveau for udviklingen og planlægningen« [Miljøministeriet februar 2002].

For det andet er spørgsmålet, hvordan kommuneplanen skal fornyes. Dette spørgsmål hænger selvfølgelig sammen med det første om kommunens vilkår i planperioden, og hvilke problemer kommuneplanlægningen skal håndtere. Også dette er et spørgsmål, der skal afklares i forbindelse med strategien for kommuneplanlægningen. Med hensyn til fornyelsesmåder kan der vælges imellem

- a) at kommuneplanen genvedtages for en ny 4-års periode,
- b) at der gennemføres en temarevision eller en områderevision eller
- c) at der gennemføres en fuld revision af kommuneplanen.

Selv om de fleste kommuner har en fastlagt organisation og en fastlagt proces for kommuneplanarbejdets gennemførelse, vil organiseringen af det kommende arbejde og proces tilrettelæggelsen heraf variere alt efter, hvilken af de tre fornyelsesmodeller, der vælges.

For det tredje er det et spørgsmål om bredden af kommuneplanens indhold. »I nogle kommuner er kommuneplanlægningen koncentreret om den fysiske planlægning. Her er opgaven typisk at skabe bæredygtige, velfungerende og smukke byer og at værne om landskaber m.v. I andre kommuner har kommuneplanlægningen en bredere funktion, der rækker ud over det fysiske. Her kan kommuneplanen også beskæftige sig med f.eks. pædagogiske mål i folkeskolen.« [Miljøministeriet februar 2002].

Spørgeundersøgelsen i de 56 kommuner viser, at de fleste kommuner tager miljøhensyn, og at dette beskrives i kommuneplanen. De bæredygtighedsparametre, der indgår, er først og fremmest grundvand, spildevand og vandmiljøet samt affald og i lidt færre kommuner desuden støj. Det er således først og fremmest de mere traditionelle miljøforhold, der behandles.

Dette tredje forhold betinger bl.a., hvor mange dele af kommunens forvaltning, der skal involveres i kommuneplanarbejdet. Med den smallere afgrænsning af kommuneplanlægningen som en rent fysisk planlægning, vil hoved-

parten af arbejdet med kommuneplanrevisionen kunne ske inden for teknisk forvaltning og borgmesterens afdeling. Med en bredere indgang vil det være flere eller alle dele af kommunens forvaltning, der bør indgå i arbejdet.

Det er karakteristisk for alle de tre forhold vedrørende kommuneplanens indhold, der er nævnt ovenfor som værende af betydning for organiseringen og procestilrettelæggelsen af kommuneplanarbejdet, at de er forhold, der vurderes eller fastlægges i forbindelse med strategien

Agenda 21-arbejdets indhold

Med den ændring af planloven, der blev vedtaget i foråret 2000, »føres det lokale Agenda 21-arbejde ind i en offensiv strategisk rolle, der forventes at få stor betydning for at udvikle samfundet i bæredygtig retning« [Miljøministeriet marts 2002]. Men også det nye Agenda 21-arbejdes indpasning i kommunens organisation og de processer, der tilrettelægges i forbindelse med gennemførelsen, er betinget af det indhold, der fra kommunens side lægges i arbejdet. Særligt to forhold vil være af betydning.

Det ene er indholdet og omfanget af de miljømæssige problemer kommunen står overfor, og som man ønsker at gøre noget ved. Er problemerne omfattende, kan Agenda 21-arbejdet være et af midlerne til at bevidstgøre og engagere borgerne i kommunen i forhold til miljøproblemerne, og samtidig være et middel til at få gennemført konkrete afhjælpninger af miljømæssige problemer i forståelse og samspil med de berørte borgere.

Dette vil typisk gælde kommuner med megen industri, med omfattende gennemfarts-trafik eller meget betydelige og beskyttelsesværdige naturområder, specielt vandområder eller vitale vandforsyningsområder.

Er de miljømæssige problemer begrænsede, som det eksempelvis ofte gælder i udprægede boligkommuner, kan det være mindre relevant at satse kraftigt på Agenda 21-arbejdet til løsning af kommunens egne problemer.

Det andet er, i hvilken grad kommunen betragter og behandler Agenda 21-arbejdet som her-og-nu-handlingsorienteret, der ikke harmonerer med en mere langsigtet og ikke-handlingsanvisende planlægning - og i hvilken grad kommunen betragter og behandler Agenda 21-arbejdet som beslægtet med kommuneplanlægningen.

I kommuner med den første opfattelse - især en del større kommuner - iværksættes de fleste Agenda 21-aktiviteter stadig ad hoc og ikke i forhold til en egentlig planlægning for indsatsområdet. Det er således stadig karakteristisk, at Agenda 21-aktiviteterne omfatter en mangfoldighed af emner og temaer uden overordnede mål - andet end at de skal tjene til miljøforbedringer - og uden indpasning i en overordnet planlægning. Med kravet om udarbejdelse af en strategi for Agenda 21-arbejdet må det imidlertid forventes, at der i stigende omfang vil ske en samlet planlægning og prioritering af Agenda 21-aktiviteterne.

I kommuner med den sidste opfattelse - især mange mindre kommuner - ser man på Agenda 21-arbejdet som en af kommunens »borgerrettede aktiviteter under kommuneplanlægningen« [Miljø- og Energiministeriet 1999]. Ud fra en overordnet betragtning og med en planlagt Agenda 21-indsats, er det da også nærliggende at se Agenda 21-arbejdet i sammenhæng med kommuneplanlægningen og udnytte de rationaliseringsfordele en samkøring kan rumme. Men for en nærmere betragtning må dette være betinget af, hvad kommunen hidtil har benyttet Agenda 21-arbejdet til, hvordan man har arbejdet med det, og hvad man vil med det. Også i de små kommuner kan det være af interesse at opretholde et selvstændigt Agenda 21-arbejde, bl.a. for at det skal vedblive at være så synligt som muligt.

SMV's indhold

Også indpasning af SMV i kommunens organisation og de processer, der tilrettelægges i forbindelse med kommuneplanlægningen og dens gennemførelse, er betinget af det indhold, der fra kommunens side lægges i SMV. Særligt to forhold vil her være af betydning, jfr. også behandlingen heraf i rapporten om bæredygtige mål i kommuneplanlægningen [Hvidtfeldt & Kørnøv 2001].

Det ene er bredden af det bæredygtighedsbegreb, der lægges til grund for miljøvurderingen, og dermed hvilke miljømæssige forhold, der ønskes medtaget i miljøvurderingen.

Det handler dog ikke om, at det udelukkende skal være de helt traditionelle (forurenings-) problemer som vandforsyning, spildevand, luftforurening, affald og støj, der skal indgå. EU's direktiv fastlægger i sig selv et bredere miljøbegreb, der også omfatter spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, materielle goder, kulturarv, landskab m.v. og det indbyrdes forhold mellem disse faktorer.

Det handler derimod om at tage udgangspunkt i det brede miljøbegreb i henhold til direktivet og vælge, hvorvidt dette skal suppleres, så det er et bredere bæredygtighedsbegreb, der lægges til grund for miljøvurderingen - omfattende såvel økologiske, økonomiske som sociale og kulturelle faktorer.

Det andet er spørgsmålet om en deskriptiv eller en normativ miljøvurdering - en miljøvurdering uden mål eller en miljøvurdering med mål. Se ligeledes nærmere herom i afsnit 4.

Vælger kommunalbestyrelsen, at miljøvurderingen alene skal være en deskriptiv vurdering, vil miljøvurderingen kunne udarbejdes efter, at et kommuneplanforslag er udarbejdet og af andre end dem, der har tilvejebragt kommuneplanforslaget - f.eks. af medarbejdere fra miljøafdelingen eller fra en særlig afdeling med sådanne opgaver.

Er det derimod den normative miljøvurdering, som vælges, indebærer det en større grad af integration mellem udarbejdelse af planforslaget og arbejdet med miljøvurderingen, således at der kan ske en stadig tilpasning og optimering af planbestemmelser og fastsatte mål. Spørgsmålet om organisering af arbejdet med SMV og kommuneplanlægning vil blive nærmere behandlet i afsnit 6.

3.2 Alternativer

EU's direktiv stiller krav om »alternativer«. Begrebet nævnes både i selve direktivet og i dets bilag. Begrebet er dog ikke nævnt direkte i direktivets artikel 2, der giver definitioner på udvalgte begreber i direktivet. Men omtalen af begrebet i direktivet i øvrigt giver en første forståelse af, hvad der tænkes på.

Ud fra direktivets tekst (bilaget) er det et minimumskrav at klarlægge, hvad det såkaldte 0-alternativ indebærer. 0-alternativet er ensbetydende med ikke at gribe ind, ingenting at gøre og lade de hidtidige udviklingstendenser fortsætte uændret. 0-alternativet kan betragtes som et rimeligt alternativ altid at sammenligne andre alternativer med.

»Alternativer« omtales første gang i direktivets punkt 14 blandt de betragtninger, der nævnes som grundlag for udstedelsen af direktivet. Det hedder heri: « ... en miljørapport med relevante oplysninger ... , der fastlægger, beskriver og vurderer den væsentlige indvirkning på miljøet, som gennemførelsen af planen ... kan få, og rimelige *alternativer* under hensyntagen til planens ... mål og geografiske anvendelsesområde«.

»Alternativer« omtales endvidere i stk. 1 i direktivets artikel 5 om miljørapporten. Det hedder heri: »Når der kræves en miljøvurdering efter artikel 3, stk. 1, udarbejdes der en miljørapport, hvori den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens ... gennemførelse og rimelige *alternativer* under hensyn til planens ... mål og geografiske anvendelsesområde fastlægges, beskrives og evalueres. De oplysninger, der skal afgives med henblik herpå, er nævnt i direktivets bilag I.«

»Alternativer« omtales i direktivets bilag I, pkt. h. Det hedder heri som en del af de oplysninger, der i henhold til artikel 5, stk. 1, skal gives i en miljørapport: »en kort skitsering af grunden til at vælge de *alternativer*, der har været behandlet, og en beskrivelse af, hvorledes vurderingen er gennemført, herunder eventuelle vanskeligheder (som f.eks. tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamlingen af de krævede oplysninger ...«

»Alternativer« omtales ligeledes i stk. 1, b i direktivets artikel 9 om, hvad de myndigheder, offentligheden m.fl., der skal have underretning om afgørelsen, får stillet til rådighed. Det hedder heri: »en sammenfattende erklæring om, hvorledes miljøhensyn er integreret i planen eller programmet, og hvorledes den miljørapport, der er udarbejdet efter artikel 5, de udtalelser, der er afgivet efter artikel 6, og resultaterne af de høringer, der er foretaget efter artikel 7, er taget i betragtning i overensstemmelse med artikel 8, og om, hvorfor planen eller programmet som vedtaget er valgt, på baggrund af de andre rimelige *alternativer*, der har været behandlet ...«.

Ud fra direktivets tekst ønskes således - ud over 0-alternativet, der altid skal undersøges - behandlet rimelige alternativer under hensyn til mål og geografisk anvendelsesområde. Der ønskes en begrundelse for valg af alternativer, og der ønskes en begrundelse for den valgte plan i forhold til de undersøgte alternativer.

Forskellige typer af alternativer kan være:

- en anden arealanvendelse, herunder en anden tæthed i anvendelsen,
- en formindsket efterspørgsel eller forbrug,
- en anden lokalisering (geografisk),
- en anden teknologi til at frembringe eller opnå det samme, og
- en anden proces til at opnå det samme.

Om der opstilles og vurderes *planalternativer*, viste spørgeundersøgelsen, jfr. bilag A, at det kun sker i relativt få kommuner (20 % af dem, der svarede på dette spørgsmål). Undersøgelsen viste yderligere, at i de tilfælde, hvor der blev opstillet og vurderet alternativer, handlede det om en mindre del af kommunen eller et specifikt problem, som f.eks. havnens udvikling eller udformningen af et boligområde. Det er åbenbart, at det kun er i visse situationer, det er relevant og hensigtsmæssigt at opstille og vurdere alternativer. Det vil formentlig være formålstjenligt at give eksempler på, hvornår det vil være godt eller skidt at opstille og vurdere planalternativer.

Forskellige planer kan opfylde opstillede kommunale mål mere eller mindre godt. Ved at udvikle og sammenligne alternative planer er det muligt at beslutte, hvilken plan, der opfylder de kommunale mål til de laveste omkostninger eller med flest fordele for miljøet eller med størst bæredygtighed, eller hvilken plan, der indebærer den bedste balance mellem modstridende mål [Thérivel & Partidário 1996].

At alternativer skal være »rimelige« tolkes i denne rapport som, at de skal være teknisk og tidsmæssigt mulige. De skal således være gennemførlige med en teknologi, der er udviklet så langt, at det er muligt at bruge den i en kommunal praksis. Og de skal være tidsmæssigt gennemførlige inden for den kommunale planlægningshorizont.

Det vil være nærliggende at overveje en praksis, hvor mindretallets eventuelle planalternativer automatisk indgår blandt de alternativer, der bliver belyst ved miljøvurderingen. Dette vil sandsynligvis kunne bidrage til at kvalificere den politiske debat og beslutningsproces.

Også offentlighedens inddragelse i processen kan benyttes til at bidrage til at udvælge alternativer. Det kan under alle omstændigheder være hensigtsmæssigt at belyse alternativer i forbindelse med planer, der har stor offentlig betydning.

Første skridt kan være at fastlægge de politiske rammer for alternativer. Skal der vurderes alternativer, som mindretallet ønsker belyst? Skal der åbnes for forslag til alternativer fra borgergrupper, interesseorganisationer m.fl.? På hvilke områder (tematiske? geografiske?) skal der ske en belysning af hele variationsspektret af planmuligheder, og på hvilke skal der ikke undersøges alternativer?

Vurderingen af alternativer kan netop bidrage til at finde optimale løsninger på de forestående opgaver til de lavest mulige omkostninger og med størst

bæredygtighed. Derfor er det vigtigt, at alternativerne belyser variationsspektret for planernes udformning. Det har således mindre værdi at få belyst konsekvenserne af mange mindre variationer omkring det samme tema frem for nogle få radikalt forskellige planløsninger, der virkelig kan illustrere spændvidden af forskellige, men realistiske løsninger.

Det skal afslutningsvis understreges, at der ikke skal vurderes alternativer til alle planer og alle planbestemmelser. Alternativer vurderes især at være relevante:

- hvor der er politisk usikkerhed eller uenighed om, hvad der er bedste løsning.
- hvor der er tale om omfattende ændringer i arealanvendelsen eller lokaliseringen.
- hvor det drejer sig om meget store investeringer, omfattende indgreb i det eksisterende og omfattende teknologiske fornyelser eller
- hvor det drejer sig om store ikke-reversible beslutninger.

3.3 Offentlighedens inddragelse

Både planloven og EU's direktiv om vurdering af planers og programmets indvirkning på miljøet indeholder krav om offentlighed.

Efter planloven har det hele tiden været et selvstændigt formål, »at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet. Det er op til planmyndigheden at vurdere, hvordan dette kan ske. Loven indeholder dog kun nogle minimumsregler om offentliggørelse af planforslag ...« [Miljø- og Energiministeriet 1996]. Et kommuneplanforslag skal således offentliggøres tillige med oplysninger om fristen for eventuelle indsigelser. Fristen skal være mindst 8 uger.

Med de ændringer af planloven, der blev vedtaget i foråret 2000, tilstræbtes at styrke borgerinddragelsen »ved at sikre, at borgeren tydeligt kan se, dels hvor de er i planlægningsprocessen, dels hvad der er til debat« [Miljø- og Energiministeriet 1999]. Foruden offentlighed om kommuneplanforslaget som hidtil, skal kommunalbestyrelsen herefter offentliggøre en strategi for kommunens udvikling og planlægning inden udgangen af den første halvdel af den kommunale valgperiode. Der skal også her være mindst 8 uger til fremsættelse af ideer, forslag m.v. og kommentarer til den offentliggjorte strategi og den strategiske miljøvurdering heraf.

Efter EU's direktiv skal udkast til plan og miljørapport stilles til rådighed for offentligheden (artikel 6 om høringer), og der skal være en konkret lejlighed til inden for en passende frist at udtale sig om udkastet til planen og den ledsagende miljørapport, inden planen vedtages. De nærmere ordninger for underretning og høring af offentligheden fastlægges af medlemsstaterne.

Helt oversigtligt kan der skelnes imellem fire former for offentlighed: envejskommunikation, tovejskommunikation, samarbejde og delegation af kompetence [Gottschalk & Tonboe 1974]. De fire former for offentlighed rummer i rækkefølgen en stigende grad af indflydelse for borgerne - fra alene at blive orienteret og til at overtage ansvaret og beslutningskompetencen.

Spørgeundersøgelsen afdækkede, hvornår og hvordan offentligheden blev inddraget ved den seneste kommuneplanrevision. Med hensyn til hvordan, er der primært tale om anvendelse af envejskommunikation gennem forskellige medier, som eksempelvis avis, radio og Internet, samt tovejskommunikation, gennem eksempelvis borgermøder og inddragelse af interesseorganisationer. I mindre udstrækning anvendes workshops, rundspørge og spørgeskemaundersøgelser. Med hensyn til hvornår, ses ingen markant forskel på 1. og 2. offentlighedsfase i anvendelsen af forskellige former for inddragelse - dog med en lidt større inddragelse i 1. fase i forhold til den 2. offentlighedsfase.

Både planloven og EU's direktiv fastsætter krav til offentlighedens indflydelse, som må betragtes som minimumskrav. Under hensyn til, at det således i den sidste ende er den enkelte kommunalbestyrelse, der bestemmer, hvor vidtgående offentlighedens indflydelse skal være i deres kommune, er der i det følgende givet en oversigtlig gennemgang af de fire former for offentlighed og deres fordele og ulemper.

Envejskommunikation

Envejskommunikation kan bestå i offentliggørelse af et plandokument, meddelelser i den lokale presse, særlige pjecer, meddelelser på en hjemmeside på Internettet, orientering i lokalradio eller TV og udstillinger. Det karakteristiske er, at det er kommunen, der orienterer, og at borgerne som udgangspunkt passivt lytter eller læser eller lader være. De nævnte medier kan imidlertid også betragtes som det første skridt og den nødvendige forudsætning for den næste form for offentlighed - tovejskommunikationen.

Kommunens offentliggørelse af forslag til strategi for kommunens udvikling og planlægning, egentlige planer eller SMV heraf, er minimumskrav i henhold til Planlov og EU's direktiv. Men de medier, der kan vælges hertil, og de ressourcer, der kan anvendes, rummer alligevel betydelige variationsmuligheder. Det kan gøres snævert og med brug af få ressourcer, eller det kan gøres bredt med anvendelse af mange medier og brug af betydelige ressourcer. Og det er ikke nødvendigvis anvendelsen af mange medier og ressourcer, der er afgørende for en bred og dækkende udbredelse af budskaberne.

Offentliggørelsen af planforslag m.v. kan - som den særlige anledning, det er - suppleres med udarbejdelse af en pjece eller afholdelse af en særlig udstilling om forslaget. Pjecerne kan omdeles til alle husstande eller mere begrænset ligge til rådighed i kommunens offentligt tilgængelige lokaler, på biblioteker, mødesteder, og de kan udsendes til interesseorganisationer m.v. Udstillingen kan vises i kommunens centrale lokaler eller på kommunens bibliotek. Eller den kan »vandre« mellem kommunens skoler for måske derigennem bedre at nå ud i kommunens lokalsamfund.

Offentliggørelsen af planforslag m.v. kan også indgå i kommunens almindelige og løbende orientering af borgerne i form af annoncer eller meddelelser i den lokale presse, i et særligt og regelmæssigt udkommende orienteringsblad fra kommunen eller i lokalradioen eller det lokale TV.

Tovejskommunikation

Tovejskommunikation kan bestå i offentlige høringer af borgere, interesseorganisationer, andre myndigheder m.v., borgermøder og spørgeundersøgelser. Det karakteristiske er, at det ikke bare er kommunen, der orienterer, men at det er afgørende, at borgerne melder tilbage om, hvad der er deres opfattelse af den valgte strategi eller det fremlagte planforslag.

Offentlig høring af borgere, interesseorganisationer, andre myndigheder m.v. er ligeledes et minimumskrav - både i planloven og i EU's direktiv. Spørgsmålet er, om offentlige høringer, som de almindeligvis praktiseres, giver et skævt billede af synspunkterne hos kommunens beboere - er det især de ressourcestærke i kommunen, der kommer til orde? Er det især dem, der har organiseret sig, og som systematisk ser på, hvad kommunen spiller ud med, der får deres synspunkter frem? Dertil kommer, at politikerne ikke nødvendigvis behøver at rette sig efter de indvendinger, der fremkommer ved offentlige høringer. I den sidste ende er politikerne jo valgt til at træffe beslutningerne. Til en slags sikring af, at indvendingerne bliver taget alvorligt, er det indført, at der skal tages stilling til høringssvarene, og de samvittighedsfulde kommunalpolitikere sørger selvfølgelig for, at også denne stillingtagen til høringssvarene offentliggøres.

Borgermøder er ligeledes en form for offentlighed, der åbner op for tilbagemeldinger fra borgerne. Det er dog langt fra altid, at det sker i praksis. I al almindelighed er det især de veluddannede, dem i deres bedste alder og de ressourcestærke, der stiller op. Og i al almindelighed er mange tilbageholdende med at ytre sig - især i store forsamlinger. Dertil kommer, at det overvejende er dem, der er direkte berørt af forslaget, der kommer til møderne.

Det er langt fra sikkert, at de synspunkter, der kommer frem på et borgermøde, er repræsentative for meningene hos kommunens borgere. Derfor kan de fremkomne synspunkter selvfølgelig i høj grad være relevante for det videre arbejde og måske være udtryk for problemer eller mangler ved det fremlagte planforslag.

Alt andet lige er det mere formålstjenligt, men formentlig også mere ressourcekrævende, at holde flere mindre møder frem for ét stort. Det store møde kommer let til at rumme mennesker med mange forskellige interesser, der kan trække mødet i mange forskellige retninger [Gottschalk & Tonboe 1974]. Flere mindre møder kan målrettes mod bestemte interessegrupper og derved give mere målrettede og meningsfulde debatter og formentlig mere konkrete og brugbare forslag.

Spørgeundersøgelser kan sikre, at de synspunkter, der lægges til grund for planlægningsarbejdet, er repræsentative for alle kommunens beboere eller for beboerne i en bestemt bydel eller et bestemt kvarter. Gennem spørge-

undersøgelser er det muligt at få viden om synspunkterne hos de helt unge og de ældre, der almindeligvis ikke stiller op til borgermøder eller kommer med debatindlæg i lokalaviser. Også ved spørgeundersøgelser kan det dog være svært at få synspunkterne frem fra de meget gamle, de meget syge og de meget handicappede.

Spørgeundersøgelser giver heller ikke den til grund liggende argumentation for de svar, der gives.

Samarbejde

Samarbejde kan bestå i afholdelse af *seminarer og dialogværksteder*, nedsættelse af arbejdsgrupper og ydelse af kommunal bistand til udarbejdelse af borgerforslag. Det karakteristiske er, at der foregår en egentlig dialog mellem kommunens politikere og embedsmænd på den ene side og borgerne på den anden side.

Interesseorganisationers og borgeres inddragelse i arbejdet kan være med til at sikre bredde i arbejdet. Det gælder her som ved offentlighed i øvrigt i planlægningen:

- at interesseorganisationer og borgere sidder inde med viden, som måske ikke findes i den kommunale forvaltning,
- at interesseorganisationer og borgere kan have specifikke, alternative synspunkter på den kommunale forvaltnings vurderinger og forslag, som det er vigtigt at få frem netop i den sammenhæng og
- at interesseorganisationer og borgere kan give værdifuld feedback på de kommunale mål, politikker og interessetilkendegivelser [Hvidtfeldt og Møller-Jensen 1999].

Seminarer og dialogværksteder kan benyttes, hvor der er brug for ideer til, hvilke temaer der skal medtages i en kommende planlægning eller reaktioner på et konkret planforslag. Hertil kan inviteres repræsentanter for udvalgte interesseorganisationer og befolkningsgrupper, men samtidig er det vigtigt, at seminarer og værksteder er åbne for alle interesserede og engagerede borgere.

Arbejdsgrupper kan benyttes, hvor der er brug for en bearbejdning eller egentlig videreudvikling af et planforslag. Arbejdsgruppen kan bestå af engagerede repræsentanter for de borgere, som forslaget berører, medlemmer af relevante interessegrupper i lokalsamfundet, interesserede lokale eksperter, embedsmænd fra kommunen og eventuelt tilkaldte eksperter udefra. De berørte borgere kan betragtes som eksperter på det område, de bor eller arbejder i.

Ydelse af *kommunal bistand til udarbejdelse af borgerforslag* kan ske ved at stille arbejdskraft eller ekspertbistand til rådighed for bestemte opgaver. Det kan også ske ved at yde økonomisk bistand til tilsvarende opgaver, hvor de pågældende borgere selv vælger, hvem de vil have til at hjælpe sig som eksperter.

Delegation af kompetence

Delegation af kompetence kan bestå i egentlig *uddelegering af ansvar og beslutningskompetence* på et bestemt *arbejdsområde*, som det f.eks. er gjort visse steder for dele af ældreområdet, eller hvad angår et bestemt *geografisk område* som en bydel eller et kvarter.

Problemet herved er bl.a., at kommunalpolitikere med fuld ret kan hævde, at de er valgt til at være ansvarlige for de pågældende opgaver, og at de derfor ikke sådan uden videre kan give dem fra sig. Spørgsmålet er også, hvem der skal have ret til at overtage beslutningskompetencen. Hvordan sikrer man, at kompetencen ikke gives til pressionsgrupper, der vil varetage deres særinteresser og ikke sagens eller områdets fælles interesser.

Kriterier for valg af offentlighed i planlægningen

Som nævnt indledningsvis i dette afsnit om offentlighedens inddragelse er de lovfæstede krav i planloven og EU-direktivets krav minimumskrav. Det er derfor op til den enkelte kommunalbestyrelse, hvor vidt man ønsker at gå i sin egen kommune. Selv om det er et politisk spørgsmål, hvor langt man vil gå, er det ikke et partipolitisk spørgsmål. Hvad der vælges har selvfølgelig forskellige konsekvenser for, hvordan planlægningsarbejdet og arbejdet med SMV og med Agenda 21-arbejdet samtidig tilrettelægges mest hensigtsmæssigt.

4. Metoder

I dette afsnit behandles først nogle karakteristika for kommuneplanlægningen af betydning for udførelsen af den strategiske miljøvurdering, herunder hvilken betydning kommuneplanlægningens karakteristika vil have for detaljeringsgrad af SMV samt for, hvorvidt SMV udføres kvalitativt eller kvantitativt. Dernæst behandles alternative modeller for indholdet af den strategiske miljøvurdering - miljøvurdering med og uden mål. Endelig refereres nogle udmeldinger fra det tidligere omtalte værkstedsarrangement i november 2001 - overvejende med kommunale deltagere.

4.1 Betydningen af kommuneplanlægningens karakteristika for SMV

Kommuneplanlægning kan karakteriseres ved primært at arbejde med mål og rammer for den fremtidige udvikling og ikke direkte med realisering af specifikke projekter.

Kommuneplanen kan karakteriseres ved at indeholde såvel strategiske elementer som fysiske. Strategiske i form af hovedstrukturen med overordnede politiske mål for udvikling og arealanvendelse og fysiske i form af rammer med en præcisering af bl.a. områders anvendelse, bebyggelsesart og -omfang samt geografisk afgrænsning.

Dette betyder, at miljøvurderingen må omfatte såvel vurdering af miljøpåvirkning som følge af politiske mål og som følge af konkrete rammer for lokalisering og areal-anvendelse.

I dag kendes miljøvurdering primært fra projektniveauet med amternes VVM-arbejde. Disse miljøvurderinger er oftest meget konkrete og kvantitative i deres forudsigelser om et givet projekts sandsynlige indvirkning på miljøet. Den samme grad af detaljering og brug af kvantitative data er ikke forventeligt - ej heller ressourcemæssigt fornuftigt - i forhold til miljøvurdering af kommuneplaner eller regionplaner. Dette hænger sammen med planlægningens karakteristika.

For det første er kommuneplanen relativt abstrakt, og der skal stadig træffes mange beslutninger, efter kommuneplanen er vedtaget, og en miljøvurdering er foretaget, før planens indhold føres ud i livet. Med andre ord, så er kommuneplanlægningen kontinuerlig. Det betyder, at et område udlagt i kommuneplanen, som eksempelvis kombineret bolig/erhverv, vil blive mere og mere defineret, som tiden går, og informationer om de sandsynlige miljøkonsekvenser kan være mere sikre og mere detaljerede. Tilsvarende gælder for mål formuleret i kommuneplanen. Det er derfor ikke muligt at kende den eksakte implementering af kommuneplanen på forhånd - og derfor heller ikke de eksakte miljøpåvirkninger.

For det andet har planlægningen et langt tidsperspektiv. Det betyder blandt andet, at mange forhold af betydning for gennemførelsen af kommuneplanen kan ændre sig. Der kan være tale om, at man får ny viden om eksisterende miljøkonsekvenser, at den offentlige og/eller politiske mening skifter radikalt, at der kommer ny lovgivning m.v.

For det tredje er der mange parter involveret i gennemførelsen af planen, hvor der tages stilling til mere konkrete beslutninger omkring eksempelvis valg af et specifikt område for erhvervsudbygning, konstruktion, transportveje til området m.v. Denne proces involverer typisk andre end den kommunale myndighed, som oprindeligt formulerede planen. Det er derfor ikke givet, at de oprindelige planer føres ud i livet som tænkt og vurderet.

Opsummerende kan tiden efter vedtagelse af kommuneplanen karakteriseres af, *at* der stadig er meget usikkerhed forbundet med den faktiske gennemførelse af mål og rammer, og *at* mange mere specifikke og mere detaljerede beslutninger stadig skal træffes.

Betydningen af, at der stadig vil være meget, som skal afklares og præciseres efter planvedtagelsen, er, at det ofte ikke er muligt og ej heller nyttigt at foretage en miljøvurdering af alle potentielle konsekvenser og alternativer i detaljer.

Resultatet vil hurtigt kunne blive et meget stort dataindsamlingsarbejde, hvor indsatsen ikke vil stå mål med gyldigheden af disse data. I stedet vil det være mere anvendeligt og ressourcemæssigt fornuftigt at give en overordnet beskrivelse af den forventede miljøudvikling som følge af gennemførelsen af kommuneplanen. Det vil sige, at SMV'en vil blive en mere kvalitativ og indikerende analyse end VVM vurderinger, hvor det er kendt, hvorledes projektet vil blive implementeret, og der derfor eksisterer et mere sikkert grundlag at foretage miljøvurdering udfra. SMV'en vil i stedet give information om, i hvilken retning kommuneplanen vil trække udviklingen i forhold til forskellige miljøparametre - positivt eller negativt.

Denne form for analyse af konsekvensernes retning vurderes af forfatterne at være aktuell i de fleste tilfælde med vurdering af kommuneplaners miljøpåvirkning. Der kan dog være tilfælde, hvor det vil være muligt og fordelagtigt at foretage en mere detaljeret og kvantitativ analyse af miljøpåvirkningen. Det kan være i tilfælde med relativt veldefinerede områdeudbygninger, dvs. lokalplanniveauet, og i tilfælde med vurdering af specifikke mål omkring eksempelvis teknologianvendelse (vurdering af forskellige affaldshåndterings-systemer, typer af varmforsyning m.v.), transport (kollektiv versus privat) m.v.

Indikativ, kvalitativ analyse af miljøpåvirkningen	a.	Kommunens overordnede mål for planlægning og udvikling
	b.	Rammer for lokalplanlægning
Detaljeret, kvantitativ analyse af miljøpåvirkningen	c.	Specifikke mål for teknologianvendelse, transport mv.
	d.	Lokalplaner

Skemaet viser, hvornår forskellige former for SMV anses for at være relevante.

4.2 Alternative modeller for miljøvurdering

Der kan skelnes mellem en »deskriptiv« og en »normativ« vurdering af de miljømæssige konsekvenser. Ved en *normativ vurdering* forstås, at planlægningens konsekvenser vurderes i forhold til opstillede overordnede politiske mål om bæredygtighed. En *deskriptiv vurdering* er derimod alene baseret på en beskrivelse af planlægningens potentielle konsekvenser. Det vil sige, at disse konsekvenser ikke holdes op imod bæredygtighedsmål, som beskriver en ønsket retning for udvikling.

EU-direktivet lægger meget vægt på, hvad der kan kaldes base-line data som grundlag for at vurdere konsekvensernes betydning. Base-line data dækker (jfr. direktivets bilag I) over:

- »de relevante aspekter af den nuværende miljøstatus og dens sandsynlige udvikling, hvis planen eller programmet ikke gennemføres.«
- »miljøforholdene i områder, der kan blive væsentligt berørt« og
- »ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen eller programmet«

Selvom direktivet lægger stor vægt på den deskriptive vurdering, hvor base-line data spiller en væsentlig rolle for vurdering af konsekvensernes betydning, peges der dog også på brugen af mål i miljøvurderingen. Det skal af miljørapporten fremgå: »de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internationalt plan, fællesskabsplan eller medlemsstatsplan, og som er relevante for planen, og hvordan der under udarbejdelsen af den/det er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn.« (jfr. direktivets bilag I).

Direktivet kan på dette område tolkes som indeholdende en tavs anerkendelse af vigtigheden af en miljøvurdering, hvor såvel baseline data som overordnede mål er vigtige for vurderingerne [Smith og Sheate, 2001).

Implementeringen af SMV kan ske på to måder:

Enten: Brug af den deskriptive metode, dvs. miljøvurdering uden mål.

Eller: Brug af den normative metode - dvs. miljøvurdering med mål.

Den deskriptive vurdering af kommuneplanens konsekvenser er en del af den normative tilgang, dvs. ved brug af den normative metode suppleres den deskriptive vurdering med en vurdering af konsekvenser i forhold til overordnede kommunale mål.

Uafhængig af hvilken tilgang der vælges, kan kommunerne vælge at supplere med yderligere bæredygtighedsfaktorer i forhold til det relativt brede miljøbegreb i direktivet og dermed medtage både de økologiske, de økonomiske, de sociale og de kulturelle bæredygtighedsmål.

Miljøvurdering uden mål: Den deskriptive SMV

- Vurdering af kommuneplanens væsentlige konsekvenser
- Inddragelse af aktører
- Offentliggørelse af plan og miljørapport
- Overvågning af væsentlige konsekvenser

Miljøvurdering med mål: Den normative SMV

- Identifikation og vurdering af kommunale mål for bæredygtig udvikling

Hvorvidt vil kommuneplanen bidrage til bæredygtig udvikling?

- Vurdering af kommuneplanens væsentlige konsekvenser
- Inddragelse af aktører
- Offentliggørelse af plan og miljørapport
- Overvågning af væsentlige konsekvenser

Hvorvidt har kommuneplanen bidraget til bæredygtig udvikling?

Miljøvurdering med og uden mål.

SMV uden mål beskrives i afsnit 4.3, mens SMV med mål behandles i afsnit 4.4.

4.3 Miljøvurdering uden mål

Ifølge direktivet betyder implementeringen af miljøvurdering af planlægningen, at der foretages en vurdering af kommuneplanens væsentlige konsekvenser ud fra informationer om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på faktorer som (jfr. direktivets bilag I):

- biologisk mangfoldighed,
- befolkningen,
- menneskers sundhed,
- fauna,
- flora,
- jordbund,
- vand,
- luft,
- klimatiske faktorer,

- materielle goder,
- kulturarv, herunder arkitektonisk og arkæologisk arv,
- landskab og
- det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer.

Indvirkningerne bør omfatte sekundære, kumulative, synergistiske, kort- og mellem- og langsigtede, vedvarende og midlertidige, positive og negative virkninger [Den Europæiske Union 2001, bilag I].

Som ovenstående listning af miljøparametre viser, opereres der med et relativt bredt miljøbegreb i direktivet. Disse miljøparametre er dog formuleret som overordnede kategorier af miljøforhold, hvilket nødvendiggør en præcisering af, hvad der forstås med de enkelte parametre og dermed, hvad der skal vurderes. Vurdering af biologisk mangfoldighed kan eksempelvis præciseres til en vurdering af antal og omfang af forskellige naturtyper, kystområdernes beskyttelse samt naturgenopretning. Til brug for at foretage denne præcisering kan anvendes de tidligere opstillede målhierarkier, som rummer et udspil til de mål/politikker, som i dag i hovedtræk er gældende for den kommunale planlægning, jfr. afsnit 4.4.

Ud over vurdering af kommuneplanens konsekvenser for ovenstående miljøparametre kræves en beskrivelse af, hvordan der er taget hensyn til miljøhensyn og miljøbeskyttelsesmål relevante for kommuneplanen - fastlagt på internationalt plan, i EU eller nationalt. Dette krav ligger som før omtalt tæt på, hvad den normative SMV indebærer - en vurdering af kommuneplanens bidrag til forskellige mål for bæredygtighed.

4.4 Miljøvurdering med mål

Den normative vurdering rummer det samme som den deskriptive vurdering, men derudover holdes planlægningens konsekvenser op mod en række opstillede mål. Med bæredygtighedsmål som udgangspunkt kan SMV således systematisk bidrage til at vurdere, i hvilken grad kommuneplanen forfølger disse mål. Et job for SMV er da i denne situation kritisk at vurdere kommuneplanens mål over for bæredygtighedsmålene, så kommuneplanen kan forbedres og styrkes. SMV kan på denne måde blive et »bæredygtighedscheck« på planen.

I det danske forberedelsesarbejde med implementering af direktivet har vi valgt at fokusere på den normative tilgang til SMV. At begrænse sig til en deskriptiv miljøvurdering indebærer efter vores opfattelse en risiko for, at betragtninger om bæredygtighed bliver mindre synlige i miljøvurderingen og i de efterfølgende politiske beslutninger.

SMV foretaget med mål omfatter tre trin:

- Trin 1: Afklaring og vurdering af kommunale mål for bæredygtig udvikling.
- Trin 2: Vurdering af kommuneplanens *forventede bidrag* til bæredygtig udvikling.
- Trin 3: Vurdering af kommuneplanens *faktiske bidrag* til bæredygtig udvikling.

De to første af disse trin gennemgås i det følgende. Det tredje trin gennemgås i afsnittet om overvågning. Nedenfor redegøres først for, hvorledes bæredygtighed kan konkretiseres i tre målhierarkier.

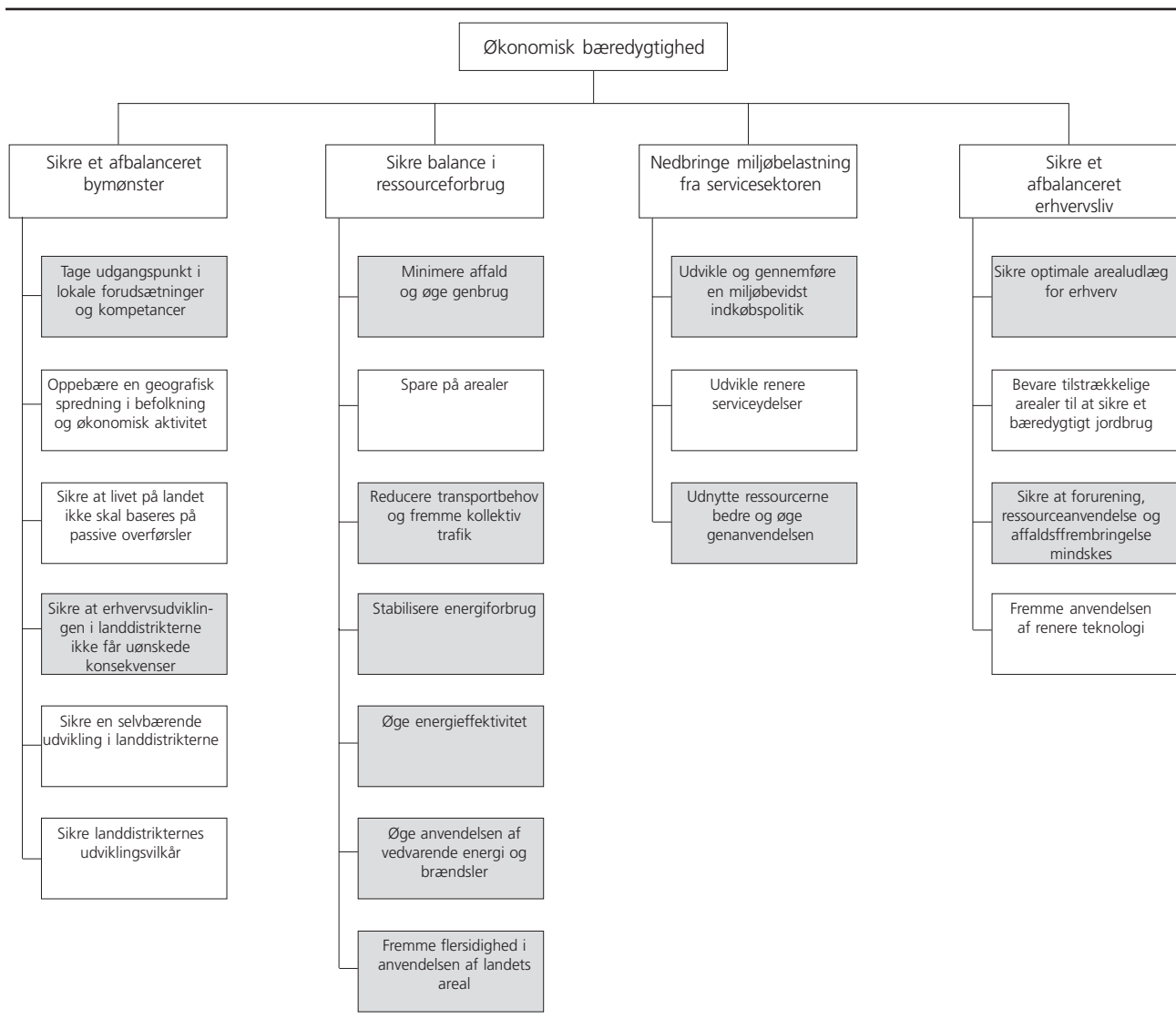
Konkretisering af bæredygtighed i den økologiske, den økonomiske og den sociale og kulturelle bæredygtighed

I projektet er der taget udgangspunkt i en bred tilgang til bæredygtig udvikling. Først er der set på den mest traditionelle tilgang til bæredygtighed med miljøbeskyttelse og begrænsning af forureningen - den økologiske bæredygtighed. Dernæst er der set på den bæredygtighed, der knytter sig til at sikre en afbalanceret udvikling og økonomisering med ressourcerne (råstoffer, areal, energi osv.) - den økonomiske bæredygtighed. Endelig er der set på den bæredygtighed, der knytter sig til, at alle får dækket grundlæggende behov (føde, bolig, uddannelse, arbejde, deltagelse osv.) - den sociale og kulturelle bæredygtighed.

De tre delaspekter af bæredygtighed er udmøntet i målhierarkier. Opstilling af målhierarkier som en måde at indtænke bæredygtighed i kommuneplanlægningen er baseret på to forhold. For det første kan et målhierarki være med til at skabe overblik og sikre konsistens mellem overordnede mål for bæredygtig udvikling og kommunens lokale mål. For det andet kan hver enkelt kommune selv afklare de lokale bæredygtighedsmål knyttet til de overordnede mål for bæredygtig udvikling.

Selve grundlaget for konkretisering er fundet i de statslige udmeldinger. På næsten alle områder styres de kommunale aktiviteter i større eller mindre grad af lovgivning og nationale retningslinier. Det sker dels gennem krav om, at bestemte muligheder skal være til rådighed for borgerne, eller at kommunerne skal gennemføre bestemte aktiviteter, dels ved krav om mål og indhold for de pågældende aktiviteter. I denne sammenhæng er der sat fokus på, hvor og i hvilket omfang, der i lovgivning og andre statslige udmeldinger er fastlagt mål for de kommunale aktiviteter og den kommunale planlægning, og hvilke af disse mål, der handler om en bæredygtig udvikling.

For uddybning henvises til rapporten »Strategisk miljøvurdering af kommuneplaner II - om bæredygtige mål i kommuneplanlægningen« [Hvidtfeldt og Kørnøv 2001].



Eksempel på målhieraki for økonomisk bæredygtighed og dækningsgraden heraf for Hvorslev Kommune. De grå felter omfatter områder, hvor kommunens kommuneplan eller andet planmateriale skønnes at omfatte mål for en indsats.

Trin 1: Afklaring og vurdering af kommunale mål for bæredygtig udvikling

Et første trin ved anvendelse af den normative tilgang til SMV er, at kommunen afklarer sine mål for bæredygtig udvikling. Denne vurdering af de kommunale planmål kan foretages i to omgange, som tilsammen udgør en række vurderingskriterier.

Først sammenholdes de kommunale mål med de overordnede mål for bæredygtig udvikling til brug for at afklare:

- har kommunen mål, der understøtter de forskellige nationale bæredygtighedsmål?
- hvis ikke - vil kommunen afklare sin politik på disse områder og definere kommunale mål? og
- er målene lige så vidtgående som de nationale mål?

Opgaven består altså i at checke, hvorvidt kommuneplanen dækker bredden af bæredygtighedsbetragtninger, der er relevante for den enkelte kommune. Dette kan sikre, at intet væsentligt udelades og er på denne måde et vigtigt led i at få politikker for bæredygtighed ind i planen.

Dernæst vurderes, hvorvidt de enkelte planmål er:

- præcise, entydige, forståelige, realiserbare og forpligtende.

Hvorvidt et mål kan betragtes som realistisk at realisere i kommunen (*realiserbart*), vil variere fra kommune til kommune, bl.a. betinget af kommunens beliggenhed, økonomiske grundlag og befolkningssammensætning.

Hvorvidt et mål kan betragtes som noget, kommunen har forpligtet sig til (*forpligtende*), afhænger bl.a. af, hvor detaljeret det er beskrevet, om det er fulgt op med konkrete forslag eller anvisninger og er fulgt op med ressourcer i det kommunale budget.

Målhierarkierne er tænkt som et værktøj til brug for kommunerne til at vurdere, hvorvidt de har kommunale planmål eller ej inden for de enkelte bæredygtighedstemaer - og skal betragtes som et dynamisk værktøj. Hierarkierne er således tænkt som et udspil til illustration og må ikke opfattes som det endelige bud med alle relevante bæredygtighedsmål for den kommunale planlægning nu og fremover. Udgangspunktet har været en subjektiv udvælgelse ud fra en valgt definition af et bæredygtighedsbegreb.

Dertil kommer for det første, at hierarkierne er baseret på statslige mål, der allerede er et lille år gamle og som bygger på den forrige regerings udmeldinger. Det vil derfor allerede nu være nødvendigt at justere og supplere målhierarkierne, i takt med at den nye regering formulerer nye statslige mål.

For det andet vil målene givetvis heller ikke være dækkende for alle de områder, som de enkelte kommuner finder nødvendige og relevante i kommuneplansammenhæng. Dette betyder, at kommunerne kan tage hierarkierne som udgangspunkt og dernæst supplere dem med de yderligere mål, som de finder væsentlige.

Samtidig er det vigtigt at understrege, at kommunale forskelle gør, at man ikke direkte kan sammenligne dækningsgraden mellem de forskellige kommuner og derved vurdere, hvorvidt den ene kommune har en mere bæredygtig kommuneplan end de andre. Der kan være lokale forudsætninger, der gør, at ét bæredygtighedsmål kan være relevant i en kommune og ikke i en anden.

Et eksempel herpå er f.eks. Hillerød Kommune, hvor der ikke er formuleret mål for øget skovrejsning, da kommunen allerede er godt dækket ind, idet det tilplantede areal i forhold til kommunens samlede areal i dag udgør omkring en tredjedel.

Hvorslev Kommune har netop anvendt målhierarkierne, som det er tanken, og videreudviklet dem svarende til de lokale forudsætninger, ønsker og mål [Lykke, 2002].

Trin 2: Vurdering af kommuneplanens forventede bidrag til bæredygtig udvikling?

Efter afklaring og vurdering af kommunale mål for bæredygtig udvikling er grundlaget på plads for at kunne foretage vurderingen af, hvorvidt kommuneplanen forventes at bidrage til bæredygtig udvikling. I diagrammet nedenfor er givet to eksempler på, hvordan det kan gøres.

Direktivet stiller krav om en vurdering af planens væsentlige indvirkning på miljøet - herunder den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora m.v. [Den Europæiske Union 2001, bilag I].

Bæredygtighedshierarkierne udgør en konkretisering af disse faktorer samt en uddybning, idet der indgår bæredygtighedsmål omkring økonomi samt sociale og kulturelle forhold.

Hierarkierne kan anvendes i den normative SMV ved, at der stilles spørgsmålet: Hvorvidt vil kommuneplanen bidrage til bæredygtig udvikling?

Grundlaget for at foretage denne samlede vurdering af kommuneplanen, er, at hvert planmål og hver ramme vurderes ved hjælp af udvalgte kriterier for målopfyldelse. Indikatorerne for målopfyldelse muliggør en konkretisering og eventuel en kvantificering af de overordnede mål. Det vigtigste i denne sammenhæng er, at vurderingen bruges til i givet fald at ændre planen, så den i højere grad understøtter målene. I praksis vil det sige, at den sidste rubrik omkring bemærkninger, forslag til ændringer og afhjælpende foranstaltninger er meget vigtig.

Bæredygtighedsmål	Indikatorer for Målopfyldelse	Status	Forventet konsekvens af kommuneplan	Forventet konsekvens af 0-alt.	Bemærkninger, forslag til ændringer og afhjælpende foranstaltninger
Sikre grønne områder og andre rekreative arealer i og i nærheden af byen	Andel af borgere med mindre end 200 m til parker og andre rekreative arealer	35 %	40 %	Uændret	Stigning skyldes udfyldning i bymidten til nye etageboliger
Forebygge og forhindre støj	Antal boliger påvirket af vejtrafikstøj over 65dB(A)	800	1100	Generel stigning pga. øget trafik	Stigning skyldes et nyt vejanlæg, hvor støj afbødes gennem støjafskærmning. Endvidere vurderes mulighed for trafik omlægninger generelt i kommunen.
.....					
.....					

Eksempel på brug af bæredygtighedshierarkierne samt kriterier for målopfyldelse som grundlag for vurdering af planens formodede konsekvenser.

Efter en sådan gennemgang af alle målene følger vedtagelse af kommuneplanen og offentliggørelse af såvel plan som miljørapport.

4.5 Udmeldinger fra et værkstedsarrangement om metoder

Et overordnet mål for den kommunale planlægning er, at den skal fremme en bæredygtig udvikling. Kommuneplanen behandler kommunen i et helhedsperspektiv og giver mål og rammer for, hvordan bl.a. det fysiske miljø bør forvaltes, forandres og udvikles - ud fra et langt tidsperspektiv.

Kommunerne har en afgørende rolle i forhold til miljøarbejdet. I kommuneplanen konkretiserer kommunen sine miljømål, og hvad der skal gøres for at fremme udviklingen under hensyntagen til disse mål. Kommuneplanen kan håndtere miljøspørgsmål sammen med spørgsmål om økonomi, sociale og kulturelle forhold.

På denne baggrund var modellen med inddragelse af mål for bæredygtighed heller ikke fremmed for deltagerne på værkstedsarrangementet. En konklusion herfra var, at SMV bør være normativ, det vil sige udført ved hjælp af overordnede mål for, hvordan den enkelte kommune ønsker at udvikle sig.

Der blev blandt andet rejst følgende perspektiver:

- SMV kan bidrage til kommuneplanen ved, at visionerne heri målrettes, og at borgerne er med i denne diskussion omkring kommunens udvikling.
- SMV kan være en lejlighed for den enkelte kommune til at få konkretiseret, hvad der menes med bæredygtighed.
- SMV kan være med til, at bæredygtighed integreres i kommuneplanen i forhold til i dag, hvor bæredygtighed ofte behandles selvstændigt.

Det blev dog samtidig understreget, at det bør være op til kommunerne selv at fastlægge deres ambitionsniveau og bestemme, hvilken model der arbejdes med.

Dette gælder ligeledes i forhold til at beslutte, hvorvidt der arbejdes med det brede eller det snævre bæredygtighedsbegreb.

Det blev diskuteret, om de særlige miljømæssige forhold bør vurderes samtidig med de økonomiske, sociale og kulturelle forhold frem for at se specielt på de miljømæssige forhold. Betyder det ikke, at de miljømæssige forhold gemmer sig i alt det andet? Det er dog yderst sjældent, at der foretages en beslutning, som alene baseres på miljøforhold. De politiske beslutningstagere vil altid have de andre forhold in mente. Så ved at koble de forskellige forhold i miljøvurderingen bliver alle forhold på denne måde synliggjort, og der er grundlag for, at afvejningen mellem de forskellige parametre tydeliggøres og - ikke mindst - kan stilles spørgsmål til, idet de alle er nedskrevet.

5. Proces

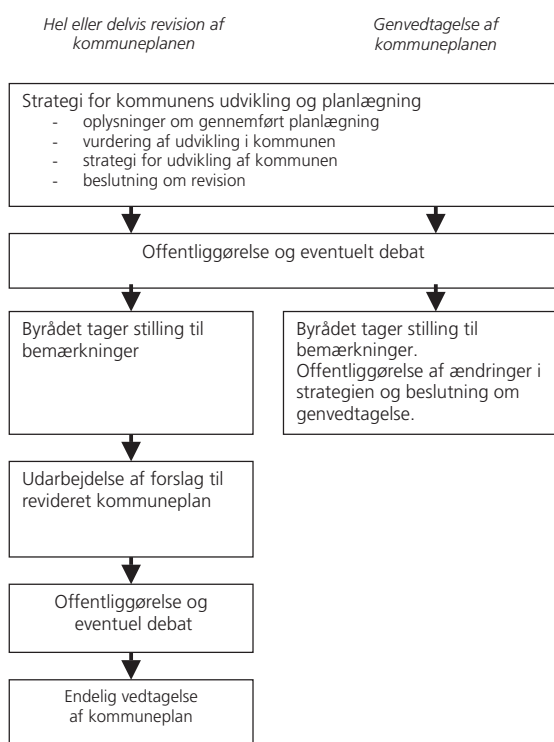
De gældende lovrammer for kommuneplanlægningen samt planpraksis er væsentlige forudsætninger for, hvorledes SMV indpasses i planprocessen.

I dette afsnit ses først på planlovens bestemmelser om kommuneplanlægning. Dernæst opridses SMV-processen i henhold til EU-direktivet. Dette danner baggrund for en belysning af alternative modeller for, hvornår miljøvurderingen udføres i forhold til den eksisterende planproces. Endelig opsamles perspektiver og konklusioner fra en værkstedsdag (jfr. bilag B) om, hvornår SMV bør foretages i forhold til kommuneplanprocessen.

5.1 Kommuneplanprocessen

Kravene til selve kommuneplanprocessen er ændret ved de seneste ændringer af planloven. Det drejer sig om pligten til revision, krav om udarbejdelse af strategi for kommunens udvikling og planlægning og om offentlighedsproceduren.

Det gælder nu, at kommunalbestyrelsen inden udgangen af den første halvdel af den kommunale valgperiode skal offentliggøre en strategi for kommuneplanlægning. Med hensyn til offentlighedsproceduren kan kommunen nu vælge, om der skal fremkaldes en offentlig debat i forbindelse med offentliggørelse af strategi for kommunens udvikling og planlægning eller i forbindelse med offentliggørelsen af forslaget til ændring af kommuneplanen.



Procedure for revision henholdsvis genvedtagelse af kommuneplaner.

5.2 SMV-processen

Hensigten med direktivet er at sikre, at miljømæssige konsekvenser af bestemte planer og programmer identificeres og vurderes, mens planen forbedres og før deres endelige vedtagelse. Direktivet stiller krav til bestemte vurderingstrin og krav til hvilke informationer, der skal være indeholdt i miljørapporten.

Skemaet nedenfor viser trinene i miljøvurdering, som skal tænkes ind i kommuneplanprocessen - inklusive de trin, der er nødvendige for at tilvejebringe den information, der kræves indeholdt i miljørapporten.

1. Konsultation og afgrænsning	»De i artikel 6, stk. 3, omhandlende myndigheder skal høres, når der tages stilling til, hvor omfattende og detaljerede de oplysninger skal være, som skal indgå i miljørapporten.« (Artikel 5, stk. 4)
2. Indsamling af base-line data	Miljørapporten skal indeholde »de relevante aspekter af den nuværende miljøstatus og dens sandsynlige udvikling, hvis planen eller programmet ikke gennemføres«, »miljøforholdene i områder, der kan blive væsentligt berørt«, »ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen eller programmet...« (Bilag I)
3. Overvejelse af alternativer	»Når der kræves en miljøvurdering efter artikel 3, stk. 1, udarbejdes der en miljørapport, hvori den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde fastlægges, beskrives og evalueres.« (artikel 5, stk. 1)
4. Hensyntagen til overordnede mål	Det skal af miljørapporten fremgå: »de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internationalt plan, fællesskabsplan eller medlemsstatsplan, og som er relevante for planen, og hvordan der under udarbejdelsen af den/det er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn.« (Bilag I).
5. Vurdering af miljøkonsekvenser	Miljørapporten skal oplyse om »den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskets sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, kulturarv herunder arkitektonisk og arkæologisk arv, landskab og det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer.« (Bilag I)
6. Forslag til afbødende foranstaltninger	Miljørapporten skal oplyse om »planlagte foranstaltninger for at undgå, begrænse og så vidt muligt opveje enhver eventuel væsentlig negativ indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse.« (Bilag I)
7. Offentliggørelse af miljørapport	»Udkastet til planen eller programmet og den miljørapport, som er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 5, stilles til rådighed for de myndigheder, der er omhandlet i stk. 3 i nærværende artikel, og for offentligheden.« (Artikel 6, stk. 1)
8. Høring	»De i stk. 3 omhandlende myndigheder og den i stk. 4 omhandlende offentlighed skal tidligt have konkret lejlighed til inden for en passende frist at udtale sig om udkastet til planen eller programmet og den ledsagende miljørapport, inden planen eller programmet vedtages...« (Artikel 6, stk. 2)
9. Beslutningstagning	Under udarbejdelsen og inden vedtagelsen af planen »skal der tages hensyn til den miljørapport, som er udarbejdet efter artikel 5, de udtalelser, der er afgivet efter artikel 6, og resultaterne af en eventuel grænseoverskridende høring, der er foretaget efter artikel 7.« (Artikel 8)
10. Underretning om afgørelse	Efter vedtagelsen skal følgende stilles til rådighed »a) planen eller programmet som er vedtaget b) en sammenfattende erklæring om, hvorledes miljøhensyn er integreret i planen eller programmet, og hvorledes den miljørapport, der er udarbejdet efter artikel 5, de udtalelser, der er afgivet efter artikel 6, og resultaterne af de høringer, der er foretaget efter artikel 7, er taget i betragtning i overensstemmelse med artikel 8, og om, hvorfor planen eller programmet som er vedtaget er valgt, på baggrund af de rimelige alternativer, der hare været behandlet og, c) de vedtagne foranstaltninger vedrørende overvågning i overensstemmelse med artikel 10.« (Artikel 9, stk. 1)
11. Overvågning	»Medlemsstaterne overvåger de væsentlige miljøpåvirkninger af gennemførelsen af planer og programmer.« (Artikel 10)

5.3 Alternative modeller for indpasning af SMV i kommuneplanprocessen

Valget af hvordan miljøvurderingen - udført med ovenstående trin - indtænkes er op til de enkelte medlemsstater, så længe miljøvurderingen »gennemføres under udarbejdelsen og inden vedtagelsen af eller indledningen af lovgivningsproceduren for en plan eller et program« (Artikel 4, stk. 1). Dette lægger op til to modeller for, hvornår SMV udføres:

Enten: Først udarbejdes kommuneplanen - så udarbejdes SMV på basis heraf, dvs. SMV påbegyndes relativt sent i processen.

Eller: Kommuneplanen og SMV udarbejdes samtidig og i tæt samspil, dvs. SMV påbegyndes relativt tidligt i processen.

Den første model kan benævnes »miljøvurdering af kommuneplanen«, hvilket betyder, at SMV primært udføres på et bestemt tidspunkt i planprocessen.

At vælge denne model, hvor miljøvurderingen foretages, når der er formuleret et endeligt kommuneplanudkast, vil kunne resultere i, at SMV reelt vil have begrænset betydning for formulering af planen, at SMV hovedsageligt vil blive udført af en lille gruppe mennesker i organisationen, og at potentialet for læring bredt i organisationen omkring sammenhængen mellem planlægning og miljøforhold ikke udnyttes optimalt [Kørnøv, 2002].

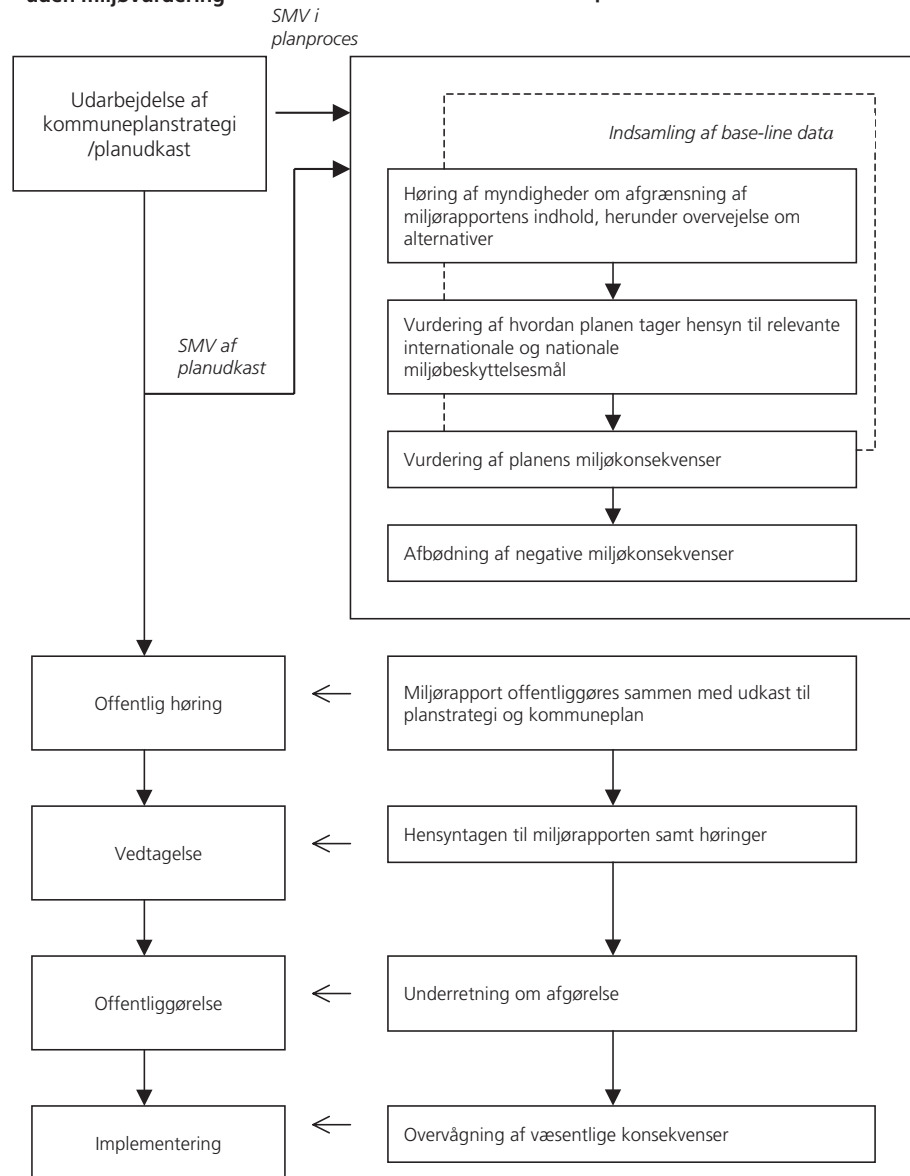
Endvidere vil det ofte være for sent at analysere alternativer, hvis miljøvurderingen først kommer ind, når der foreligger et planudkast. For at SMV skal få en meningsfuld rolle i beslutningsprocessen kræves, at miljøvurderingen påbegyndes så tidligt som muligt, så der er reel mulighed for at ændre kommuneplanen.

Disse forhold peger på den anden model, som kan benævnes »miljøvurdering i kommuneplanprocessen«. Dette betyder, at SMV foretages løbende, mens kommuneplanudkastet formuleres. På denne måde bliver SMV en integreret del af planudarbejdelsen, hvilket betyder, at planprocessen får en mere iterativ karakter i forhold til varetagelsen af miljøhensyn.

Diagrammet på næste side viser indpasning af SMV i henhold til de to modeller. Den skitserede kommuneplanproces er gældende for fuld revision af kommuneplanen samt for tema- og områderevision. Med hensyn til genvedtagelse af kommuneplanen stiller sagen sig anderledes. Her vil der være tale om at udarbejde en strategi for kommunens udvikling og planlægning, som ligeledes vil være underlagt kravet om miljøvurdering.

Kommuneplanprocessen uden miljøvurdering

SMV processen



Indpasning af SMV i kommuneplanprocessen under planudarbejdelsen og efter, at planudkastet er formuleret. Planudkast kan være udkast til en samlet kommuneplan eller udkast til område- og/eller temaplaner.

Med hensyn til offentlighedens deltagelse i SMV-processen vil der kunne være forskel på denne - afhængig af hvilken model for indpasning, der vælges.

I henhold til direktivet skal offentligheden inddrages, når der foreligger et planudkast med tilhørende miljørapport. Det vil sige, at offentligheden ingen formel mulighed har for at blive konsulteret før offentliggørelsen af miljørapporten. Direktivet er dog blot et rammedirektiv, så hver medlemsstat er fri til selv at bestemme principperne for offentlighedsinddragelse. Det vil være en mulighed at anvende de to offentlighedsfaser i henhold til planloven som en lejlighed til at få input til miljøvurderingen. Især vil den første offentlighedsfase blive interessant for miljøvurderingen, hvis der vælges modellen med en tidlig påbegyndt SMV, idet denne fase vil kunne anvendes til at få en forhåndsdiskussion af planalternativer for videre konsekvensvurdering.

5.4 Udmeldinger fra et værkstedsarrangement om proces

På SMV-værkstedsarrangementet i november 2001 blev deltagerne bedt om at diskutere de to modeller og om muligt vælge én af disse som præference for, hvornår SMV skal indtænkes i forhold til den eksisterende kommuneplanlægning. Det var en klar konklusion, at SMV skal integreres i arbejdet med kommuneplanen.

Modellen »SMV i planprocessen« viste sig at være den foretrukne ud fra blandt andet følgende betragtninger:

- at borgernes interesse og forståelse for kommuneplanen kan øges ved at der er tale om én samlet proces - ikke ved at indføre nye planer,
- at for at miljøvurderingen skal udgøre et reelt beslutningsgrundlag er det vigtigt, at SMV påbegyndes så tidligt som muligt i processen og ellers kommer ind flere steder i processen derefter. Det blev påpeget, at SMV skal indtænkes i forhold til strategien for kommunens udvikling og planlægning, idet politikerne allerede her binder sig til mål for den fremtidige udvikling og
- at af ressourcemæssige hensyn bør SMV integreres i det eksisterende arbejde.

Selvom der var bred enighed om, at SMV skal være en del af udarbejdelsen af kommuneplanen, det vil sige tidligt ind i processen, blev der dog diskuteret, hvorvidt SMV vil kunne være en uvildig vurdering, hvis den bliver en del af processen.

I henhold til direktivets krav skal der i miljørapporten være en dokumentation *for* vurdering af miljømæssige konsekvenser, *for* afbødende foranstaltninger, *for* inddragelse af alternativer samt *for* overvågning. Hertil kommer krav om dokumentation *for* hvorledes miljøhensyn er integreret i planen, *for* hvorledes miljørapporten og udtalelser fra høringer er taget i betragtning, samt *for* hvorfor planen er vedtaget på baggrund af de behandlede alternativer.

Disse relativt vidtgående krav om dokumentation vil understøtte uvildigheden i den integrerede proces ved at øge gennemsigtighed i de foretagne vurderinger og beslutninger.

6. Organisering

For at implementere direktivets krav om SMV i planlægningen er det nødvendigt at tage stilling til såvel indholdsmæssige, metodiske og processuelle som organisatoriske forhold. Det sidste punkt omkring organisering er det område, som har fået mindst opmærksomhed i den internationale forskning i SMV og litteratur omhandlende SMV [Kørnøv, 2002].

Der er dog en udbredt accept af, at det ikke er muligt at udvikle en almen gyldig procedure for, hvordan SMV skal gribes an. Viden *om* de eksisterende planprocesser, *om* beslutningsgangene og *om* kulturen i den enkelte organisation er vigtig for at kunne vælge en implementering, som sikrer, at SMV reelt får betydning for planarbejdet.

I det følgende behandles spørgsmålet om organisering og om hvem, der kan foretage SMV i en fremtidig implementering af direktivet i kommunerne. Først opridses nogle forhold omkring organisering af kommuneplanarbejdet i dag. Dernæst præsenteres udvalgte kommuners erfaring med organisering af arbejdet med miljøvurdering. Videre opstilles forskellige modeller for, hvorledes kommunerne kan vælge at organisere sit arbejde med SMV. Endelig bringes nogle konklusioner fra et værkstedsarrangement.

6.1 Organisering af kommuneplanarbejdet i dag

I en spørgeundersøgelse (jfr. bilag A) blev den ansvarlige for kommuneplanarbejdet i kommunen - som tidligere omtalt - bedt om at svare på en række spørgsmål vedrørende kommuneplanarbejdet i dag. I denne sammenhæng handler det *om* organisatorisk placering, *om* hvem der skriver udkast til tekst til kommuneplanen, *om* hvem der kommenterer og supplerer kommuneplanudkast samt *om* barrierer for tværfagligt samarbejde internt i kommunen.

Om organisatorisk placering viser undersøgelsen i de 56 kommuner - der alle svarede på dette spørgsmål - at ansvaret for kommuneplanarbejdet er placeret i teknisk forvaltning for 37 kommuner, mens det for 19 kommuner er placeret i ledelsessekretariatet omfattende borgmesterkontor, økonomisk forvaltning eller kommunaldirektøren.

Om hvem der skriver udkast til tekst til kommuneplanen viser undersøgelsen følgende, idet det bemærkes, at en del kommuner har dobbelt-afkrydsninger til dette svar:

- enkelt person skriver udkast: 14 kommuner
- enkelt afdeling skriver udkast: 26 kommuner
- flere afdelinger skriver udkast: 31 kommuner

Om hvem der kommenterer og supplerer udkast til kommuneplanen viser undersøgelsen:

- at teknisk sektor har den primære ledende rolle – sammen med centralforvaltningen,
- at social- og sundheds-, undervisnings- og den kulturelle sektor deltog begrænset og
- at de politiske udvalg deltog aktivt i ca. halvdelen af kommunerne, og ellers deltog de begrænset.

Undersøgelsen viser endvidere, at cirka 2/3 af svarene ønsker større deltagelse af andre dele af kommunen.

Om hvilke *barrierer* der eventuelt er *for tværfagligt samarbejde* internt i kommunen, viste undersøgelsen, at mangel på tid er den vigtigste barriere (næsten 3/4 af samtlige undersøgte), men også at manglende forståelse hos andre faggrupper eller afdelinger kan være en betydelig barriere (mere end 1/2 af samtlige undersøgte). Dette delresultat tyder på, at det er vigtigt at tage hensyn til forskellige faggruppers baggrund og holdninger og i øvrigt afsætte den nødvendige tid til at få en nødvendig tværfaglig og dermed tilstrækkelig alsidig belysning af de miljømæssige konsekvenser af en række planretningslinier.

Det er samtidig vigtigt at gøre sig klart, at der kan være betydelige barrierer for organisatoriske ændringer, og at sådanne kan kræve betydelige ressourcer og megen »kamelslugning«.

6.2 Erfaringer med organisering af arbejdet med SMV og kommuneplanlægning

Det er i dag kun få kommuner, som har egne erfaringer med SMV i kommuneplanlægningen. I Bilag B er samlet fire kommuners erfaringer med organisering af SMV-arbejdet. Det drejer sig om Aalborg, Århus, Hillerød og Hverslev Kommuner.

I samtlige af de fire kommuner miljøvurderes i forbindelse med kommuneplanlægning. Hertil kommer erfaringer med miljøvurdering af lokalplaner i Aalborg, som ligeledes er på forsøgsbasis i Århus.

Metoderne og graden af systematik for miljøvurdering af kommuneplaner er forskellig i kommunerne. Aalborg Kommune arbejder mest systematisk med SMV, hvilket hænger sammen med, at de allerede påbegyndte arbejdet med SMV for mere end 5 år siden. Her anvendes et skema med bæredygtigheds-mål (fra det nationale, regionale og kommunale niveau), som anvendes til vurdering af, hvorvidt kommuneplanen understøtter disse mål og til identifikation af eventuelle problemer og konflikter. I Hillerød er der udarbejdet et skema med kommunens miljømål, dvs. ikke dækkende bæredygtighed, som anvendes til brug for at vurdere, hvorvidt udviklingen har betydning positivt, negativt, neutralt eller slet ikke. I Århus Kommune er der ikke foretaget en

systematisk SMV i forbindelse med udarbejdelse af udkast til kommuneplan. I stedet udarbejdes en handlingsplan hvert 4. år, som har parallelitet til SMV. Heri indgår konkrete initiativer for at opfylde kommunens målsætninger for fremtiden. Dertil kommer årlige grønne regnskaber. Tilsammen giver dette input til den kommende kommuneplanrevision. I Hvorslev er man begyndt med en deskriptiv metodik, som bl.a. har skærpet opmærksomheden omkring nødvendigheden af at opstille succesmål og af at foretage effektmålinger for planlægningen. Denne tilgang er nu ved at blive suppleret af en normativ metodik, hvor der opstilles bæredygtighedsmål til brug for SMV.

Hvem der udfører SMV varierer i kommunerne. I Hvorslev er det forvaltningschefen for plan og finans, som har hovedansvaret for SMV, og i Hillerød blev der i forbindelse med sidste kommuneplanrevision nedsat en projektgruppe med ansvar for udførelse af SMV. I Aalborg er der ansat tre personer i Miljøafdelingen, som har SMV som ét af sine ansvarsområder. I forbindelse med kommuneplanrevision indgår en af disse tre i en følgegruppe og har dermed ansvaret for inddragelse af miljøhensyn. I forbindelse med lokalplaner har planlæggerne selv ansvaret for SMV. Proceduren er, at planlæggerne skriver til Miljøafdelingens tre 'SMV-personer' og beder om input, når en lokalplan skal udarbejdes. Miljøafdelingen fungerer da som sparring og udarbejder en sammenfatning med en vurdering og indstilling i forhold til de miljømæssige konsekvenser. Herefter skrives miljøvurderingen ind i lokalplanforslaget af planlæggerne selv.

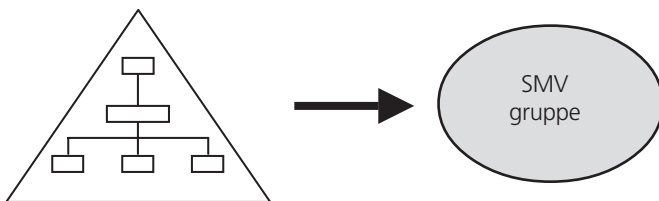
I forhold til fordele og ulemper ved organisering af SMV-arbejdet viser erfaringer fra Aalborg, Hillerød, Hvorslev og Århus kommuner:

- *at* formulering af mål og aktiviteter i et tværmagistratsligt forum betyder etablering af en høj grad af konsensus. Dette gælder ligeledes løbende opfølgning.
- *at* behandling af de mange forskellige indikatorer, der indgår i en årlig opfølgning - i form af grønt regnskab - med fordel foretages i et relativt neutralt og koordinerende forum, som eksempelvis et sekretariat under Borgmesterens afdeling. Dette forudsætter dog, at fastlæggelse af indikatorer sker i tæt dialog med de relevante forvaltninger.
- *at* placering af hovedansvar hos én medarbejder er meget sårbart. For at sikre ejerskab af SMV og metoder hertil inddrages medarbejdere i de forskellige afdelinger, som skal vurdere egne mål og indsatser i forhold til kommuneplanens opstillede visioner og udviklingsmål.
- *at* ved en organisering med få personer som sparring i forbindelse med SMV er det vigtigt at have faste procedurer for at forebygge, at der opstår flaskehals i systemet.
- *at* formidling af miljøvurderingerne kan være svært ved en model, hvor planlæggerne på baggrund af input fra Miljøafdelingens 'SMV-folk' skal formidle viden om miljøkonsekvenser. Formidlingen bliver meget afhængig af de enkelte planlæggeres evne og vilje til at medtage og formidle vurderingerne.
- *at* ved at vælge folk i Miljøafdelingen, som fungerer som sparring i forhold til andre afdelingers SMV-arbejde, opnås den fordel, at disse har god mulighed for at være opdateret på miljøområdet.

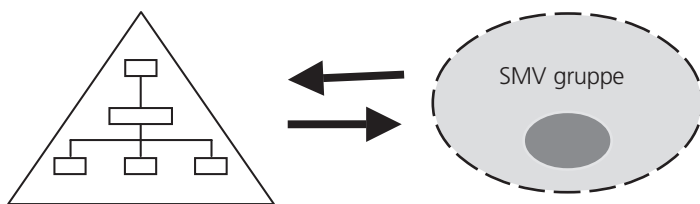
- at for at SMV skal lykkes, er det nødvendigt at arbejde positivt på tværs af afdelinger i organisationen, hvilket igen forudsætter en gensidig respekt for hinandens fagområder.

6.3 Alternative modeller for organisering

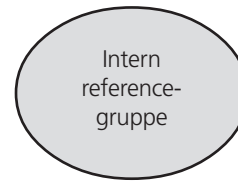
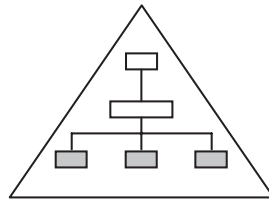
Flere forhold omkring kommunernes organisering har betydning for implementering af SMV. Den eksisterende organisering af kommuneplanarbejdet er et vigtigt udgangspunkt for, hvorledes SMV skal indpasses, og hvem der skal udføre miljøvurderingen. Endvidere vil direktivets brede miljøbegreb have betydning for, hvorledes SMV-arbejdet organiseres. Der er tale om vurdering af faktorer som biologisk mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, kulturarv, herunder arkitektonisk og arkæologisk arv, landskab og det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer. Det vil sige SMV omfatter en vurdering af forhold, som rækker ud over det traditionelle område i teknisk forvaltning. Nedenfor gennemgås seks modeller for organisering af SMV-arbejdet, som i varierende grad tager højde for dette forhold.



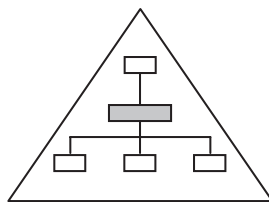
Model 1 for organisering af SMV arbejdet er, at en selvstændig SMV gruppe laver SMV af kommuneplanudkast - enten løbende eller når det samlede udkast foreligger. Konsekvensen af denne model er, at SMV ikke indarbejdes direkte i de enkelte afdelingers arbejde med forberedelse af kommuneplanen, og at læringen af at foretage SMV vil være begrænset - ud over for de folk, som direkte er involveret i kraft af deltagelse i SMV-gruppen.



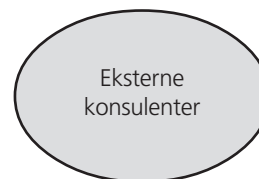
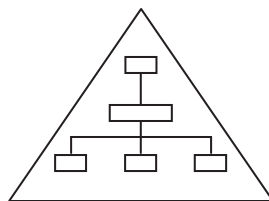
Model 2 er, at SMV-gruppen består af en fast kerne af folk fra kommunen - herunder den kommuneplanansvarlige. Gruppen suppleres da undervejs i processen med folk i organisationen med andre og nødvendige fagkompetencer. Det vil sige, at når de trafikale konsekvenser vurderes, inddrages folk fra eksempelvis vejafdelingen, når konsekvenser for vand vurderes, inddrages folk fra vandforsyning/afledning osv. Dette er en model, som har til mål at sikre stabilitet i gruppen samtidig med at sikre, at alle kompetencer repræsenteres, når de forskellige miljøforhold vurderes.



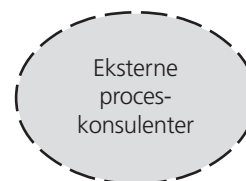
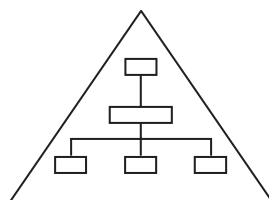
Model 3 er, at de enkelte forvaltninger/afdelinger laver SMV af eget arbejde løbende. Sparring undervejs samt kvalitetskontrol varetages af en intern referencegruppe. Denne model forudsætter i højere grad end de øvrige modeller en bredere undervisning, idet de enkelte medarbejdere i de involverede afdelinger selv skal være i stand til at lave SMV.



Model 4 er, at centralforvaltningen foretager SMV. I praksis vil det sandsynligvis betyde, at SMV foretages af kommuneplanudkast og ikke af det løbende arbejde.



Model 5 er, at eksterne konsulenter laver den samlede SMV eller dele af SMV af udkast til kommuneplan. Med hensyn til sidstnævnte kan der være tale om at bruge konsulenter til at foretage miljøvurdering af emner, som kommunen ikke selv besidder enten ressourcer eller kompetencer til.



Model 6 er, at eksterne proceskonsulenter inddrages for at støtte kommunen i SMV processen. Denne model kan kobles med model 1, 2 eller 4. Idéen bag denne model 6 er, at der allerede i kommunerne er den faglige kompetence i form af lokalkendskab, viden om miljøforhold samt viden og erfaring med planlægningens potentielle konsekvenser for disse miljøforhold. Der, hvor flere kommuner derimod kan have behov for input, er i forhold til at organisere selve SMV-processen. Proceskonsulentens rolle er at vejlede og give

sparring undervejs i processen og proceskonsulenten kan endvidere fungere som 'tovholderen', der sikrer samarbejde og konsekvensvurdering på tværs af fagområder.

I samtlige modeller er der mulighed for inddragelse af et eksternt *uafhængigt råd* bestående af interesseorganisationer, virksomheder m.fl., som fungerer som sparringspartner og 'kvalitetskontrollør'. Endvidere er der i samtlige modeller mulighed for at anvende en ekstern part, som dels kan stille 'de barske spørgsmål' og dels give en skriftlig vurdering af den foretagne SMV. Denne form for konsulenttjeneste kan inspireres af auditfunktionen i et miljøledelsessystem, som anvendes i mange virksomheder i dag.

Valget af model for organisering af arbejdet med SMV kan blandt andet afhænge af kommunens opdeling i sektorer og fagdiscipliner. Hvis der er tale om en kommune med mange afdelinger, som hver forestår sit ansvars- og kompetenceområde i forhold til kommuneplanen, vil det være fordelagtigt at vælge en model, hvor der arbejdes på tværs i organisation, mens planen formuleres. Dette hænger sammen med, at vurdering af miljømæssige konsekvenser er et tværfagligt anliggende, hvor det er nødvendigt at have en forståelse for og viden om flere områder samt om, hvorledes de påvirker hinanden miljømæssigt.

I et studie af planprocesser på amtsligt niveau - med en skarp opdeling af ansvar og kompetencer i forskellige fagafdelinger - viste det sig [Kørnøv, 2002]:

- at det er vanskeligt at opnå en konsistent planlægning, idet hver afdeling arbejder med og forbereder en veldefineret del af den overordnede plan - med begrænset input fra andre afdelinger,
- at hver afdeling arbejder ud fra sin egen forståelse af, hvilke miljøparametre der er vigtige,
- at der er begrænset dialog på tværs af afdelingers forståelse, normer m.v., hvorfor læringen er begrænset og
- at der er en begrænset synlighed omkring konflikter og interesseafvejning mellem områder i planlægningen.

Konklusionen fra studiet er, at dialog på tværs af afdelinger er af væsentlig betydning for arbejdet med SMV. Med andre ord gør specifikke proceduretrin og metoder ikke arbejdet alene.

Denne arbejdsdeling mellem afdelinger og sektorinteresser er et fællestræk ved mange kommuner. Det formodes, at dette har størst betydning i de større kommuner, hvor miljøhensyn eventuelt også varetages i flere afdelinger, og hvor organisationens størrelse gør, at folk er fysisk mere spredt og derfor ikke mødes så hyppigt.

Disse karakteristika vil have betydning for planarbejdet, og de bør derfor også have in mente, når der tages stilling til, hvem der skal forestå SMV i den enkelte kommune.

Vælger kommunalbestyrelsen, at det er det brede bæredygtighedsbegreb, der

skal lægges til grund for arbejdet med SMV, vil det også være de fleste dele af kommunens administration, der skal indgå i arbejdet i større eller mindre omfang. Er det derimod det mere snævre bæredygtighedsbegreb, som vælges som grundlag for arbejdet med SMV, behøver det muligvis kun at være en del af kommunens administration, der inddrages - eksempelvis den tekniske forvaltning og centralforvaltningen.

6.4 Udmeldinger fra et værkstedsarrangement om organisering

På værkstedsarrangementet koncentrerede drøftelserne i forbindelse med organisering af arbejdet med SMV sig dels om kompetencer og kompetenceopbygning i kommunerne for at foretage SMV og dels om sikring af kvaliteten af SMV-arbejdet.

Med hensyn til *kompetence og kompetenceopbygning* er udgangspunktet, at den nødvendige viden allerede eksisterer i kommunerne i dag. Spørgsmålet er, hvordan denne viden bedst bringes i anvendelse i forhold til udførelse af SMV.

I Hillerød Kommune, hvor der blev foretaget SMV ved seneste kommuneplanrevision, er erfaringen, at de nødvendige folk og de nødvendige kompetencer for at lave SMV findes i organisationen. Det er et spørgsmål om at få de tilstedeværende kompetencer tydeliggjort og brugt, hvilket kræver stillingtagen til organisering i kommunen. Et forhold, der har hjulpet i Hillerød, er, at man har samlet miljø- og byplanafdelingen og kompetencerne heri. Denne erfaring peger på, at der kan være brug for en kompetenceopbygning i forhold til organisering af samarbejde på tværs af afdelinger og kompetencer i forbindelse med udførelse af SMV. Denne erfaring gjorde sig ligeledes gældende i forbindelse med udførelse af SMV i Nordjyllands Amt under revision af regionplan med tilhørende miljøvurdering [Kørnøv, 2002].

Med hensyn til *kvalitetssikring* er et udgangspunkt, at det er de samme folk, der skriver til kommuneplanen, som ligeledes konsekvensvurderer - gerne med bistand fra eksterne konsulenter, et uafhængigt eksternt råd og/eller en intern referencegruppe. En intern referencegruppe vil kunne etableres i forvaltningen, mens det uafhængige råd er med folk uden for det kommunale system, som så vil kunne spørges eksempelvis i forbindelse med de to høringer i planprocessen.

I tilfældet med deltagelse af eksterne folk blev der på værkstedsarrangementet peget på muligheden for at foretage en interessentanalse i forbindelse med vurdering af et område i kommunen og/eller i forbindelse med vurdering af bestemte temaer i kommuneplanen. Interessenterne kan være interesseorganisationer, politiske organisationer, virksomheder m.fl.

Med hensyn til brugen af konsulenter i arbejdet med SMV blev der peget på, at de økonomiske ressourcer hertil er begrænsede, og at det som sagt er

begrænset, hvor meget der er brug herfor fagligt, idet kommunerne selv sidder inde med den nødvendige viden.

Det blev påpeget, at det ikke er ønskeligt, at der lovgives i forhold til den organisatoriske model, idet der skal være plads til individuelle løsninger internt i kommunerne - ligeledes for at give mulighed for en løbende udvikling af organiseringen af SMV.

7. Overvågning

Direktivet stiller som tidligere beskrevet krav om en overvågning af de væsentlige miljøpåvirkninger af gennemførelsen af planer og programmer. I henhold til direktivet er formålet hermed bl.a.:

- *at* kunne identificere uforudsete negative miljøpåvirkninger på et tidligt trin og
- *at* kunne være i stand til at træffe hensigtsmæssige afhjælpende foranstaltninger.

Den systematiske overvågning er på denne vis et supplement til den foretagne vurdering af kommuneplanens *sandsynlige* miljøkonsekvenser. Overvågningen følger planens implementering og giver information om den *faktiske* miljøtilstand og -udvikling.

Overvågning omfatter indsamling og analyse af informationer om miljøpåvirkninger samt efterfølgende beslutninger om, hvad der skal gøres. Det kan gøres enkelt og rationelt ved et overvågningsprogram, der bygger på en række data, som den enkelte kommune alligevel indsamler, og en række check, som den enkelte kommune alligevel foretager.

7.1 Overvågningens opgave

Når kommuneplanen formuleres og vedtages, er en detaljeret og konkret viden om planens konsekvenser meget begrænset. For det meste er der kun overordnet kvalitativ information til stede. Dette skyldes som tidligere beskrevet; *at* planen og medfølgende miljøvurdering er relativt abstrakte, *at* der derfor stadig er mange forhold, som skal konkretiseres og afklares, *at* der er mange parter og interesser involveret i denne proces, og *at* der kan gå lang tid før planen implementeres og giver miljøeffekt. Konsekvensen heraf er, at der vil kunne være betydelige forskelle mellem på den ene side den oprindelige plan og de politiske mål heri og på den anden side, hvad der rent faktisk kommer til at ske.

Overvågningen af kommuneplanens miljøpåvirkninger kan i den forbindelse opfylde flere formål:

- *at* give løbende information om miljøtilstanden og -udviklingen og dermed et yderligere beslutsningsgrundlag for at tage stilling til vigtige forhold, som bør behandles i en ny planrevision, dvs. give information, som kan indgå i strategien for kommunens udvikling og planlægning,
- *at* identificere negative miljøpåvirkninger, som kræver afhjælpning,
- *at* hjælpe med at sikre, at afhjælpende foranstaltninger, som er foreslået i SMV'en gennemføres, og
- *at* have mere viden til at kunne foretage en bedre miljøvurdering i forbindelse med den kommende kommuneplan.

Hvis der foretages en normativ miljøvurdering, det vil sige med mål, vil overvågningen ligeledes opfylde formålet:

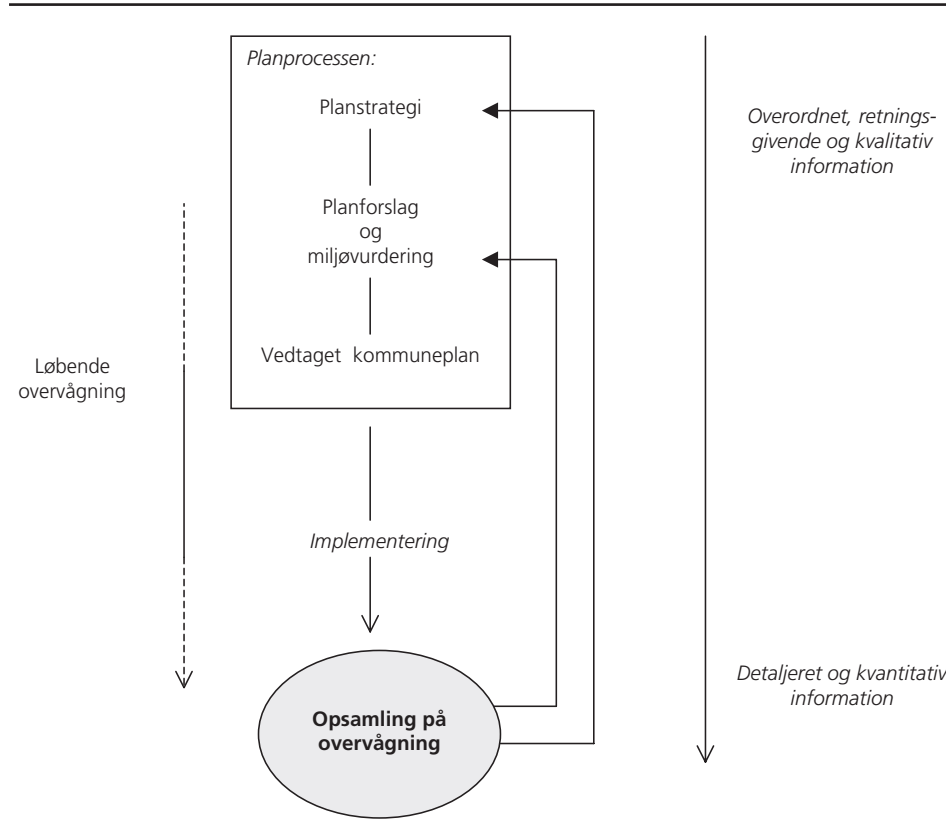
- at checke, hvorvidt den kommunale planlægning faktisk understøtter en bæredygtig udvikling.

Sidstnævnte formål behandles mere uddybende i det følgende.

7.2 Overvågning og planprocessen

Kommuneplanlægning er en dynamisk og iterativ proces, hvor løbende information er af stor betydning. Ved at koble overvågning på planprocessen kan den viden, som opnås gennem overvågning, bruges ved en eventuel planrevision. Dette gælder både i forbindelse med udarbejdelsen af strategien for kommunens udvikling og planlægning og i forbindelse med selve miljøvurderingen.

Som vist på figuren nedenfor, anbefales det at foretage en opsamling på den løbende overvågning, som dermed giver politikere, embedsmænd og offentlighed bedre mulighed for at skabe sig et overblik over kommunens miljøtilstand og -udvikling. Denne opsamling og afrapportering er ikke et krav i henhold til direktivet. Det må dog anses som værende af væsentlig betydning for såvel politikere som offentlighed, at opsamling finder sted og offentliggøres.



Kobling af en løbende overvågning til planprocessen.

Det vil være hensigtsmæssigt at opstille et overvågningsprogram, der succesivt udbygges. Med hensyn til data til dette formål, vil der allerede i dag blive indsamlet data til andre formål, som vil kunne bruges. Der kan være tale om trafiktællinger i forbindelse med trafiksikkerhedsplaner, opgørelse af vandforbrug i forbindelse med vandforsyning, grønne regnskaber o.m.a.

Eksisterende data bør således så vidt mulig systematiseres og benyttes i forbindelse med overvågning for at undgå dobbeltarbejde. Det kan selvfølgelig være nødvendigt at supplere med yderligere dataindsamling. Det er selvsagt ikke givet, at den allerede foretagne dataindsamling er tilrettelagt og afleveret på en sådan måde, at informationerne umiddelbart kan samles og anvendes direkte i forhold til overvågningen.

7.3 Brug af indikatorer i forbindelse med overvågning

Et vigtigt spørgsmål er, hvad overvågningen skal omfatte. Ressourcemæssigt er det ikke realistisk - ej heller fornuftigt ud fra hensyn til at sikre et overblik over data - at foretage en overvågning af samtlige miljøforhold i en kommune. En mulighed er i stedet at udvælge vigtige parametre i form af indikatorer. Inden for miljøområdet anvendes indikatorer i stigende grad som et redskab til løbende at opnå en bedre forståelse af miljøtilstanden og dermed give mulighed for en bedre politisk styring heraf. Indikatorernes hovedfunktioner kan opdeles i tre: forenkling, kvantificering og kommunikation [Høyer og Aall 1997]. For det første er der tale om en forenkling, idet indikatorerne hver for sig skal beskrive komplekse miljømæssige sammenhænge og dermed også muliggøre overvågning ved hjælp af et begrænset antal miljøparametre. For det andet er det muligt gennem forenklingen at kvantificere disse sammenhænge. For det tredje er indikatorer en mulighed for at lette eller fremme kommunikationen omkring miljøforhold mellem såvel myndigheder og borgere i en kommune som mellem embedsmænd og politikere. Sidstnævnte funktion - kommunikation - blev fremhævet fra politisk side i Interreg projektet Susplan, hvor der blev arbejdet med brugen af indikatorer og GIS i regionplanlægningen. Brugen af indikatorer blev anset som et væsentligt redskab for kommunikation af komplekse miljøsammenhænge til såvel politikere som til borgere og dermed en mulighed for at kvalificere debatten [Kørnøv og Christensen 2002].

Overordnet kan det siges, at overvågning ved hjælp af indikatorer skal hjælpe med at få en forståelse af [Kørnøv og Christensen 2002]:

- hvor du er,
- hvilken retning du bevæger dig, og
- hvor langt du er fra dine mål.

7.4 Overvågning med og uden mål

I den situation, hvor det er valgt at foretage en miljøvurdering uden mål, vil overvågningen have til opgave at opfylde de førnævnte formål - dog uden at overvågningen anvendes som grundlag for systematisk at vurdere, hvorvidt

de kommunale mål for bæredygtig udvikling nås over tid. Der er altså tale om løbende måling af udvalgte miljøparametres tilstand og dermed, hvordan udviklingen i miljøet er. Hertil kan indikatorer anvendes.

Dette giver information til embedsmænd og politikere, som kan anvende denne som grundlag for at tage stilling til, hvorvidt den eksisterende planlægning er tilfredsstillende eller ej, og hvor der eventuelt er brug for en yderligere indsats for at vende en negativ udvikling og/eller understøtte en positiv yderligere. Ligeledes giver informationen offentligheden øget mulighed for at vurdere effekten af den kommunale planlægning.

Til brug for at foretage overvågning med mål kan de før omtalte bæredygtighedshierarkier anvendes. Målet hermed er at besvare spørgsmålet: Hvorvidt har kommuneplanen bidraget til bæredygtig udvikling? Dette betyder, at de valgte indikatorer til brug for overvågning systematisk er knyttet til de overordnede kommunale mål formuleret ud fra enten en snæver forståelse af bæredygtig udvikling eller en bredere forståelse omfattende såvel miljø, økonomi samt sociale og kulturelle forhold.

For at muliggøre overvågningen af målopfyldelsen konkretiseres de kommunale (bæredygtigheds-) mål i form af indikatorer. Dette er i tråd med anbefalingen fra udvalget om fornyelse i kommuneplanlægningen. Udvalget anbefalede i sin rapport fra 1999, at de politiske mål i videst muligt omfang skal være konkrete, målbare og sammenhængende med henblik på, at det er muligt at foretage en efterfølgende vurdering af, hvorvidt målene blev nået [Miljø- og Energiministeriet 1999].

Bæredygtighedsmål	Indikatorer for vurdering af målopfyldelse	Resultater						Mål
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Øge genanvendelse	Genanvendelse af affald	42 %	-	54 %	61 %	57 %	62 %	67 %
Sikre grønne områder og andre rekreative arealer i og i nærheden af byen	Andel af borgere med mindre end 200 m til parker og andre rekreative arealer	30 %	-	35 %	-	35 %	-	0 %
Sikre at erhvervslivets forening, ressourceanvendelse og affaldsfrembringelse mindskes	Besøgte listevirksomheder	-	5	8	8	8	12	4
	Besøgte landbrug	-	22	24	21	44	37	15

Eksempel på brug af indikatorer i overvågning. Data vedrørende genanvendelse samt besøgte landbrug og listevirksomheder er fra Hillerøds Miljøreddegørelse med Grønt regnskab 2001 [Hillerød Kommune 2001].

Ovenstående diagram viser et eksempel på overvågning med bæredygtighedsmål som udgangspunkt. Overvågningen stiller de vigtige spørgsmål: Hvor er vi? Og hvordan har udviklingen været? I tillæg hertil kan en kommune stille sig spørgsmålet: Hvor ønsker vi at være? Besvarelse af disse spørgsmål giver vigtige informationer for en afklaring af, hvordan kommunen kommer hen, hvor den ønsker.

Ved at anvende indikatorer for målopfyldelse i forbindelse med overvågning er der mulighed for at få en indsigt i de løbende ændringer i miljøtilstanden og dermed en mulighed for politisk styring gennem planprocessen [Kørnøv og Christensen, 2002]. På denne vis er der grundlag for at evaluere de faktiske fremskridt i forhold til de politisk opstillede mål i kommuneplanen.

7.5 Valg af indikatorer

Til trods for, at der allerede eksisterer adskillige indikatormodeller og indicatorsæt, er der stadig en udfordring med valg af specifikke indikatorer til brug for overvågning. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der ikke findes 'perfekte' indikatorer, men nok indikatorer, som belyser vigtige forhold for den enkelte kommune [Hvidtfeldt og Kørnøv 2001]. Dertil kommer: »at en indikator kan være, eller ofte er, en snæver afgrænsning i forhold til det miljøområde, den er valgt til at belyse, og at der meget vel kan være en række væsentlige konsekvenser eller bivirkninger, der ikke belyses. Endvidere er det et spørgsmål om, hvad ændringer i indikatoren egentlig indebærer for det miljøområde, som indikatoren skal beskrive, og hvad det eventuelt betyder for tilgrænsende miljøområder. En indikators hovedfunktion er at forenkle beskrivelsen af eksempelvis miljømæssige sammenhænge og udviklinger. Graden af forenkling er afhængig af valget af typen af indikator. Hvis der vælges et større antal specifikke indikatorer, som eksempelvis data fra CO₂-målinger til at beskrive CO₂-emissionens udvikling, er forenklingen mindst. Dette kan ses i forhold til valg af ganske få såkaldte »nøgleindikatorer«, hvor forenkling og usikkerhed er større [Høyer og Aall 1997]. En nøgleindikator er eksempelvis antallet af agerhøns som udtryk for naturtilstanden i Danmark. Denne balance mellem at opnå et overskueligt informationsgrundlag og samtidig sikre en substantiel og dækkende kvalitet er vigtig at holde sig for øje i valget og anvendelsen af indikatorer.« [Hvidtfeldt og Kørnøv 2001].

I forbindelse med valg af indikatorer er der endvidere følgende spørgsmål, som er vigtige at være opmærksom på:

- Hvad er en god indikator? Dette kan vurderes ud fra forhold som videnskabelig validitet, aggregeringsniveau, forståelse, væsentlighed, målbarhed og praktisk mulighed for dataindsamling.
- Hvem skal vælge indikatorerne? Hvis ikke der vælges indikatorer, som der er enighed om repræsenterer relevant information, er der risiko for, at de vil blive ignoreret.
- Hvor mange indikatorer bør vælges i hver kommune?
- Er det muligt altid at anvende de samme indikatorer for henholdsvis overvågning af faktiske tilstande og for vurdering af de sandsynlige konsekvenser i miljøvurderingen?
- Hvor ofte skal der indsamles data?

8. Sammenfatning og anbefalinger

Denne rapport søger at belyse fem forhold, som den enkelte kommune skal overveje og afklare i forbindelse med indpasning af SMV i sit kommuneplanarbejde. Rapporten belyser forskellige måder at gøre arbejdet på - i det væsentlige er det kun i denne sammenfatning, at forfatterne tillader sig at komme med deres anbefalinger til hvordan.

For det første, hvordan samspillet og arbejdsdelingen mellem kommuneplanlægning, SMV og Agenda 21 skal være. Her er to muligheder, som begge allerede praktiseres af en række kommuner. Den ene er, at Agenda 21-arbejdet kører uafhængigt af kommuneplanlægningen. Den anden er, at Agenda 21-arbejdet kører i tæt samspil med kommuneplanlægningen.

Forfatterne af denne rapport anbefaler at vælge at køre et tæt samspil for bl.a. at udnytte nogle af de mulige rationaliseringsgevinster herved. Rationalisering er dog ikke det eneste, der bør tages i betragtning. Af afgørende betydning er den politiske vægt, der ønskes lagt på henholdsvis kommuneplanlægning, SMV og Agenda 21-arbejdet og hvordan dette bl.a. skal afspejle sig i selvstændige publikationer, indsatsen i forhold til borgerne osv.

For det andet, på hvilket indholdsmæssigt grundlag og efter hvilke metoder SMV skal udføres. Her er set på betydningen af valg af former for kommuneplanrevision, betydningen af indholdet af SMV og betydningen af indholdet af Agenda 21-arbejdet. Og der er set på brugen af alternativer og offentlighedens deltagelse.

Hvad angår indholdet af arbejdet, er det klart et politisk valg allerede i planstrategien, hvilken kommuneplanrevision, der skal være den næste. Metoder, proces og organisation af både kommuneplanarbejdet og SMV bør tilrettelægges i overensstemmelse hermed.

Direktivet stiller krav om en miljøvurdering i henhold til et bredt miljøbegreb omfattende eksempelvis påvirkning af menneskers sundhed, materielle goder og landskab. Med dette som udgangspunkt kan man alene vælge en vurdering uden mål (deskriptiv) eller en vurdering med mål (normativ), som udover den deskriptive vurdering ligeledes omfatter en vurdering af påvirkninger i forhold til overordnede kommunale mål. For begge valg gælder, at det allerede brede miljøbegreb i direktivet kan suppleres med yderligere bæredygtighedsfaktorer.

Forfatterne af denne rapport anbefaler at vælge en vurdering med mål, dvs. en normativ vurdering, som direktivet implicit lægger op til. Hvad enten der alene vælges faktorer i henhold til direktivet, eller det vælges at supplere med yderligere bæredygtighedsforhold, er det vigtigt, at det er kommunens politikere, der vælger de mål, som skal være vurderingsgrundlaget for SMV.

Om brugen af alternativer peger rapporten på nogle af de forhold, der kan gøre det rimeligt at belyse alternativer. Det kan bl.a. dreje sig om tilfælde med stor politisk usikkerhed om den bedste løsning, tilfælde med stor offentlig bevågenhed eller tilfælde med omfattende ændringer i arealanvendelse eller lokalisering.

Om offentlighed gennemgår rapporten kort det spektrum af muligheder, kommunerne har for at inddrage offentligheden i arbejdet med kommuneplanlægning og Agenda 21.

For det tredje, hvornår SMV skal foretages, dvs. hvordan processen skal tilrettelægges. Her tegner sig ligeledes to muligheder. Den ene er, at SMV udarbejdes på grundlag af en kommuneplan, der ligger i udkast. Den anden er, at SMV udarbejdes som en integreret del af arbejdet med kommuneplanrevisionen.

Forfatterne af denne rapport anbefaler at udarbejde SMV som en integreret del af arbejdet med kommuneplanlægningen.

For det fjerde, hvem der skal foretage SMV, dvs. hvordan arbejdet skal organiseres. Organiseringen af arbejdet er både betinget af den eksisterende struktur i kommunen, af de opgaver, der skal løses, og af de politiske valg, der i øvrigt træffes. Endvidere må der vælges en organisering af SMV-arbejdet, som tager højde for miljøvurdering i henhold til direktivets brede miljøbegreb, hvori der indgår faktorer, som rækker ud over teknisk forvaltnings traditionelle område. Der kan være betydelige barrierer, men også væsentlige rationaliseringsgevinster knyttet til omstruktureringer. Afgørende er det at udnytte de muligheder ved en eventuel omstrukturering, der er for et bedre forløb af både planprocesser og samspil mellem politikere, forvaltning og borgere. Organiseringen af arbejdet med SMV og kommuneplanlægning kan her være med til at åbne op for dialog og samarbejde.

Forfatterne af denne rapport anbefaler at vælge en organisering af arbejdet, der:

- sikrer det politiske ejerskab,
- sikrer et ophæng i alle de dele af forvaltningen, der er berørt og
- sikrer opbygningen af kompetence i kommunen om SMV i samspil med den nye form for strategisk kommuneplanarbejde og med Agenda 21-arbejdet.

For det femte, hvordan skal opfølgningen ske, dvs. hvorledes holder man styr på, om den efterfølgende udvikling faktisk fører til en mere bæredygtig kommune. Den måde, den del af arbejdet tilrettelægges på, er betinget af nogle af de valg, der i øvrigt træffes med hensyn til integration af SMV i kommuneplanlægningen.

9. Litteratur

Den Europæiske Union *Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet*, Luxembourg 2001.

Gottschalk, Georg og Tonboe, Jens Chr. *Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen, I Introduktion og udenlandske forhold*, SBI-Byplanlægning 22, Statens Byggeforskningsinstitut, København 1974.

Hillerød Kommune *Miljøredegørelse med Grønt regnskab 2001 – baggrund*, Hillerød Kommune, 2001.

Hvidtfeldt, Henrik og Møller-Jensen, Hanne *Strategisk miljøvurdering af kommuneplaner*, By- og Landsplanserien, Nr. 5, Miljø- og Energiministeriet, Forskningscentret for Skov & Landskab, 1999.

Hvidtfeldt, Henrik og Lone Kørnøv, *Strategisk miljøvurdering af kommuneplaner II – om bæredygtige mål i kommuneplanlægningen*, Miljø- og Energiministeriet, Forskningscentret for Skov & Landskab, By- og Landsplanserien, Nr. 12, 2001.

Høyer, Karl G. og Carlo Aall *Miljø- og bærekraftindikatorer. En international kunnskapsoversikt som grunnlag for utvikling av en retningsanalysemodell*, Vestlandforskningen, Sogndal, Norge, 1977.

Kørnøv, Lone, *Strategisk miljøvurdering i en ufuldkommen verden – en analyse af rationalitet i beslutnings- og planlægningsprocesser med Nordjyllands Amt som case*, Aalborg Universitet, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, først udgivet i 2001, 2002.

Kørnøv, Lone og Karsten Bay Christensen, *Planlægning, miljøvurdering og brug af indikatorer*, Byplan nr. 3, oktober 2002, pp. 118-123.

Lykke, Hanne, *Strategisk Miljø Vurdering som styringsredskab, Praktiske erfaringer fra Hvorslev Kommune*, Byplan nr. 3, oktober 2002, pp. 112-117.

Miljø- og Energiministeriet, *Vejledning om planloven*, 1997.

Miljø- og Energiministeriet, *Strategi og kommuneplanlægning. Rapport fra Udvalget om fornyelse i kommuneplanlægningen*, Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, december 1999.

Miljøministeriet, *Strategi og kommuneplanlægning – en vejledning*, Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, februar 2002.

Miljøministeriet, *Strategi for lokal Agenda 21 – en vejledning*, Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, marts 2002.

Smith, Steven P & William R. Sheate, *Sustainability appraisal of English regional plans: incorporating the requirements of the EU Strategic Environmental Assessment Directive* Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 19, Number 4, December 2001, International Association of Impact Assessment, Beech Tree Publishing, UK, 2001.

Thérivel, Riki & Partidário, Maria Rosário, *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan Publications Ltd., London 1996.

Bilag A

Undersøgelse i udvalgte kommuner om fremgangsmåde, organisering og forløb af kommuneplanarbejdet

A.1 Undersøgelsens formål

Formålet med denne undersøgelse er at få et billede af, hvordan kommunerne tilrettelægger og gennemfører deres kommuneplanlægning. Det handler både om fremgangsmåden / processen, organiseringen af arbejdet, og hvordan det faktisk former sig i virkeligheden, dvs. forløbet. Et mål hermed er at kunne vurdere forskelle og ligheder mellem praksis i dag og de krav, der stilles i henhold til EU-direktivet vedrørende en systematisk og dokumenteret miljøvurdering. Herved søges tilvejebragt et grundlag for at komme med forslag til, hvordan strategisk miljøvurdering (SMV) af kommuneplanlægningen kan indbygges og gennemføres. Hvad er det for en virkelighed, som det nye redskab, SMV, skal bruges i?

Spørgsmålet er bl.a., om der er store forskelle på den måde, kommunerne organiserer kommuneplanarbejdet. Og hvis der er forskelle, er der så en sammenhæng mellem kommunens størrelse, og måden kommuneplanarbejdet organiseres på?

Ønsket har været at få et billede af, hvad der er typisk for kommuner af forskellig størrelse og beliggenhed.

Der foreligger kun et begrænset antal undersøgelser, som behandler organiseringen og gennemførelsen af kommuneplanlægningen i danske kommuner. Nogle af de seneste oplysninger er tilvejebragt i forbindelse med det arbejde i Udvalget om fornyelse i kommuneplanlægningen [Miljø- og Energiministeriet 1999], der blev afsluttet med en række forslag, og som efterfølgende bl.a. blev udmøntet i en række ændringer i planloven. På baggrund af to seminarer med udvalgte kommuner, en rundbordssamtale med udvalgte eksperter og en midtvejskonference, peger udvalget på, *at* der er knappe ressourcer i kommunerne, hvilket søges imødekommet ved ledelsesmæssige og organisatoriske forandringer, *at* borgerinddragelsen skifter karakter, hvilket blandt andet viser sig ved mindre autoritetstro borgere og mere skarp mediedækning, som afstedkommer yderligere dialog med borgere, *at* den enkeltes retssikkerhed står i centrum i stedet for fællesskabets interesser, *at* økonomisk vækst nødvendiggør brug af kommuneplanlægningen til at styre væksten, herunder byvækst, *at* konkurrence og samarbejde på tværs af kommuner og byer øges, og *at* der ses mindst tre typer af kommuneplaner - den fysisk orienterede, den handlingsorienterede og den koordinerende kommuneplan. Udvalget sammenfatter endvidere omkring status på kommuneplanlægningen i dag, at der ses en stor variation i kommuneplanpraksis.

A.2 Undersøgelsen og dens forløb

For at kunne vurdere den i denne sammenhæng foretagne undersøgelses anvendelse, er det nødvendigt at kende til de overvejelser og valg, der er gjort ved undersøgelsens tilrettelæggelse, undersøgelsens forløb og de begrænsninger og fejl, der eventuelt knytter sig til undersøgelsen. Dette kendskab er søgt tilvejebragt i det følgende.

A.2.1 Undersøgelsens valg

Valg af metode

Som undersøgelsesmetode er valgt en spørgeskemaundersøgelse, gennemført i et begrænset antal kommuner og omfattende en enkelt person i hver kommune.

Til rådighed for undersøgelsen har der været begrænset arbejdstid og begrænsede økonomiske ressourcer. En spørgeskemaundersøgelse blev vurderet at være mindre ressourcekrævende end en telefoninterviewundersøgelse eller en kvalitativ interviewundersøgelse. Dertil kommer, at en spørgeskema på det tidspunkt, der passer dem bedst og eventuelt i flere omgange.

Det blev valgt at gennemføre undersøgelsen via Internettet ud fra den antagelse, at alle kommuner og ansatte i kommunernes administrationen efterhånden har adgang hertil. Ligeledes kunne spares indtastning af svarene fra spørgeskemaerne. Og bearbejdningen af svarene kunne ske direkte ud fra de returnerede skemaer.

Valg af kommuner

Under hensyn til, at ønsket var at få belyst, hvad der er *typisk* for kommuner med forskellige karakteristika, blev det skønnet, at det ikke var nødvendigt at spørge samtlige kommuner, men at et systematisk udvalg ville være fyldestgørende.

Det var en antagelse, at kommunestørrelsen kunne være et forhold af betydning for kommuneplanarbejdets tilrettelæggelse og gennemførelse. Alle kommuner blev derfor grupperet efter størrelse og et antal kommuner udvalgt fra hver gruppe. Ved udvælgelsen blev det søgt sikret, at der var en rimelig geografisk fordeling mellem de enkelte amter.

Herefter blev de 4 største kommuner med mere end 100.000 indbyggere og halvdelen af de 12 kommuner med 50.000-100.000 indbyggere medtaget. Endvidere blev omkring en fjerdedel af de 21 kommuner med 30.000-50.000 indbyggere, omkring en fjerdedel af de 20 kommuner med 20.000-30.000 indbyggere og omkring en fjerdedel af de 83 kommuner med 10.000-20.000 indbyggere medtaget. Endelig blev knap en sjettedel af kommuner med under 10.000 indbyggere medtaget. Samtidig blev der tilstræbt en nogenlunde jævn fordeling af indbyggertallet i det valgte interval for de medtagne kommuner. Alt i alt blev der udvalgt 61 kommuner til undersøgelsen. En oversigt over de udvalgte kommuner findes nedenfor.

Oversigt over udvalgte kommuner

Følgende kommuner fik en henvendelse om at besvare undersøgelsens spørgeskema:

Kommuner med mere end 50.000 indbyggere:

København	491.082	indbyggere
Århus	283.673	”
Odense	183.584	”
Aalborg	160.937	”
Esbjerg	83.036	”
Gladsaxe	61.783	”
Helsingør	58.645	”
Horsens	56.595	”
Herning	57.865	”
Roskilde	52.202	”

Kommuner med 30 - 50.000 indbyggere:

Svendborg	43.003	indbyggere
Viborg	41.880	”
Tårnby	39.304	”
Hillerød	36.065	”
Frederikshavn	34.900	”
Sønderborg	30.037	”

Kommuner med 20 - 30.000 indbyggere:

Albertslund	29.315	indbyggere
Skive	27.914	”
Nykøbing Falster	25.241	”
Glostrup	20.102	”
Korsør	20.048	”

Kommuner med 10 - 20.000 indbyggere:

Struer	19.122	indbyggere
Grenaa	18.930	”
Ribe	18.191	”
Faaborg	17.419	”
Nakskov	15.482	”
Rønne	15.148	”
Sorø	14.668	”
Gundsø	14.300	”
Nordborg	14.272	”
Ølstykke	14.246	”
Give	14.004	”
Bjerringbro	13.837	”
Dragsholm	13.490	”
Bramming	13.426	”
Tønder	12.795	”
Fakse	12.289	”
Vallensbæk	11.949	”
Søndersø	11.049	”
Pandrup	10.721	”
Ry	10.565	”

Kommuner med mindre end 10.000 indbyggere:

Sejlfjord	9.105	indbyggere
Brande	8.866	”
Billund	8.636	”
Purhus	8.581	”
Fjerritslev	8.472	”
Lejre	8.352	”
Slangerup	8.251	”
Mariager	8.168	”
Suså	8.002	”
Allinge-Gudhjem	7.670	”
Nørre Snede	7.301	”
Hvorslev	6.715	”
Gudme	6.199	”
Jelling	5.617	”
Hvidebæk	5.513	”
Nørager	5.481	”
Ullerslev	4.893	”
Samsø	4.318	”
Bredebro	3.827	”
Thyholm	3.742	”

I alt 56 af de adspurgte kommuner har besvaret spørgeskemaet. 5 kommuner: Hvidebæk, København, Ry, Slangerup og Thyholm har ikke besvaret spørgeskemaet.

Valg af svarperson

Til svarperson blev udvalgt den person i den pågældende kommune, der er direkte ansvarlig for kommuneplanarbejdet.

A.2.2 Spørgeskemaundersøgelsens forløb

Først telefonisk henvendelse

Første trin i undersøgelsen var en telefonisk henvendelse til de udvalgte 61 svarpersoner. Formålet hermed var dels at orientere om undersøgelsen, dens formål og indhold, dels at få svarpersonernes tilsagn om at ville svare. Samtidig bad vi om at få tilsendt en organisationsplan for kommunen, en tidsplan for kommuneplanarbejdet og den seneste kommuneplanrevision. Endelig bad vi om svarpersonens adresse på Internettet.

Spørgeskema på Internettet

Andet trin i undersøgelsen var fremsendelse via Internettet af et brev med tak for tilsagnet og med oplysning om bl.a. den adresse på Internettet, hvor undersøgelsens spørgeskema findes. Brevet med adressen på spørgeskemaet blev sendt i dagene 21. september - 12. oktober 2001.

Besvarelse af spørgeskemaet

De første svar kom retur 24. september. Ved udsendelse af en 1. rykker den 30. oktober manglede 19 skemaer, og der var således kommet 42 skemaer retur. Med henblik på et værkstedsarrangement den 15. november blev der foretaget en foreløbig bearbejdning af de da besvarede og indkomne 50 skemaer om formiddagen den 8. november. 2 kommuner meddelte, at de ikke

var i stand til at svare på spørgeskemaet på grund af skift af personale. Ved udsendelse af en 2. rykker den 27. november manglede 6 skemaer. Til denne endelige bearbejdning er indkommet endnu 3 skemaer, og bearbejdningen er således baseret på i alt 56 skemaer svarende til en svarprocent på 92.

Bearbejdning af spørgeskemaer

Ved alle de spørgsmål i spørgeskemaet, hvor det er muligt umiddelbart at optælle antal besvarelser af de forskellige svarmuligheder, er dette på forhånd tilrettelagt, så det kan ske successivt, efterhånden som de besvarede skemaer foreligger via Internettet.

A.3 Undersøgelsens resultater

I det følgende er gengivet undersøgelsens vigtigste resultater. Det drejer sig om 5 hovedspørgsmål: Er det hele eller dele af kommuneplanen, der revideres, og arbejdes der med alternativer? Hvordan inddrages offentligheden? Hvilke miljøsyn medtages i kommuneplanarbejdet, og i givet fald hvordan beskrives de? Hvordan er kommuneplanarbejdet organiseret? Og endelig, hvor megen arbejdskraft bruges der på kommuneplanarbejdet?

A.3.1 Hvordan revideres kommuneplanen

Fuld revision eller tema- eller områderevision?

Det var langt de fleste (4/5) af de adspurgte kommuner, der foretog revision af den samlede kommuneplan ved den seneste eller den igangværende proces.

Fuld revision	45 kommuner
Område/Tema-revision	14 kommuner
Genvedtagelse	3 kommuner
Strategi for kommunens udvikling og planlægning	14 kommuner

Antal kommuner, der ved den seneste kommuneplanrevision gennemførte hhv. fuld og delvis revision, eller som vedtog den eksisterende kommuneplan igen, samt antal kommuner, som udarbejdede strategi for kommunens udvikling og planlægning som indledning til kommuneplanrevisionen.

Alternativer eller ej?

Hovedparten (4/5) af de adspurgte kommuner arbejdede ikke med alternativer ved den seneste eller igangværende kommuneplanrevision.

Opstilling og vurdering af et eller flere planalternativer

Arbejder med alternativer:	11 kommuner
Arbejder ikke med alternativer:	44 kommuner

Antal kommuner, der arbejdede med alternativer, henholdsvis uden, ved seneste kommuneplanrevision.

De 11 kommuner (1/5 af dem der svarede) arbejdede med alternativer inden for følgende områder:

- Gammel og ny strategi for placering af nye boligbebyggelser/-områder
- Turisme eller erhvervsudvikling i centrum for kommunens udvikling?

- Forskellige udviklingsmodeller for Struer Havn
- Byvækst, byomdannelse og byfortætning
- Udvikling af Odense Havn, udvikling af Odense som uddannelsesby og placering af servicefunktioner
- To forslag for Hillerøds stationsområder
- Alternativer for et mindre boligområde
- Bolig- og erhvervsfortætning, anvendelse af stationsnært centralområde
- Alternative udbygningsretninger for byvæksten
- Havneudvikling eller byudvikling på ledigt blevne statsarealer
- Alternative løsningsmuligheder for flere rammeområder

A.3.2 Hvornår og hvordan inddrages offentligheden?

De mest anvendte former for inddragelse af offentligheden i kommuneplanlægningen viste sig at være medier som informationsavis, folder, nærradio, lokal-TV eller Internet samt borgermøder, som anvendtes i hovedparten af kommunerne i såvel 1. som 2. offentlighedsfase. Endvidere anvendtes grupper - med deltagelse af især interesseorganisationer - i ca. 1/4 af kommunerne. Det ses, at offentligheden blev inddraget i højere grad i forbindelse med 1. offentlighedsfase end ved den 2. fase.

Hvornår inddrages offentligheden? - i første eller/og anden offentlighedsfase

Hvornår og hvordan blev offentligheden inddraget ved den seneste revision?		
	1. offentlighedsfase	2. offentlighedsfase
Medier	41	39
Borgermøder	40	40
Grupper		
- <i>Idégruppe til strategifase</i>	10	2
- <i>Borgerpaneler</i>	5	2
- <i>Interesseorganisationer</i>	14	12
- <i>Politiske organisationer</i>	9	6
Workshops	5	3
Rundspørge til organisationer m.fl.	8	4
Spørgeskema-undersøgelse	2	0
Andet	6	4

Antal kommuner med forskellige fremgangsmåder ved offentlighedens inddragelse.

Specifikation af de anvendte medier ved offentlighedens inddragelse

De mest anvendte medier ved offentlighedsinddragelsen var informationsavis, dernæst nærradio og Internet.

Hvilke medier blev anvendt i forbindelse med offentlighedens inddragelse ved den seneste revision?

Informationsavis	26
Husstandsomdelt	26
På biblioteket/rådhus m.v.	24
Til rekvirering	16
Folder	12
Husstandsomdelt	7
På biblioteket/rådhus m.v.	18
Til rekvirering	17
Nærradio	18
Lokal TV	7
Internet	21

Antal kommuner, der benyttede forskellige medier ved offentlighedens inddragelse i kommuneplanlægningen.

A.3.3 Sammenhæng mellem kommuneplanlægning og Agenda 21-arbejdet

I 2/3 af kommunerne er der personsammenfald mellem de folk, der skriver til Agenda 21 dokumenter, og de, som skriver til kommuneplanrevisionen. Endvidere skrives Agenda 21 dokumenter og udkast til kommuneplan sideløbende i næsten 2/3 af kommunerne.

Hvordan vil du beskrive sammenhængen mellem kommuneplanlægning og genda 21-arbejdet?

Det er forskellige folk, der skriver til Agenda 21 dokumenter, og som skriver til kommuneplanrevisionen.	17
Der er personsammenfald mellem folk, der skriver til Agenda 21 dokumenter, og som skriver til kommuneplanrevisionen.	34
Agenda 21 dokumenter og udkast til kommuneplan skrives sideløbende.	31
Agenda 21 dokumenter og udkast til kommuneplan skrives uafhængigt af hinanden.	18

Sammenhæng mellem kommuneplanlægning og Agenda 21 arbejdet.

Kommunestørrelsens betydning

Antal indbyggere	<10.000	10 - 19.999	20- 29.999	30- 49.999	50- 99.999	>99.999
Intet personsammenfald	18 %	53 %	40 %	33 %	0 %	0 %
Personssammenfald	65 %	47 %	60 %	33 %	100 %	100 %
Ikke besvaret	18 %	0 %	0 %	33 %	0 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

- I de helt små kommuner (<10.000 indbyggere) er der overvejende personsammenfald mellem folk, der skriver til Agenda 21 dokumenter, og som skriver til kommuneplanrevisionen.
- I de mellemstore kommuner (20- 29.999 indbyggere) er der ligeledes overvejende personsammenfald.
- I de store kommuner, dvs. kommuner med over 50.000 indbyggere, er der 100 % personsammenfald.

Antal indbyggere	<10.000	10 - 19.999	20- 29.999	30- 49.999	50- 99.999	>99.999
Skrives sideløbende	59 %	47 %	80 %	67 %	33 %	67 %
Skrives uafhængigt	24 %	47 %	29 %	17 %	33 %	33 %
Ikke besvaret	18 %	5 %	0 %	17 %	33 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

- Agenda 21 dokumenter og udkast til kommuneplan skrives overvejende sideløbende - især i kommuner med 20-29.999 indbyggere.

A.3.4 Inddrages miljøhensyn i kommuneplanarbejdet, og hvordan beskrives de

Inddrages miljøhensyn i kommunens planlægning?

I 47 af de 56 kommuner, der besvarede dette spørgsmål, blev der ved sidste kommuneplanrevision taget miljøhensyn. Kun 6 kommuner angiver, at miljøhensyn ikke indgår i planlægningen.

Der blev taget miljøhensyn:	47 kommuner
Der blev ikke taget miljøhensyn:	6 kommuner
Ubesvaret (?)	3 kommuner

Antal kommuner, hvor der indgår miljøhensyn i planlægningen

Kommunestørrelsens betydning

Antal indbyggere	<10.000	10 - 19.999	20- 29.999	30- 49.999	50- 99.999	>99.999
Der blev taget miljøhensyn	82 %	79 %	100 %	83 %	83 %	100 %
Der blev ikke taget miljøhensyn	18 %	5 %	0 %	17 %	17 %	0 %
Ikke besvaret	0 %	16 %	0 %	0 %	0 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

- Alene kommuner med 20-29.999 indbyggere og med mere end 99.999 indbyggere tog alle miljøhensyn ved seneste kommuneplanrevision.

Hvordan er miljøhensynene beskrevet?

I langt de fleste tilfælde er de indgåede miljøhensyn beskrevet i selve kommuneplanen. I en del kommuner (omkring 1/3) er miljøhensynene behandlet i en særlig miljøhandlingsplan - i enkelte tilfælde både i kommuneplanen og i en miljøhandlingsplan. Kun i 3 tilfælde er miljøhensynene ikke dokumenteret.

- Beskrevet i kommuneplan:	45 kommuner
- Beskrevet i miljøhandlingsplan:	20 kommuner
- Beskrevet i Agenda 21-dokument:	9 kommuner
- Beskrevet i selvstændigt dokument:	2 kommuner
- Beskrevet i interne noter:	3 kommuner
- Ikke dokumenteret:	3 kommuner

Antal kommuner med miljøhensynene beskrevet på forskellig måde.

Kommunestørrelsens betydning

Antal indbyggere	<10.000	10 - 19.999	20- 29.999	30- 49.999	50- 99.999	>99.999
Beskrevet i kommuneplandokument	65 %	84 %	100 %	83 %	83 %	100 %
Beskrevet i miljøhandlingsplan	24 %	42 %	60 %	33 %	50 %	0 %
Beskrevet i Agenda 21 dokument	24 %	5 %	60 %	17 %	0 %	0 %
Beskrevet i selvstændigt dokument	0 %	0 %	20 %	17 %	0 %	0 %
Beskrevet i interne noter	12 %	5 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Ikke dokumenteret	12 %	5 %	0 %	0 %	0 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

- Generelt er kommuneplandokumentet det dokument, som oftest anvendes til beskrivelse af miljømæssige hensyn i samtlige kommunestørrelser.
- I de små kommuner (<20.000 indbyggere) ses den bredeste anvendelse af forskellige dokumenter til beskrivelse af miljøhensyn. Endvidere er de små kommuner de eneste, som enten har beskrevet hensynene i interne noter, eller som slet ingen dokumentation har.
- De mellemstore kommuner (20 - 29.999 indbyggere) har en høj andel af kommuner, som beskriver miljøkonsekvenserne i flere dokumenter end blot kommuneplanen. Herunder 60 % for miljøhandlingsplan og 60 % for Agenda 21 dokumenter. For de mellemstore kommuner med 30-49.999 indbyggere er der intet særkende.
- For de store kommuner (>50.000 indbyggere) er der primært tale om beskrivelse af miljøhensyn i kommuneplandokumentet, og der er ingen beskrivelse i Agenda 21 dokumenter eller i selvstændige dokumenter.

Hvilke miljø/ bæredygtighedsparametre medtages og hvordan?

Vurdering af bæredygtighedshensyn foregik hovedsageligt kvalitativt. Den højeste grad af kvantificering ses i forbindelse med vurdering af støj. Med hensyn til, hvilke parametre der medtages, blev støj, vandmiljø, grundvand, spildevand, affald, bymønster, erhvervsliv, indkøbsmuligheder samt bomuligheder medtaget i de fleste kommuner, mens luftforurening, biologisk mangfoldighed, jordforurening, ressourceforbrug, uddannelse, arbejde og offentlighedens deltagelse samt social tryghed og sundhed kun var medtaget i ca. halvdelen eller færre af kommunerne. Der ses dog generelt en bred vifte af hensyn, der medtages i kommuneplanlægningen.

Hvilke Miljø/bæredygtighedsparametre indgik - og hvordan?

Parametre	Kvalitativt	Kvantitativt	Pers. skøn
Støj	24	25	5
Luftforurening	11	10	6
Biologisk mangfoldighed	18	3	5
Vandmiljø	29	13	4
Grundvand	30	14	3
Spildevand	28	14	3
Forebygge og oprydde jordforur.	14	5	4
Affald	27	17	3
Bymønster	24	15	5
Ressourceforbrug	12	7	7
Erhvervsliv	25	15	8
Indkøbsmuligheder	21	17	4
Bomuligheder	26	18	4
Uddannelse	17	9	4
Arbejde	13	6	6
Kultur- og fritidsliv	23	13	3
Offentlighedens deltagelse	16	6	4
Social tryghed og sundhed	19	7	5
Andet	3	4	1

Forskellige bæredygtighedsparametre og antal kommuner, hvor de indgik i kommuneplanarbejdet.

Kommunestørrelsens betydning

- I de små kommuner (<19.999 indbyggere) indgår flere parametre i kommuneplanarbejdet, end tilfældet er for de mellemstore og store kommuner.
- I de mellemstore kommuner indgår der flere parametre i kommuner med 20-29.999 indbyggere end i kommuner med 30-49.999 indbyggere.
- I de store kommuner (især >99.999 indbyggere) indgår færrest antal parametre - dog ses, at de traditionelle miljøhensyn (støj, luft, vandmiljø osv.) her er medtaget i flere end i de øvrige kommunestørrelser.

A.3.5 Organisering af kommuneplanarbejdet i kommunen

Den organisatoriske placering af kommuneplanarbejdet i kommunerne var i ca. 2/3 af kommunerne i teknisk forvaltning, mens de øvrige var placeret i ledelsessekretariatet, som omfatter borgmesterkontor, økonomisk forvaltning m.v.

Organisatorisk placering

Teknisk forvaltning	37 kommuner
Ledelsessekretariatet	19 kommuner

Den organisatoriske placering af kommuneplanarbejdet

Hvem skriver?

I 30 kommuner blev udkast til tekst til kommuneplanen skrevet i flere afdelinger, mens det i 25 kommuner alene blev skrevet af en enkelt afdeling. Ud af de 25 kommuner blev teksten skrevet af en enkelt person i afdelingen.

Hvem skriver udkast til tekst til kommuneplanen?

- Enkelt afdeling:	26 kommuner
- Flere afdelinger:	31 kommuner
- Enkelt person:	14 kommuner

Antal kommuner med en person eller en afdeling, der skriver tekst til kommuneplanen og antal kommuner, hvor flere afdelinger er involveret.

Hvem kommenterer og supplerer?

I hovedparten af kommunerne havde centralforvaltning eller teknisk sektor den ledende rolle i forbindelse med kommentering og supplerende af udkast til tekst til kommuneplanen. I 2/3 af kommunerne var social- og sundhedssektorens, undervisningssektorens og den kulturelle sektors rolle begrænset. Med hensyn til de politiske udvalg var disse aktive i ca. 1/2 af kommunerne.

Hvem kommenterer og supplerer udkast til tekst til kommuneplan?

- Centralforvaltning eller teknisk sektor:	Ledende rolle hovedparten
- Social- og sundhedssektor:	1/3 aktiv, 2/3 begrænset
- Undervisningssektor:	1/3 aktiv, 2/3 begrænset
- Den kulturelle sektor:	1/3 aktiv, 2/3 begrænset
- Politisk udvalg:	1/2 aktivt, 1/3 begrænset

Kommentering og supplerende af tekst til kommuneplan.

33 kommuner angav i undersøgelsen, at det er ønskeligt med større deltagelse af andre dele af kommunen.

Kommunestørrelsens betydning

Antal indbyggere	<10.000	10 - 19.999	20- 29.999	30- 49.999	50- 99.999	>99.999
Større deltagelse ønskes	65 %	63 %	80 %	83 %	50 %	100 %
Større deltagelse ønskes ikke	35 %	37 %	20 %	0 %	50 %	0 %
Ikke besvaret	0 %	0 %	0 %	16,67 %	0 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

- Generelt ønske om øget deltagelse fra andre dele af kommunens organisation - især i de helt store (>99.999 indbyggere) og i de mellemstore kommuner (20-49.999 indbyggere).

Barrierer for udvidet tværfagligt samarbejde internt i kommunen
 De væsentligste barrierer for tværfagligt samarbejde blev påpeget at være dels mangel på tid og dels manglende forståelse hos andre faggrupper og afdelinger.

Barrierer for tværfagligt samarbejde internt i kommunen

Mangel på tid	36 svar
Manglende forståelse hos andre faggrupper/afdelinger	27 svar
Kommunikationsproblemer over faggrænserne	14 svar
Tværfaglighed giver ringe karrieremæssig fordel	1 svar
Andet	11 svar

Barrierer for tværfagligt samarbejde.

Hvem tager stilling til uoverensstemmelser og afvejning?

Af de 56 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, markerer de 22 at det er kommunalbestyrelsen / byrådet eller / og et politisk udvalg, der har taget stilling til eventuelle uoverensstemmelser og afvejningen heraf. Det vil sige, at hvor der har været uoverensstemmelser, er det i omkring 2/3 af kommunerne politikerne, der har taget stilling hertil.

12 kommuner af de 56 markerer, at det alene er en arbejdsgruppe, en afdeling eller en enkeltperson i forvaltningen, der har taget stilling til eventuelle uoverensstemmelser. Det vil sige, at hvor der har været uoverensstemmelser, er det i omkring 1/3 af kommunerne alene i forvaltningen, der er taget stilling hertil.

15 kommuner af de 56 markerer, at der ingen uoverensstemmelser har været ved den seneste kommuneplanrevision.

Endelig har 7 kommuner af de 56 ikke besvaret dette spørgsmål.

Hvem tog stilling til eventuelle uoverensstemmelse og afvejning ved seneste revision?

Politisk stillingtagen (kommunalbestyrelse, politisk udvalg)	22 kommuner
Alene stillingtagen i forvaltningen (arbejdsgruppe, afdeling, person)	12 kommuner
Ingen uoverensstemmelser	15 kommuner
Ikke besvaret dette spørgsmål	7 kommuner
I alt	56 kommuner

Stillingtagen til uoverensstemmelse og afvejning.

A.3.6 Ressourcer til kommuneplanarbejdet

I 4/5 af kommunerne var det kun én person, der arbejdede med kommuneplanlægning. Kun i de større og største kommuner var der 2 personer eller flere, der arbejdede med kommuneplanlægningen.

Hvor mange fuldtidsstillinger optages af kommuneplanlægning?

< 1	32
1	12
2 - 4	7
> 4	4

Antal fuldtidsstillinger til kommuneplanlægning.

Kommunestørrelsens betydning

Antal indbyggere	<10.000	10 - 19.999	20- 29.999	30- 49.999	50- 99.999	>99.999
<1 fuldtidsstilling	82 %	68 %	60 %	33 %	0 %	0 %
1 fuldtidsstilling	18 %	21 %	20 %	50 %	17 %	0 %
2-4 fuldtidsstillinger	0 %	11 %	20 %	0 %	67 %	0 %
> fuldtidsstillinger	0 %	0 %	0 %	17 %	0 %	100 %
Ikke besvaret	0 %	0 %	0 %	0 %	17 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

- I 82 % af de små kommuner med <10.000 indbyggere optages mindre end 1 fuldtidsstilling til kommuneplanlægning. I 68 % af de øvrige små kommuner (10-19.999 indbyggere) optages ligeledes mindre end 1 fuldtidsstilling til kommuneplanlægning.
- I de mellemstore kommuner med 20-29.999 indbyggere optages <1 fuldtidsstilling i 60 % af kommunerne.

Hvor stor en del af din tid arbejder du med kommuneplanlægning?

0 - 10 %	19
10 - 30 %	20
30 - 50 %	9
50 - 70 %	4
Mere end 70 %	4

Andel af arbejdstid anvendt på kommuneplanlægning.

Kommunestørrelsens betydning

Antal indbyggere	<10.000	10 - 19.999	20- 29.999	30- 49.999	50- 99.999	>99.999
0-10 % af tid brugt på kommuneplanlægning	47 %	42 %	0 %	50 %	0 %	0 %
10-30 % af tid brugt på kommuneplanlægning	47 %	32 %	40 %	17 %	50 %	0 %
30-50 % af tid brugt på kommuneplanlægning	0 %	21 %	20 %	17 %	17 %	67 %
50-70 % af tid brugt på kommuneplanlægning	6 %	5 %	20 %	0 %	17 %	0 %
>70 % af tid brugt på kommuneplanlægning	0 %	0 %	20 %	17 %	17 %	33 %
Ikke besvaret	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

- I de små kommuner brugte den ene person med kommuneplanlægning i næsten halvdelen af kommunerne under 10 % af sin arbejdstid hertil, og den anden halvdel brugte kun 10-30 % af sin tid på kommuneplanlægningen.
- I de øvrige kommunestørrelser blev der brugt mere tid på kommuneplanlægningen, jo større kommunen er. Dette gælder dog ikke kommunerne med 30-49.999 indbyggere, hvor halvdelen brugte mindre end 10 % af arbejdstiden hertil.

Anvendelse af konsulenter

Antal indbyggere	<10.000	10 - 19.999	20- 29.999	30- 49.999	50- 99.999	>99.999
Anvender konsulenter ved kommuneplanrevision	33 %	39 %	25 %	67 %	17 %	50 %
Anvender ikke konsulenter ved kommuneplanrevision	67 %	61 %	75 %	33 %	83 %	50 %

Der er her medtaget konsulenttjenester til selve udarbejdelsen af kommuneplan og kommuneplanstrategi - konsulenttjeneste til layout er ikke medtaget.

- I de små kommuner (<19.999 indbyggere) anvendes kun konsulenter i ca. 1/3 af kommunerne ved kommuneplanrevision.
- I de mellemstore kommuner anvendes primært konsulenter i kommunerne med 30-49.999 indbyggere.
I de små kommuner med <10.000 indbyggere og med 10-19.999 indbyggere blev der ved seneste kommuneplanrevision anvendt i gennemsnit ca. 250.000 kroner.

A.4 Sammenfatning af spørgeundersøgelsen

Sammenfattende viser undersøgelsen følgende omkring kommuneplanlægningen i de 56 kommuner, der har svaret på spørgeskemaet:

- *at* der i hovedparten af kommunerne foretages fuld revision af kommuneplanen.
- *at* der i hovedparten af kommunerne ikke arbejdes med alternativer.
- *at* Agenda 21-dokumenter og kommuneplanen skrives sideløbende og af de samme folk i 2/3 af kommunerne.
- *at* offentligheden i høj grad inddrages, og at denne inddragelse primært finder sted ved borgermøder og gennem anvendelse af medier som avis, radio og Internet.
- *at* der tages miljøhensyn i de fleste kommuner, og at disse miljøhensyn primært beskrives i kommuneplanen.
- *at* der generelt medtages en bred vifte af miljøhensyn/bæredygtighedsparametre - dog med hovedvægt på traditionelle miljøforhold.
- *at* de medtagne miljøhensyn primært vurderes kvalitativt.
- *at* kommuneplanarbejdet i 2/3 af kommunerne er placeret i teknisk sektor, mens social- og sundhedssektoren, undervisningssektoren og den kulturelle sektor deltager begrænset.
- *at* mangel på tid og mangel på forståelse er de væsentligste barrierer for tværfagligt samarbejde - som i 3/5 af kommunerne ønskes øget.
- *at* der i hovedparten af kommunerne anvendes begrænsede ressourcer til kommuneplanarbejdet - samtidig med at der overvejende ikke anvendes mange ressourcer på konsulentbistand.

Inddragelse af miljøhensyn og beskrivelse af disse i plandokumenter er ikke nyt for kommuneplanarbejdet. Dog peger undersøgelsen på områder, hvor den kommende implementering af SMV vil nødvendiggøre en udbygning og opstramning i forhold til praksis i dag.

For det første drejer det sig om opstilling og vurdering af alternativer - som minimum 0-alternativet. Undersøgelsen viser, at erfaringen hermed er meget begrænset.

For det andet skal kommuneplanarbejdet medtage en bredere vifte af miljøhensyn i en systematisk konsekvensvurdering, end hvad der medtages i dag. Herunder parametrene mennesker og menneskers sundhed, som rækker ud over de traditionelle forhold, som medtages i kommuneplanarbejdet.

For det tredje viser undersøgelsen, at kravet om dokumentation i henhold til direktivet nødvendiggør ændring af praksis i dag, hvor f.eks. flere kommuner slet ikke har en offentliggjort beskrivelse af miljøhensyn.

For det fjerde lægger direktivet op til øget samarbejde på tværs af sektorer, idet det nu skal vurderes, hvilke konsekvenser kommuneplanen vil kunne have for mennesker og for menneskers sundhed. Dermed bliver organisering af arbejdet med SMV et forhold, der skal afklares i hver enkelte kommune.

En vigtig præmis for implementering af SMV er selvfølgelig ressourcetsituationen i forbindelse med kommuneplanarbejdet. Undersøgelsen viser, at i langt de fleste kommuner (4/5 af samtlige undersøgte) var det kun én person, der arbejdede med kommuneplanlægning. Kun i de større og største kommuner var der 2 eller flere, der arbejdede med kommuneplanlægning. Det viste sig yderligere, at der i de fleste (små) kommuner (2/5 af samtlige undersøgte) anvendtes under 10 % af den samlede arbejdstid hertil. Den anden halvdel (2/5) brugte kun 10 - 30 % af sin tid på kommuneplanlægningen. Dette er vigtigt at have in mente, når en praktisk implementering af direktivets krav afklares.

Et vigtigt spørgsmål er, hvorvidt undersøgelsen viser forskelle afhængig af kommunernes størrelse og beliggenhed. Med hensyn til *størrelse* er de væsentligste observationer i undersøgelsen:

- at hvorvidt kommuneplanen og Agenda 21-dokumenter udarbejdes sideløbende og af de samme folk eller ej er uafhængigt af kommunens størrelse.
- at de små kommuner medtager de fleste forskellige miljøhensyn, mens de store kommuners integration af miljøhensyn er koncentreret om de traditionelle miljøparametre.
- at de større kommuner har den største grad af kvantificering af de mere traditionelle miljøforhold, mens de små kommuner i højere grad end de større kvantificerer de sociale forhold såsom uddannelse, bomuligheder og arbejde.
- at de små kommuner beskriver miljøhensynene i flere forskellige dokumenter, såsom kommuneplanen, Agenda 21 dokumenter, miljøhandlingsplan og i selvstændige dokumenter, mens de store kommuner stort set alene beskriver hensynene i kommuneplanen.
- at de små kommuner er svagest i forhold til at dokumentere og offentliggøre vurdering af miljømæssige konsekvenser.

- *at* jo større kommunen er des mere deltagelse fra centralforvaltningens side, mens politisk udvalg deltager mere i de mellemstore og små kommuner. Ellers ses ingen forskel på deltagelsen fra øvrige forvaltninger i forhold til kommuneplanstørrelse.
- *at* stillingtagen til uoverensstemmelser primært foretages af politisk udvalg og ude i organisationen for kommuner med 20.-29.999 indbyggere, af den kommuneplanansvarlige for kommuner med 50.-99.999 indbyggere og af ansvarlig arbejdsgruppe og kommunalbestyrelse/byråd for de helt store kommuner. For de små kommuner er det bemærkelsesværdigt, at halvdelen svarer, at der ikke er uoverensstemmelser. Dette kan tages som et udtryk for, at stillingtagen til eventuelle uoverensstemmelser sker løbende.
- *at* den kommuneplanansvarlige primært er placeret i teknisk forvaltning, mens det for de store kommuner er centralforvaltningen.
- *at* de små kommuner anvender få ressourcer på kommuneplanarbejdet og
- *at* der med hensyn til den geografiske beliggenhed ikke er forskelle mellem kommunerne.

Bilag B

Værkstedsdag om strategisk miljøvurdering af kommuneplaner

B.1 Om værkstedsdagens baggrund og formål

Baggrunden for værkstedsdagen var, at EU-Kommissionen netop havde vedtaget et direktiv om strategisk miljøvurdering, og at direktivet indebærer et krav om indbygning af SMV i dansk lovgivning og dermed en udmøntning i praksis i alle kommuner.

Formålet med værkstedsdagen var herudfra, og på baggrund af det arbejde som FSL var i gang med, at drøfte med et udvalg af de kommuner, der skal arbejde med SMV i praksis, hvordan arbejdet kan gribes an. Et formål med værkstedsarrangementet var således bl.a. at drøfte, hvad der hidtil er gjort, og hvordan direktivets krav kan indbygges i dagens kommuneplanlægning.

Intentionen var, at værkstedsdagen skulle omfatte både mere teoretiske og praktiske diskussioner. Værkstedsdagen skulle betragtes som en del af det samlede forskningsprojekts forløb. På basis af det foreløbige og teoretisk baserede arbejde - som i dette tilfælde var udmøntet i en publikation - var intentionen således at få drøftet med praktikerne, om resultaterne også var holdbare i den virkelige verden, og hvordan de i givet fald skulle implementeres.

For værkstedsdagens deltagere var det en mulighed for at få kendskab til resultaterne af det arbejde, der var gennemført og at få drøftet dette med ligesindede. For forskningsprojektet var intentionen at få holdt resultaterne og overvejelserne op mod den virkelighed, som de skulle anvendes i, og at få vurderet alternative måder at gennemføre tingene på.

B.2 Om værkstedsdagen og dens forløb

Programmet blev gennemført som et etdags-arrangement med 35 deltagere, hvoraf de 26 var fra 16 forskellige kommuner. Program og deltagerliste findes nedenfor. De kommunale deltagere repræsenterede både store, mellemstore og små kommuner. Ligeledes var alle dele af landet repræsenteret.

Formiddagen var afsat til orientering om den udarbejdede publikation [Hvidtfeldt og Kørnøv 2001] og udmøntningen heraf i en mindre kommune samt gennemgang af de foreløbige resultater af et rundspørge til 61 udvalgte kommuner om kommuneplanarbejdets tilrettelæggelse og gennemførelse. De endelige resultater af rundspørgen fremgår af bilag A i nærværende publikation).

Eftermiddagen var afsat til gruppearbejde med nogle centrale spørgsmål i forbindelse med implementeringen af EU-direktivet. Gruppearbejdet blev gennemført som såkaldt café dialog, jfr. nedenfor.

Værkstedsdagen blev gennemført som planlagt med meget engagerede, kompetente og diskussionslystne deltagere. Dette gjaldt både diskussionerne i plenum og diskussionerne i grupperne. Café-dialog var for flere en ny form for gruppearbejde. I den mere traditionelle form for gruppearbejde drøfter et antal grupper hver et eller flere emner og rapporterer til plenum om resultaterne. Den gensidige udveksling mellem grupperne sker således først i plenum. I modsætning hertil indebærer café-dialogen, at hver gruppes deltagere først drøfter de stillede spørgsmål og kommer frem til nogle foreløbige resultater, og derefter midt i forløbet fordeler sig på de øvrige grupper, hører om resultaterne her, og vender tilbage til egen gruppe, og drøfter, om de andre gruppers resultater giver anledning til justering af egen gruppes resultater. Gruppens resultater afleveres i kort form til ordstyrerne, der præsenterer resultaterne i plenum som oplæg til diskussion her. Café-dialogen gør det muligt at komme længere i retning af koncensus blandt samtlige deltagere med samme tidsforbrug i forhold til den mere traditionelle form for gruppearbejde.

Der var overraskende enighed blandt grupperne om nogle af svarene på de stillede spørgsmål, jfr. nedenfor. Samtidig var der et stort antal kommentarer knyttet til hovedsvarene, som det dog ikke er muligt at medtage i dette bilag, men som understreger den betydelige variation, der kan være fra kommune til kommune, og som maner til forsigtighed med at foreskrive standardløsninger for implementering af strategisk miljøvurdering i forbindelse med kommuneplanarbejdet.

Tak til værkstedsdagens deltagere for meget engageret medvirken og en særlig tak til Lene Lang Gamborg, Hillerød kommune, Henrik Pedersen, Århus Kommune, Henrik Wulff, Landsplanafdelingen og Lisbeth Studnitz, Skov & Landskab for at tage noter fra gruppernes diskussioner.

Det er et spørgsmål, hvad værkstedsdagens resultater er værd. De må i hvert fald tages med et par forbehold.

For det første er de deltagende kommuner ikke udvalgt som repræsentative for landets kommuner. Deltagerne har meldt sig af interesse og engagement, og sammensætningen kunne have været meget skæv. Men det ser ikke sådan ud. Som nævnt er både små, mellemstore og store kommuner repræsenteret. Ligeledes er alle dele af landet repræsenteret. Selv om de deltagende kommuner ikke nødvendigvis er repræsentative for landets kommuner, er de formentlig typiske.

For det andet er deltagerne ved formiddagens indlæg ikke bare blevet præsenteret for nogle alternative muligheder, men også for oplægholdernes mening om, hvad der bør vælges. Diskussionerne i grupperne og i plenum og argumenterne for og imod den nuancering heraf, der kunne konstateres, tydede dog ikke på, at der havde fundet nogen form for »hjernevask« sted.

B.3 Udmeldinger fra værkstedsdagen

Ud over spørgsmål og diskussioner efter de enkelte indlæg om formiddagen arbejdede deltagerne i fire café grupper om eftermiddagen med efterfølgende plenum. Hver café gruppe afleverede et postkort med gruppens konklusioner til mødelederne, der præsenterede gruppedrøftelsernes resultater i plenum med efterfølgende diskussion. I det følgende er udvalgt 4-5 af synspunkterne om hvert af emnerne fra de to café-dialoger fra gruppernes drøftelser, som de fremgår af de udarbejdede noter fra de fire gruppereferenter, jfr. foran. Derefter er refereret nogle hovedsynspunkter fra plenum.

B.3.1 Café dialog 1 om arbejdsdelingen mellem kommuneplanlægning, Agenda 21 og SMV

Gruppe 1

- Udviklingen kan kun gå en vej - nemlig mod at SMV og A21 SKAL implementeres i kommuneplanen.
- Kommuneplaner skal »sælges«, gøres pædagogiske for at være spiselige for borgerne - og det sker ikke ved at indføre nye planer.
- Det er meget vigtigt, at miljøvurderinger kommer tidligst muligt ind i processen for at være et reelt beslutningsgrundlag.
- SMV er et redskab til større gennemsigtighed i beslutninger om kommuneplanen.
- 1. kommuneplan - 2. SMV kvalitetssikring af kommuneplanen - 3. Agenda 21-tematisering til synliggørelse af miljøforhold.

Gruppe 2

- Man skal have en kommuneplan, der er mere end en fysisk plan, for at man rigtig kan integrere Agenda 21.
- Det er vigtigt, at kommuneplanen er placeret centralt i kommunens organisation - så arbejdet kan koordineres optimalt imellem diverse afdelinger, og så det undgås at arbejdet decentraliseres.
- Godt, at der lovgives om SMV, det styrker arbejdet, man får i forvejen ikke meget opbakning fra politikerne, men med lovgivning er der større chance for at politikerne tager det seriøst.
- Det ville være godt at få KP, AG21 og SMV samlet.
- Ny lovgivning kunne godt lægge op til en sammensmeltning af de tre elementer.

Gruppe 3

- Der laves mange sektorplaner. Det er en opgave, at beslutningerne synliggøres. Lokal Agenda 21 og kommuneplan bør sammen med SMV integreres i ét dokument.
- Politikere (måske særligt i mindre kommuner) har svært ved at tænke bredt. Favoriserer enkeltsager.
- Der skal stræbes mod saglighed og systematik. Helhed og forenkling.
- Det kan være svært at styre alle processerne på én gang. Skab ikke forvirrende plandokumenter.
- »Hvordan kan lokal Agenda 21, SMV m.v. omsættes til noget, der gør jeres liv bedre?«

Gruppe 4

- Kommuneplanen skal være retningsorienteret, Agenda 21 strategisk, men i praksis er det nok omvendt.
- Borgere er glade for planlægning, idet de så ved, hvad de kan hvor.
- Kommuneplaners målsætninger er mere vage end tidligere. Ideelt bør kommuneplanen opmuntre til udvikling.
- De valg, der foretages i forbindelse med kommuneplanarbejdet, skal være målbare.
- Borgerne er ikke særligt aktive, faktisk må kommunerne selv komme med oplæg til Agenda 21-projekter.

B.3.2 Café dialog 2 om, hvorledes SMV skal integreres i kommuneplanprocessen

Gruppe 1

- Vigtigt, at planlæggere ikke forelsker sig i et projekt - men tænker i alternativer.
- Interviews med borgere inden temaer til kommuneplanen vælges blev slet ikke udnyttet af politikerne.
- SMV skal ind flere steder i processen.
- Dialog-gruppe/studiekreds med interesseorganisationer til at komme med input til forslag til kommuneplanen før en politisk behandling - godt, men eventuelt risikabelt, at borgere ved om udviklingsområder før politikerne.
- Ideen med eksterne/konsulenter til vurdering af SMV vil være fin - men ressourcen er ikke til stede - derfor bør planlæggerne være gode til at fremlægge og beskrive alternativer.

Gruppe 2

- Man bør også tænke miljøhensyn ind fra starten i det administrative arbejde, så får man luget de ikke reelle alternativer væk.
- Etablere en tværfaglig referencegruppe i forvaltningen, som inddrages før og under planprocessen. Derefter spørges eksternt råd, samtidig med at man sender ud til høring.
- SMV så tidligt som muligt og så normativt som muligt.
- Kun lave alternativer hvis der reelt er noget at vælge imellem.
- En lokalplan tager 10 mdr., hvis det går nemt. Hvis der også skal udarbejdes alternativer, tager det endnu længere tid, og det giver problemer (f.eks. at bygherrer vil synes der går for lang tid). I forbindelse med f.eks. byomdannelse er lokalplanen lavet om måske 3 gange. Demokratiet køres i sæk, hvis man også skulle have været ude med alternativer.

Gruppe 3

- Det er vigtigt, at dem, der laver SMV er med hele vejen. Men det er ikke afgørende, hvor de er ansat, eller om det er konsulenter. Det kan være godt at se det hele lidt udefra.
- Drøftelse om »uafhængigt råd« til vurdering af SMV. Men hvordan sikres en uafhængig kontrol?
- Et aktivt råd kan give en bred kreds, der deltager.

- Det regionale bymønster bør ændres. Der er store uligheder mellem oplande. Nogle kommuner har intet opland, andre et stort. Vurderinger bør kunne tages på tværs af kommunegrænser. F.eks. bør pendling måles i km og ikke over kommunegrænser.

Gruppe 4

- Vigtigt, at SMV integreres i processen.
- Koordineringen må ske på samme måde som i kommuneplanen, dvs. at det er de samme folk, der skriver og vurderer, gerne med konsulentbistand.
- Der skal kun være alternativer, hvis de er reelle. Hvis kommunalbestyrelsen vil stå fast på et bestemt tiltag, skal det fremgå, og der skal ikke udarbejdes alternativer.
- SMV skal foretages så normativt som muligt.

B.3.3 Plenum om arbejdsdelingen mellem kommuneplanlægning, Agenda 21 og SMV

Fra ordstyrernes side blev der som oplæg til café dialogen præsenteret fire alternative modeller for arbejdsdelingen. I alternativ 1 udarbejdes kommuneplan, SMV og Agenda 21 som et samlet dokument. I alternativ 2 udarbejdes kommuneplan og SMV samlet som et dokument, mens Agenda 21 udarbejdes særskilt. I alternativ 3 udarbejdes kommuneplan og Agenda 21 samlet som et dokument, mens SMV udarbejdes særskilt. Endelig udarbejdes kommuneplan, SMV og Agenda 21 hver for sig som 3 dokumenter i alternativ 4.

Ordstyrerne havde forventet, at deltagerne ville fordele sig på alle fire alternativer. Men lidt overraskende (i hvert fald for ordstyrerne) pegede alle fire grupper på alternativ 1, hvor kommuneplan, SMV og Agenda 21 udarbejdes som et samlet dokument.

Plenum om, hvorledes SMV skal integreres i kommuneplanprocessen

Fra ordstyrernes side blev der som oplæg til café dialogen præsenteret to alternative modeller for, hvorledes SMV kan tænkes sammen med kommuneplanprocessen. I det første alternativ udarbejdes SMV som en integreret del af kommuneplanprocessen, og typisk af de samme medarbejdere, der udarbejder kommuneplanforslaget, og således, at de foreløbige udgaver af miljøvurderingen hen ad vejen kan danne grundlag for eventuelle justeringer af kommuneplanens retningslinier. I det andet alternativ udarbejdes SMV på basis af et færdigt udkast til kommuneplan, og typisk efterfølgende, samt typisk af andre end dem, der har udarbejdet kommuneplanforslaget - enten af særlige miljømedarbejdere eller eventuelt af uafhængige miljøeksperter udefra.

Alle fire grupper pegede på det første alternativ - med SMV løbende integreret i kommuneplanarbejdet - som det mest hensigtsmæssige. Med hensyn til, hvem der skal udarbejde SMV, var der overvejende stemning for, at det gøres af kommunens egne folk - gerne med hjælp udefra, eksempelvis fra borgergrupper, et uafhængigt råd, eksperter / konsulenter eller andre tilsvarende.

Bilag C

Organisering af arbejdet med strategisk miljøvurdering i 4 kommuner

C.1 Organisering af SMV i Aalborg Kommune

Hvad miljøvurderes?

I Aalborg Kommune foretages miljøvurdering i forbindelse med a) kommuneplanrevision, b) lokalplaner og c) ad-hoc projekter. Den primære erfaring er koncentreret omkring SMV af lokalplaner. I øjeblikket foretages SMV af to ud af syv områder i kommunen i forbindelse med områderevision af kommuneplanen.

Hvilken metode anvendes?

I forbindelse med *kommuneplanrevision* har kommunen udarbejdet et skema indeholdende nationale mål i henhold til den nationale strategi for bæredygtig udvikling, regionale mål og kommunens egne mål, hvor sidstnævnte vægter højest. Dette skema fungerer som en 'huskeliste' og anvendes til at svare på, hvorvidt kommuneplanen har indflydelse på opfyldelsen af de opstillede mål og til at identificere, hvor der eventuelt er problemer. Et område i vækst i forbindelse med SMV er anvendelsen af GIS til fremstilling af kort over dels *interesser* som eksempelvis grundvand og dels over *kommunale mål* som eksempelvis maksimale afstande til offentlig transport.

I forbindelse med *lokalplaner* anvendes ikke en decideret metode. For år tilbage blev der anvendt en checkliste over miljøparametre. Dette anses ikke som værende relevant i forbindelse med lokalplaner, idet der er relativt snævre rammer for, hvad der kan reguleres via en lokalplan. Der bygges i dag i stedet på en erfaring om, at der typisk er konflikter i forhold til trafikstøj, konflikter mellem bolig og erhverv samt konflikter i forhold til grundvandsbeskyttelse, når der laves SMV af lokalplaner.

Hvem udfører SMV?

Der er i dag ansat tre personer i Miljøafdelingen, som har miljøvurdering som ét af deres ansvarsområder. I forbindelse med *lokalplaner* er proceduren, at planlæggerne skriver til Miljøafdelingen, når de går i gang med at udarbejde udkast til en lokalplan og beder om input i forhold til at indkredse vigtige miljømæssige forhold. Miljøafdelingen fungerer som faglig sparring og udarbejder en sammenfatning indeholdende en vurdering og indstilling i forhold til de miljømæssige konsekvenser. Det er da op til planlæggerne efterfølgende at medtage dette i den endelige udarbejdelse af lokalplanforslag. Det vil sige, at ansvaret er decentraliseret til de øvrige afdelinger. I forbindelse med *kommuneplanrevision* er der nedsat en følgegruppe med deltagelse fra plan-, park-, trafik-, spildevand- og miljøafdeling, hvor sidstnævnte skal varetage miljøhensynet i processen.

Sammenhæng mellem SMV processen og kommuneplanarbejdet
Ovennævnte skema over nationale, regionale og kommunale mål anvendes i det indledende planarbejde til at identificere muligheder for, at kommuneplanen kan forfølge de opstillede mål, og hvor der ligeledes foretages en beskrivelse af hvorfor eller hvorfor ikke, det er muligt at arbejde mod målene.

Anvendte ressourcer

I Miljøafdelingen blev der anvendt ca. 800 timer i såvel år 2000 som 2001, hvilket dækker ca. 40 sager pr. år. Det er ikke opgjort, hvor mange ressourcer planlæggerne anvender på at varetage miljøhensynet.

Fordele og ulemper ved organisering af SMV arbejdet

Organisering med tre personer som faglig sparring i forbindelse med SMV kan betyde, at der opstår en flaskehals i systemet. En opstramning af procedurer i de øvrige afdelinger har dog hjulpet herpå. Endvidere kan det være svært at få formidlet miljøvurderingen, idet Miljøafdelingens folk giver input til planlæggerne, som skal formidle det videre. Det bliver derfor meget afhængigt af de enkelte planlæggeres evne og vilje til at medtage og formidle vurderingerne.

Fordelen ved den valgte organisering er, at de tre personer, der varetager SMV arbejdet, er placeret i Miljøafdelingen og dermed har gode muligheder for at være opdateret på miljøområdet med eksempelvis lovgivning. Man finder, at kombinationsmodellen, hvor Miljøafdelingen bidrager med beskrivelser, tekniske analyser m.v., og planlæggerne har ansvaret for at henvende sig og formidle den indsamlede viden om miljøkonsekvenser, er god. En vigtig erfaring er dog, at for at SMV skal lykkes, er det nødvendigt at arbejde positivt på tværs af afdelinger i organisationen, hvilket igen forudsætter en gensidig respekt for hinandens fagområder.

C.2 Organisering af SMV i Århus Kommune

Hvad miljøvurderes?

I Århus Kommune foretages miljøvurdering i forbindelse med:

- Š Kommuneplanlægning og opfølgende handlingsplaner
- Š Grønt regnskab og miljøhandlingsplan
- Š Lokalplaner på forsøgsbasis (på vej)

Hvilken metode anvendes?

I forbindelse med *kommuneplanlægning* blev der i 1997 opstillet en vision og nogle målsætninger for Århus Kommune i det 21. århundrede. På baggrund af visionen er i kommuneplanen opstillet 6 overordnede målsætninger for fremtiden. I tilknytning til hver enkelt overordnet målsætning er oplistet en række delmål, som man vil arbejde for at opfylde. For at kunne omsætte målsætningerne til virkelighed, udarbejdes hvert fjerde år en handlingsplan, der indeholder de konkrete initiativer, kommunen agter at tage for at nå sine mål. I handlingsplanen indgår forskellige tiltag med parallelitet til SMV. Med Kommuneplan 2001, som blev vedtaget i december 2001, blev målsætningerne fra 1997 justeret. Et forslag til handlingsplan for Århus Kommune i det 21. århundrede for perioden 2002-05 er fremsendt til Byrådet i 2002.

Heri indgår en redegørelse for, hvor langt man er nået med målsætningerne. Handlingsplanen blev offentliggjort i august 2002 sammen med en redegørelse for Århus Kommunes lokal Agenda 21-strategi.

- Š Aktiv medvirken, råderum og dialog
- Š Alle skal indgå i samfundslivet
- Š Århus - et dynamisk vækstcenter
- Š Byen fornyr sig og vokser
- Š Trafikken ændrer sig
- Š Vægt på natur, miljø og omgivelsernes kvalitet

De 6 overordnede målsætninger for Århus Kommune

Århus Kommune har siden 1997 udarbejdet årlige *grønne regnskaber* for at informere om ressourceforbrug og miljøpåvirkning fra såvel borgernes som erhvervslivets og det offentlige aktiviteter og skabe inspiration og engagement i ressource- og miljøarbejdet og motivere til ressource- og miljøforbedringer. Som opfølgning på handlingsplanen for Århus Kommune i det 21. århundrede blev der i 2000 vedtaget en miljøhandlingsplan 2000-03. Miljøhandlingsplanen indeholder en vurdering af en række handlinger af vidt forskellig karakter, der iværksættes for at påvirke udviklingen. Princippet er efterfølgende, at det grønne regnskab udgør en årlig opfølgning på miljøhandlingsplanen, og når miljøhandlingsplanen revideres, kan der ske inddragelse af nye områder i det grønne regnskab. Det grønne regnskab er dog ikke kun en opfølgning af Miljøhandlingsplanen, men er ideelt set et »måleinstrument«, der måler, hvordan miljøtilstanden er i Århus Kommune.

I forbindelse med *lokalplaner* fremgår det af miljøhandlingsplanen, at der skal udarbejdes et forslag til, hvordan der rent skematisk foretages en systematisk miljøvurdering af lokalplanforslag, inden forslagene sendes til offentlig høring. Århus Kommunes Miljøkontor er efterfølgende blevet inddraget i et projekt - SYMIKOM (5 kommuner, Miljøcenter Østjylland og Kommunernes Landsforening), hvor kommunerne har forpligtet sig til at udvikle/afprøve forskellige redskaber til en mere systematisk miljøvurdering af kommunale planer og beslutninger. Afprøvningen af værktøjet pågår. Den hidtidige praksis er, at der i forbindelse med lokalplanernes opstart indhentes forudsætningsmateriale, herunder om trafikstøj, virksomhedsstøj, konflikter mellem bolig og erhverv, forurening og grundvandsbeskyttelse.

Hvem udfører SMV?

Der foretages ikke en systematisk strategisk miljøvurdering af planer i Århus Kommune.

Handlingsplanen for Århus Kommune i det 21. århundrede udarbejdes af Kommuneplanorganisationen under Borgmesterens Afdeling og Magistratens 2. Afdeling (Teknisk Forvaltning) med de øvrige magistratsafdelinger som høringspart.

Miljøhandlingsplanen udarbejdes af et tværmagistratsligt udvalg, hvor Miljøkontoret har sekretariatsfunktionen.

Grønt regnskab udarbejdes af Borgmesterens Afdeling på baggrund af indhentede bidrag fra magistratsafdelingerne.

I forbindelse med forsøget med miljøvurdering af lokalplaner bidrager Miljøkontoret med udvikling og afprøvning af en skematiseret metode til vurdering af lokalplanforslag i samarbejde med Stadsarkitektens Kontors Byplanafdeling.

Sammenhæng mellem SMV processen og kommuneplanarbejdet
Opfølgning på kommunale mål i forslaget til handlingsplan for Århus Kommune i det 21. århundrede og Miljøhandlingsplanen med opfølgning af denne i Grønt Regnskab giver tilsammen et billede af udviklingen på mange områder i Århus Kommune, herunder en væsentlig del af de emner, der er oplistet indikatorer for i Forskningscenter for Skov & Landskabs rapport: »Strategisk miljøvurdering af kommuneplaner II« fra 2001.

Anvendte ressourcer

Det er ikke muligt konkret at give et skøn over de i alt anvendte ressourcer på udarbejdelsen af Handlingsplan for Århus Kommune i det 21. århundrede, Miljøhandlingsplan og Grønt Regnskab.

Fordele og ulemper ved organisering af SMV arbejdet

I Århus Kommune er der ikke etableret en selvstændig organisation til varetagelse af SMV - idet miljøvurderingerne foretages i sammenhæng med de enkelte opgavetyper i den organisation, der har ansvaret for den primære opgave, jf. ovenfor.

Princippet med 4-årige overordnede handlingsplaner i kommuneplanregi som en rullende proces har fungeret siden 1997. Oplæggene til de handlingsplaner, som forelægges Byrådet, formuleres af et bredt tværmagistratsligt forum, hvilket betyder, at der etableres en høj grad af konsensus omkring målsætning og aktiviteter, hvilket anses for en klar fordel.

Den løbende opfølgning på de 4-årige miljøhandlingsplaner sker ligeledes med involvering af et tværmagistratsligt forum, der dækker de forskellige indsatsområder.

Den årlige opfølgning på handlingsplanerne Grønt Regnskab udføres af et lille sekretariat under Borgmesterens Afdeling. Det vurderes som en fordel med et relativt neutralt og koordinerende forum til behandling af de mange forskellige indikatorer, der indgår i regnskabet. En ulempe kan være, at den faglige baggrund for behandling af de mange indikatorer er forholdsvis smal. Dog har respektive forvaltninger bidraget til fastlæggelse af de indikatorer, der måles på.

C.3 Organisering af SMV i Hillerød Kommune

Hvad miljøvurderes?

- Udkast til kommuneplanrevision.

Hvilken metode anvendes?

I forbindelse med udarbejdelse af forslag til Kommuneplan 2001 blev der udført en miljøvurdering - ikke en bæredygtighedsvurdering - af ændringer i revisionen. Udgangspunktet for SMV'en var Hillerød Kommunes miljømål. For at sikre en vurdering af miljømålene i forhold til ændringer i kommuneplanrevisionen blev der udarbejdet et skema med kommunens miljømål. Vurderingen er gennemført lokalt, regionalt og globalt for at se, om udviklingen er henholdsvis positiv, negativ, neutral eller uden betydning i forhold til målene på miljøområdet. En del af vurderingerne er udarbejdet på baggrund af skøn/fornemmelse for udviklingens betydning for miljøet, da fuld dokumentation ikke var tilgængelig.

Hvem udfører SMV?

SMV af kommuneplanforslag 2001 blev udført af 4 miljømedarbejdere fra miljøgruppen, som organisatorisk er placeret i Byplan- og Miljøafdelingen. Derudover deltog et medlem af SMV-gruppen i arbejdet med kommuneplanen som medlem af kommuneplangruppen med ansvar for at udarbejde afsnittet om Agenda 21 i kommuneplanen. Arbejdet med SMV blev først startet, da der fra politisk side lå en beslutning om, hvilke områder, der skulle udvikles i planperioden.

SMV-gruppens forslag til miljøvurdering blev indarbejdet i kommuneplanforslaget i dialog med kommuneplangruppen, som havde det overordnede ansvar for SMV'ens endelige udformning i kommuneplanforslaget.

C.4 Organisering af SMV i Hverslev Kommune

Praksis

Kommunalbestyrelsen anvender et styringskoncept for plan- og budgetarbejdet i kommunen, som er knyttet op som en mål- og rammestyringsproces.

Strategisk miljøvurdering forsøges i den forbindelse anvendt som et udviklingsværktøj til at sikre sammenhæng mellem kommuneplanens visioner om en bæredygtig udvikling og de kommunale serviceydelser og myndighedsvaretagelse.

Januar kvartal Regnskabsafslutning Årsberetning Kvalitet/effektivitetsopfølgning Virksomhedsplaner Analysearbejder	April kvartal Udbudspolitik Temadebatter i Kommunalbestyrelsen Budgetmeldinger fra Økonomiudvalget Mål- og budgetopfølgning pr. 30/4 Visions- og målfastlæggelse
Oktober kvartal Servicestrategi og serviceinformationer Budgetvedtagelse Mål- og budget- opfølgning pr. 30/9	Juli kvartal Fastlæggelse af indsatsområder/delmål Virksomhedsplaner på skolerne 1. behandling af budforslaget Borgermøde

I første omgang er sat fokus på at indarbejde SMV på det strategiske planniveau, altså i forbindelse med kommuneplanarbejdet.

Det betyder, at det for nuværende er fravalgt at foretage en systematisk miljøvurdering af sektor- og temaplaner. I stedet koncentrerer man sig om at omsætte kommunalbestyrelsens visioner om bæredygtighed til operationelle målsætninger og indsatsområder på forskellige målniveauer, herunder arbejdet med opstillinger af succesmål og effektresultater.

Hvilken metode anvendes?

Kommunen har ikke i forbindelse med kommuneplanarbejdet været bevidst om at tage en systematisk metodik i anvendelse, men har i første omgang arbejdet mere deskriptivt i forbindelse med de afledte udviklingsmål af visionen. Den deskriptive metode har i første omgang, sammen med kommuneplanens tværsektorielle tilgang, været tilstrækkelig til at skærpe den politiske og administrative bevågenhed på afledte delmål og indsatsområder, herunder nødvendigheden af at opstille succesmål og nødvendigheden af at kunne foretage effektmålinger.

Den deskriptive metode er derfor gradvis blevet suppleret med en normativ tilgang, der har konkretiseret bæredygtighedsbegrebet i økologisk bæredygtighed, social- og kulturel bæredygtighed samt økonomisk bæredygtighed. Ikke mindst fordi denne tilgang på en meget fin måde hænger sammen med den måde, vi tænker planstrategisk på i Hvorslev Kommune.

Til afvejning af konkrete arealinteresser anvendes i stort omfang GIS i tæt samarbejde med Viborg amt.

Hvem udfører SMV?

Da vi har valgt at arbejde med SMV på det strategiske niveau, er ansvaret placeret hos forvaltningschefen for plan- og finans. Denne er, i tæt samarbejde med de respektive afdelinger, ansvarlig for, at udviklingsmålene omsættes og konkretiseres så de enkeltvis og samlet medvirker til en bæredygtig udvikling, herunder at der til stadighed bliver arbejdet med succesmål og effektmålinger på alle niveauer i organisationen. Dette sker primært i april måned, hvor institutioner og forvaltninger kommer med ændringer til mål og indsatsområder til næste års budgetter.

Chefgruppen er samlet ansvarlig for, at den kommunale styring er baseret på kvalitet, effektivitet, synlighed og dokumentation, med en plan- og budgetprocedure, der afstemmer visioner, mål, bevillinger og indsatsområder i forhold til hinanden.

Et fælles projekt i hele organisationen er i øjeblikket at sikre, at de sager, der præsenteres for det politiske system, altså dagsordner, bl.a. perspektiveres i forhold til de visioner, udviklingsmål og indsatsområder, der er opstillet i kommuneplanen og under de enkelte bevillinger.

Fordele og ulemper ved organisering af SMV arbejdet

Den nuværende organisering, hvor hovedansvaret er placeret hos en medarbejder, er naturligvis meget sårbart. Der vil i nær fremtid være behov for at udarbejde standardiserede cheklister m.v. til brug for afdelingernes vurde-

ring af mål, indsatsområders og nye aktiviteter konsekvenser i forhold til kommuneplanens opstillede visioner og udviklingsmål.

Tilsvarende er det nødvendigt, at der gradvis sikres et større ejerskab af metoden i hele organisationen, idet der i teknisk afdeling i forbindelse med den årlige revision af målsætninger arbejdes systematisk med at sikre en sammenhæng mellem udviklingsmål, delmål, indsatsområder og budgetter.

For chefgruppen er det meget magtpåliggende, at der sikres denne helhed og sammenhæng mellem kommunalbestyrelsens udviklingsstrategi, forvaltningspraksis og serviceudøvelse. Den nye forvaltningsstruktur med kun 2 forvaltninger er et forsøg på at skabe denne sammenhæng.