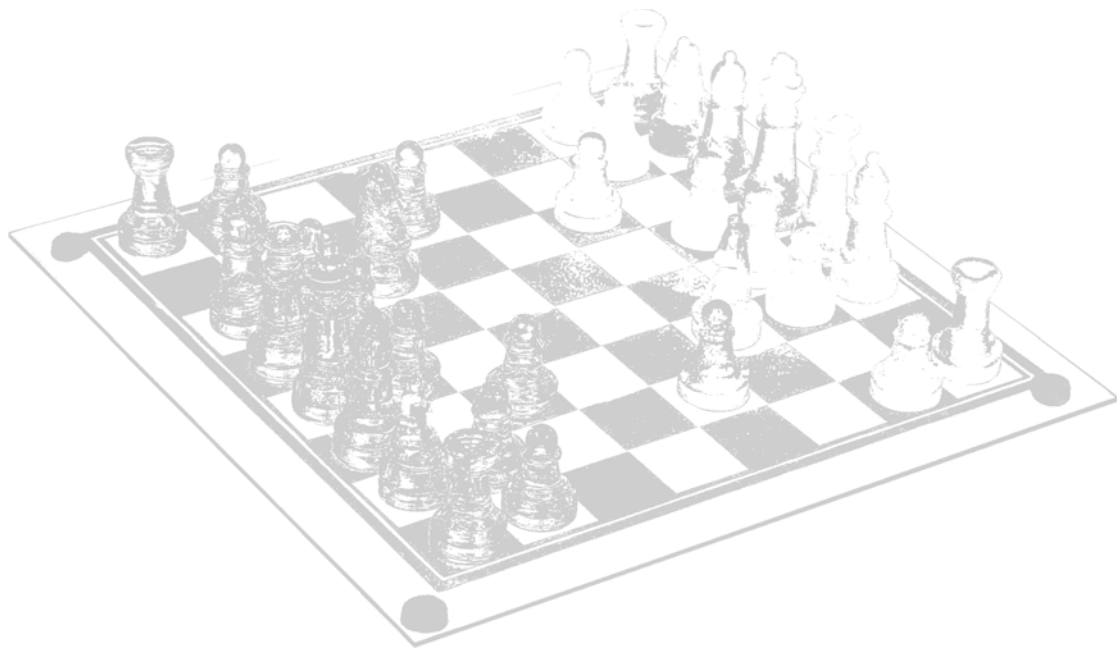


Grönstrukturens dilemman i fysisk planering

– Hur fungerar målstyrningen av grönstrukturen i praktiken?



Magisteruppsats, 20 poäng
Miljövetenskap
Institutionen för Livsvetenskaper

Södertörns Högskola, University Collage
Alfred Nobels allé 7
141 89 Huddinge



Abstract

The dilemma of green spaces in physical planning

How do the management by objectives for the green spaces function in practice?

Author: Susanna Holmstrand

To reach an Ecological Sustainable Development, Sweden has established environmental quality objectives. Green spaces are attractive for exploitation and in Sweden the access to large jointly green spaces has decreased, which has impact on humans recreation and the biodiversity. The economic aspect has great impact on the planning process which gives indications that the environmental objective may collide with other sector goals within the municipality. The thesis overall aim is to see how the management by objectives for the green spaces implements and how the green spaces is handled in the planning process in a specific case. The thesis builds on a content analysis, strategic interviews and a case study. The implementation of the interim target: Program and strategies for green spaces does not function according to the intention with the environmental objectives. Strong economical incitements and a political will that is locked in the logic of competitiveness, makes the sustainable ecological management impossible in practise. The management by objectives for the green spaces falls in the shadow of other sector goals. The ecological aspects have low priority, which leads to a decision process that strives for ecological sustainability, yet are an vision for the future according to the case study.

Key Words: Environmental objectives, Management by objectives, Green spaces, Implementation, and Physical planning.



Sammanfattning

Nivå: Magisteruppsats, D-nivå.

Författare: Susanna Holmstrand, dkny18@passagen.se

Handledare: Elfar Loftsson, Professor i Statsvetenskap.

Titel & Syfte: Grönstrukturens dilemman i planeringen: Hur fungerar målstyrningen av grönstrukturen i praktiken? Vilket är uppsatsens övergripande syfte. Mer specifikt kommer uppsatsen att behandla hur delmålet: *Planeringsunderlag* som rör grönstrukturen i miljö kvalitetsmålet: *God bebyggd miljö* implementeras och hur grönstrukturen hanteras i ett speciellt fall.

Problem: För att nå den ekologiskt hållbara utveckling som miljö kvalitetsmålen i Sverige syftar till, behövs en samhällsplanering som kan göra välgrundade avvägningar. Kommuners samhällsplanering och agerande har en stor inverkan på hur hållbart samhället blir. Tillgängligheten på stora sammanhängande grönområden har minskat i Sverige, fragmenteringen av grönstrukturen påverkar både människors rekreativ möjligheter och den biologiska mångfalden. Då ekonomin har en kraftfull roll i planeringen behövs en politisk vilja för att föra upp de ekologiska aspekterna till samma nivå som de ekonomiska i planeringen. Detta ger antydningar om att miljö kvalitetsmålen kan komma i konflikt med andra sektorsmål i kommunerna. Vilket pekar på vikten av att titta på hur målstyrningen av grönstrukturen implementeras och hanteras i verklighetens planering.

Metod: Uppsatsen bygger på en kvalitativ innehållsanalys, strategiska intervjuer samt en fallstudie. Uppsatsen bearbetas vidare på tre teorier; implementeringsteori, teorin om rationella val samt ett ekologiskt styrningssätt som tillsammans resulterar i ett analyschema, vilket pekar på viktiga faktorer för beaktande i uppsatsen.

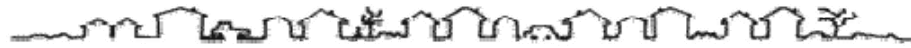
Resultat: Implementeringen av delmålet: *Planeringsunderlag* för grönstrukturen fungerar inte enligt intentionen med miljö kvalitetsmålen. Svensk planeringskultur kännetecknas av att konflikter ska lösas genom avvägningar, vad kommunen strävar efter styr i hög grad avvägningarna som sker. Faktorer som hjälper till att förklara den bristande styrningsföljden är bl.a. tolkningsbara formuleringar i lagar och riktlinjer, prioriteringar samt resurser. Starka ekonomiska incitament och en politisk vilja inlåst i konkurrenskraftens logik, gör den ekologiskt hållbara målstyrningen av grönstrukturen omöjlig i praktiken. Grönstrukturen hamnar i skuggan av andra sektorsmål, fallstudien visar att de ekologiska aspekterna har en låg prioritet, vilket leder till att en beslutsprocess för det ekologiskt hållbara ännu är en vision.

Nyckelord: Miljömål, Målstyrning, Grönstrukturen, Implementering, och Fysisk planering.



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
<u>1. INLEDNING</u>	<u>6</u>
1.1 PROBLEMBESKRIVNING	6
1.2 SYFTE	8
1.3 AVGRÄNSNINGAR	8
1.4 METOD	9
1.4.1 Rationell forskningsansats	9
1.4.2 En deduktiv slutsats	9
1.4.3 Metodasppekter	9
1.4.4 Validitet och reliabilitet	12
1.4.5 Material och Källkritik	12
1.5 DISPOSITION	13
<u>2. TEORI</u>	<u>14</u>
2.1 IMPLEMENTERING	14
2.2 RATIONELLA VAL	16
2.3 ETT EKOLOGISKT STYRNINGSSÄTT	16
2.4 ANALYSSCHEMAT	19
<u>3. STYRMEDEL</u>	<u>21</u>
3.1 OLIKA TYPER AV STYRMEDEL	21
<u>4. MILJÖMÅLEN</u>	<u>23</u>
4.1 MÅLSTRUKTUR	23
4.2 HÅLLBAR UTVECKLING	24
4.3 KOMMUNERNA	25
4.4 MILJÖKVALITETSMÅLET: GOD BEBYGGD MILJÖ	26
4.4.1 Grönområden	26
4.4.2 Grönstrukturens koppling till andra miljö kvalitetsmål	26
4.4.3 Delmål ett: Planeringsunderlag	27
4.5 BOVERKET	27
4.5.1 Tillståndsutveckling	28
4.5.2 Utvärdering av delmålet: Planeringsunderlag	30
<u>5. GRÖNSTRUKTUREN</u>	<u>31</u>
5.1 GRÖNSTRUKTURENS UTVECKLING	31



5.2 REGIONPLANEN – DEN ÖVERSIKTLIGA MARKANVÄNDNINGSDISPOSITIONEN	32
5.3 VÄGVAL FÖR PLANERINGEN	32
5.3.1 Planeringssyn	33
6. FALLSTUDIEN VEGASTADEN	34
6.1 MILJÖREDOVISNINGEN	35
6.2 PROJEKTETS UTVECKLING	36
6.3 VEGASTADENS BETYDELSE FÖR HANINGE	37
6.4 AVVÄGNINGAR & PRIORITERINGAR	37
7. ANALYS	39
8. SLUTSATS	44
9. FÖRSLAG TILL FORTSATTA STUDIER	46
10. KÄLLFÖRTECKNING	47
BILAGOR	50
BILAGA 1 INTERVJUFRÅGOR	50
BILAGA 2 MILJÖKVALITETSMÅLEN	51
BILAGA 3 VEGASTADEN UTMARKERAT PÅ HANINGE KOMMUNS KARTA	52



1. Inledning

Miljömålsens beaktande i kommunernas översiktliga planering har allt mer fått fokus i svensk forskning. Fler och fler människor är överens om att vi måste nå en hållbar utveckling, men hur kan vi veta att vi faktiskt rör oss i en rätt riktning? Projektet: Samhällsplanering med miljömål i Sverige (SAMS) avslutades 2000/01, där syftet varit att utveckla och stärka kommunernas planeringsarbete med miljöaspekter, så att de bättre ska kunna integreras i planeringen, samt sprida kunskap. Projektet pekar på ett fortsatt behov av forskning inom området, för att bl.a. analysera interaktionen mellan mål i olika planeringsnivåer (Anon 3 samt Boverket m.fl. 2000:3-5).

I Sverige har tillgängligheten till sammanhängande grönområden minskat, vilka fordrar en stark och aktiv planering, då de är attraktiva för exploatering i våra tätorter. Fragmentiseringen av grönskan i staden får konsekvenser för såväl människors rekreation, den biologiska mångfalden samt att stadsbilden förändras. Konsekvenserna av förtätning i stadsbygden behöver belysas (Boverket 1999:18-19,54-56 samt Boverket m.fl. 2000a:37).

Den fysiska planeringen inkluderar både miljöfrågor, sociala och ekonomiska frågor. Forskning inom området är nödvändig för att utveckla ett hållbart samhälle. Användningen av mark och exploatering av naturresurser har ofta kommit under konflikt med det ekologiska tankesättet (Westerlund et m.fl. 2004:8). Med en större medvetenhet samt kunskap om vår miljö, har en förståelse börjat växa fram, att vår livsstil inte är hållbar i längden. För att kunna nå en hållbar utveckling, har riksdagen antagit specifika miljö kvalitetsmål. Målen syftar till att nå en ekologiskt hållbar utveckling och är en del av en målstyrning (Prop. 1997/98a:3). Sverige har antagit miljö kvalitetsmål inom 16 områden, som för Sveriges miljö beskriver den kvalitet och det tillstånd som är ekologiskt hållbart på lång sikt. I det lokala miljö målsarbetet är kommunerna den drivande kraften, det är i kommunerna många av åtgärderna för att nå miljö kvalitetsmålen och en hållbar utveckling, ska implementeras (Anon 1 samt Naturvårdsverket 2003:2,5).

1.1 Problembeskrivning

Den fysiska strukturen med byggnader, kommunikationer och deras koppling till naturen, har en stor inverkan i vad mån samhället kommer att nå en hållbar utveckling. I denna mening klargörs den fysiska planeringens betydelse, för att nå miljö kvalitetsmålen. Dock kan inte en



fysisk struktur eller planeringsunderlag som har fokus på hållbarhetskriterierna, ekologi, ekonomi och socialt, garantera att miljö kvalitetsmålen nås, utan snarare ge underlag för ett långsiktigt politiskt agerande (Westerlund m.fl. 2004:34). Kommunernas roll i den fysiska planeringen när det gäller att leva upp till och omvandla miljö kvalitetsmålen i praktiken, är omnämnda i flera sammanhang. Kommunerna verkar som förvaltare av den lokala marken och innehar planmonopol inom sina geografiska områden. Förändringar av markanvändning påverkar oundvikligen den naturliga miljön, kommunernas planer och handlande har således stor inverkan på samhällets hållbarhet (Naturvårdsverket 2003:2 samt Asplund 1996:1).

En tillökning av hus, trafik och trafikanläggningar skapar konflikter mellan naturvärden och andra intressen. Dessa konflikter måste planeringen och planerarna ta hänsyn till och försöka lösa, men avvägningarna försvåras när förändringarna sker snabbt (Boverket m.fl. 2000b:38). I det komplexa miljö kvalitetsmålet: *God bebyggd miljö* måste därför instrument och metoder som kan hantera samordning, integrering och utveckling av mål och värden, utvecklas. Flera miljö kvalitetsmål, delmål eller andra samhällsmål kan stå i konflikt med varandra varför metoder för avvägningar också måste utvecklas. För att kunna göra välgrundade avvägningar behövs en utvecklad samhällsplanering med nya instrument som livscykelanalyser, strategiska miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar¹ användas. För att inrymma alla viktiga och nödvändiga strukturer för en "god" bebyggd miljö, behöver miljömålsarbetet breddas i kommunerna och integreras i planeringsarbetet. Att ta fram strategier och program för olika sektorer är relativt lätt, men det är avvägningarna i den fortsatta planeringen som kan vara svåra. Olika prioriteringar kan motverka varandra. Ofta finns program, strategier, riktlinjer, handlingsplaner som ska tas hänsyn till i planeringen av planeraren, eller politikerna. Men vad prioriteras över vad och när? (Boverket 1999:16 samt Boverket 2007:14).

Ekonomi har en stark roll i planeringen och planerarna måste arbeta aktivt med att få upp miljöaspekter till samma nivå som de ekonomiska aspekterna. Både miljöpolitiken och planeringssystemet är uppbyggt kring avvägningar och kompromisser mellan olika intressen, med få totala skydd för naturintressen. I en avvägning där motiven för en förändring anses väga tungt och inblandade parter någorlunda är överens, måste naturen ge efter för det intresse

¹ Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som det planerade ingreppet på miljön kan medföra och göra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön (Anon 2).



som väger tyngst (Hedlund 1996:8,23). Detta väcker en stark misstanke om att miljö kvalitetsmålen kan komma i konflikt med produktion och andra sektorsmål i kommuner. Vilket pekar på vikten av att titta på hur målstyrningen fungerar i praktiken på miljöområdet. Miljö kvalitetsmålen utgör grunden för arbetet med implementeringen och den fortsatta preciseringen av mål som lämnar utrymme för olika tolkningar och kompromisser i målstyrningen. Därför finns en stark misstanke om implementeringsproblem, vilket är en viktig aspekt att belysa, att effekten av miljö kvalitetsmålen blir något annat än intuitionen var. För att avgränsa uppsatsens omfattning, kommer målstyrningen endast att behandla hur miljö kvalitetsmålet för grönstruktur implementeras samt hur grönstrukturen hanteras i samhällsplaneringen, i ett speciellt fall.

1.2 Syfte

Uppsatsens övergripande syfte är att se hur målstyrningen av grönstrukturen fungerar i praktiken. Mer specifikt kommer uppsatsen att behandla hur delmålet: *Planeringsunderlag* som rör grönstrukturen i miljö kvalitetsmålet: *God bebyggd miljö*, implementeras och hur grönstrukturen hanteras i ett speciellt fall.

För att uppnå syftet och kunna belysa implementeringsproblemet, så är intentionen med uppsatsen att besvara följande frågeställningar:

- Vilken problematik kan identifieras i delmålet: *Planeringsunderlag* som rör grönstrukturen?
- Vilka faktorer påverkar tillståndsutvecklingen av delmålet: *Planeringsunderlag*?
- Hur gestaltar sig grönstrukturens dilemma i en konkret planeringssituation med avseende på avvägningar och prioriteringar?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen har ett antal praktiska avgränsningar för att vara genomförbar inom tidsramen på 20 veckor. Uppsatsen är avgränsad till att bara behandla miljömål 11: *God bebyggd miljö*, där grönstrukturen omnämns som tydligast, där den återfinns under delmål ett, strecksats tre. Uppsatsens fallstudie är avgränsat till ett specifikt fall, Vegastaden.



1.4 Metod

1.4.1 Rationell forskningsansats

Uppsatsen kommer att använda en rationell forskningsansats. Att vara rationell kan beskrivas som att utifrån de kunskaper beslutsfattarna besitter, kommer de att välja de medel som säkrast leder till det mål beslutsfattarna vill uppnå. Detta bygger på att ett beslut bara är rationellt i relation till; vilken målsättning och värdering beslutsfattarna har och utgår ifrån, samt vilka kunskaper, resurser och verklighetsuppfattning de innehar. Den rationella forskningsansatsen är rationell i den bemärkelsen att beslutsfattarna kommer att välja den ena framför det andra för att kunna nå måluppfyllelse (Thurén 2000:119-120).

1.4.2 En deduktiv slutsats

Ett deduktivt resonemang utgår ifrån logik. Uppsatsens argument är knutna till varandra och leder fram till en slutsats. Resonemanget utgår ifrån en regel t.ex. hur världen är strukturerad, det som följer därefter är det som observerats empiriskt i uppsatsen. Resultatet erhålls när det som empiriskt observerats till regeln (Thurén 2000:23 samt Hörte 1998:6,8).

1.4.3 Metodaspekter

Tre metodaspekter är av vikt när frågeställningarna bearbetas i uppsatsen.

1. Intervjuer

Strategiska intervjuer har använts vilket innebär att de valda intervjupersonerna förväntas besitta koncentrerad kunskap med koppling till det forskningsproblem som berör uppsatsen. Intervjuerna är tänkta att fånga upp intervjupersonernas uppfattningar och föreställningar, fånga in deras tankevärld. Deras uppfattningar kan däremot inte sägas vara sanna eller falska, utmaningen ligger i att hitta ett resonemang bakom de politiskt korrekta svaren (Esaiasson m.fl. 2003:286-287). Två intervjuer har genomförts, båda är strategiskt utvalda, båda personerna har positioner som är relevanta för uppsatsens frågeställningar. Intervjuerna var semistrukturerade.

Ulrika Åkerlund blev utvald för att hon arbetar specifikt med grönstrukturfrågorna på Boverket. Intervjun med Åkerlund var viktig för att komplettera redan insamlat material och berika uppsatsen med viktiga personliga tankebanor kring grönstrukturens situation och utveckling. Intervjun genomfördes via telefon 2007-04-10. För att få ytterligare information om viktiga avvägningar och beslutsprocessen för Vegastadens program, genomfördes en intervju med Pelle Svensson som arbetar som heltidspolitiker i Haninge kommun. Svensson



blev utvald för att han var kommunstyrelsens ordförande i Haninge då förslaget Vegastaden godkändes och har varit med från början av processen med att ta fram programmet. Intervjun genomfördes 2007-04-03 på Svenssons kontor i Haninge kommun, intervjun bandades. Båda intervjuerna har integrerats i texten, för att tillföra, komplettera och verifiera uppgifter. Intervjufrågorna återfinns i bilaga 1.

2. Kvalitativ innehållsanalys

När centrala delar av information från olika dokument och intervjuer valts ut, har en kvalitativ ansats tillämpats. Analys och datainsamling sker samtidigt och i växelverkan, detta då forskaren befinner sig i den verklighet som analyseras. Metoden eftersträvar att åstadkomma en helhetsbeskrivning av det undersökta samt att fånga såväl handlingar som dessa handlingars innebörder. Fördelen framför den kvantitativa innehållsanalysen är att den kvalitativa metoden lyfter fram helheten snarare än delarna, ett annat antagande är att innehållet i texten ligger dolt under ytan och därför kräver intensiv närläsning med en kvalitativ metod. Det centrala i tillvägagångssättet är att ställa frågor till materialet t.ex. på vilka antaganden vilar dessa argument? (Esaiasson m.fl. 2003:233-234).

För att kunna besvara frågeställning 1: Vilken problematik kan identifieras i delmålet: *Planeringsunderlag* som rör grönstrukturen?, behöver underlaget kring tankegångarna till miljö kvalitetsmålen analyseras. De återfinns i propositioner, som redogör syftet för de nya miljö kvalitetsmålen och tankegångarna bakom dessa; 1997/98:145, 2000/01:130, 2004/05:150 samt utredningen från miljömålskommittén *SOU 2000:52*. Uppsatsen är sedan avgränsad till att behandla grönstrukturen som återfinns tydligare i Boverkets rapporter inför utformningen av miljö kvalitetsmålet: *God bebyggd miljö, Boverket 1999* samt följande utvärderingar och remisser om miljö kvalitetsmålet, *Boverket 2003* samt *Boverket 2007*. För att få vidare kunskap och en djupare förståelse hur grönstrukturen behandlas, användes intervjun med Åkerlund från Boverket.

För att kunna besvara frågeställning två: Vilka faktorer som påverkar tillståndsutvecklingen av delmålet: *Planeringsunderlag?* var dokumentet *Planeringsunderlag – remissversion Boverket 2007* avgörande eftersom syftet i dokumentet var att få kännedom om lägesituationen ute i landet angående delmål ett: *Planeringsunderlag*. Även här användes



intervjun med Åkerlund som kunde peka på viktiga faktorer som påverkar tillståndsutvecklingen och komplettera redan insamlat material.

3. Fallstudie

En fallstudie har genomförts på projektet Vegastaden. Fallstudien har en klar representativitet då Vegastaden är ett fall av markexploatering i ett stort sammanhängande naturområde. Grönområden är attraktiva för exploatering, alla expansiva regioner står mer eller mindre inför detta fall, vilket möjliggör en generalisering av fallet på expansiva regioner. En fallstudie har den egenskapen att med hjälp av fallet beskriva verkligheten och erhålla en helhetsbild, fallet får representera verkligheten. Fördelen är att på ett begränsat utrymme kunna ge läsaren en uppfattning om hur det går till eller ser ut i verkligheten. Fallstudien kan också behandla en variation av material så som dokument, intervjuer och observationer (Yin 1994:3,8). Den största begränsningen är att fallet aldrig fullt ut kan representera verkligheten. Det är inte vetenskapligt att generalisera utifrån ett ensamt fall. (Ejvegård 1999:31-32). För att tackla detta metodproblem, så är tanken inte att generalisera resultatet på hela Sverige utan med hjälp av fallstudien belysa viktiga faktorer bland annat rörande målkonflikter, avvägningar och prioriteringar, som stjälp målstyrningen. Dock kan fallet ses som representativt vid denna typ av problematik som fallet skildrar och hjälpa till att dra allmänna slutsatser om expansiva regioner. En annan svaghet i fallstudien är att hela processen med programmet inte är rekonstruerad. Argument för detta metodproblem är att fokus lagts på det politiska planet med att skildra de beslut, avvägningar och prioriteringar som lagt grunden till programmet.

Fallstudien Vegastaden är relevant för att besvara frågeställning tre: Hur grönstrukturens dilemman gestaltar sig i en konkret planeringssituation, med avseende på avvägningar och prioriteringar? För att angripa denna problematik manifesteras grönstrukturens dilemman i de avvägningar och prioriteringar beslutsfattarna väljer att göra. För att belysa dessa har en klassisk innehållsanalys använts på de tillgängliga dokumenten och en intervju genomförts. Ett antal viktiga dokument för projektet Vegastaden har bearbetats; *Programmet Vegastaden* som beskriver planerna för utvecklingen av den nya stadsdelen Vegastaden. *Översiktsplan för Haninge kommun* där kommunens översiktliga planer finns med och kommunens grönstruktur står beskrivet. En *Miljöutredning för Vegastaden* som syftar till att identifiera konflikter mellan exploateringen och miljön men även lyfta fram miljöfrågorna i planprocessen. Dessa dokument utgör underlag och planer för kommunen, för att få



ytterligare information om beslutsprocessen och viktiga avvägningar för Vegastadens program, genomfördes en intervju med Svensson från Haninge kommun.

För att kunna återge det planeringsperspektiv som råder och planeringens koppling till naturen och grönstrukturen har flera olika rapporter, böcker samt idéuppsatser bearbetats; *Boverket 2007, Länsstyrelsen m.fl. 2003, Regionplanekontoret m.fl. 2002 samt 1996, Länsstyrelsen m.fl. 2003, Boverket m.fl. 2000a samt 2000, Asplund 1996 och Hedlund 1996.*

1.4.4 Validitet och reliabilitet

Om uppsatsen verkligen undersöker det den utger sig för att undersöka är instrumenten valida. Uppsatsens tre teorier mynnar ut i ett analyschema, vilket är viktigt ur validitetssynpunkt. Analyschemat hjälper till att minska den ”översättningsproblematik” som kan infinna sig då det som undersöks empiriskt, faktiskt är det som sägs undersökas på den teoretiska nivån. Analyschemat ger teoretiskt stöd åt de frågeställningar som är ställda, genom indikatorer. Indikatorerna anger vägledning för vad som är viktigt att titta på i materialet, vilket ger klara mätmetoder (Ejvegård 1999:68,70,74).

Reliabiliteten anger pålitligheten hos mätinstrumentet. När en studie är reliabel används stabila mätinstrument, vilka ger samma resultat när de används på samma material återigen. Bristande reliabilitet orsakas bl.a. av fel i datainsamlingen och databearbetningen (Ejvegård 1999:74 samt Esaiasson m.fl. 2003: 61-67). Genom att vara medveten om detta problem när den kvalitativa innehållsanalysen genomfördes och endast använda pålitlig fakta är risken för bristande reliabilitet liten. Materialet har även bearbetats för att se tolkningen och användningen av det i studien. Samma resultat kan med sannolikhet genereras när fenomenet mäts igen (Andersen 1998:91).

1.4.5 Material och Källkritik

Källkritik kan ses som en uppsättning metodregler. Dessa kan användas för att bedöma trovärdigheten och värdera sanningshalten av uppgifter. Reglerna är bl.a. äkthet, oberoende, samtidigt och tendens (Esaiasson m.fl. 2003:303-304).

Äkthetskriteriet uppfylls då källmaterialet som åberopas ses som äkta och återfinns hos regering, riksdag, myndigheter och i kommunen. En stor del av materialet finns även att tillgå på deras respektive hemsidor. Äkthetskriteriet gäller dokumentet i sig, de övriga reglerna



behandlar det faktiska innehållet. När materialet ska räknas som oberoende så är en regel att källorna i första hand är primärkällor vilka är mer trovärdiga än sekundärkällor. Materialet som åberopas i punkt 1.5.3 *Metod aspekter* för att kunna besvara de respektive frågeställningarna bygger i hög grad på primärkällor. Källornas trovärdighet ses också som hög då materialet härrör från respektive ansvarig kommun, regering, myndighet och verk.

Intervjuernas trovärdighet och oberoende ses som hög då båda personerna innehar den kompetens och det kunnande studien frågar efter. Intervjuerna verifierar, kompletterar och vidareutvecklar det material som är insamlat. Kriteriet samtidighet uppfylls väl då uppsatsens källor till stor del är nya. Tendensen att återge en snedvriden berättelse uppfattas som liten då både dokument och intervjuer kan styrka varandra (Esaiasson m.fl. 2003:308-311).

1.5 Disposition

I kapitel (1) redovisas problembeskrivningen samt syfte och avgränsningar. Metodpunkten redovisar vilket synsätt som ligger till grund för uppsatsen, samt val av metoder, motivering och arbetsgång. Kapitel (2) redovisar tre teorier som relaterar till uppsatsens problemställning: implementeringsteori, rationella aktörer och ett ekologisk styrningssätt. Kapitlet avslutas med ett analyschema som redovisar de aspekter som är viktiga att betrakta i uppsatsen. I kapitel (3) redovisas de olika typerna av styrmedel som finns i vårt samhälle, för att bl.a. påverka människors agerande. Kapitel (4) tas miljö kvalitetsmålen upp. Kapitlet besvarar frågeställningarna: Vilken problematik som kan identifieras i delmålet: *planeringsunderlag* som rör grönstrukturen? och: Vilka faktorer som påverkar tillståndsutvecklingen av delmålet: *planeringsunderlag*? Kapitel (5) redovisar i huvudsak grönstrukturens koppling till planeringen och problematiken som rör grönstrukturen. I kapitel (6) presenteras fallstudien Vegastaden. Här besvaras frågeställningen: Hur grönstrukturens dilemma gestaltar sig i en konkret planeringssituation med avseende på avvägningar och prioriteringar. I kapitel (7) förs en analys över det empiriska materialet för att uppnå det övergripande syftet: Hur målstyrningen av miljö kvalitetsmålen fungerar i praktiken? Kapitel (8) redovisar studiens slutsatser. Kapitel (9) ger förslag till fortsatta studier.



2. Teori

Detta kapitel kommer att behandla tre typer av teorier: implementeringsteori, rationella val och ett ekologiskt styrningssätt, som alla relaterar till problemställningen i uppsatsen. Implementering står för genomförandet av politiska beslut och då det finns en stark misstanke om implementeringsproblematik kan teorin hjälpa till att förklara den bristande styrningsföljden. Rationella val (Rational Choice) har en viktig roll i den politiska forskningen. Det politiska beteendet är resultatet av olika val, rationella individer handlar i eget intresse och handlar efter strategin att göra val som bäst uppfyller deras målsättning. I implementeringen av ett ekologiskt styrningssätt, trappas konflikterna upp kring hur resurserna kan nyttjas och av vem. Beslut om användning av naturresurser och hållbar resursstyrning är ett aktuellt problem, i styrningssättet anses bl.a. vetenskapliga fakta viktigt, för att uppnå en ekologisering.

2.1 Implementering

Den klassiska styrningsmodellen skiljer mellan två roller: beslutsfattarrollen och verkställarrollen. Att verkställa något, kan kallas tillämpning, eller vidare implementering och innebär genomförandet av politiska beslut. Beslutsfattarens styrning kan ske i olika former:

- Direkt - styrningen är mer eller mindre detaljerad och är riktad direkt till verkställaren.
- Indirekt - vilket påverkar faktorer som i sin tur påverkar det avsedda resultatet.

Styrningen av verkställaren kompletteras med kontroll av hur besluten genomförs (Sannerstedt 2005:20-21).

Skillnaden mellan politik och förvaltning är att den politiska beslutsprocessen resulterar i att politiska beslutet fattas och förvaltningen står för implementeringsprocessen, varigenom beslut omsätts till handlande (Sannerstedt 2005:19). Implementeringsproblemet innebär att politiska beslut inte verkställs så som beslutsförfattarna planerat, vilket innebär att beslutsfattarens styrning av tillämparen inte varit framgångsrik. För att förstå den bristande styrningsföljningen så finns det ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda för att förvänta sig en bättre överrensstämmelse mellan implementeringen och beslutsintentionerna:

- Den direkta styrningen är entydig.
- Den indirekta styrningen är lämpligt utformad.
- Den implementerande parten förstår beslutet.
- Den implementerande parten kan genomföra beslutet.



- Den implementerande parten har tillräckligt med resurser och tid.
- Den tillämpande parten är motiverad och har en vilja att implementera beslutet (Sannerstedt 2005: 8-9,26).

Anders Sannerstedt [2005] beskriver implementeringsproblemet som förknippat med att målen ofta är bristfälligt formulerade i policyn. Målen för olika politiska reformer är ofta ganska vaga. Idén med de abstrakta och allomfattande ramlagarna är att de ska låta sig brytas ned till mer konkreta, definierade mål. Denna preciseringsprocess är ofta mycket problematisk eftersom de olika politikområdena innehåller målkonflikter. Vagheten kan många gånger ses som en inbjudan till en förhandlingsprocess från propositionsförfattarna, en enighet har åstadkommit till priset av en viss oklarhet. Hade det funnits vidare preciseringar av målformuleringen hade det kanske inte fattats något beslut. En viss oklarhet kan bidra till att diskussioner istället blossar upp under implementeringsskedet då oklara målsättningar gets flera rimliga tolkningar, nämligen den verkställaren finner lämplig till sitt ändamål. Allt för långt gående preciseringar kan dock göra politiken fastlåst i den lokala tillämpningen. En vagare politisk formulering gör det möjligt för beslutet att klara sig under en längre tid. Politikerna kan också genom en vag formulering ge mer förhandlingsutrymme åt de aktörer som kommer att svara för implementeringen, genom att se förhandlingar som nödvändiga för implementeringen av förändringen (Sannerstedt 2005:30-32).

En liknande skildring av implementeringsproblemet återfinns hos Benny Hjern [1983]:

”I förvaltningsforskning ger konventionen att målen för offentlig förvaltning sätts av regering/riksdag en enkel lösning på målsökningsproblemet. Men denna lösning är inte alltid så enkel. Det framgår av förvaltningsforskarens nymornade klagomål över att lagstiftningens målformuleringar är luddiga, eller att politiska beslut i ökande grad bara utgör symboliska till skillnad från verkliga försök att ange och angripa samhällsproblem” (Hjern 1983:12).

Dessa egenskaper hos politiska beslut kan framkalla implementeringsproblematik, men de policies som syftar till att på något sätt styra samhällsutvecklingen måste bygga på en korrekt föreställning om de planerade åtgärdernas effekter. Om beslutet vilar på en felaktig föreställning av verkligheten kommer de eftersträvade effekterna inte att uppnås, även om beslutet implementeras rätt. Orsaker till att de önskade resultaten inte uppnås:

- Resursbrist, otillräckliga resurser för att utföra uppgiften.
- Implementeraren tvingas ständigt prioritera.



- Tillämparens intressen påverkar. Lokala förutsättningar, behov och värderingar kan ligga till grund till motsträvighet.
- Politiken otillräckligt förankrad hos tillämparen.
- Tillämpning i komplexa organisationer är trögrörlig, implementeringen tar lång tid (Sannerstedt 2005:34,35-42).

2.2 Rationella val

Den mänskliga motivationen är komplex, teorin om rationella val använder målsättningar för att förklara vad som motiverar individer att agera på ett visst sätt och antar att individer handlar i eget intresse. I teorin görs vidare antagandet att varje individ i sin natur motiveras av privata målsättningar, som inte tar hänsyn till hur andra individer påverkar varandra. Uppfyllandet av mål innebär brukande av resurser och varje individ är försedd med begränsade resurser som t.ex. kompetens eller pengar, vilket gör att rationella individer handlar i en värld som gör det möjligt att uppfylla vissa mål men begränsar andra (Ward 1997:76,79 samt Laver 1998:18-19).

En individ är ofta ställd inför att göra vissa val, valen i sin tur involverar olika grader av resurser och har olika konsekvenser för att kunna uppfylla ett givet antal mål. Den rationella individen kommer att välja den strategi som bäst uppfyller det önskade målet. Att placera sina mål i en ordning av preferenser är det första steget i rationellt beslutsfattande, men är inte tillräckligt för att ge rationella individer den bästa strategin i alla situationer. Ett visst val av handlande kommer att uppfylla vissa av de mål som eftersträvas, men begränsa andra. För att kunna välja det bästa utfallet av individens val så måste målen tilldelas värden, som anger den förväntade nyttan. Teorin antar att rationella individer väljer den strategi som ger individen själv maximerad förväntad nytta med de avvägningarna mellan vinst, kostnader och risker som valet innebär. Rationellt beslutsfattande måste ta med i beräkningen den kostnad som det innebär att fatta ett rationellt beslut, såväl som vinsterna, en bedömning måste göras på det underlag som ligger framme, för beslutsfattarens förfogande (Laver 1998:20-22,4 samt Ward 1997:79).

2.3 Ett ekologiskt styrningssätt

Beslutsfattare som är demokratiskt valda är alltid under stark press att behålla och vinna röster. Detta kan medföra att korta strategiska incitament föredras framför långsiktiga



ekologiska incitament som krävs för att skapa en hållbar utveckling. Konceptet ekologisk rationalitet omfattar bara funktionella aspekter av ekologisk hållbarhet dvs. konsekventa och effektiva åtgärder för att hålla uppe det naturliga systemet - livscykeln. Beslut som rör relationen samhälle – natur görs under osäkra villkor. Detta indikerar ett behov av att föra in enkla normgivande aspekter som t.ex. vad nyttjande/utnyttjande av det naturliga systemet. Eftersom beslut om användning av naturresurser sker på osäkra grunder, är stöd av vetenskapliga fakta viktigt för att få fram bästa möjliga alternativ av både förväntade och planerade utfall men även framtidsscenarioer. Vetenskapliga fakta innebär ”förlorare” och ”vinnare” i kampen om resurser, i en ekologisk styrning måste vetenskapliga rekommendationer för specifika naturresursbeslut anses nödvändiga för att nå hållbarhet. Ekologisering kan uppfyllas genom att tillföra garantier för en ekologisk rationell beslutsprocess t.ex. att införa miljökonsekvensbeskrivning för alla beslut som berör naturresursnyttjande (Lundqvist 2004:2-3,13,15).

I implementeringen av ett ekologiskt styrningssätt, så kommer konflikterna runt hur, varför och av vem resurserna får bli nyttjade av, att intensifieras. Resursmobilisering och hållbar resursstyrning är en pågående process. Ju starkare aktörers självstyre är desto mer kan individuella aktörer utnyttja naturresurser på det sätt som de anser är hållbart. Å andra sidan ju starkare vilja att långtgående få en ekologisk hållbarhet, desto mer hotat kan värdet av individuellt självstyre bli. I Sverige finns en lång historik av lokalt styre i kommunerna som bl.a. har planeringsmonopol inom kommungränserna, vilket är en stark maktbefogenhet. Planering av mark, är en form av restriktion av framtida resursbruk. I strävan mot ett ekologiskt styrningssätt, måste planeringen referera till medvetenhet, bestämdhet och en samordning av samhällets aktiviteter, för att bevara en hållbar samhällsrelation till naturen. Nuvarande planering har ofta varit bristande i termer av hållbarhet (Lundqvist 2004:10,16,29-30,189).

Sverige är känt för sin entusiasm för hållbar utveckling, och har etablerat sig ett rykte som en miljöpolicyinnovatör och arbetet med Agenda 21² har karakteriserat landet som ledande. I en integrerad reglering för hållbar utveckling, finns det en skillnad mellan miljöpolicyintegrering och policyintegrering i allmänhet. Sektorsföretag visar tecken på en effektiv ekologisering, men detta betyder inte att det finns en politiskt princip om gynnsammare position till de

² Agenda 21 är ett globalt handlingsprogram, där målet är att skapa en hållbar utveckling, antogs vid Förenta Nationernas (FN) miljökonferens 1992.



ekologiska aspekterna, när motsättningar finns mellan det ekologiska hållbara och de traditionella sektorsmålen t.ex. tillväxt. Uttryck som att Sverige skall fortsätta vara en förebild i förändringen mot en hållbar utveckling, kantas fortfarande av ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter, vilka är ömsesidigt beroende och måste vägas samman på ett balanserat sätt, men något mer precist vägledande, hur dessa konflikter skall hanteras finns inte (Lundqvist 2004:22-23,144-145).

I Johannesburgsprotokollet³ går det att utläsa att långsiktigt social välfärd och ekonomisk tillväxt ska placeras inom naturens gränser. Det nämns också att angelägenheten att värna om miljön ska vara en drivkraft i social och ekonomisk utveckling och som en förutsättning för en långsiktig gemensam välfärd. Med dessa tre aspekter drar Lennart J. Lundqvist [2004] slutsatsen att den Svenska regeringen i princip placerar de ekologiska aspekterna av hållbar utveckling i centrum. Vidare dras slutsatsen att även fast Sverige erkänts som föregångare i riktningen mot ett ekologiskt hållbart samhälle, så beger sig landet mot en ”medelväg”. Många av detaljerna i Sveriges miljöpolicy kräver ett fortsatt arbete, vilket ger rum för kompromisser som kan göra att omvägar tas till mål och strategier (Lundqvist 2004:146,204,208).

För att nå den önskade ekonomiska och sociala välfärden medborgarna strävar efter, måste styrande instanser leverera den välfärd som eftersträvas. Därför måste det politiska ledarskapet göra den egna nationella ekonomin konkurrenskraftig och stabil så att den inbringar mer skatteinkomst för att bygga upp och bibehålla den eftersträlvade välfärden. Det politiska ledarskapet i demokratiska och industrialiserade länder kan sägas vara inlåsta i logiken hos konkurrenskraft på den globala marknaden. Vilket kan liknas vid att prioriteringarna om ett långtgående hållbart samhälle läggs om för att försvara den naturliga grunden av ekonomisk tillväxt och social välfärd (Lundqvist 2004:146,208).

Ekosystem är ofta subjekt i flerfaldiga konflikter om anspråk och användning, vilket gör designen och koordinationen av ett ekologisk rationellt styre mer komplext. Olika aktörer och intressen i hanteringen av ekosystemen för in de ekonomiska och sociala konflikterna in i bilden (Lundqvist 2004:26-27). Miljöresurser och dess tjänster karaktäriseras ofta som kollektiva nyttigheter, vilket innebär att det inte bildas några bestämda marknader eller

³ En genomförandeplan för hållbar utveckling som antogs vid FN:s världstoppmöte 2002 om hållbar utveckling.



marknadpriser för dessa nyttigheter. Frånvaro av marknadpriser gör de ekonomiska incitamenten för att hushålla med naturresurser otydliga, vilket kan leda till ett överutnyttjande. I allmänhet så sätter människor ett värde på att ha möjlighet att utnyttja miljöresurser t.ex. rekreation. Samtidigt som människor också sätter ett värde på de varor eller tjänster som genereras när miljöresurserna används, vilket genererar ett avvägningsproblem. Utnyttjandet av miljöresurser får konsekvenser, på samma gång kan det vara kostnadskrävande att bevara miljöresurser, därför måste beslut som påverkar tillgången på miljöresurser baseras på en jämförelse av de fördelar som kan vinnas miljömässigt och de kostnader som kan uppstå (Bergman 2000:266,268).

2.4 Analysschemat

Analysschemat bygger på teoriavsnittet och dess huvudfunktion är att vägleda uppsatsens struktur och ge viktiga indikatorer för beaktande i det empiriska materialet.

- **Det råder en stark misstanke om implementeringsproblem.**

Kommunen ska stå för en stor del av implementeringsprocessen av miljökvalitetsmålen. Implementeringsproblemet innebär att politiska beslut inte genomförs som beslutsfattarna avsett. Implementeringsproblemet skildras som att målsättningarna är diffusa, målen ges ofta flera rimliga tolkningar. *Är detta ett fall av implementeringsproblematik?* För att förstå den bristande styrningsföljden finns följande aspekter att titta på:

- Den direkta styrningen ska vara entydig.
- Den som ska implementera beslutet ska inneha: resurser, tid och motivation.
- Den implementerade parten ska förstå beslutet.

- **Rationellt handlande i samhällsplanering.**

Kommunens målsättningar kan förklara varför de väljer ett visst handlings sätt. Att placera sina mål i en ordning av preferenser och tillsätta värden till dem, hjälper kommunen att välja den strategi som kommer att ge dem maximerad förväntad nytta. Dock agerar kommunerna i en värld som gör det möjligt att uppfylla vissa mål men begränsar andra. *Kan ett preferensmönster tydas i kommunen?*



Syftet med miljö kvalitetsmålen är att Sverige ska nå en ekologiskt hållbar utveckling. Ekologisering kan uppfyllas genom att förse beslut om naturresurser med t.ex. miljökonsekvensbeskrivningar, i en ekologiskt rationell beslutsprocess. *Hur ser premisserna ut för en ekologiskt rationell beslutsprocess?*

- **Konkurrenskraftens logik gör det möjligt att identifiera prioriteringar.**

En samordnad styrning mot det ekologiskt hållbara, vilket målen syftar till, betyder inte att de ekologiska aspekterna har en gynnsammare position. Detta då kommunerna måste producera den välfärd som eftersträvas och göra sig konkurrenskraftiga. Konkurrenskraftens logik gör det möjligt att identifiera prioriteringar mellan ekologi, ekonomi och sociala aspekter när konflikter dyker upp. *Hur placeras de ekologiska aspekterna i förhållande till de ekonomiska i fallstudien?*



3. Styrmedel

Riktmärket i det svenska miljöarbetet finns i de nationella miljö kvalitetsmålen, i många fall räcker det inte med frivillighet i miljöarbetet. För att kunna lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta, så har samhället infört olika styrmedel för att kunna påverka både beteende och livsstil hos människor (Naturvårdsverket 2005:3).

3.1 Olika typer av styrmedel

- Ekonomiska styrmedel utgör ett samlingsbegrepp för miljörelaterade ersättningar, bidrag, skatter och avgifter, samt utsläppskvoter och subventioner.

Ett ekonomiskt styrmedel kan både fungera som incitament och pålaga, för att välja rätt väg mot en mer miljövänlig och hållbar riktning (Naturvårdsverket 2005:5,7).

Svenska ekonomiska styrmedel för miljön har fokuserats på skatter och avgifter från 1970-talet och framåt. Det som nu håller på att ske är en förskjutning från skatter och avgifter till mer marknadsbaserade styrmedel, vilket ger marknaden ett större utrymme. Mål sätts upp som ska nås, men det överläts åt aktörerna på marknaden att bestämma hur de vill gå till väga för att åstadkomma detta mål (Naturvårdsverket 2005:12).

- Normativa styrmedel är lagar, regler, förordningar samt föreskrifter.

Förarbeten är en viktig del av regleringen och kan vara utredningar och propositioner. De redogör för tankegångar som motiverat regleringsarbetet. Regler kan vara mer eller mindre precisa, det blir allt vanligare med ramlagar. De är allomfattande och har tolkningsbara formuleringar. Problemen som åberopats när det gäller ramlagstiftningen är att de politiska avvägningarna överförs i allt för stor utsträckning till tillämparen (Premfors m.fl. 2007:118-119).

Riksdagen antog förslaget till en miljöbalk 1998 och balken trädde i kraft den 1 januari 1999. Den nya miljöbalken utgör en miljölagstiftning som är samordnad, skärpt och breddad för att nå en hållbar utveckling, att främja en hållbar utveckling är balkens övergripande mål. När miljöbalken kom till upphörde sexton tidigare miljölagar bl.a. naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Det betonas i förarbetena till miljöbalken att den inte bara skall ses som en rad miljölagar utan som en utveckling av miljöretten på nationell nivå. Miljöbalkens avsikter



är att framhålla en sammanhållen miljö- och resurslagstiftning, som sätter skyddsintressena i centrum. (Prop. 1997/98:3 samt Rubenson 2002:18,21).

Balken innehåller olika principregler som gör det möjligt att genom lagstiftningen kunna styra domstolar, myndigheter och enskilda i tillämpningen av balken. De viktigaste instrumenten för att nå miljöbalkens mål, är de allmänna hänsynsreglerna, vilka återfinns i 1kap. 1§ där tillämpningen av hänsynsreglerna slås fast:

- ”1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,*
- 2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,*
- 3. den biologiska mångfalden bevaras,*
- 4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och*
- 5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås” (Anon 2).*

- Informativa styrmedel fungerar som kunskapsförmedling av goda råd och sprider kunskap om andra styrmedel.

Mottagaren är inte skyldig att göra någonting av den informationen tar upp. Styrmedlet är i sig inte tillräckligt för att nå resultat, men är nödvändigt för att direkt försöka påverka människors beteende och för att förbereda för andra mer styrande, styrmedel (Naturvårdsverket 2005:3).

I tillägg till detta så behandlas ibland samhällsplanering som ett slags styrmedel för att ändra faktorer i vårt samhälle och i omvärlden för att skapa bättre förutsättningar för bland annat ett miljövänligt beteende. Miljökvalitetsmålen ska fungera vägledande för samhällsplaneringen och även tillämpningen av miljöbalken (Boverket m.fl. 2000a:19).



4. Miljömålen

Regeringens övergripande mål för det miljöpolitiska arbetet är kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta till nästa generation i Sverige, vilket betyder att alla viktiga åtgärder i Sverige ska vara genomförda till år 2020. Det regeringen föreslår är en ny struktur för arbetet med miljömål, genom ett antal nationella miljökvalitetsmål antagna av riksdagen. Riksdagen anger genom dessa miljökvalitetsmål det tillstånd i miljön som ska uppnås i generationsperspektivet (Anon1).

Regeringens vision om ett hållbart Sverige ställde krav på ett nytt system av nationella miljökvalitetsmål, ett regeringsuppdrag gick ut till Naturvårdsverket, vilka redovisade brister med de dåvarande cirka 170 miljömålen. Naturvårdsverket identifierade ett stort behov av att samordna, systematisera och omarbete miljömålen (Prop.1997/98:1 samt Prop.1997/98a:5). Naturvårdsverkets förslag: Ren luft och gröna skogar, förslag till nationella miljömål 1997, ledde till att regeringen föreslog 15 miljömål. De positiva synpunkterna om de nya miljömålen var att antalet mål hade minskats och att de nu presenterades i en mer överblickbar struktur. De kritiska synpunkterna rörde i huvudsak att förslagen inte var tillräckligt utvecklade i alla delar och att prioriteringar inte framgick klart (Prop. 97/98:34-5). Riksdagen antog de femton målen och gav regeringen i uppdrag att återkomma med konkretiserade delmål. I proposition: Svenska miljömål 2000/01:130 föreslås delmål och åtgärdsstrategier, vilket gjorde att miljömålen kunde bli miljökvalitetsmål (Prop. 2000/01a:75).

4.1 Målstruktur

Riksdagen har antagit mål för miljökvaliteten inom 16 områden, se bilaga 2. I november 2005 antogs miljökvalitetsmålet: *Ett rikt växt- och djurliv*, till de 15 som riksdagen antagit 1999. Målen beskriver den kvalitet och det tillstånd för miljö, natur- och kulturreсурser i Sverige, som är ekologiskt hållbara på lång sikt. Miljökvalitetsmålen syftar till att nå en ekologiskt hållbar utveckling (Anon 1). För att nå miljökvalitetsmålen krävs åtgärder inom politikens alla områden, beslut måste integreras med miljöaspekter. Den nya strukturen med miljökvalitetsmål blir utgångspunkten för ett system av målstyrning respektive resultatstyrning, vilket regeringen anser är det effektivaste tillvägagångssättet att styra ett miljöarbete som är utbrett, med aktörer från olika delar av samhället. Miljökvalitetsmålen utgör mål att uppfylla, medan vägarna dit inte har bestämts i detalj. Målen blir på så vis basen



för ett fortsatt arbete med preciseringar samt anpassningar till sektorer och geografiska förutsättningar (Prop. 1997/98a:3).

En allmän utgångspunkt när miljö kvalitetsmål strider mot varandra eller mot andra mål, ska det alternativ väljas som bäst främjar en hållbar utveckling. Miljö kvalitetsmålen innebär en precisering av den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Målen utgör ett värdefullt tolkningsunderlag för de myndigheter som skall tillämpa miljöbalken (SOU 2000:133 samt Prop. 2004/05a:376).

Delmålen antagna av riksdagen är till för att precisera miljö kvalitetsmålen genom att ange åtgärdsstrategier, handlingsvägar och mått för uppföljning, delmålen anger också inriktning och tidsperspektiv. Med ledning av delmålen sätter samhällets olika sektioner upp mål för sitt miljöarbete, nya delmål kommer att behöva utvecklas med tiden (Anon 1 samt Boverket 1999:3). Utgångspunkt i arbetet med delmål och åtgärdsstrategier har varit att fem grundläggande värden ska tillgodoses. De krav som ställs i miljöbalkens första paragraf, de allmänna hänsynsreglerna angående balkens tillämpning, utgår från samma värden (SOU 2000:101).

4.2 Hållbar utveckling

Miljö målen är förankrade i begreppet hållbar utveckling. I förarbetena till miljöbalken står det att miljö målen ska ge ledning för vad begreppet hållbarhet innebär när det gäller ekologisk utveckling (Boverket m.fl. 2000a:18). I Miljöbalkens kap. 1 § 1 uttrycks det att:

”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är väl förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl” (Anon 2).

I utnyttjandet av miljöresurser gäller det att avgöra hur de tillgängliga resurserna ska fördelas. Denna fördelning gäller i hög grad fördelningen mellan den nuvarande och framtida generationen, detta perspektiv tog sin start i den så kallade Bruntlandkommissionens rapport, Vår gemensamma framtid (Our common future), som föreskrev åtgärder för att säkra en hållbar utveckling. Kontentan av rapporten är att varje generations utnyttjande av miljöresurser inte skall äventyra framtida generationers livsvillkor (Bergman 2000:295).



Idén med en hållbar utveckling är oklar, uttrycket går att tolka olika menar Lars Bergman [2000]. En möjlig tolkning är att miljöresurserna inte kan ersätta varandra eller ersättas av andra resurser, vilket är en mycket försiktig hållning. Denna tolkning kan förklaras så att miljöresurserna som idag är ersättliga kan i framtiden visa sig vara oersättliga. Används denna tolkning på den långtgående exploatering som sker idag, innebär det ett oberättigat intrång på kommande generationers rättigheter. En annan tolkning ter sig så att det finns substitutionsmöjligheter mellan olika miljöresurser. Tolkningen innebär att överexploatering av miljöresurser kan ske under förutsättning att andra resurser finns tillgängliga för substitution, som den framtida generationen värdesätter lika högt. Utvecklingen kan därför sägas vara hållbar om framtida generationers välfärd inte äventyras (Bergman 2000:295).

4.3 Kommunerna

Kommunerna är den drivande parten i det lokal miljömålsarbetet, det är på den lokala nivån många åtgärder ska implementeras för att nå miljö kvalitetsmålen. På den lokala nivån sker många avvägningar i arbetet för att nå ett hållbart samhälle. Miljö kvalitetsmålen behöver kopplas till kommunernas egna politiska mål och verktyg för att bli en del av den lokala politiken. Däremot har inte staten anslagit om några resurser specifikt för kommunernas miljömålsarbete, kommunerna måste själva ta sig an miljö kvalitetsmålen med utgångspunkt i sina lokala förutsättningar (Naturvårdsverket 2003:2,5).

Kommunerna har inom sina kompetensområden ansvar för att i samarbete med länsstyrelsen anpassa och precisera miljö kvalitetsmålen till de lokala förhållandena. Många kommuner har påbörjat sitt arbete med lokala mål och handlingsprogram inom ramen för lokalt Agenda 21-arbete. För att fortsätta utveckla Agenda 21-arbetet bör de nationella miljö kvalitetsmålen ses som ett stöd, för en mer miljöanpassad samhällsplanering och bör framhävas i kommunernas översiktsplaner (Prop. 1997/98:152-155). De obligatoriska uppgifterna för kommunerna definieras av riksdagen i ett antal specifika lagar som ofta har ramlagskaraktär. Eftersom kommunen svarar för den grundläggande samhällsplaneringen och innehar planmonopol, har de goda möjligheter att hantera flertalet lokala miljöproblem (Premfors m.fl. 2007:130-132 samt Boverket 1999:16).



4.4 Miljökvalitetsmålet: God bebyggd miljö

Miljökvalitetsmålet innebär:

”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.” (Prop. 1997/98:41).

4.4.1 Grönområden

”I miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö ingår att natur- och grönområden med närhet till bebyggelsen och med god tillgänglighet värnas så att behovet av lek och rekreation, lokal odling och ett hälsosamt lokalklimat kan tillgodoses. Närheten till parker och naturområden är av stor betydelse för livskvaliteten i städer och tätorter. Parker och naturområden bidrar till förbättring av luftkvalitet och lokalklimat och de har även betydelse för reningen av förorenat ytvatten. De bör därför skyddas och vårdas samtidigt som möjligheten att skapa nya attraktiva områden bör tas till vara. Målet innebär också att den biologiska mångfalden och det kulturhistoriska arvet som är knutet till parker och naturområden bevaras och utvecklas. Den biologiska mångfalden av såväl växter som djur i tätortsområden är ofta förvånansvärt rik. Art- och individriktighet påverkas dock i hög grad om grönområdena minskar i yta och om de ekologiska sambanden mellan dessa områden bryts. Det är därför angeläget att grönområden värnas i sin helhet samt att sammanhängande natur- och grönområden liksom spridningskorridorer mellan områdena skyddas.” (Prop. 1997/98:126-127).

Regeringen bedömer att ett delmål för bevarande av grönområden som parker och naturområden samt deras natur- och kulturvärden är angeläget i samband med miljökvalitetsmålet: *God bebyggd miljö*. Ett viktigt led i denna strävan kan utgöras av att program planer och strategier tas fram för bevarande av parker och naturområden i landets större städer och tätorter (Prop. 1997/98:133).

4.4.2 Grönstrukturens koppling till andra miljökvalitetsmål

Det sextonde miljökvalitetsmålet: *Ett rikt växt- och djurliv*, rör den biologiska mångfalden. Bakgrund till målet är att arternas livsmiljöer och ekosystem förstörs, vilket är ett av det största hotet mot den biologiska mångfalden (Anon 1 samt Prop. 2004/05:206). Målet: *Ett rikt växt- och djurliv* har följande lydelse:



”Den biologiska mångfalden skall bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer skall värnas. Arter skall kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor skall ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd” (Prop. 2004/05: 203).

4.4.3 Delmål ett: Planeringsunderlag

Den fysiska planeringen är avsedd att användas som styrmedel för att uppnå en god bebyggd miljö. Utveckling av program och strategier för att behandla frågor om miljöanpassade transporter, natur- och kulturvärden m.fl. lämnar underlag och utgångspunkter för en fysisk planering och ett samhällsbyggande som kan medverka till att nå miljö kvalitetsmålet: *God bebyggd miljö*. Planeringsunderlag ger också bättre förutsättningar för samordning mellan olika samhällssektorer och samverkan mellan aktörer när det gäller åtgärder i miljöarbetet (Prop. 2000/01:72).

Planeringsunderlag är delmål ett i miljö kvalitetsmålet: *God bebyggd miljö* och innebär att:

”Senast år 2010 skall fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för:

...– Hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden skall bevaras, vårdas och utvecklas för såväl natur- och kulturmiljö- som friluftssändamål, samt hur andelen hårdgjord yta i dessa miljöer fortsatt begränsas...” (Prop. 2004/05:184).

Remissinstanserna⁴ för delmålet efterlyste en diskussion om målkonflikter, avvägningar samt prioriteringar mellan miljö kvalitetsmålen, andra samhällsmål och mellan sektorer. Vilket är av vikt då planering handlar om att väga samman flera olika sektorer, värden, och att göra avvägningar (Prop. 2000/01:176 samt Boverket 2007:6).

4.5 Boverket

I följande avsnitt så återopas information ur en intervju med Ulrika Åkerlund från Boverket, där ingen annan källa anges. Åtgärds målet till delmål ett: *Planeringsunderlag*, är att kommunerna tills år 2010 inarbetat strukturer för grön- och vattenområden i sina översiktsplaner samt redovisat och tagit ställning till hur de ska utvecklas (Boverket 1999:54). Varje år ska regeringen rapportera hur arbetet med miljö kvalitetsmålen går till riksdagen och

⁴ Bl.a. Svenska Kommunförbundet, Boverket och Stockholms kommun.



var fjärde år ska en fördjupad utvärdering utföras, för att se om bl.a. mål måste korrigeras (Prop. 2000/01a:70). Ansvar för samordning och uppföljning av miljökvalitetsmålet: *God bebyggd miljö* är Boverket som i februari 2007 börjat sammanställa den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålet: *God bebyggd miljö* och dess delmål. För att planeringen ska innefatta alla viktiga och nödvändiga strukturer för en ”god” bebyggd miljö, behöver miljömålsarbetet breddas till att integreras i planeringsarbetet. Att ta fram strategier och program för olika sektorer är enkelt enligt Boverkets remissversion [2007] men det är avvägningarna i den fortsatta planeringen som kan vara svåra samt att olika prioriteringar kan motverka varandra (Boverket 2007:5,14).

4.5.1 Tillståndsutveckling

Boverket [2007] visar vidare att det finns en stor variation mellan kommuner vad som bedöms vara grönplanering. Grönstrukturplaner där det återfinns en nivå av strategiskt utvecklingsperspektiv av alla stadens grönområden återfanns endast hos den största kommunen, Boverket besökte. I övriga kommuner behandlas grönstrukturen i andra sammanhang såsom i översiktsplanen eller vid en exploatering. Nästintill alla kommuner arbetar dock med den tätortsnära naturen och skogen genom framförallt naturvårdsplaner, naturvårdsprogram, Natura 2000, samt skötselplaner. Det som skiljer dessa strategier är att de mest är inriktade på bevarande och skydd och inte på utveckling. Lokala Naturvårdsbidraget – LONA, är ett naturvårdsprojekt finansierat av Naturvårdsverket som har genererat ca 1500 projekt ute i kommunerna sedan 2004, främst i tätortsnära grön- och vattenområden. Flera kommuner anger att de har projekt anknutna till naturvårdsbidraget LONA, vilket väcker idéer om behovet av ekonomiska styrmedel för att sporra grönplaneringen och ta fram underlag (Boverket 2007:34-35).

Enligt Åkerlund är miljökvalitetsmålet: *God bebyggd miljö* svårhanterligt och ganska abstrakt. Möjligheterna att nå delmålet: *Planeringsunderlag* är osäkert, ytterligare åtgärder behövs. Delmålet går ut på att mäta om det finns relevanta planeringsunderlag och därmed kan det vara svårt att se hur det fungerar i verkligheten (Boverket 2007:47). Förutsättningarna för att nå delmålet beror framförallt på:



- Resurser och vilja

I Boverkets remiss [2007] är det ingen av remissinstanserna⁵ som angett att de i sin planering tagit utgångspunkt i delmålet: *Planeringsunderlag*. Arbetet kretsar inte kring ett mål riksdagen har beslutat, utan arbetet tar sin utgångspunkt i kommunens eller regionens trivsel och överlevnad. Ett samband finns också mellan kommunens storlek och hur expansiv regionen är (Boverket 2007:42,47).

”Det finns inte någon formell skyldighet för kommunerna att delta i miljömålsarbetet, utan de förutsätts bland annat med stöd av bestämmelserna i 2 och 3 kap PBL beakta målen i sin planläggning och vid andra beslut”⁶ (Boverket 2007:42).

Miljö kvalitetsmålen uttrycker en viljeinriktning, och är i den meningen inte tvingande. Lite förenklat kan det uttryckas att delmålet för *god bebyggd miljö* egentligen är en precisering av vad som redan står i Plan och bygglagen. Genom planeringsunderlag där sektorsfrågor utvecklas i program och strategier, är tanken att de förenas i en balanserad och avvägd helhet i översiktsplanen, för att nå en hållbar utveckling (Boverket 2007:42).

Det är i högsta grad en resursfråga att ta fram program och strategier, men det behövs även en politisk viljeinriktning i kommunerna. Betraktas kommunernas situation, så har de mycket att förhålla sig till, finns då inte viljan att arbeta med miljö kvalitetsmålen, så gör kommunerna inte det. Då det inte finns några stimuleringsmedel poängterar Åkerlund att om det kopplas pengar till arbetet skulle det få större genomslagskraft. Andra exempel som nämns i Boverkets remiss [2007] är att i samtal med kommunerna framkommit att de gärna velat arbeta med grönstrukturfrågorna, men de saknade en anmodan från politikerna att göra det. Det nämndes också att planer för grönstrukturen inte alls är lika prioriterat som planer för trafiken (Boverket 2007:49-50).

- Kunskap och kompetens

Boverket arbetar vägledande med bl.a. kartläggning av metoder och verktyg för att kunna planera och arbeta med miljömål i den fysiska planeringen samt synsättsförändringar. Det är kommunerna som innehar planmonopol, i samråd med länsstyrelserna. Åkerlund säger att Boverket inte kan styra kommunerna i deras avvägningar och prioriteringar. Grönområden är

⁵ Elva kommuner bl.a. Haninge och Södertälje kommun och sex länsstyrelser bl.a. Skåne och Stockholms län.

⁶ PBL – Plan och bygglagen.



attraktiva för exploatering. Sammanhängande grönområden fordrar en stark och aktiv planering. Grönstrukturen är inte en stark fråga i kommunerna, det behövs engagerade personer som driver grönfrågorna enligt Åkerlund. Nyexploatering av mark och vatten är på kort sikt ekonomiskt attraktivt, men för att tillgodose en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och den byggda miljön krävs kunskap (Boverket 1999:18-19). Varje fall av grönstruktur är en specifik situation, att göra avvägningar kräver lokal kunskap, denna har inte Boverket. Vidare måste det finnas en kompetens som gör avvägningar och prioriteringar säger Åkerlund, och inte bara en politisk vilja som styr.

Antalet program och planeringsunderlag har dock ökat enligt Åkerlund. Svårigheten med att följa upp delmålet: *Planeringsunderlag*, är att det bara kan ge en indikation på hur läget ser ut i landet. Även om program och strategier är framtagna, är det inte säkert att planeringen grundas på dessa (Boverket 2007:44). Åkerlund säger att det måste tryckas på kompetensen. Finns inte kompetensen, så kan inte materialet tas om hand eller behandlas rätt och risken finns att ingen inser behovet eller syftet med en strategi för grönfrågorna. Även om underlag finns så säger det inget om förverkligandet, planeringsunderlaget är bara en liten del i planeringsprocessen, vilket är ett problem uttrycker Åkerlund. Det handlar inte om att bara bevara, vårda och utveckla grönstrukturen, det handlar om att förvalta dess värden och utveckla dessa värden i samklang med t.ex. bebyggelseutveckling.

Det framgick från intervjun att det största dilemmat för grönstrukturen är den fysiska planeringen som är en avvägning mellan olika intressen. Avvägningarna knyts till det kommunerna tycker är viktigt. Sedan finns ju också det klassiska dilemmat tät eller glestbebyggt. Stadsidealet är att det ska byggas tätt säger Åkerlund, tillvara tomma ytor, vilket ofta är grönområden.

4.5.2 Utvärdering av delmålet: Planeringsunderlag

Boverket vill inte förändra delmålet: *Planeringsunderlag*, men nämner att formuleringen kan vara tänkvärd att formulera om, till att syfta till att alla kommuner ska inneha en aktuell översiktsplan senast 2010. Det är i översiktsplanen kommunerna tar ställning till utvecklingen de strävar efter (Boverket 2007:51). Åkerlund nämner att för att göra det enklare så skulle delmålet för grönstrukturen kunna bli ett strukturmål eller tillståndsmål vilka har mer fysiskt anknytning, än ett planeringsmål. Vidare nämns det att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket diskuterar just nu miljömål kring tätortsnära skog respektive natur.



5. Grönstrukturen

Definition av begreppet grönstruktur avser vanligen det nätverk av grönområden och vegetation som finns inom och i anslutning till stadsbebyggelse. Den regionala grönstrukturen i Stockholmsregionen består av tio gröna kilar som utgör det storskaliga systemet av grönstruktur. Grönstrukturens betydelse i ett hållbarhets perspektiv, ligger ofta i dess ekologiska, sociala och kulturella funktioner (Boverket m.fl. 2000a:37).

Spridningshinder och barriärer kan förklaras i egenskap av en infrastruktur för växter och djur som försämras i samma takt som tätortens infrastruktur byggs ut. Vad som i praktiken utgör ett hinder eller barriär är olika för växt- respektive djurarter. De vanligaste barriärerna i Stockholmsområdet är bebyggelse och vägar. Kanteffekter innebär däremot att miljön utmed ett naturområdes kanter förändras genom faktorer som buller eller exploatering och kan vara en av många anledningar varför den biologiska mångfalden minskar med storleken på området (Regionplanekontoret m.fl. 1996:20-22) .

5.1 Grönstrukturens utveckling

Under de senaste årtiondena har andelen obebyggd mark minskat i svenska städer och tätorter, bl.a. genom förtätning och förändrad markanvändning. Förtätningen av bebyggelsen i våra städer har skett på bekostnad av gröna områden. Fragmentisering av stadens grönska får till följd att förutsättningarna för såväl människors rekreation som för växters och djurs möjlighet till fortlevnad försämras samt att stadsbilden förändras. Det finns en gräns där de gröna områdenas funktion för en god miljö, biologisk mångfald och lokala kretslopp inte längre fungerar normalt. Var denna gräns ligger för grönområdenas storlek, är inte möjligt att bestämma generellt. Allt hänger samman med gröna områdenas funktion, innehåll och struktur. Idag upptar bebyggelsen och infrastrukturen stora ytor vilket gör gränsen för miljömässigt väl fungerande grönområden är nådd eller riskerar att uppnås vid ytterligare exploatering (Boverket 1999:54-55, samt Boverket m.fl. 2000a:37). De biologiska systemen som skogarna, grundvattnet, har en avgörande betydelse för människans livsvillkor. Systemen är livets förutsättningar som måste skyddas från obetänksam och kortsiktig exploatering. Det centrala är inte antalet arter, det är deras interaktion i komplexa ekosystem (Prop. 97/98:32). I miljöbalkens hushållningsbestämmelser 3 kap. 6§ betonas vikten av att bevara grönområden i tätorter och i närheten av tätorter (Anon 2).



5.2 Regionplanen – den översiktliga markanvändningsdispositionen

Regionplanen ska ge ledning för kommunernas beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, men är inte bindande. I regionplanen anges grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar. I regionplanen anges att grönstrukturens värden och funktioner bör beaktas och utvecklas när infrastruktur och bostäder byggs. Planen är avsedd som ett instrument för att förverkliga den övergripande visionen om en långsiktig hållbar utveckling för hela regionen (Länsstyrelsen m.fl. 2003:26 samt Regionplanekontoret m.fl. 2002:7). En långsiktig hållbar livsmiljö definieras i regionplanen som:

”... en bebyggd miljö som är hälsosam och har skönhets- och trevnadsvärden. Det innebär också att grönstruktur, vattenresurser samt natur- och kulturvärden skyddas och vårdas och att den biologiska mångfalden upprätthålls” (Regionplanekontoret m.fl. 2002:10).

Den angivna grönstrukturen i regionplanen är vägledande för kommunernas arbete, men bevarandet och utvecklingen av värdena och funktion är beroende av kommunernas vilja och ambitionsnivå. Det är i första hand kommunen som tar ställning till vilka natur- och friluftsområden som ska bevaras (Länsstyrelsen m.fl. 2003:27,31).

I underlaget till regionplanen framhålls det att tätortsbebyggelsen i Stockholmsregionen medför ett ökat tryck på markreserven. Det uttrycks också att:

”Exploatering för bebyggelseändamål och utbyggnad av teknisk infrastruktur knaprar ständigt på grönområdena och minskar deras långsiktiga värde och funktion. Varje enskilt exploateringsprojekt är ofta vällovt, men alla åtgärder tillsammans ger negativa konsekvenser som är svåra att överblicka vid bedömning av det enskilda ärendet” (Boverket m.fl. 2000a:38).

5.3 Vägval för planeringen

En hög förändringstakt av Stockholmsregionens befolkning och ekonomi ger en utmaning för planeringen i form av tillskott av bebyggelse, trafik, och trafikplaneringar. Detta kan skapa konflikter mellan miljövärden och andra intressen, som planeringen får försöka att lösa. Uppgiften görs inte lättare av att förändringstakten är hög, avvägningar blir då svårare eftersom beslut om lokalisering av bebyggelse minskar handlingsfriheten på långsikt. Därför är risken för oåterkalleliga förändringar större (Boverket m.fl. 2000:38). Regionplanen för Stockholm anger att ny bebyggelse bör koncentreras till regionala kärnområden och till



områden som har anslutning till kommunikationsstråken, som planen ser som områden med störst utvecklingspotential (Regionplanekontoret m.fl. 2002:43,48).

5.3.1 Planeringssyn

Kännetecknande för den svenska planeringskulturen är att konflikter ska lösas genom avvägningar. Många miljö- och markanvändningsintressen går inte att lösa genom kompromisser, ett eller annat intresse måste ofta ges företräde. Sveriges lagstiftning kring miljö, naturresurser och andra allmänna intressen är principiellt uppbyggd kring avvägning med få totala skydd för t.ex. miljö- och naturintressen. Om motiven anses väga tillräckligt tungt kan naturen tas i anspråk om inblandade aktörer är överens om att så bör ske (Hedlund 1996:8,19). Trots en ökad miljömedvetenhet har grönstrukturen inte lika hög status som andra sektorsintressen, en jämbördig planeringssyn mellan bevarande- och exploateringsintresse saknas. Hänsyn till naturmiljön inom kommunen styrs först och främst av omsorgen om kommuninvånarnas livsmiljö, vilket även gäller naturskydd och miljövård (Boverket m.fl. 2000a:38 samt Asplund 1996:3).



6. Fallstudien Vegastaden

Ett program är framtaget för Vegastaden som syftar till att utveckla kommundelen Vega som ligger i Haninge kommun, se bilaga 3 för karta. Området ingår i den regionala utvecklingsplan för Stockholmsregionen, som bedömt området som lämpligt att utveckla i kommunen. Programmet ska ligga som grund för kommunstyrelsens beslut om att upprätta detaljplan (Haninge 2006:3).



Bild 1. Illustration av programförslaget applicerat på ett flygfoto över området (Källa: Haninge 2006:24).

Programområdet är ca 100 hektar stort och består i huvudsak av orörd natur som präglas av skog med stark naturkaraktär med en terräng av små och stora bergknallar. Området används som ett närrekreationsområde och omgärdas av relativt gles villabebyggelse i naturmark. En järnväg skär genom naturområdet och utgör en påtaglig barriär. En pendeltågsstation är förutsättningen för ett förverkligande av Vegastaden, som kommer att bebyggas i ett naturområde. Visionen för programmet är närhet till naturen och storstadsregionen, för boende och verksamma i Vegastaden. Det karaktärsfulla landskapet i området med närhet till naturen ska tas tillvara för att ge Vegastaden attraktionskraft och göra staden utmärkande. Förslaget medför dock att större markarbeten krävs för att lösa tillgänglighetsfrågan, inrymma de planerade 3000 bostäderna och skapa en sammanhållen struktur. Grönstrukturen i Vegastaden kommer bestå utav naturområden som delvis ansetts värdefulla och anlagda parker. Ett naturområde på drygt sex hektar som innehåller värdefulla islämningar och till största delen hållmarkskog äldre än 100år, bevaras orört. Inom området finns ytterligare två mindre naturområden som inte bebyggs (Haninge 2006:5,7,10-11,19-20).

Programområdet är ca 100 hektar stort och består i huvudsak av orörd natur som präglas av skog med stark naturkaraktär med en terräng av små och stora bergknallar. Området används som ett närrekreationsområde och omgärdas av relativt gles villabebyggelse i naturmark. En järnväg skär genom naturområdet och utgör en påtaglig barriär. En pendeltågsstation är förutsättningen för ett förverkligande av Vegastaden,



6.1 Miljöredovisningen

Miljöredovisningen från Tyréns [2006] för projektet Vegastaden, visar att programförslaget innebär stora förändringar för landskapsbilden. Landskapets naturkaraktär kommer att försvinna, när området till stora delar kommer att bebyggas. Markarbetena medför att naturkaraktären även kommer att minska i de delar som förblir gröna. Då programområdet består utav relativt orörd natur så kommer exploateringen att föra med sig negativa konsekvenser för naturmiljön samt den biologiska mångfalden. Höga naturvärden har identifierats runt om i programområdet, i förslaget medges att tre områden med höga naturvärden kommer att försvinna, men det påpekas att de naturområden som bebyggs inte har bedömts som unika. Konsekvenserna för naturmiljön kommer att kunna påverkas i den fortsatta planeringen, då delar av den mark som avsatts som byggbar ska sparas. För att identifiera vilka mindre grönområden som ska sparas anser miljöredovisningen att en naturvärdesinventering bör göras i sammanband med detaljplaneringen, för att identifiera förekomster av rödlistade arter och andra viktiga biotoper. Redovisningen visar också på att omfattningen av de negativa konsekvenserna på naturmiljön inte går att värdera med befintligt underlag. Exploateringen kommer att medföra ett ökat tryck på grönområdena som sparas och risk finns för att känsliga delar skadas. Miljöredovisningen uttrycker vidare att ett genomförande av programmet har till följd att närboende får sämre tillgång till närreklamationsområden. Exploateringen av programområdet påverkar dock inte den regionala gröstrukturen utpekad i regionplan 2001 (Tyréns 2006:3,4,21,40).

Andra viktiga miljökonsekvenser som identifierats är att Vegastaden är beläget i ett område som avvattnas mot sjön Drevviken. Avrinningen från Vegastaden kommer att påverkas eftersom naturmark ersätts med hårdgjorda ytor. Föroreningsbelastningen kommer därför att öka och avrinningen blir snabbare vilket i sig medför ökad risk för översvämningar. För att dämpa effekterna kommer dagvattendammar att behöva anläggas (Tyréns 2006:4). Järnvägen i området utgör idag en stor bullerkälla, som kommer att generera buller vid den planerade bebyggelsen av varierande grad. Riktvärdet om högst 55dB(A)⁷ kan klaras vid låglänta delar, och risk för att överskridas i de högre. För att skapa en riskfri boendesituation invid järnvägen, måste en detaljerad riskanalys genomföras vid detaljplanearbetet (Hanninge 2006:28-29).

⁷ Nationella riktvärdet för buller vid bostäder från spårbunden trafik (utomhus).



6.2 Projektets utveckling

I följande avsnitt återopas information ur en intervju med Haninge politikern Pelle Svensson, där ingen annan källa anges. Planer på att utveckla Vega fanns redan i översiktsplanen från 1991, där det talas om Vega som en kommande stadsdel. Programmet Vega- Norrby antogs 1996 och hade visionen om Vega som en trädgårdsstad, innehållandes en gles förtätning om cirka 1000 bostäder. Svensson nämner att detta program kanske skulle ha rullat igång om det inte hade varit för kommunens dåliga ekonomi på mitten av 90-talet. Då fanns inga förutsättningar för att gå vidare och förslaget las på is. När ekonomin blev bättre drog processen igång igen. Markägarna i området samarbetade med företaget Besqab, som fick i uppdrag att arbeta med ett förslag till fördjupat program som senare lades fram för kommunen, januari 2003. Besqab förslag grundade sig på 1500 bostäder vilket kommunledningen inte ansåg som tillräcklig. Med en volym på 1500 bostäder som grund ansåg kommunledningen att de inte skulle få aktörerna i samhället att investera i en pendeltågstation och en ny motorvägsavfart, det var en för låg exploateringsgrad. Kommunen var inte nöjd och tog därför över arbetet med Vegastaden. Svensson förklarar att när Stockholms Lokaltrafik (SL) gör sin samhällsekonomiska kalkyl till grund för en ny pendeltågstation och grundar den på exploateringsgraden 1500 bostäder, hade den aldrig gått ihop. SL hade garanterat föreslagit att området hade fått lösas med bussar. Bygger Haninge runt en järnväg så är det väl självklart att använda den för kollektivtrafik, tycker Svensson. När kommunen tog över arbetet så tittade de på om det var möjligt med en högre exploateringsgrad och 3000 bostäder föreslogs. Vid det laget var det dags att överge det ”trädgårdsstads” koncept, Besqab arbetat fram. Kommunledningen hade ingen grund för att säga exakt 3000 bostäder var där exploateringsgränsen gick, men de var alldeles övertygade om att 1500 bostäder var en för låg exploateringsgrad. Svensson är övertygad om att, hade inte Haninge kommun angett 3000 bostäder eller något av den storleken, hade kommunen aldrig fått med sig de andra aktörerna bl.a. Banverket och Vägverket. Projektet hade aldrig blivit av med en låg exploateringsgrad och ett försiktigt intrång.

Beslut har fattats om att ta fram detaljplan ett och två, vilka representerar en pendeltågstation som utgör stadskärnan och en skoltomt, den första detaljplanen väntas 2007. Det är inte kommunen som beslutar att bygga, det är bostadsmarknaden och markägarna som avgör om det kommer att byggas. Banverket har dock fattat beslut om placering av ny pendeltågstation i Vega. Den nya pendeltågstationen kan bli verklighet förutsatt att finansieringen kan lösas. Svensson säger vidare att marknaden kommer att finnas när infrastrukturen finns på plats.



Arbetet med miljö kvalitetsmålen har inte varit vägledande, utgångspunkten har varit att bygga. Miljöfrågor är viktiga i plansammanhang, men är mer en fråga för tjänstemännen menar Svensson. På den politiska nivån så har det inte funnits en diskussion som utgår ifrån miljö kvalitetsmålen rörande utvecklingen av Vegastaden, vilket Svensson påpekar kanske borde ske i större utsträckning.

6.3 Vegastadens betydelse för Haninge

Grunden för att bygga Vegastaden är det geografiska läget med den redan befintliga infrastrukturen med järnväg och motorväg, på plats, det är helt enkelt samhällsekonomiskt klokt. Vegastaden är ett av få områden i Stockholm som kan ha en hög exploateringsgrad med så goda kollektiva möjligheter. De ambitioner som Stockholmsregionen har med att bygga bostäder, måste exploateringsgraden upp, sägs det vidare i intervjun. Detta område är det enda tänkbara som en ny kommun del i Haninge, över en överskådlig tid. Området är dessutom väldigt attraktivt, om Haninge ska bygga så är det här. Hela Haninges översiktsplan grundar sig på att kommunen bygger där redan befintlig infrastruktur finns, förtäta helt enkelt och inte ge sig in i den orörda naturen.

Vegastaden betyder inte bara mycket för Haninge utan för hela regionen. Vega är ett utpekat område i regionplanen. Om regionen vill växa till nytta, måste kommunerna bygga där det går att bygga. Svensson förklarar tillväxt och hur den skapas. Det krävs täthet i form av människor, bebyggelse, arbetsplatser på samma ställe annars skapas inte någon tillväxt. Ska Stockholmsregionen ha tillväxt och kunna konkurrera med andra städer, så måste det skapas förutsättningar för att växa. Haninge kommun vill växa och har förutsättningarna, säger Svensson. Kommunen har en konkurrensfördel jämfört med många andra kommuner i regionen, Haninge kan erbjuda livskvalitet, som närhet till naturen och skärgården.

6.4 Avvägningar & Prioriteringar

Många avvägningar har gjorts i samband med att bygga Vegastaden. Haninge kommun har bestämt sig för att bygga, det är ett bra läge och även ansett att de kan höja exploateringsgraden. Ett naturområde ska bebyggas, men enligt Svenssons åsikt så gör kommunen inte skada på naturen. I Haninge som helhet, finns natur och detta är ändå ett område som omgärdat av småhusbebyggelse, ett närreklamationsområde. Svensson uttrycker att



kommunen ska dra nytta av läget som området erbjuder. Kommunen har gjort avvägningen att försöka spara en del av grönstrukturen på de låglänta delarna och bygga på höjderna och det som enligt lag ska bevaras och är unikt är bevarat.

I Haninge kommuns översiktsplan går det att läsa om natur och grönstruktur, där nämns en grönplan från 1989, stadsbyggnadskontoret (Haninge 2004:46). Stora och opåverkade områden finns också med, begreppet återfinns också i Miljöbalken 3kap 2 §:

”Större mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkat av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdets karaktär” (Anon 2).

Kommunen definition av ett större opåverkat bedömer de som ett område större än 200hektar (Haninge 2004:46).

Kommunen har valt att inte göra en miljökonsekvensbeskrivning för hela programområdet, dock nämns det att Miljöpartiet i kommunen haft stora invändningar mot detta. Det går att läsa i programförslaget för Vegastaden att sammantaget kan programmet bedömas medföra en betydande miljöpåverkan. En miljökonsekvensbeskrivning för hela programområdet hade enligt Svensson försenat detta projekt. Den miljöredovisning som är gjord för programmet, visar att det inte kommer att bli en stor miljöpåverkan i hela området bara i vissa delar, kommunen kommer därför att behövsbedöma varje detaljplan för en eventuell miljökonsekvensbeskrivning. Den överblicken en miljökonsekvensbeskrivning kan tillföra över området kan gå förlorad, men det tycker inte Svensson som uttrycker att viljan att bygga går före. Det sägs vidare i intervjun att det självklart ska göras en miljökonsekvensbeskrivning där detaljplanens genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt Miljöbalken och Plan och bygglagen ska detaljplaner behövsbedömas vilket Svensson anser grundar sig på ”subjektiva bedömningar”.



7. Analys

För att kunna förklara den problematik som föreligger i delmålet: *Planeringsunderlag*, måste faktorer nämnas som innefattar hela målstyrningen och miljö kvalitetsmålet: *God bebyggd miljö*. Miljö kvalitetsmålen uttrycker en viljeinriktning och därför har kommunerna ingen skyldighet att arbeta med dem. Målen kan ses som ett tolkningsunderlag av vad som redan uttrycks i bl.a. Plan och bygglagen. Kommunernas arbete kretsar inte kring ett miljö kvalitetsmål, utan drivs av kommunens strävan efter trivsel och överlevnad. Enligt intervjun med Ulrika Åkerlund framkom det att målet: *God bebyggd miljö* är ganska abstrakt och svårhanterligt, vilket är av vikt då kommunerna själva måste ta sig an miljö kvalitetsmålen utifrån sina förutsättningar och prioriteringar. Det är kommunerna som ska implementera många av de åtgärder som behövs för att nå miljö kvalitetsmålen. Det är även på denna nivå många avvägningar äger rum, i arbetet mot ett hållbart samhälle. Staten har däremot inte tilldelat några särskilda resurser för miljö målsarbetet i kommunerna.

Utmärkande för den svenska planeringskulturen är att konflikter ska lösas genom avvägning. Problematiken börjar redan här då konflikter inte alltid kan lösas med kompromisser och avvägningar, ofta måste ett eller annat intresse sättas först. För att skapa förutsättningar för en balanserad och sammanvägd helhet i samhällsplaneringen behöver miljö målsarbetet integreras i planeringsarbetet. För att miljö kvalitetsmålen ska kunna utgöra en sammanvägd helhet måste målen ses som likvärdiga, vilket inte går ihop med kommunernas preferensmönster.

Planeringsunderlag är delmål ett under miljö kvalitetsmålet: *God bebyggd miljö* och pekar på vikten av att ta fram strategier och program för att lämna underlag som stödjer avvägningar och prioriteringar i planeringsprocessen. Delmålet: *Planeringsunderlag* går ut på att mäta om det finns relevanta planeringsunderlag, men det finns en stor variation mellan kommuner vad som anses vara att arbeta med grönplanering. Eftersom delmålet går ut på att mäta tillgången på planeringsunderlag för grönstrukturen, kan det vara svårt att se hur det faktiskt fungerar i verkligheten, underlaget säger ingenting om förverkligandet. Uppföljningen av delmålet: *Planeringsunderlag* kan bara ge en fingervisning om hur tillståndutvecklingen ser ut i landet och även om en kommun har tagit fram program och strategier så är det inte säkert att de nyttjas i planeringsprocessen.



Flera faktorer påverkar tillståndutvecklingen av delmålet: *Planeringsunderlag*. Att ta fram program och strategier är kostsamt och avsaknaden av stimuleringsmedel för att arbeta med miljö kvalitetsmålen gör inte arbetet lättare. Det är i hög grad en resursfråga att arbeta med program och strategier. Det behövs även en politisk viljeriktning i kommunerna, att ta fram dessa underlag och arbeta med dem. Då kommunerna redan har Miljöbalken och Plan- och bygglagen att rätta sig efter och målen endast behöver beaktas, behöver kommuner inte arbeta med miljö kvalitetsmålen.

Grönstrukturfrågorna är inte en stark fråga i kommunerna och därför inte lika prioriterad heller. När planeringsunderlag för grönstrukturen ska tas fram och används, är kompetens en viktig faktor. Kan ingen inse behovet eller syftet med en strategi för grönfrågorna, fallerar hela tanken med planeringsunderlag för grönstrukturen. Det måste finnas en kompetens som gör avvägningar och prioriteringarna i den fortsatta planeringsprocessen och inte bara en politisk vilja som styr.

I besvarandet av frågeställning ett och två, kan indikatorer hittas som styrker misstanken om implementeringsproblemet och hjälper till att förklara den bristande styrningsföljden. Att det finns en stor variation kommuner emellan vad som anses vara att arbeta med grönplanering, styrker föräningen om den tillämpningsproblematik som förekommer. Detta verifieras av observationen att den direkta styrningen inte är entydig. Då grönstrukturfrågan inte är en prioriterad fråga i kommunerna och inga stimuleringsmedel är knutna till implementeringen av planeringsunderlag, försvåras styrningsföljden av beslutsintentionen med delmålet: *Planeringsunderlag*. Detta kan knytas an till att den implementerande parten ska ha resurser, tid och motivation, för bästa styrningsföljd. För en framgångsrik implementering av planeringsunderlag för grönstrukturen måste det vidare tryckas på kompetens, utan rätt kompetens kommer inte planeringsunderlaget till sin rätt, vilket observeras till att den implementerande parten måste förstå beslutet om att ta fram planeringsunderlag och syftet med underlaget.

Kommunernas uppgifter regleras i ett antal lagar som ofta har ramlagskaraktär bl.a. miljöbalken. Problemen som följer ramlagstiftningen är att regler ges tolkningsbara formuleringar och bedömningar överförs i allt för stor utsträckning till tillämparen av lagen. Miljö kvalitetsmålens koppling till miljöbalken är att de utgör betydelsefullt tolkningsunderlag för de som skall tillämpa balken. I Miljöbalken står att större markområden som är obetydligt



påverkat av exploateringsföretag så långt som möjligt ska skyddas från ingrepp som kan påverka området karaktär. Haninge kommun bedömer ett större markområde som större än 200hektar, vilket gör att naturområdet Vegastaden inte kan ta stöd i paragrafen i miljöbalken. När det gäller miljökonsekvensbeskrivningar ska detaljplaner behövsbedömas. I de detaljplaner som antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning genomföras. Behövsbedömningen grundar sig på subjektiva bedömningar, enligt intervjun med Pelle Svensson. Hanteringen av grönstrukturen i miljö kvalitetsmålet och även miljöbalken visar att grönstrukturen tydligt är underkastad både tillämpnings- och implementeringsproblem. Därför är det viktigt att belysa hur grönstrukturen hanteras i en konkret planeringssituation. Då miljö kvalitetsmålen inte har varit vägledande på den politiska nivån i fallstudien Vegastaden, är det desto viktigare att titta på de avvägningar och prioriteringar som gjorts i planeringen av Vegastaden, eftersom avvägningarna knyts till det kommunen strävar efter.

Att uppsatsen har en rationell forskningsansats är viktigt då beslutsfattarna, i detta fall kommunen, kommer att välja den strategi som säkrast kan leverera den målsättning kommunen har, detta innebär att målen måste placeras i en ordning av preferenser. Detta gör att kommunen kommer tvingas att prioritera bland sina intressen för att nå sina målsättningar.

Stockholmsregionen har en hög förändringstakt vilket leder till prioriteringar och svåra avvägningar i planeringen mellan bl.a. exploateringsintresset och grönstrukturen. Nyexploatering av mark är ekonomiskt lockande på kort sikt och trots en ökad kunskap om miljön saknas en jämbördig planeringssyn för grönstrukturens bevarande- respektive det exploateringsintresse som finns. Beaktandet av grönstrukturen styrs framförallt av kommunens omsorg för sina invånarens omgivning. Området där projektet Vegastaden är placerat ingår i den regionala utvecklingsplan för Stockholmsregionen, som pekat ut området som lämpligt att utveckla. Regionplanen är vägledande för kommunernas arbete och anger att bebyggelse bör samlas intill kärnområden och utmed kommunikationsstråken. Även hela Haninges översiktsplan grundar sig på förtätning, att bygga där redan befintlig infrastruktur finns.

Programområdet består utav relativt orörd natur med en stark naturkaraktär, där en exploatering kommer att föra med sig negativa konsekvenser för naturmiljön och den biologiska mångfalden. Regionplanen uttrycker att det i första hand är kommunen som tar



ställning till vilka naturområden som ska bevaras, det markeras dock i programförslaget för Vegastaden, att de naturområden som bebyggs inte bedömts som unika. Svensson uttrycker att kommunen bör ta tillvara de förutsättningar som området erbjuder, kommunen har även gjort avvägningen att ändå försöka att spara en del av grönsstrukturen i området och det som enligt lag ska skyddas och är unikt är bevarat. I underlaget till regionplanen medges att exploateringen ständigt naggar på grönområdena och bl.a. ger konsekvenser för den biologiska mångfalden, som minskar med storleken på området. Var den kritiska massan för fungerande livsmiljöer går, beror helt på områdets storlek, funktion, innehåll och sammansättning.

En förutsättning för att Vegastaden ska realiserats är en pendeltågstation i området. Kommunledningen ansåg en volym på 1500 bostäder var en alldeles för låg exploateringsgrad, för att få ihop den samhällsekonomiska kalkyl SL gör. Området hade garanterat fått lösas med bussar vilket är irrationellt då kommunen bygger runt en järnväg som kan nyttjas för kollektivtrafik. Kommunen tog därför över arbetet med Vegastaden och föreslog 3000 bostäder, då kommunledningen var övertygad om att 1500 bostäder var en för låg exploateringsgrad.

Vegastaden är inte bara betydelsefull för Haninge, utan för hela regionen. Konkurrenskraftens logik gör det möjligt att identifiera kommunens prioriteringar. Om Stockholmsregionen vill skapa tillväxt och vara konkurrenskraftig med andra storstadsregioner, måste kommunerna bygga där det går att bygga. I Vegastaden finns förutsättningarna för att växa och kommunen vill växa. Exploateringsgraden måste upp för att möta de ambitioner Stockholmsregionen har angående bostäder. Kommunen har bedömt att de kan höja exploateringsgraden, för att kunna få till stånd den planerade pendeltågstationen, vilket i sin tur ger klartecken för en realisering av Vegastaden. Preferensmönstret som identifierats är att kommunen har bestämt sig för att bygga, för kommunen är det samhällsekonomiskt klokt att bebygga området. Vilket ger kommunen tydliga ekonomiska incitament för att bebygga området.

Då Vegastaden ligger inplacerat i ett naturområde som idag fungerar som ett närreklamationsområde, kommer naturkaraktären förändras när området bebyggs, exploateringen kommer att medföra negativa konsekvenser för naturmiljön. Markarbetena som kommer att krävas för att inrymma de 3000 bostäderna och skapa en sammanhållen struktur kommer även att minska naturkaraktären i de naturdelar som sparats.



Miljöredovisningen för området uttrycker att en naturvärdesinventering bör göras, för att undvika att känsliga biotoper skadas i den fortsatta planeringen. I intervjun med Svensson framgår det att i kommunen som helhet finns natur, och att kommunen inte gör skada på naturen genom att bebygga området. Dessa indikationer ger tydliga signaler om att de ekologiska aspekterna halkar efter i förhållande till de ekonomiska aspekterna. Detta stöds vidare av att programförslaget sammantaget uttrycks medföra en betydande miljöpåverkan. Dock har kommunen inte valt att göra en miljökonsekvensbeskrivning för hela programmet Vegastaden, utan behövsbedöma varje detaljplan. En miljökonsekvensbeskrivning för hela området hade försenat detta projekt. Den överblick som kan vinnas med en miljökonsekvensbeskrivning kan tyckas gå förlorad, men viljan att bygga går före i kommunen. Den miljöredovisning som är gjord för programmet pekar på att omfattningen av de negativa följderna av en exploatering på naturmiljön, inte går att värdera med befintligt underlag. Grundat på dessa premisser utesluts en ekologisk rationell beslutsprocess samt att de ekologiska aspekterna har en låg prioritet. Målstyrningen av grönstrukturen hamnar i skuggan av andra sektorsmål, vilket leder till att en samordnad och väl avvägd beslutsprocess mot det ekologiskt hållbara ännu är en vision, när kommunens konkurrenskraft sätts på spel.



8. Slutsats

- Kommuner vill i sin planering tillgodose en god bebyggd miljö för sina invånare. Boendemiljön ska inneha trevnadsvärden, dock visar denna studie att prioriteringarna om en ekologisk hållbarhet halkar efter. Preferensmönstret som har identifierats är att Haninge kommun vill bygga, det är samhällsekonomiskt klokt att bebygga området för dem. Att de ekologiska aspekterna halkar efter de ekonomiska framgår också av miljöredovisningen som visar att exploateringen kommer att medföra negativa konsekvenser på naturmiljön och den biologiska mångfalden. Samt i intervjun där exploateringsintresset tydligt prioriteras framför naturen, då kommunen anses i sin helhet ha stor tillgång till natur.
- Grundtanken i svensk planeringskultur och lagstiftning är att intressekonflikter skall lösas genom en väl balanserad sammanvägning av olika intressen och likvärdiga mål. Dock kan inte alla konflikter lösas på detta sätt, vilket också fallstudien visar. Vissa beslut är av en allt eller inget karaktär, i studien finns konflikter mellan exploateringsintresset och den orörda naturen. Grundtanken bakom lagstiftningen och miljö kvalitetsmålen är inte förenlig med den preferensordning kommunen har. Kommunen kommer att välja den strategi som säkrast leder till måluppfyllelse, vilket gör att Haninge kommun främjar en exploatering.
- Tolkningsbara formuleringar i lagstiftningen och i miljö kvalitetsmålen försvårar grundtanken med att nå en hållbar utveckling, då tillämpningen av dessa i stor utsträckning förflyttas till kommunerna som är den drivande parten i arbetet för en hållbar utveckling. Detta leder till att lagstiftning och mål tillämpas på ett sätt som gynnar den implementerande parten och gör det möjligt att göra subjektiva bedömningar.
- Haninge kommun kommer inte att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning för hela programområdet, men är beredd att göra en miljökonsekvensbeskrivning för enskilda delar. Den samlade ekologiska bedömningen kommer aldrig upp i projektet, utan beaktas endast på en mindre detaljerad nivå. Miljökonsekvensbeskrivningens styrka kommer då att minska steg för steg, när grönstrukturens kritiska massa för mångfaldsaspekten, försvinner med storleken på området. Då målstyrningen skall



syfta till att nå en ekologiskt hållbar utveckling, fungerar målstyrningen inte enligt intentionerna med miljö kvalitetsmålen. I ett ekologiskt styrningssätt ses stöd av vetenskapliga fakta viktig i beslutsprocesser som rör naturresursnyttjande. Projektets miljöredovisning pekar på att konsekvenserna på naturmiljön inte går att bedöma på befintligt underlag, vilket tydligt visar den uttalade avsikten att nå en ekologisk hållbar utveckling befinner sig i en framtidsvision. En vision som ännu inte implementeras enligt en ekologiskt hållbar syn.

- Starka ekonomiska incitament och en politisk vilja inlåst i konkurrenskraftens logik, gör den ekologiskt hållbara målstyrningen av grönstrukturen omöjlig i praktiken.



9. Förslag till fortsatta studier

Två infallsvinklar är av intresse att titta vidare på i fortsatta studier, båda förslagen har samma bakgrundstanke: är en sammanvägning av samhällets mål och en ekologiskt hållbar avvägning möjlig i praktiken?

Då kommuners planer och agerande i hög grad inverkar på samhällets hållbarhet, är det intressant att titta vidare på hur kommuner hanterar miljökvalitetsmålen och arbetar med dem. Vilka avvägningar och prioriteringar i exploateringsprojekt förekommer i andra kommuner, kan samma mönster urskiljas?

- Studera andra expansiva kommuner/regioner för att se hur de hanterar grönstrukturen i planeringen av nya projekt.

Alla kommuner strävar efter en trivsamt miljö och vill tillgodose den i sin planering. Då målkonflikter förekommer, är det intressant att titta närmare på en planeringsprocess utifrån hela miljökvalitetsmålet: *God bebyggd miljö* och se hur alla hållbarhets aspekter, de: ekonomiska, ekologiska och sociala behandlas. Detta för att få en helhetsbild av prioriteringar och avvägningar, som sker i planeringen.

- Studera miljökvalitetsmålet: *God bebyggd miljö* utifrån alla hållbarhetsaspekterna för att generera ett preferensmönster.



10. Källförteckning

Dokument

Haninge 2006, *Vegastaden Program, september 2006*, Haninge kommun.

Tillgängligt på: www.haninge.se (2007-04-27)

Haninge 2004, *Översiktsplan 2004 Haninge kommun*, antagen februari 2005.

Tillgängligt på: www.haninge.se (2007-04-27)

Naturvårdsverket 2005, *Ekonomiska styrmedel för miljöns skull*, CM gruppen Stockholm.

Naturvårdsverket 2003, *Kommunerna och miljömålen, samspel på lokal nivå, en idé skrift*, Ord och Vetande AB.

Tyréns 2006, *Miljöredovisning tillhörande detaljplaneprogram för Vegastaden, Haninge kommun*, Tyréns AB.

Litteratur

Andersen H. 1998, *Vetenskapsteori och metodlära, en introduktion*, Studentlitteratur Lund.

Ejvegård R. 1999. *Vetenskaplig metod*, andra upplagan, Studentlitteratur Lund.

Esaiasson P., Gilljam M., samt Wängnerud L. 2003, *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ och marknad*, andra upplagan, Norstedts Juridik AB.

Laver M. 1998, *Private desires, political action – an invitation to the politics of rational choice*, SAGE publications.

Lundqvist L J. 2004, *Sweden and ecological governance, straddling the fence*, Manchester University press.

Premfors R. Ehn P. Haldén E. Sundström G. 2007, *Demokrati & byråkrati*, Studentlitteratur Lund.

Rubensson S. 2002, *Miljöbalken, den nya miljöretten*, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB.

Thurén T. 2000, *Vetenskapsteori för nybörjare*, Liber AB.

Yin R K. 1994, *Case Study Research, Design and methods*, second edition, SAGE Publications.

Antologier

Asplund E. 1996, *Den fysiska planeringens förmåga att bidra till att de miljöpolitiska målen nås*, Del I. Taget ur: *Bärkraftig utveckling i samhällsplaneringen – tre idéuppsatser*, Naturvårdsverkets reprocentral.

Bergman L. 2000, *Miljöpolitikens mål och medel: Några ekonomiska aspekter, kap 7*. Taget ur: *Marknad och politik*, Bo Södersten (red), femte upplagan, SNS Förlag.

Hedlund A. 1996, *Förväntan och frustration – en ide uppsats om sambandet mellan miljöpolitik och fysisk planering*, Del II. Taget ur: *Bärkraftig utveckling i samhällsplaneringen – tre idéuppsatser*, Naturvårdsverkets reprocentral.



Sannerstedt A. 2005, *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, Taget ur: Politik som organisation, förvaltningspolitikens grundproblem, Rothstein B. (red.), Elanders Infologistics Väst AB.

Ward H. 1997, *Rational Choice Theory*, Taget ur: Theory and Methods in Political Science, Marsh D., Stocker G., St. Martins Press, INC.

Opublicerat

Boverket 2007, *God bebyggd miljö delmål 1, Planeringsunderlag – Remissversion Boverket, februari 2007*, (ett första utkast). Tillgängligt på:

www.boverket.se/templates/Page.aspx?id=2717&epslanguage=SV (2007-04-04)

Hörte S Å. 1998, *Hur kan man ge struktur åt rapporter och uppsatser*, Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet.

Tillgängligt på: www.ies.luth.se/org/Rapporter/AR9824.pdf (2007-05-10)

Regeringspropositioner

Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål, Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (Del I)*.

Prop. 1997/98a:145 *Svenska miljömål, Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (Del III)*.

Tillgängliga på: www.sweden.gov.se/sb/d/108/a/1305;jsessionid=alnKjGXv4xD_ (2007-03-08)

Prop. 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.

Prop. 2000/01a:130 *Svensk sammanfattning av prop. 2000/01:130*.

Tillgängliga på: www.sweden.gov.se/sb/d/108/a/1197;jsessionid=ado1HQ3u5bxa (2007-03-10)

Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, (Kap 1-19)

Prop. 2004/05a:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, (Kap 19-27 samt bilagor).

Tillgängliga på: www.sweden.gov.se/sb/d/4431/a/44128 (2007-03-09)

Statens offentliga utredningar

SOU 2000:52, *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*, (Del I-III), Betänkande från Miljömålskommittén.

Tidskrifter

Hjern B. 1983. Förvaltnings- och implementationsforskning, en essä, Statsvetenskapligtidskrift årgång 86.



Rapporter

Boverket, Naturvårdsverket 2000a. *Planera med miljömål – en vägvisare*, Stockholm, Boverkets publikation.

Boverket, Naturvårdsverket 2000. *Planera med miljömål – fallstudie Stockholmsregionen*, Stockholm, Boverkets publikation.

Boverket 1999, *Miljökvalitetsmål 11 En god bebyggd miljö*, Boverkets publikation.

Länsstyrelsen samt Regionplane- och trafikkontoret. 2003, *Aldrig långt till naturen, skydd av tätortsnära natur i Stockholmsregionen*, Länsstyrelsen i Stockholms Län, rapport 2003:20.

Naturvårdsverket 2003. *Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet, en sammanställning*, Rapport 5333, CM gruppen.

Regionplane- och trafikkontoret 2002. *Regional Utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen, regionplan för Stockholms län, Program och förslag 2*, Stockholms läns landsting, Regionplane- och trafikkontoret, Stockholm.

Regionplane- och trafikkontoret. 1996, *Grönstrukturen i Stockholmsregionen*, rapport 1996:2, Stockholms läns landsting, Stockholm.

Akademiska uppsatser

Westerlund L. samt Wissting L. 2004. *Ekologisk hållbar utveckling i kommunal översiktsplanering*, Stockholm, Södertörn Collage.

Internetlänkar

Anon 1: www.miljomal.nu/om_miljomalen/bakgrund.php (2007-03-16)

Anon 2 : www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.htm (2007-05-14)

Anon 3 : www.boverket.se/templates/Page.aspx?id=1042&epslanguage=SV (2007-05-03)

Anon 4: www.miljomal.nu/om_miljomalen/oversikt_lang.php (2007-06-06)

Muntliga intervjuer

Svensson Pelle, Politiker, Haninge kommun, (2007-04-03).

Åkerlund Ulrika, Utbildad Landskapsarkitekt, Boverket, (2007-04-10).

Bilder

Framsidan: www.promovement-lite.com/screenbolaget/shop.htm?action=showgroupcat&group=7
2007-05-25

Bild 1 : Haninge 2006, *Vegastaden Program, september 2006*, sidan 24, Haninge kommun.

Bild 2 : Haninge 2006, *Vegastaden Program, september 2006*, sidan 6, Haninge kommun.



Bilagor

Bilaga 1 Intervjufrågor

Till Haninge kommun:

- 1 Hur har ni arbetat med miljö kvalitetsmålen i planeringen av Vegastaden?
- 2 Hur har beslutsprocessen sett ut (från skogsområde till programförslag för Vegastaden)?
- 3 På vilka grunder togs beslutet att bygga Vegastaden?
- 4 Fanns det något liknande alternativ som ni kunde ha tänkt er?
- 5 Vilka avvägningar har gjorts?
- 6 Vilka målkonflikter har ni identifierat för Vegastaden?
- 7 Varför har ni inte valt att göra en MKB?
- 8 Vad bygger siffran 3000 bostäder på, som skall anläggas inom programområdet?
- 9 Vad betyder Vegastaden för Haninge?
- 10 Finns det några aktuella Grönstrukturplaner framtagna eller är det något kommunen arbetar med?
- 11 Hur fungerar miljö kvalitetsmålen att arbeta med, för kommunen?

Till Boverket:

- 1 Hur fungerar målstyrningen (miljö kvalitetsmålen) i praktiken på miljöområdet tycker du?
- 2 Vad finns det för styrkor och svagheter med miljö kvalitetsmålen generellt?
- 3 Vilka är ambitionerna med de miljömål som behandlar grönstrukturen?, t.ex. miljömål 11, delmål 1 strecksats 3: Hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden skall bevaras, vårdas och utvecklas?
- 4 Hur tycker du att målen för grönstrukturen tillämpas och implementeras i planeringen?
- 5 Kan du identifiera några dilemman som grönstrukturen kommer i kontakt med i planeringen?
- 6 Har ni på Boverket diskuterat något kring avvägningar och prioriteringar?
- 7 Även om program och strategier finns så är det inte alltid de efterlevs, hur resonerar/ser du på denna problematik?



Bilaga 2 Miljökvalitetsmålen

De 16 miljökvalitetsmålen:

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv

(Källa: Anon 4).



Bilaga 3 Vegastaden utmarkerat på Haninge kommuns karta

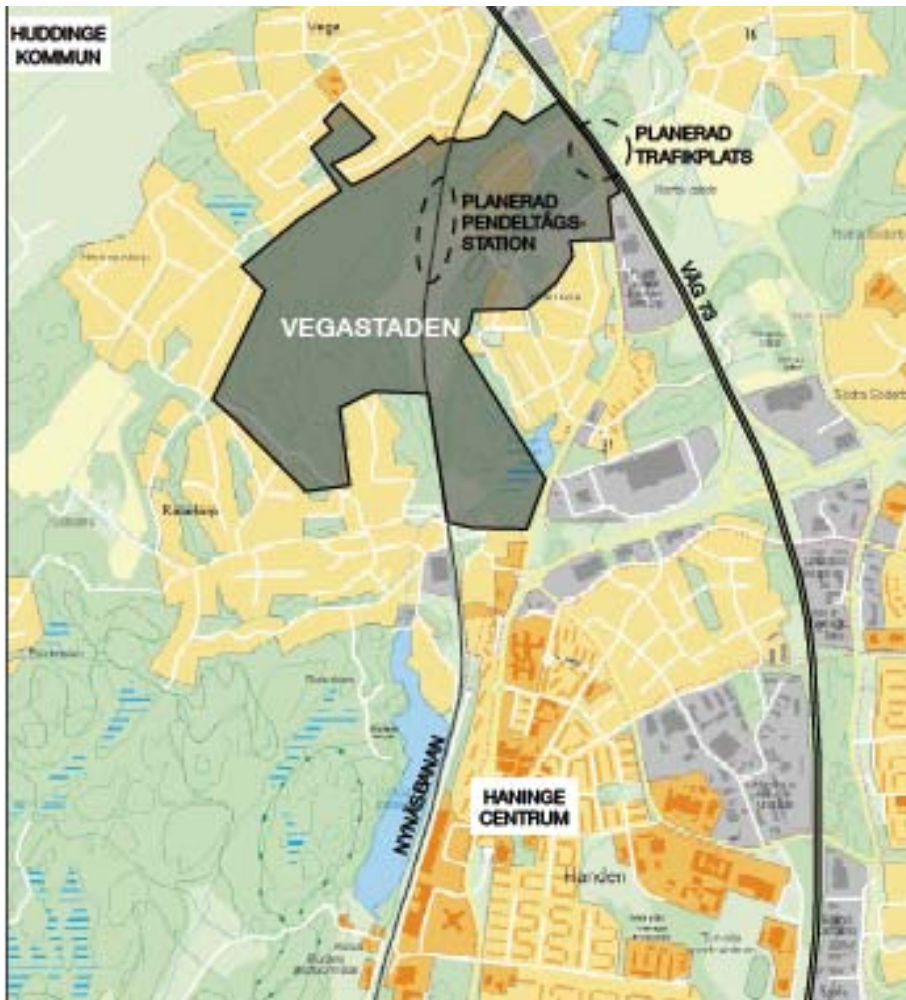


Bild 2: Området Vegastaden utmarkerat (Källa: Haninge 2006:6).