

Movium Fakta # 5 2020



GRÖNPLANERING –EN KORT HANDELEDNING

Städernas och landskapets gröna och blå kvaliteter blir allt viktigare för att skapa ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Men hur planerar vi för dessa värden på ett strategiskt sätt?

Per Blomberg

Varför behövs det grönplanering?

Genom grönplanering kan samhället arbeta med att nå flera av de nationella miljömålen.

Människan har under hela sin utveckling varit beroende av ekosystemen och formats tillsammans med andra arter och sin omgivning. Efter andra världskriget har den tekniska och ekonomiska utvecklingen fått människor att allt mer fjärra sig från sitt beroende av ekosystemen. Användningen av olja och kol, som är fossila produkter av ekosystemens processer, har möjliggjort denna utveckling som medfört en avsevärt högre levnadsstandard men också en lång rad miljöproblem.

Det har också visat sig att många av ekosystemens funktioner är billigare, mer tillförlitliga och flexibla än de tekniska lösningar människan försökt ersätta ekosystemen med. Detta kan gälla vattenrening, erosionsskydd, avfallshantering, klimatanpassning och mycket mera. Samtidigt har det blivit allt mer uppenbart att våra gröna och blå miljöer i form av skog, gräsmarker, hav, stränder och sjöar är viktiga för vårt välbefinnande och skapar attraktivitet för besöksnäring, företagsetablering och bosättning. Dessa gröna kvaliteter behöver planeras och balanseras med andra samhällsviktiga funktioner för att långsiktigt kunna vara till glädje och nytta för oss och kommande generationer.

Grönplaneringen fyller en viktig roll för att nå de internationella åtagandena att skapa en långsiktigt hållbar utveckling. Det är genom grönplanering samhället kan arbeta för att nå flera av de nationella miljömålen. Grönplaneringen balanserar den övriga fysiska planeringen och gör det möjligt att utveckla bebyggelse, vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och energiförsörjning utan att utarma grönstrukturens kvaliteter.

Skadelindringshierarkin, försiktighetsprincipen och balanseringsprincipen är viktiga förhållningssätt för att lyckas med en långsiktigt hållbar grönplanering och samhällsutveckling.

Fakta

Kommunernas grönplanering ser väldigt olika ut och det saknas nationella rekommendationer för hur den kan ske och vad begreppet innefattar. Som ett första steg i en framtida nationell vägledning för grönplanering tog Kristianstads kommun initiativ till en handledning som togs fram tillsammans med Tankesmedjan Movium vid SLU inom Interreg Europe-projektet Urban Links 2 Landscape. Bilder från några deltagande parter i projektet finns med i faktabladet. Handledningen finns tillgänglig för nedladdning via Tankesmedjan Moviums och Kristianstads kommuns hemsidor.



I Hammarby sjöstad i Stockholm finns höga ambitioner att integrera grön- och blåstrukturen i stadsdelen.

Vad är grönplanering?

Begreppsfloran för strategiska dokument som beskriver företeelser och värden som vi kopplat till vegetation och vatten är omfattande och skapar viss förvirring. Det tillkommer hela tiden nya begrepp och försök till övergripande definitioner som utökar begreppsfloran. Med ökad kunskap om de gröna och blå värdena ökar också behovet av att strukturera de många begreppen och tydligare definiera när det är lämpligt att använda olika benämningar.

I den övergripande planeringen var länge naturvården det samlade begreppet och även sektor för att behandla de gröna värdena. Den första naturskyddslagstiftningen antogs redan 1909 och breddades allt mer under mitten av 1900-talet då fler aspekter inkluderades som landskapsbild, gröna kulturmiljövärden och social naturvård i form av friluftsliv. Natur var under lång tid något som fanns utanför tätorterna och naturvården var fokuserad på de rurala miljöerna. Under slutet av 1900-talet införlivades naturvårdslagen i Miljöbalken (1997) med en bredare definition. Begreppet grönstrukturplanering har vuxit fram ur tätortsplanering med fokus på parker och breddats till att omfatta hela landskapet. Genom översiktsplanens införande via Plan- och bygglagen (PBL) har denna fått allt större betydelse i planeringen av gröna och blå värden.

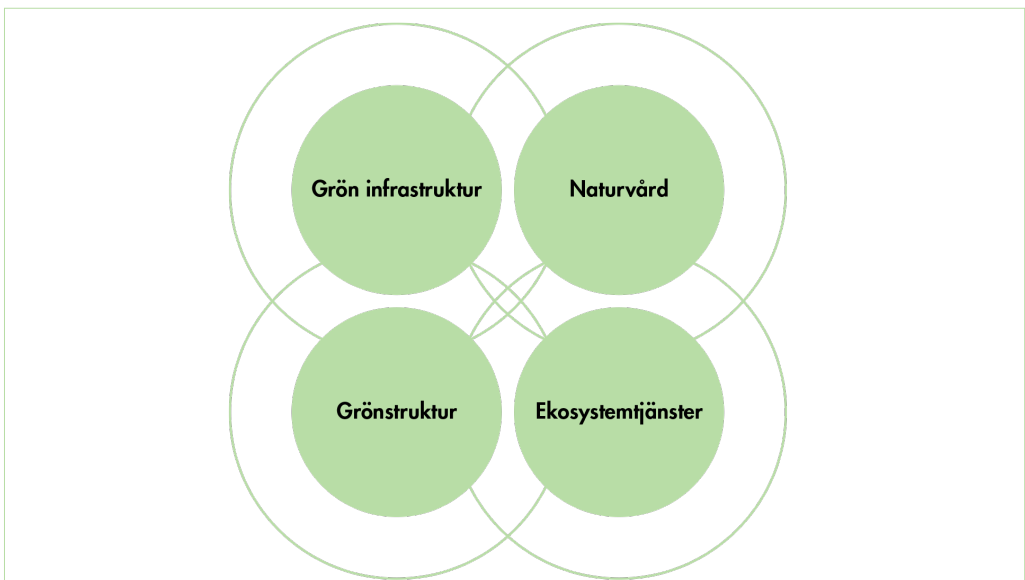
Nya begrepp som etablerats på 2000-talet är ekosystemtjänster, vilket innebär de nyttor människan får av ekosystemen samt grön infrastruktur som anspelar på trafikinfrastrukturen och de gröna och blå strukturella samband som behöver beaktas i planeringen. Resultatet har blivit att det idag finns fyra övergripande begrepp som används för översiktlig grönplanering och som till stora delar överlappar varandra.

Handledningen rekommenderar att grönplanering eller grönstrukturplanering är det övergripande begreppet för planering av alla ekosystem och de nyttor människan får av dessa. Naturvård och grön infrastruktur är delar av grönplaneringen och ekosystemtjänster beskriver värden i grönstrukturen, se figur 1.

Vad är grönplan?

Grönplanen har vuxit fram som en stark kandidat till en roll som paraply för alla de andra strategiska dokumenten som berör ekosystemen för att sedan avvägas mot bebyggelsestruktur och trafikinfrastruktur i den översiktliga planeringen.

Det finns inget lagkrav på att en kommun ska ha en grönplan. Grönplanen är ett sektorsprogram som har en viktig funktion som underlag för översiktsplanen där grönstrukturens intressen framgår med avvägningar mellan olika gröna intressen men inte avvägningar med andra samhällsintressen.



Figur 1. Konkurrerande begrepp som beskriver de övergripande gröna värdena.



På så kallade betrådor kan allmänheten i Lund gå och rida mellan åkerfälten.

Närstående begrepp är grönstrukturplan som mer för tankarna till de strukturella sambanden och inte lika tydligt belyser helheten. I övrigt framträder sju grupper med strategiska dokument som omfattar rekreativ planering utanför tätorter, i tätorter med koppling till förvaltningsfrågor, ekologisk planering utifrån biologisk mångfald, vattenplanering med fokus på dagvatten och ytvatten, klimatplanering och landskapsplanering. Hållbarhetsprogram har en mycket bredare betydelse och endast en del berör de ekologiska värdena i landskapet.

Grönplanen är ett centralt verktyg för att bevara och utveckla grönstrukturen och ekosystemtjänsterna i planering, byggande och förvaltning. Grönplanen har många funktioner och kan vara ett kunskapsunderlag, ett planeringsunderlag för den fysiska planeringen, en handlingsplan som preciserar kommunens arbete med grönstruktur, grönska och ekosystemtjänster samt i vissa fall även en förvaltningsplan för skötsel och underhåll. Den kan även delas upp i de olika funktionerna i egna dokument. Kunskapsunderlag för grön- och blåstrukturen är stöd för det fortsatta arbetet och ofta behöver dessa uppdateras och kompletteras i arbetet med en grönplan.

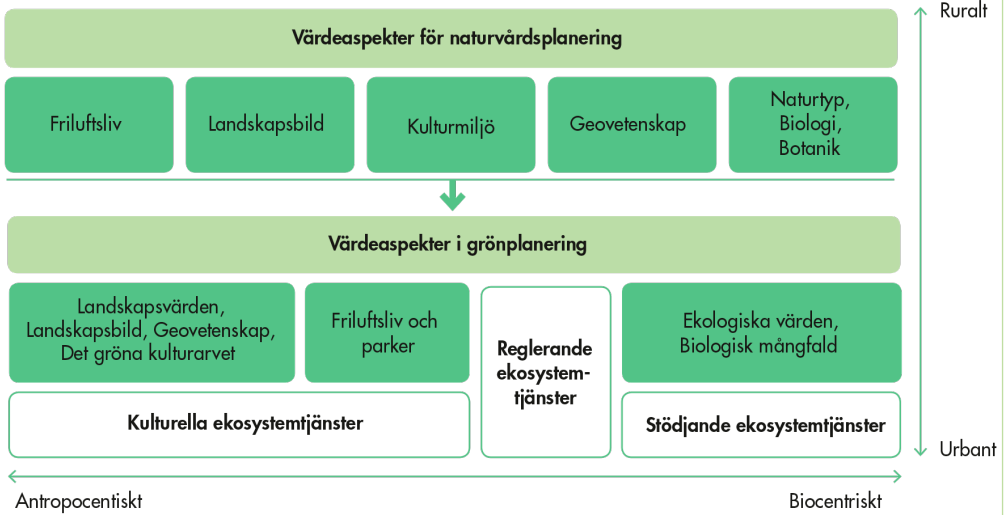
Grönstrategi kan ses som ett policydokument som är mer övergripande och inte går ner i detaljer. Ofta ingår grönstrategin i grönplanen för att tydliggöra de mål och strategier som ligger till grund för arbetet.

En del kommuner väljer att ta fram de strategiska dokumenten i två steg där grönstrategin är det dokument där politiken drar upp riktningen för arbetet medan grönplaner är mer hur kommunen samlat föreslår att strategin skall genomföras.

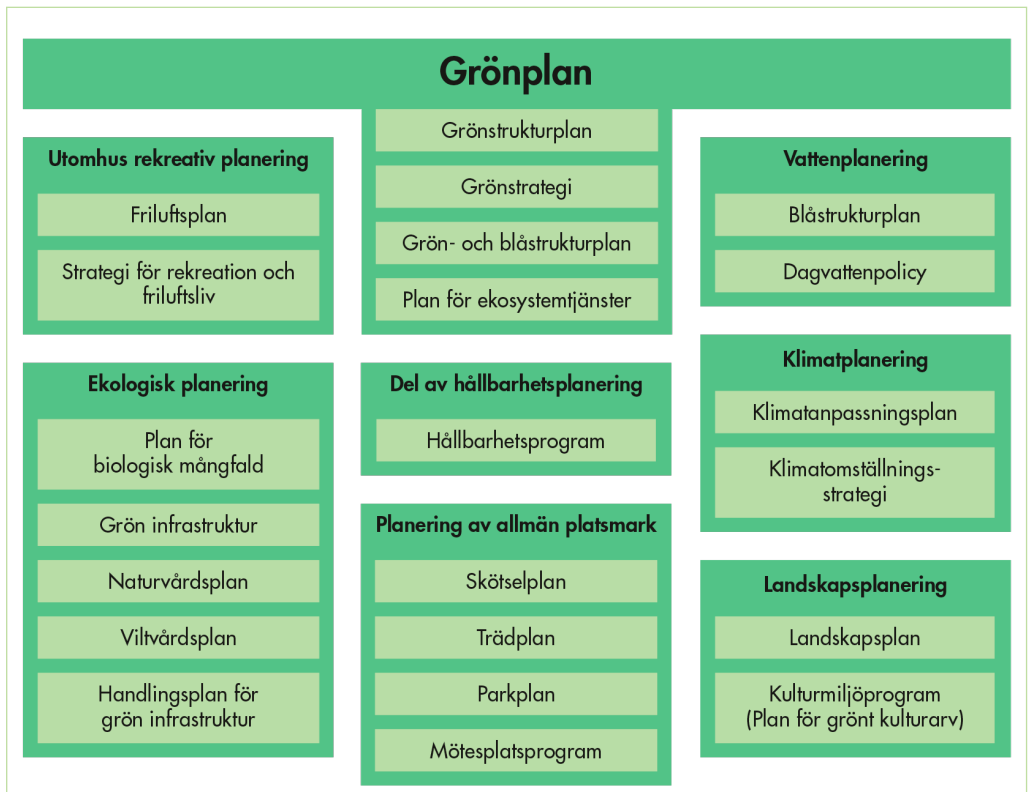
Grönplanen är oftast ett underlag för översiktsplanen och behöver ge tydliga riktlinjer för vilka värden och funktioner som är prioriterade för att ge stöd i avvägningar med andra allmänna intressen och privata intressen. Grönplanen visar var värdefulla områden, trakter och samband finns samt var det är önskvärt att utveckla dessa.

Många grönplaner har någon form av handlingsplan som visar hur kommunen vill utveckla de gröna och blå kvaliteterna. Dessa presenteras ofta som åtgärder med särskild budget, ansvar och tidsplan. En del kommuner avsätter en särskild budget för genomförande av grönplanen, andra hänskjuter finansieringen till de årliga budgetförhandlingarna.

Förändrade värdeaspekter?



Figur 2. Övergripande struktur för grönplanering.



Figur 3. Förslag till struktur på "grönplaneringsfamiljen".

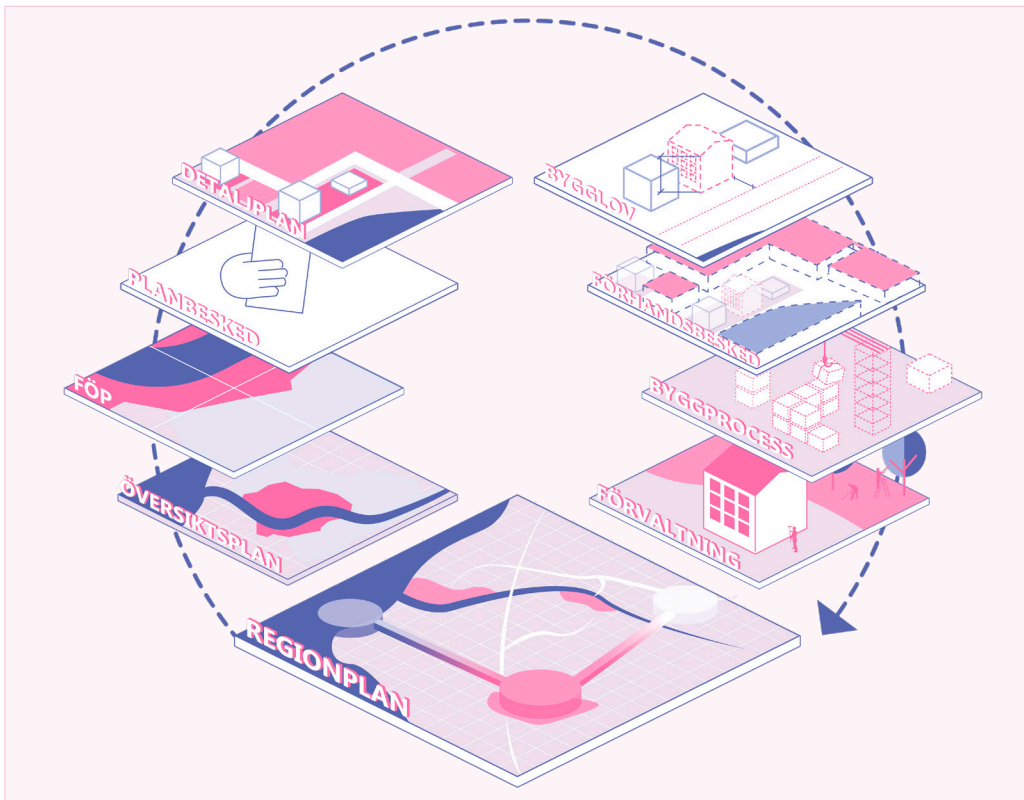
Förvaltning och skötsel aspekter är viktiga för genomförandet av grönplaneringen. Parkmark brukar ha någon form av skötselplan där typ av skötsel och intensitet beskrivs beroende på om förvaltningen är i egen regi eller på entreprenad. Ofta har även kommunal skogsmark en skogsbruksplan eller förvaltningsplan och andra markslag någon form av förvaltningsriktlinjer.

Olika nivåer och skeden

Illustrationen nedan tar utgångspunkt i Plan- och bygglagens process och planinstrument för att beskriva hur samhällsbyggnadskedjan hänger samman. Grönplaneringen och grönplanens funktion är olika på de olika geografiska nivåerna och i de olika skedena. På vissa nivåer utgör grönplanen ett underlagsmaterial för andra planer medan den på andra nivåer utgör en självständig handlingsplan för olika åtgärder. Det är därför viktigt att tänka igenom på vilka olika sätt som en grönplan kan komma att användas och hur den får bäst genomslag på olika nivåer och i olika skeden.

Planering sker på olika nivåer och av olika aktörer. Planering är också en praktik där processen tillmäts värde och inte bara slutprodukten, planen. Med undantag från den nationella havsplaneringen och i viss mån infrastrukturplaneringen som beskrivs ovan, pågår det på nationell nivå ingen egentlig planering som har bäring på användning av mark- och vattenområden och därmed grönplanering. Markanvändningsplanering i Sverige är nästan uteslutande decentraliserad till kommunal nivå genom den uppsättning ansvarsområden som populärt kallas ”det kommunala planmonopolet” och som regleras i Plan- och bygglagen.

Den regionala planeringsnivån är relativt ny i svenskt samhällsbyggande. Till för bara något år sedan var Stockholmsregionen den enda svenska regionen som enligt Plan- och bygglagen hade en skyldighet att upprätta regionplan. Sedan 2019 gäller denna skyldighet även Region Skåne. Regionalplanen är inte rättsligt bindande men är ett viktigt strategiskt dokument för regionen och



Figur 4. Samhällsbyggnadskedjan med utgångspunkt i Plan- och bygglagens process och planinstrument. Illustration: Caroline Axelblom.

kommunerna. Länsstyrelsen är en annan aktör på den regionala nivån som har flera ansvarsområden som berör planering av mark- och vattenområden och grönstrukturplanering. Inom den fysiska planeringen som regleras enligt Plan- och bygglagen, det vill säga översiktsplanering och detaljplanering, har länsstyrelsen statens ansvar att bevaka vissa frågor, exempelvis att riksintressen tillgodoses.

Förutom den formella uppgiften har länsstyrelserna också ansvar för att tillhandahålla underlag kring de allmänna intressena som regleras i Plan- och bygglagens andra kapitel. Länsstyrelserna i Sverige har också regeringens uppdrag att ta fram kunskapsunderlag och handlingsplaner för grön infrastruktur.

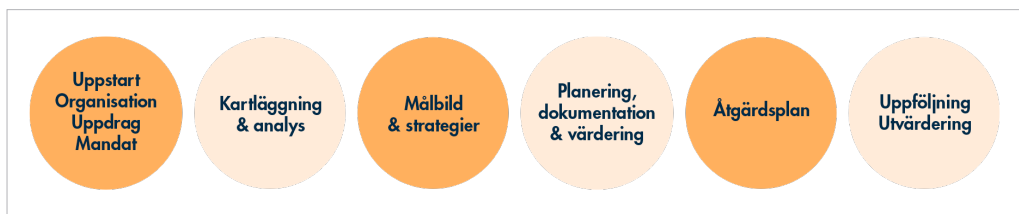
Svenska kommuner har ett stort inflytande över användningen av mark och vatten och det finns flera processer och formella beslut som berör grönplanering och grönplaner. Samhällsbyggnadsprocessen brukar beskrivas som att den, förutom att bedrivs på olika skalnivåer, också

består av samtidigt pågående skeden, planering-byggande-förvaltning. Dessa förhåller sig till grönplanering och grönplanen på olika sätt. Frågorna som grönplanen behöver svara upp mot på de olika skalnivåerna och i de olika skedena skiljer sig åt. Översiktsplanen är det viktigaste planinstrumentet för att styra en mark- och vattenanvändning som främjar ekosystemtjänster och hållbar användning av grönstrukturen.

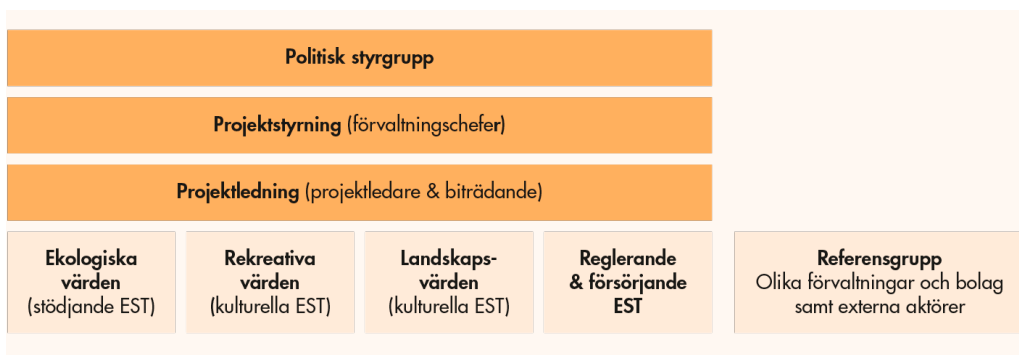
Boverket har lanserat en ÖP-modell för presentation av översiktsplaner där grönstruktur är en av tre viktiga aspekter tillsammans med bebyggelsestruktur och trafikinfrastruktur.

Att ta fram en grönplan

Att ta fram en grönplan är ofta ett tidskrävande arbete som kräver en genomtänkt process och struktur anpassad efter förutsättningarna inom det aktuella området. Initiativet att göra en grönplan kommer från olika håll men eftersom ett politiskt beslut på hög nivå nästan är nödvändigt för ett framgångsrikt arbete behövs en motion,



Figur 5. De olika stegen i processen med att ta fram en grönplan.



Figur 6. Möjlig organisation i arbetet med grönplanen. Den politiska styrgruppen och ansvariga förvaltningschefer kan med fördel väljas i en redan befintlig organisation för samhällsplanering. Med två projektledare blir organisationen mer resiliënt och det finns möjlighet att ha olika kompetens på de båda tjänsterna. Referensgruppen ger möjlighet att stämma av och förankra förslag i en bredare konstellation inom organisationen. De fyra arbetsgrupperna arbetar mer konkret med kunskapsunderlag, analyser och förslag för respektive tema. Många medelstora och stora kommuner har redan arbetsgrupper för t.ex. naturvård, friluftsliv och kulturmiljö som kan användas. Lämpligen är grupperna inte större än 3–5 personer för att bli effektiva. I små kommuner är det möjligt att man väljer färre eller endast en arbetsgrupp.

ett medborgarförslag eller en tjänsteskrivelse för att initiera processen. Det kan också vara så att kommunen i tidigare strategiska dokument, till exempel översiktsplanen, har föreslagit att en grönplan ska tas fram. Utan politisk vilja och en förankring i organisationen att jobba med grönplanering är det mycket svårt att sätta igång arbetet med en grönplan.

I uppdraget ska det tydligt framgå vad slutresultatet ska bli och vilka resurser och befogenheter som uppdraget får. Det normala är att arbeta i projektför att ta fram grönplaner.

En projektplan kopplat till beslutet om att genomföra arbetet är värdefullt. Då blir det tydligt vad som förväntas av uppdraget, hur det skall genomföras och när. Det underlättar om projektet förbereds genom en förstudie inför beslut om igångsättning med förslag till projektplan, organisation och budget.

Det är viktigt att ha en effektiv projektorganisation med tydlig projektledning, styrgrupp och arbetsgrupper samt gärna referensgrupp för dialog med berörda aktörer. Projektledningen

behöver ha mandat och strategisk placering i kommunen eller regionen för att kunna samordna arbetet. Det är en fördel om det finns både projektledare och biträdande projektledare för att skapa en stabil organisation som kan hantera personalbyten i projektledningen. Arbetsgruppen bör ha företrädare för de viktigaste ämnesområdena kopplat till planeringen och tid för att arbeta aktivt med processen. Styrgruppen är en politisk- och/eller chefsgrupp som har möjlighet att fatta beslut om process och genomförande. Referensgruppen bör ha alla direkt berörda tjänstepersoner i organisationen som ges möjlighet att få information och kunna ge synpunkter på planen under olika skeden i processen.

I mindre kommuner blir organisationen naturligt mindre och det är ofta en mindre arbetsgrupp som genomför arbetet med grönplanen. Vissa kommuner tar in konsult hjälp för att ta fram grönplanen och då är det särskilt viktigt att fundera på förankring och kunskaps-spridning i processen.



2018 genomfördes en bomässa i Vallastaden i Linköping där stadsdelen är uppbyggd kring ett parkstråk med en "bäckravin" (ursprungligen ett krongdike) som förbinder området med andra grönområden i staden. Stadsdelen vänder sig mot det gröna och parken blir stadsdelens vardagsrum med en mängd olika funktioner. Här sker sociala möten, rekreation och upplevelser samtidigt som dagvatten omhändertas och renas, vegetationen binder jorden och hindrar erosion och de många blommande växterna bidrar till pollinering och biologisk mångfald.

För att kunna kartlägga värden som inte finns dokumenterade samt att göra analyser som är viktiga för att ta fram grönplanen behövs nästan alltid medel för externa tjänster i form av konsult hjälp eller projektanställningar. Här gäller det att hitta en ambitionsnivå som är förenlig med kommunens resurser. Det finns också möjlighet att söka externa medel som till exempel *LONA-bidrag* eller *Grönare städer* för att finansiera delar av arbetet. Framtagandet av en grönplan kräver inte bara planer- och expertkunskap inom olika ämnesområden. Under processen och genomförandet är också kommunikation och dialog viktiga. Redan på tidigt stadium bör resurs- och personalbehov för GIS, illustrationer och samråd planeras.

Det är viktigt att ha bra fart på arbetet genom återkommande avstämningar med styrgrupp, referensgrupp och arbetsgrupp samt externa aktörer. En tydlig projektplan med tidsplan är viktigt för att genomföra arbetet på ett effektivt sätt. Den externa och interna dialogen är viktig och bör planeras i början av projektet. Många

aktörer har kunskap och intresse av att medverka i arbetet och det är viktigt att också informera allmänheten om arbetet och involvera de som är intresserade av resultatet. Det ger ökad förståelse för varandras roller och ansvar vilket skapar förutsättningar för ett bra resultat. Allmänheten och olika organisationer har också mycket kunskap som är viktigt att ta till vara, bland annat om rekreativa värden och biologisk mångfald.

Att genomföra en grönplan

Många kommuner tar fram ambitiösa grönplaner och följer sedan inte upp genomförandet utan överläter till en enskild nämnd eller förvaltning att driva arbetet. Eftersom grönplanering är en kommunomfattande verksamhet krävs det samverkan mellan nämnder och förvaltningar för att arbetet ska bli framgångsrikt. Särskilt viktiga redskap i genomförandet av grönplanen är implementering i översiktsplaner och detaljplaner, exploateringsavtal och markanvisningar, via projektering och fram till skötsel och förvaltning. Det är ofta i arbetet mellan detaljplan och



Terapiträdgården vid SLU, Sveriges lantbruksuniversitet, i Alnarp har initierats av professor Patrik Grahn och utgör en unik anläggning för rehabilitering och behandling av utbrända personer. Trädgården har inspirerat många andra anläggningar i Europa att utveckla rehabilitering i gröna miljöer. Foto: Anders Rasmusson.



Växjösjön ligger centralt i Växjö och stränderna har utvecklats till viktiga stråk där invånarna kan uppleva kontakten med vattnet i en grön och lummig miljö. I grönplaneringen är det viktigt att arbeta med både vatten och vegetation i samverkan.

förvaltning som genomförandet är som svårast och flest kompromisser sker.

Med ett fullmäktigebeslut får grönplanen en högre status och blir viktigare att ta hänsyn till i samhällsbyggnadsprocessen. Detta möjliggör också för grönstrukturen att få en likvärdig status som bebyggelsestruktur och trafikinfrastruktur vilket gör att riktlinjer och rekommendationer följs. Samtidigt blir slutdokumentet en tydligare kompromiss om alla förvaltningar och nämnder ska vara överens. En enskild nämnd skulle kunna vara mer ambitiös i sina ställningstaganden som den själv har ansvar för.

En framgångsrik grönplanering kräver att den är en integrerad del i den övriga samhällsbyggnadsprocessen. Grönfrågorna behöver behandlas på ett tidigt stadium i planeringen och ges den uppmärksamhet som krävs för bra avvägningar mellan exploatering för bebyggelse och trafikinfrastruktur. I detta arbete är det också viktigt att återkoppla och förankra den beslutade grönplanen i organisationen så att den är känd av alla berörda parter, både tjänstepersoner, politiker och exploatörer. Om grönstrukturfrågor kommer in tidigt i samhällsbyggnadsprocessen är det lättare att använda skadelindringshierarkin

och möjliggöra kompensationsåtgärder. Det är viktigt att grönplanen fungerar som underlag för den översiktliga planeringen och kan ge det stöd för avvägningar som görs i översiktsplanen. Det finns kommuner som tagit fram översiktsplaner med mycket grön prägel, till exempel Upplands Väsby och Vilhelmina.

Det finns också en fördel med att ta fram grönplanen strax innan eller parallellt med översiktsplanen eftersom det kan spara arbetstid och resurser för inventeringar och analyser.

I detaljplanerna regleras utvecklingen av grönstrukturen i nybyggnadsområden men det finns begränsningar i hur mycket grönstrukturen kan styras på kvartersmark. Allmän platsmark spelar stor roll för hur grönstrukturen utvecklas inom detaljplaner och gör det möjligt för organisationen att utforma och sköta marken på ett lämpligt sätt. Det är viktigt att tänka på hur planens syfte skrivs och där är det möjligt att skriva in grönstrukturen och dess funktioner.

Kommunen kan i sina markanvisningar för exploatering på kommunal mark eller exploateringsavtal på privat mark reglera hur grönstrukturen ska utvecklas och finansieras. Formuleringar och utformning av avtalen blir därför viktiga och



Skolornas utemiljö är särskilt viktig att slå vakt om i grönplaneringen som här vid Hyllievångsskolan i Malmös nya stadsdel Hyllie. Genom att ge tillräckligt med ytor och upplevelsevärden får eleverna möjlighet till fysisk aktivitet och avkoppling. Närheten till parker och naturområden är också betydelsefull för att ge möjlighet till andra typer av aktiviteter och upplevelser.

ger förutsättningar för den följande planläggningen och genomförandet av grönplanen. Vid etablering av nya grönytor på kvartersmark och allmän platsmark kan utformningen ske på olika sätt och det är viktigt att beakta att intentionerna i översiktsplanering och detaljplanering genomförs även vid projektering och anläggning.

Grönytoras skötsel är avgörande för hur de rekreativa och ekologiska värdena bevaras och utvecklas. Det är viktigt att följa upp intentionerna i grönplaneringen i den löpande förvaltningen och att utforma skötselplaner och förvaltningsplaner efter grönplanens intentioner och riktlinjer. Förvaltningsfasen är den längsta när det gäller den byggda miljön och förutsättningarna förändras när vegetationen åldras och användningen av området förändras. Planeringen av skötseln kräver därför både periodiska revideringar och förnyelse av grönytor samt löpande skötselåtgärder.

Uppföljning och ajourhållning

Hur framgångsrik är grönplaneringen? Utan ajourhållning, uppföljning och utvärdering är det svårt att veta om grönplanen genomförs på ett framgångsrikt sätt. Enklast att följa upp är de

åtgärder som preciseras i handlingsplanen och som har särskild projektorganisation och budget. Men även kontinuerliga förändringar går att följa upp genom enkäter, mätningar och fjärranalys med satellitbilder, flygfoto och drönbilder. Viktigt i arbetet är att ha en tydlig organisation för uppföljningen med resurser för utvärdering och analys av indikatorer och nyckeltal. Vissa kommuner använder gröna bokslut eller miljöbarometer som kan samordnas med uppföljningen av grönplanen och andra strategiska dokument, inklusive översiktsplanen.

Grönplanering är en ständigt pågående process och bara för att en grönplan är antagen kan arbetet inte stanna upp. Särskilt viktigt är att uppdatera kunskapsunderlaget allt eftersom ny kunskap tillkommer. Ansvarsfrågan för vem som ska göra uppdateringar är viktig för att det ska fungera. Det behövs också rutiner för hur kartdata och andra uppgifter uppdateras och kvalitetssäkras. Ett sätt att sköta ajourhållningen är att kunskapsunderlaget inte är politiskt beslutat utan delegerat till förvaltningarna och därmed enkelt kan kompletteras med nya rapporter och kartskikt som görs tillgängliga för tjänstepersoner som planeringsunderlag.



Även i våra mest urbana miljöer är det viktigt att få in växtlighet för att stärka ekosystemtjänster som luftrening, skugga, vinddämpning, biologisk mångfald och upplevelsevärden. Bilden är från Stora torg i Landskrona med sin vackra inramning av klippta lindar.

Redan under arbetet med grönplanen är det viktigt att hitta indikatorer som kan följas upp så att det finns utgångsvärden när utvärderingen ska göras. Lämpliga indikatorer kan vara antal åtgärder som genomförts, areal grönstruktur per capita inom 300 meter, areal friyta per elev på förskolor och skolor med mera, beroende på vilka frågor som bedöms som särskilt viktiga i grönplanen. Olika indikatorer är olika tids- och resurskrävande att ta fram och därför varierar intervallen med vilka de uppdateras. Det är dock önskvärt att organisationen har möjlighet att uppdatera indikatorerna åtminstone vart fjärde år.

Detta Movium Fakta är skrivet av:

Per Blomberg, planeringsarkitekt och projektledare för EU-projektet Urban Links 2 Landscape i Kristianstads kommun.

Foton där inget annat anges: Per Blomberg.

Omslagsbild: Bron från Kristianstads centrum ut i våtmarksområdet Kristianstad vattenrike och besökscentret för Biosfärområdet förbinder stad och natur. Staden samverkar med sitt omland och behöver vegetationens ekosystemtjänster för att fungera och vara attraktiv.

