

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT12

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

David Ljungberg

Petter Olofsson

Handledare: Alexis Palma

Examinator: Louise Holm

Ställen som gör en människa glad

**Grönområdets funktioner och värden i staden och hur kommuner
hanterar dem**

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
2. Disposition.....	4
3. Problem.....	5
4. Syfte, frågeställning och avgränsningar	9
5. Teoretiskt ramverk.....	10
6. Tillvägagångssätt	16
7. Empiri	18
7.1. Jönköping	18
7.1.1. Översiktsplan och grönstrukturplan.....	18
7.1.2. Intervju	19
7.1.3. Sammanfattande bild av Jönköping	22
7.2. Västerås.....	23
7.2.1. Översiktsplan och grönstrukturplan.....	23
7.2.2. Intervju	24
7.2.3. Översyn av arbetet med miljö- och naturhänsyn i stadsplaneringen.....	27
7.2.4. Sammanfattande bild av Västerås.....	28
7.3. Örebro	28
7.3.1. Översiktsplan och grönstrukturplan.....	28
7.3.2. Intervju	30
7.3.3. Sammanfattande bild av Örebro	32
8. Analys.....	34
8.1. Vilka är vinsterna med förtätning?.....	34
8.2. Vilka är grönområdenas värden?	36
8.3. Hur speglas detta i kommunernas planering?.....	36
8.4. Sammanfattande analys.....	37
9. Slutsatser.....	39
10. Referenslista.....	41
Bilaga 1: Tabeller	45
Bilaga 2: Intervjuguide.....	46

1. Inledning

Kommunerna – som har ansvaret för den fysiska planeringen – står inför ett dilemma. För att kunna möta tillväxt i befolkning och näringsliv måste kommunerna öka tillgången på bostäder och verksamhetslokaler. Detta kan ske genom att ta i anspråk tidigare orörd mark i stadens utkanter eller genom att komplettera befintlig bebyggelse och omvandla redan bebyggda områden. Oavsett vilket alternativ som väljs får det konsekvenser för naturen. Som en av de kommuner som undersöks i denna uppsats uttrycker det utgör staden ”ett av de största ingreppen människan gör i naturen”¹.

När orörd mark bebyggs motas naturen tillbaka. Resultatet kan bli ett uppsplittrat landskap som inte kan upprätthålla en livskraftig natur. Det kan ge en minskad biologisk mångfald, samtidigt som invånarna måste färdas allt längre för att komma i kontakt med naturen. Å andra sidan kan grönområden inne i städerna bevaras och ge en viss naturtillgång för invånarna. Genom att komplettera bebyggelsen kan den orörda naturen sparas och livskraftiga ekosystem bibehållas. Å andra sidan kan detta innebära att tillgången på naturområden i form av parker och skogspartier inne i staden minskar.

En kommun som vill ha kvalitativ natur samtidigt som plats görs för en växande befolkning och ekonomi måste på något sätt ta ställning till vilken strategi som är lämpligast: Är en mer utspridd stad med större tillgång till parker och liknande grönområden att föredra framför en tät stad där naturkontakten är mindre, eller ska man försöka jämkä dessa två strategier och få en tät stad där tillgången till naturen fortfarande är god?

¹ Örebro kommun 2006b:42

2. Disposition

Efter det första kapitlets inledning till ämnet följer en mer ingående beskrivning av problemet (3). I denna beskrivning presenterar vi de fördelar respektive nackdelar med förtätning som företeelse som lyfts fram i forskningen och gör en kortare genomgång av de lagregler som styr området. Vi diskuterar även vilka krav som ställs på kommunerna i hanteringen av den målkonflikt som kan uppkomma. Efter detta följer en presentation av vårt syfte och de frågor vi söker besvara (4). Vi lägger sedan fram det teoretiska ramverk som vi använder för att tolka kommunernas arbete med frågorna (5). Hur studien är genomförd beskrivs i kapitlet Tillvägagångssätt (6) och därefter presenterar vi det material (7) som ligger till grund för den analys (8) vi gör och de slutsatser vi drar (9).

3. Problem

För att kunna svara på dessa frågor kan en genomgång av argumenten för förtätning som strategi vara lämplig. Vilka fördelar är det man ser med en förtätad stad? Vilka nackdelar ser man? Vilket handlingsutrymme har kommunerna och vad bör de tänka på?

Genom historien har förtätning varit ett vanligt sätt för städer att växa. Att förtätningen på senare år hamnat i fokus kan snarare förklaras med att många kommuner satt upp uttalade mål att förtäta, vilket lett till att de uppfattade fördelarna lyfts fram. Samtidigt finns det nackdelar med processen som inte sällan lett till protester.

Förtätning kan ske genom att komplettera befintlig bebyggelse. Kompletteringsbebyggelse uppförs på områden som kan sägas ha ”blivit över”. Exempel kan tas från Göteborg, där parkeringsplatser bebyggts med bostadshus och parkeringsplatserna lagts i garage under byggnaderna.² Andra projekt från samma stad ger exempel på hur skogspartier mellan befintliga byggnader bebyggs.³ Den andra sidan av förtätning är omvandling. Sådana projekt är ofta större i skala och innebär att gamla, outnyttjade verksamhetsområden – industrier och hamnar – förvandlas till bostadsområden. Ett exempel på ett sådant projekt är omvandlingen av Norra Älvstranden i Göteborg, ett tidigare hamn- och varvsområde som omvandlats till bostadsområde.

Förtättningsprojekt innebär ofta påtagliga förändringar i staden och påverkar kringboende, ibland på sätt som uppfattas som negativt. För att motivera projekten och de störningar de medför har ett antal argument framförts. Malmö stad har upprättat ett dokument där förtätningen diskuteras.⁴ I detta framhåller kommunen att förtätningen ger fler möjlighet att resa på ett hållbart sätt – med kollektivtrafik, cykel eller till fots. Den ökade befolkningstätheten ger ett rikare stadsliv, med större underlag för service och dessutom bättre spridning av service till hela staden. Man pekar också på att förtätningen ger möjlighet att bevara naturområden utanför dagens tätbebyggelse.⁵

² Göteborgs stads stadsbyggnadskontor: Planhandling upprättad 090331, reviderad 091006. Diarienummer: 0483/07 (FIIa 4984)

³ Göteborgs stads stadsbyggnadskontor: Planhandling upprättad 080506, reviderad 080916. Diarienummer: 0836/04 (FIIa 4979)

⁴ Malmö stad 2009

⁵ Ibid. 18f

De argument som förs fram av Malmö stad återfinns även i forskningen. I en artikel sammanställer Burton ett antal argument som återfinns i debatten. Hon tar upp de punkter som återgivits ovan men pekar också på hur förtätning öppnar för en mer effektiv användning av infrastruktur och tekniska system.⁶ Hennes artikel behandlar de sociala effekterna av förtätning och den studie som presenteras i artikeln pekar på att en tätare stad kan leda till minskad social segregering, samtidigt som den stöder påståendet att tillgången till service och kollektivtrafik ökar.⁷

Förtätning medför även ett antal svårigheter, som i mångt och mycket följer av de fördelar som beskrevs ovan. Malmö stad pekar på ett antal problem: En tätare stad medför att fler människor ska röra sig i staden, vilket kan leda till buller och föroreningar. Förtätning kan också, om den är mer långtgående, leda till att grönområden måste tas i anspråk för bebyggelse, vilket minskar invånarnas tillgång till naturen. Staden innehåller vidare kulturvärden som kräver hänsyn. Antingen kan förtätningen leda till en försämring av dessa kulturvärden, eller så kan hänsynen till dessa värden försvåra och fördyra projekten.⁸

I sin artikel tar Burton upp det hot mot tillgång till grönområden som förtätningen kan innebära.⁹ Hon tar också upp ett antal negativa konsekvenser av processen, sett ur en social eller socioekonomisk synvinkel. Hennes studie visar att den tätare staden leder till ökad trängsel och att den även kan leda till högre boendekostnader.¹⁰ I detta sammanhang måste en skillnad göras mellan hotet mot grönområdena och de sociala effekterna av förtätning. Ett förtätningssprojekt kan naturligtvis utformas så att risken för negativa sociala konsekvenser minskar, men kommunerna kan aldrig helt gardera sig mot dessa effekter. Hotet mot grönområdena ligger i större utsträckning i kommunernas händer, där dessa kan välja att låta förtätningen ske på grönområden eller att bevara dessa områden.

Stadsplanering och stadsbyggnad regleras i framför allt två lagar: Plan- och bygglagen (PBL)¹¹ och Miljöbalken (MB)¹². I dessa lagar finns beskrivet hur planprocessen ska gå till och

⁶ Burton 1999:1969

⁷ Ibid. 1987

⁸ Malmö stad 2009:18f

⁹ Burton 1999:1970

¹⁰ Ibid. 1987

¹¹ Plan- och bygglag (SFS 2010:900) (PBL)

¹² Miljöbalk (SFS 1998:808) (MB)

vilka hänsyn som ska tas under utformningen av planerna. PBL innehåller de mer övergripande reglerna, vilka kompletteras av kraven på miljöhänsyn och miljökonsekvensbeskrivningar i MB. Ett krav som särskilt påverkar ett förtätningsarbete är det skydd för allmänintressen från inskränkning som återfinns i PBL.¹³ Liknande regler finns även i MB.

En ytterligare faktor som påverkar planarbetet är opinionen, vilken genom den process som läggs fram i PBL ges stort utrymme för påverkan. Byggprojekt är ofta mycket påtagliga företeelser och dess effekter permanenta. De påverkar kringboende i deras vardag och riskerar att röra upp känslor. I synnerhet gäller detta i sådana fall där naturvärden eller kulturvärden påverkas av projektet.

Sammantaget innebär detta att kommunerna behöver omfattande och stabila beslutsunderlag för de projekt eller planeringsinriktningar man lägger fram, där de olika naturvärden, kulturvärden och sociala värden som påverkas av ett projekt kartläggs och eventuella skyddsåtgärder framgår. Vid en översiktlig genomgång av översiktsplaner kan man också se att sådana kartläggningar finns.

Till detta kommer ett antal ekonomiska aspekter. Liksom för kommunernas verksamhet generellt påverkas stadsplaneringen av de finansiella ramar som sätts i – framför allt – den kommunala budgeten. Prioriteringar måste göras mellan de olika projekten och för att kunna göra riktiga prioriteringar krävs en god förståelse för de olika alternativen. Även samhällsekonomiska hänsyn spelar in, där ett flertal olika nyttor och kostnader kan knytas till de olika projekten och handlingsalternativen. En god samhällsekonomisk hantering förutsätter beslutsunderlag som belyser dessa aspekter.

Till sist kan läggas en fråga om resurshantering. För att uppfylla de lagkrav kring god ekonomisk hushållning som sätts upp i Kommunallagen¹⁴ måste kommunerna använda de resurser som står till buds på det sätt som ger största möjliga nytta. Det kan även antas att en god förvaltning av de natur-, kultur- och sociala värden faller inom ramen för detta krav.

¹³ PBL 2:6

¹⁴ Kommunallag (SFS 1991:900) 8:1

Behovet av ekonomiska beslutsunderlag som tar hänsyn till alla aspekter är tydligt när det kommer till de så kallade kompensationsåtgärderna. Lagstiftningen öppnar för att skyddade värden ändå inskränks om de förlorade värdena ersätts. I dessa åtgärder finns ett tydligt inslag av resurshantering. Ett grönområde som exploateras innebär en förlust av samhällsnyttor. Rekreativvärden, naturvärden och olika typer av positiva externa effekter som tillskrivs området går förlorade. Om dessa ska ersättas, på en annan plats eller i en annan form, kräver detta resurser. En god resurshantering ställer krav på att den åtgärd som utförs kan antas återskapa de förlorade värdena och det på ett sätt som står i proportion till de satsade resurserna.

Till slut kan problemet alltså beskrivas som en politisk konflikt, där intresset av ekonomisk och fysisk utveckling av staden med de vinster som kommer ur det, ställs mot intresset att bevara områden med social, kulturell och ekologisk betydelse för medborgare och natur. Dels är det en fråga om resurshantering i kommunerna, dels är det en fråga som väcker starka känslor bland medborgarna och kan bli politiskt känslig. I en sådan situation ställs stora krav på beslutsunderlagen.

Utifrån denna beskrivning av området ser vi att den uttalade strävan att förtäta staden kan betraktas som ett hot mot grönområdena, där det beslut som kommunerna har att fatta är om ett visst grönområde är värdefullt nog att bevaras, eller om det kan exploateras. Liksom det finns både fördelar och nackdelar med förtätningen kan både fördelar och nackdelar – eller ur ett ekonomiskt perspektiv: nyttor och kostnader – med grönområden identifieras. Med tanke på den inriktning som stadsplaneringen tycks ta idag ser vi dock ett större intresse av att fokusera på de identifierade nyttorna i grönområdena.

4. Syfte, frågeställning och avgränsningar

Som vi beskrivit ovan står kommunerna inför en målkonflikt, där ekonomisk och fysisk utveckling ställs mot bevarande av naturen och mål om ”gröna städer”. Konflikten kompliceras av de förhållandevis omfattande krav på hänsyn och resurshantering som läggs fram i lagstiftningen. Vi ser att kommunerna har ett behov av stabila beslutsunderlag som belyser både ekonomiska aspekter av grönområden och innehållsmässiga bedömningar. En översiktlig granskning av ett antal kommuners övergripande planering bekräftar att de innehållsmässiga bedömningarna är omfattande och ges stort utrymme i de slutliga besluten. Däremot ser vi inte samma behandling av de ekonomiska aspekterna.

Denna observation ligger till grund för vår uppsats som har syftet att studera hur ett antal kommuner ser på grönområden ur ett ekonomiskt perspektiv. Genom denna studie visar vi på hur de kommuner vi valt ut att studera hanterar de resurser som grönområden utgör och hur dessa vägs mot uppsatta politiska mål.

De frågor vi kommer att försöka besvara i denna studie är alltså:

- Vilka fördelar eller vinster ser våra utvalda kommuner i grönområden och hur kartläggs dessa fördelar?
- Hur kan de utvalda kommunernas synsätt förklaras utifrån ekonomisk teori och identifierbara faktorer?

Sammantaget tror vi att dessa frågor kan ge en bild av hur de kommuner vi studerat hanterar värderingen av naturen och förklara varför de gör de val de gör.

Vi har begränsat studien till att omfatta tre kommuner. Den studie vi planerat, och som vi beskriver i kapitlet Tillvägagångssätt (6) nedan, tror vi kommer att ge oss en ingående bild av de studerade kommunerna. På grund av studiens omfattning för varje kommun tillåter inte den tidsbegränsning som är lagd på vårt arbete att fler kommuner inkluderas. Vi ser att den begränsade omfattningen av vår studie minskar möjligheterna att dra mer generella slutsatser kring kommuners hantering av grönområden. Vi tror dock att den förståelse för de utvalda kommunernas arbete som studien ger oss kan hjälpa oss att dra slutsatser som kan visa på en mer allmängiltig tendens.

5. Teoretiskt ramverk

Det antagande som ligger till grund för denna studie är att kommuner hanterar frågan om bevarande av miljönyttor kontra utveckling av bebyggelse på ett rationellt och genomtänkt sätt. Den målkonflikt som uppstår i avvägningen mellan dessa två önskvärda resultat kan ge upphov till politiska konflikter och ett gediget, på tillämplig vetenskap baserat, beslutsunderlag antar vi ses som en nödvändighet.

Att ta fram underlag som på ett tillförlitligt sätt behandlar naturen ur ett ekonomiskt perspektiv är svårt och resurskrävande. Ekonomiska kalkyler görs i monetära termer. För att hantera sådana företeelser som miljö – som inte har något monetärt värde – krävs att nyttan i fråga tillskrivs ett värde. Den här typen av arbete är inte ovanligt för den offentliga sektorn, där en stor del av verksamheterna som bedrivs innehåller betydande icke-monetära aspekter. Ett verktyg som ofta kommer till användning är *cost-benefitanalyser* (CBA). CBA är en kalkylmodell som söker identifiera och värdera alla de nyttor och kostnader som orsakas av en företeelse. Om den identifierade nyttan inte har ett monetärt värde måste ett sådant tillskrivas.¹⁵

Det kan behöva klargöras att arbetet med att beskriva en sådan företeelse som natur i monetära termer inte syftar till att studera dess faktiska ekonomiska värde, så som detta hade varit om företeelsen skulle säljas eller köpas på en marknad. Istället fungerar det som en illustration eller ett åskådliggörande av de fördelar och nackdelar som kan identifieras. Dessa aspekter kan sedan på ett tydligare sätt jämföras mot andra företeelser och därigenom ge svar på vilket av flera alternativ som ger största möjliga nytta.¹⁶

Kortfattat består en CBA av tre steg: (1) identifiering, (2) kvantifiering och (3) värdering. I identifieringssteget studeras det projekt som är föremål för kalkylen med avseende på vilka nyttor och kostnader som det ger upphov till. I kvantifieringssteget omvandlas dessa aspekter till mätbara enheter, vilka i det tredje värderingssteget översätts i monetära termer. Denna värdering kan göras enligt ett antal olika metoder, som kan vara mer eller mindre tillämpliga på miljöområdet.¹⁷

¹⁵ Levin & McEwan 2001:156f

¹⁶ McIntosh m.fl. 2010:3

¹⁷ Salas 2007:12f

Det första steget är *identifieringen* av de nyttor och kostnader som kommer ur en företeelse. Denna del av arbetet är ofta krävande då de faktorer som bör tas med i beräkningen är av mycket skiftande karaktär. Samtidigt krävs att alla sådana faktorer, i synnerhet om de är orsakade av den studerade företeelsen, tas med för att resultatet av analysen ska bli rättvisande. Hur dessa faktorer identifieras och beskrivs styrs till stor del av relevanta vetenskaper.

Den typ av företeelse som vi studerar i denna uppsats – grönområden – kan studeras ur två övergripande perspektiv, baserat på en uppdelning av miljöbegreppet i naturmiljö å ena sidan och människors livsmiljö å den andra. De nyttor som går att hänföra till naturmiljö, såsom biologisk mångfald eller förekomsten av skyddsvärda arter, identifieras och beskrivs med hjälp av naturvetenskapliga discipliner, såsom biologi och ekologi. De nyttor som istället hänförs till människors livsmiljö, där naturupplevelse, vila och lek kan tas som exempel, får snarare behandlas med hjälp av sociologiska metoder.

Arbetet med att identifiera nyttorna med ett grönområde kompliceras av att det är en företeelse med ett mycket subjektivt värde. Hur exempelvis en park används bestäms inte bara av dess utformning utan i stor utsträckning även av brukarnas preferenser. Beroende på ålder, social situation och personliga intressen hos dem som använder parken kommer den att värderas olika. Två till utformning och innehåll likadana grönområden kan ha helt olika värden, beroende på dess geografiska placering och den sociala strukturen i omgivningen.¹⁸ För att få en tillförlitlig beskrivning och värdering av ett område kan det alltså inte räcka med en ”teoretisk” bedömning, där den fysiska utformningen studeras och dess funktioner och värde bestäms utifrån teorier om människors beteende. Istället kan ett verktyg som kartlägger och bedömer människors faktiska användning av området vara nödvändigt.

Ett sådant verktyg som kan användas för att kartlägga hur naturområden och andra miljötillgångar används är *sociotopkartor*. En sociotopkarta kartlägger allmänna platser – parker, torg etc. – med avseende på deras funktioner och vilket upptagningsområde dessa funktioner har. Kartan visar dels hur en plats används, där lek, promenad eller vila är exempel på funktioner och dels vilka grupper som använder sig av dessa platser, om det är de närmast

¹⁸ Göteborgs stad 2009:12

boende eller om folk från en större del eller rentav hela kommunen söker sig till platsen. Hur sådana kartläggningar kan göras och hur resultatet av dem kan användas beskrivs av Tyrväinen m.fl. i en studie av naturområden i Helsingfors¹⁹. Göteborgs stad kan tas som exempel på en kommun som använder sociotopkartor i samhällsplaneringen.²⁰

Det andra steget, *kvantifiering*, syftar till att göra de identifierade nyttorna mätbara. Nyttan beskrivs i lämpliga kvantifierbara enheter som uttrycker vad som produceras. För en motorväg kan antal fordon som använder vägen per dag vara ett lämpligt mått och ligga till grund för den ekonomiska värderingen. En park å andra sidan kan visserligen beskrivas på liknande sätt, med antal besökare per dag, men beroende på funktion kan ett sådant mått ändå vara mindre lätt att omsätta i ekonomiska termer.

I det tredje steget, *värdering*, tillskrivs de identifierade och kvantifierade nyttorna ett ekonomiskt värde. Detta värde utgör det tillskott till ekonomin som kommer av nyttorna. Sådana tillskott kan placeras i ett antal olika grupper: välfärdsökning i form av (1) ökad produktion eller produktivitet, (2) ökad livskvalitet och (3) miljöförbättring samt (4) positiva externa effekter och (5) effekter på arbetsmarknaden.²¹ De två företeelser som behandlas i denna uppsats – en förtätad bebyggelse respektive grönområden – kan förväntas få effekter som rör i första hand punkterna (2), (3) och (4).

En viktig del av den välfärdsökning som kan förväntas av grönområdena är de positiva externa effekter (punkt 4) på folkhälsan som ofta kommer upp i debatten kring grönområdets roll. Sådana påståenden grundas inte minst på miljöpsykologisk forskning, som pekar på människans tidigare levnadssätt och livsmiljöer. Mycket kortfattat menar man inom denna disciplin att människan som art utvecklats under lång tid för att leva i en viss miljö – naturmiljöer. Av denna evolutionära anpassning följer att livet i andra miljöer – i synnerhet stadsmiljöer – kommer att medföra större stress, vilket leder till ohälsa. Möjlighet till vistelse i naturområden är på samma sätt avstressande, vilket får positiva hälsoeffekter.²² Dessa positiva externa effekter kan i sin tur förväntas leda till ökad livskvalitet (punkt 2).

¹⁹ Tyrväinen, Mäkinen och Schipperijn (2007)

²⁰ Sociotopkartor, inklusive förklaringar, finns tillgängliga på Göteborgs stads hemsida www.goteborg.se

²¹ Salas 2012:40f

²² Grahn (1992). Se särskilt sidorna 20-26.

För att genomföra denna värdering finns ett antal olika metoder. Ett vanligt sätt att uppskatta det ekonomiska värdet av en icke-monetär nytta är genom den så kallade *betalningsviljemetoden*. Denna syftar till att beräkna vad brukare eller konsumenterna hade varit villiga att betala för att använda nyttan om den köptes och såldes på en marknad.²³ Hur denna betalningsvilja ska beräknas är inte helt okontroversiellt, liksom vilka aspekter som ska inkluderas.²⁴ Trots svårigheterna har metoden dock fått stor spridning, inte minst när olika typer av miljönyttor ska värderas.

Som vi tidigare nämnt måste en skillnad göras mellan två typer av nyttor som kommer av miljö: naturmiljö och människors livsmiljö. För den förstnämnda gruppen av nyttor är betalningsviljemetoden mindre lämplig, eftersom exempelvis biologisk mångfald ur juridisk och politisk synpunkt har ett inneboende värde, oberoende av dess ekonomiska effekter. För den andra gruppen av nyttor är metoden däremot lämplig. De personer som utnyttjar en park eller ett naturområde kan ges frågan om hur mycket han eller hon vore villig att betala för att använda området.

En annan förekommande metod som kan vara lämplig för att värdera miljönyttor är den så kallade *fastighetsprismetoden*. Denna metod använder det studerade objektets effekter på priset på fastigheter i närheten av objektet. Välfärdsökningen skulle enligt denna metod speglas i ökade värden på mark och fastigheter inom den utpekade miljönyttans upptagningsområde.²⁵ En sådan ansats kan vara lämplig när exempelvis en park studeras. Grönområden och andra naturvärden uppskattas ofta av kringboende och en god tillgång på sådana områden kan göra ett område mer attraktivt. Den stigande efterfrågan på bostäder i området leder då till höjda priser. Skillnaden mellan det tidigare, lägre priset och det senare, högre priset kan då tillskrivas objektet som en intäkt. Detta angreppssätt fungerar sannolikt för båda de typer av miljönyttor vi definierat, vilket talar för metoden. En nackdel är att metoden kräver att jämförelsepunkter finns. Om det studerade objektet inte är nytt kan det vara svårt att genom att jämföra ”före och efter” få fram ett värde. Istället kunde en jämförelse med ett likvärdigt område göras, men att hitta exakt likvärdiga områden som endast skiljer sig i tillgången på det studerade objektet kan vara omöjligt.

²³ Salas 2012:56f

²⁴ Carson, Flores och Meade, 2001

²⁵ Salas 2007:12f

Ytterligare en metod som kan användas för den här typen av objekt är en *resekostnadsmetod*. Metoden innebär att data som visar vilka kostnader en resa till närmast belägna likvärdiga objekt skulle innebära för personer tas fram och dessa kostnader läggs till det studerade objektet som en intäkt. Genom det studerade objektet kan ju dessa resekostnader undvikas.²⁶ Även om ett sådant tillvägagångssätt har vissa fördelar i studiet av miljönyttor finns det också faktorer som gör den olämplig för den typ av objekt som studeras i denna uppsats. För naturområden vars främsta funktion är att erbjuda rekreation är upptagningsområdet starkt begränsat. Typiskt sett tar sig brukare av sådana områden dit till fots eller med andra färdmedel som inte medför några direkta resekostnader. Däremot kan indirekta kostnader i form av tidsåtgång räknas med i en kalkyl enligt resekostnadsmetoden.

Liksom intäktsposterna kan kostnadsposterna i en CBA delas in i fem grupper: (1) välfärdsminskning orsakad av projektets genomförande, (2) implementering av projektet, (3) negativa externa effekter, (4) effekter på sysselsättningen och (5) kompensation till förlorarna.²⁷ Av dessa grupper av kostnader utgör (2) de faktiska kostnader som är förbundna med genomförandet av projektet. Dessa kostnader är monetära och behöver inte behandlas på samma sätt som övriga kostnader.

I en CBA, liksom i samhällsekonomiska resonemang överhuvudtaget, är kostnaderna en lika viktig post som intäkterna eller nyttorna. I denna uppsats har vi dock lagt fokus på nyttorna, som framgår av resonemanget i problembeskrivningen ovan. Därmed menar vi inte att det inte finns en rad kostnader förbundna med grönområden.

Utifrån de kostnadsposter som ställdes upp ovan kan ett antal olika kostnader för grönområden identifieras. Direkta, faktiska kostnader för investering och drift (punkt 2) är en okomplicerad post, som har ett monetärt värde i utgångspunkten. Till dessa kostnader kommer indirekta kostnader av olika slag. Bevarandet eller inrättandet av ett grönområde kan innebära att alternativa användningar av marken inte kommer till. Om detta innebär att bostäder inte byggs eller utrymme för verksamheter inte skapas eller tas bort utgör detta en kostnad som snarast får hänföras till punkten (3) ovan. Sådana kostnader i form av negativa externa effekter kan också betraktas som en välfärdsminskning – en minskning av konsument- eller producentöverskott – enligt punkten (1) ovan. Det är även möjligt att inrättandet eller

²⁶ Ibid. 12

²⁷ Salas 2012:39f

utvidgningen av ett grönområde drabbar enskilda som därför kan komma att kompenseras. Sådana kostnader (5) kan alltså behöva läggas till projektet. Kostnader i form av välfärdsminskning enligt punkten (1) kan också uppstå när ett grönområde exploateras. Som vi beskrivit ovan finns det möjligheter att helt eller delvis ersätta ett grönområde om detta exploateras genom så kallade kompensationsåtgärder. Sådana åtgärder faller inom ramen för punkt (5). De utgör en kompensation till förlorarna, som kan sägas vara både brukarna av området, närboende eller för den delen naturen i sig. Att naturen kan betraktas som en förlorare som ska kompenseras bygger på den tanke som återkommer i vårt material, att naturen har ett värde i sig.

Vi undersöker, som tidigare nämnts, i denna uppsats framför allt de olika typer av nyttor eller intäkter som kan identifieras i grönområdena. Därmed ger vi de kostnader som kan identifieras ingen större uppmärksamhet. I en fullständig samhällsekonomisk analys hade båda sidor av kalkylen behövt ges lika stor vikt, men som vi diskuterat ovan är grönområdenas nyttor i staden mer intressant att studera, givet det fokus som förtätning fått i stadsplaneringen. Hur dessa nyttor identifieras, värderas och hanteras av kommunerna är avgörande för hur förtätningsarbetet kan bedrivas och vi ser därför ett större intresse att lägga vikten vid nyttorna.

Eftersom frågan om hur grönområden ska värderas, påverkas av politisk vilja och inriktning kan ett renodlat ekonomiskt tillvägagångssätt vara svårt att hitta. Syftet med denna genomgång av de olika delarna av CBA som samhällsekonomiskt verktyg är att belysa de olika perspektiv på miljövärdering som kan anläggas.

6. Tillvägagångssätt

Den studie som vi genomfört består dels av en genomgång av de översiktliga plandokument som upprättats av kommunerna. I dessa dokument finns kartläggningar av kommunernas grönområden och de kvaliteter och funktioner dessa har. Det finns även beskrivet de inriktningar kommunerna har valt för sin stadsutveckling. Genom att studera och sammanställa innehållet i dessa dokument har vi fått en klar bild av kommunernas arbete. Denna del av studien följs av intervjuer med tjänstemän på kommunernas stadsbyggnadskontor. De har i alla tre fall insikt i de diskussioner som föregått planerna och har även kunnat redogöra för de tankar som ligger till grund för ställningstagandena.

Genom dessa två delar kan vi ge en god bild av kommunernas arbete. Plandokumenterna som studerats är omfattande och ligger till grund för arbetet. Samtidigt är vi medvetna om att de är politiska dokument där mer ingående diskussioner och eventuella motsättningar inte ges plats. Intervjuerna utgör därmed ett gott komplement, där vi kunnat få information om de diskussioner och processer som lett fram till dokumenten.

Vi har alltså valt ett rent kvalitativt tillvägagångssätt. Detta ser vi som det lämpligaste, med tanke på att vårt syfte och våra frågeställningar rör kommunernas sätt att tänka kring grönområden och de svar vi söker är inte kvantifierbara. Intervjuerna är semi-strukturerade och genomföra utifrån den intervjuguide som återfinns i bilaga 2. Detta upplägg för intervjuerna kommer ur motivet till att genomföra dem. Genom intervjuerna vill vi få en fördjupad bild av bakgrunden till de dokument som vi studerat, vilka ligger till grund för kommunens arbete. I ett sådant fall, där vi har mindre kunskap om området än de intervjuade, är det lämpligt att lämna ett så stort utrymme som möjligt till intervjupersonerna, för att därigenom kunna få så uttömmande svar som möjligt. Dokumenten som ingår i studien har analyserats utifrån samma teman som ligger till grund för intervjuguiden.

Vårt syfte är som vi beskrivit ovan att kunna jämföra våra utvalda kommuner med avseende på hur de kartlägger, värderar och hanterar grönområden. Vi har valt ut tre kommuner som, baserat på ett antal kriterier, uppvisar tillräckligt stora likheter för att kunna jämföras. Kriterierna omfattar (1) befolkningsmängd och befolkningsutveckling över en tioårsperiod,

(2) geografisk placering, (3) ekonomisk ställning och utveckling över en tioårsperiod. Den tidsperiod som valts ut för studiens kriterier är 2002-2011.

För att uppfylla det första kriteriet ska kommunerna ingå i Sveriges Kommuner och Landstings kommungrupp *större städer*, vilket innebär en befolkning över 50 000 och en tätortsgrad över 70 %.²⁸ Kommunerna ska även ha haft en positiv befolkningsutveckling sett över tiden. Ingen specifik nivå sätts på denna variabel, men utvecklingen i procent ska vara av samma storleksordning för alla tre kommuner. Vi har satt upp detta kriterium eftersom vi tror att en kommun som upplever befolkningsstillväxt kommer att ha större behov av nybyggande och stadsutveckling, vilket gör frågan vi studerar mer aktuell i en sådan kommun.

För att uppfylla det andra kriteriet är framför allt det geografiska läget en viktig faktor. Kommunerna som ingår i urvalet ska ligga vid någon av de fyra stora sjöarna (Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmarén). Detta kriterium motiverar vi med strävan efter likvärdighet kommunerna emellan. Det geografiska läget bör ge kommunerna liknande behov och ställa dem inför liknande problem. Dessutom är det sjönära läget typiskt sett mer attraktivt, med stora värden för befolkningen. De liknande förutsättningarna som kommunerna får av det jämförbara geografiska läget ökar möjligheten till jämförelser kommunerna emellan.

För att uppfylla det tredje kriteriet krävs att kommunen uppvisat ett positivt ekonomiskt resultat över tidsperioden. På samma sätt som att en växande befolkning ökar behovet av utveckling styrs kommunernas handlingsutrymme av deras ekonomiska kapacitet. Den ekonomiska ställningen kan antas påverka vilka val och prioriteringar som görs. Eftersom kommuners ekonomiska storlek typiskt sett är avhängig befolkningsstorleken sätter vi inte någon nivå för ekonomisk storlek, utan ser endast till jämförbarheten kommuner emellan.

²⁸ SKL 2010:25f

7. Empiri

Vi har valt ut tre kommuner för vår studie: Jönköping, Västerås och Örebro. En kortare beskrivning av hur kommunen uppfyller de uppsatta kriterierna finns under respektive rubrik. Fullständig data för folkmängd, tätortsgrad och ekonomiskt resultat finns i *Bilaga 1: Tabeller*.

7.1. Jönköping

Jönköping ligger vid Vätterns södra ände och ingår i SKL:s kommungrupp större städer. Kommunen har haft en befolkningsökning om 8,2 % under den undersökta perioden och uppvisat ett positivt ekonomiskt resultat under samtliga år. Kommunen uppfyller därmed de kriterier vi ställt upp.

7.1.1. Översiktsplan och grönstrukturplan

I kommunens översiktsplan (ÖP) betonas den betydelse som grönområdena har, där deras betydelse för ”stadens miljö, invånares livskvalitet samt den biologiska mångfalden”²⁹ nämns särskilt. Det uttrycks också att det ”största hotet” är ”exploatering och förtätning av staden”.³⁰ Samtidigt anger kommunen i den fördjupade översiktsplan (FÖP) som gjorts för tätorten att det mest hållbara sättet för staden att växa är genom förtätning.³¹ I denna FÖP läggs en utbyggnadsstrategi fram, med syfte att möjliggöra för kommunen att nå sitt tillväxtmål om 150 000 invånare. I denna strategi pekas förtättningsområden och omvandlingsområden ut, där de förstnämnda områdena är ”mindre obebyggda områden (...) inom eller intill befintliga strukturer”³² och de senare områdena är områden ”inom tätortens gränser som redan är ianspråktagna för bebyggelse”.³³

I den så kallade grönstrukturplanen (GSP) beskrivs samtliga grönområden i tätorten Jönköping. Denna är upprättad 2004 och beskrivs som en objektskatalog, där värden och funktioner inte sätts i relation till andra företeelser utan får stå för sig. I en passage av texten sägs att GSP är en ”redovisning av ett särintresse utan väsentliga avvägningar mot andra

²⁹ Jönköpings kommun 2003:30

³⁰ Ibid.

³¹ Jönköpings kommun 2011:7

³² Ibid. 8

³³ Ibid.

intressen”³⁴. I den senare delen av planen följer en kartläggning av tätortens grönområden. Dessa redogörelser har en biologisk inriktning, där områdenas betydelse för djur- och växtliv och naturvården sätts i fokus. Där finns också en generell målsättning för varje område med avseende på hur detta ska utvecklas.

I den diskussion som förs i de inledande delarna av GSP lyfts ett antal nyttor som är förbundna med grönområdena fram.³⁵ Den ökade livskvalitet och de positiva effekterna på människors hälsa som tillgång till natur ger får stor vikt i resonemangen. Även grönområdenas betydelse för naturvården pekas ut och kopplas samtidigt ihop med de sociala värdena. Den mer variationsrika natur som följer av biologisk mångfald sägs ge större effekter på livskvalitet och hälsa än vad mer enformiga typer av natur ger.

I GSP sägs att invånare ska ha högst 200 meter till närmaste grönområde. Grönområden som är nödvändiga för att uppfylla denna norm ges ett starkare skydd mot exploatering. Det uttrycks vidare att även sådana grönområden som är viktiga för att skapa den sammanhängande gröna infrastruktur som satts som mål åtnjuter ett starkare skydd. Ytterligare faktorer som stärker ett grönområdes ställning är närhet till förskolor och äldreboenden och betydelse för natur- och kulturvården.³⁶

Oavsett dessa kriterier för särskilt stärkt ställning är inga av grönområdena permanent avsatta som sådana. Ett grönområdes existens avgörs från fall till fall, om och när en exploatering görs aktuell.³⁷ Planen innebär också att områdenas funktioner beskrivs som de är och någon värdering av deras samhällsekonomiska effekter görs inte. Dock innehåller planen ett krav på att kostnader för investering och drift beräknas och sätts upp i en driftsplan.

7.1.2. Intervju

För att få en bild av vilka tankar och motiv som ligger bakom de val som görs och de mål som ställs upp i de skriftliga planer och inriktningsdokument som ligger till grund för Jönköpings

³⁴ Jönköpings kommun 2004:9

³⁵ Ibid. 5f

³⁶ Jönköpings kommun 2004:9f

³⁷ Ibid.

kommuns arbete har vi genomfört en intervju med en tjänsteman på stadsbyggnadskontoret, med god insikt i kommunens arbete med frågorna.³⁸

På en övergripande fråga om vilka fördelar och vinster Jönköpings kommun ser i sina grönområden svarar tjänstemannen att det finns två grupper av fördelar: livskvalitet för människor å ena sidan och naturvård och miljövård å den andra. Grönområdena ger en trevlig miljö att vistas i och den möjlighet till naturupplevelser som ges i sådana områden är viktiga för livskvaliteten. Vad gäller natur- och miljövården säger hon att dessa aspekter har ett värde i sig som vi människor inte ska förbruka.

Hon gör en distinktion mellan naturvården och miljövården, där naturvården handlar om skötsel och bevarande av naturområden och de kvaliteter som finns där, medan miljövården till exempel handlar om klimatfrågor. Miljövården har också fått större uppmärksamhet på senare år, inte minst politiskt, vilket lett till bland annat en omvärdering av kollektivtrafikens betydelse. Den ökade medvetenheten om natur- och miljöfrågor i opinionen har också gett en större medvetenhet, säger hon vidare. I planeringen strävar kommunen efter mer av helhetslösningar där de olika aspekterna av natur behandlas sammantaget. De sociala och ekologiska aspekterna hör samman.

Ett centralt verktyg för kommunens förvaltning av grönområdena är den grönstrukturplan som upprättades 2004. Detta dokument kartlägger kommunens grönområden med tanke på deras naturvärden och hur de nyttjas. Dessa redovisningar ligger sedan till grund för bedömningarna när exploateringsintressen ställs mot grönområden, enligt tjänstemannen. Hon säger dock att man i planen inte prioriterat upp eller ned några objekt i förhållande till varandra.

Grönstrukturplanen grundas på tillgänglig forskning om människors användning av och preferenser vad gäller naturområden. Hon beskriver dock svårigheter i att kartlägga kvaliteterna i grönområdena, eftersom de ska nyttjas av ”så väldigt många olika människor som har olika anspråk”. Beroende på ålder och intresse används områdena till olika saker. Hon nämner lek, motion och vila och inte heller dessa funktioner är enhetliga. Beroende på barnens ålder är leken av olika slag, vilket ställer olika krav.

³⁸ Intervju 1

Kommunen har satt upp en norm om att invånarna ska ha som mest 200 meter till närmaste grönområde. Tjänstemannen menar dock att man inte kan låsa fast sig vid en sådan gräns eftersom, som vi återgivit ovan, grönområdena ska svara mot så många olika behov och önskemål och eftersom ”dess värde beror (...) väldigt mycket på vad det är för omgivningar”. Som en del av uppföljningen av den gällande grönstrukturplanen ska kommunen under sommaren [2012] låta upprätta sociotopkartor, som kartlägger de olika grönområdenas funktioner för invånarna. Tjänstemannen säger att sådana sociotopkartor kan ge en klarare bild av hur områdena används.

Som vi återgivit ovan har framför allt miljö- och klimatfrågorna fått större uppmärksamhet på senare år, men tjänstemannen pekar även ut de tätortsnära naturområdena, när vi frågar om hur arbetet förändrats över tiden. På samma sätt som för klimatarbetet är det den ökade medvetenhet om naturens betydelse i opinionen som ökat den uppmärksamhet som dessa områden får.

I Jönköpings skriftliga dokument finns ett uttalat mål att förtäta bebyggelsen. Förtätning är mål och metod i stadsutvecklingen i flertalet svenska städer. Som vi resonerat kring i de inledande delarna av denna uppsats kan förtätningen leda till konflikter vad gäller naturhänsyn och naturtillgång kontra andra eftersträfvade fördelar.

När vi frågar efter vilka fördelar det är Jönköpings kommun söker uppnå med att förtäta bebyggelsen pekar tjänstemannen vi intervjuat på att det är markbesparande och genom att förtäta kan man få starkare underlag för service av olika slag. Hon menar dock att detta i Jönköping inte behöver leda till konflikter mellan olika intressen eftersom staden är lågt byggd idag. Det finns utrymme att förtäta utan att förbruka grönområden eller liknande platser. Hon hänvisar också till kommunens utbyggnadsstrategi. Den strategin pekar ut inte bara de centrala delarna av Jönköping utan även områden i stadens utkant som möjliga områden att förtäta.

När vi frågar om kommunen har något uttalat tillvägagångssätt vad gäller kompensationsåtgärder svarar tjänstemannen att något sådant inte finns. I vissa fall blir det aktuellt och det talas om kompensationsåtgärder i kommunen, men om sådana åtgärder ska utföras och hur detta ska göras beslutas i det enskilda fallet.

Vad gäller de ekonomiska aspekterna av natur och miljö tar tjänstemannen upp tre olika aspekter. Först tar hon upp den finansiella aspekten. Förvaltningen av och utvecklingsarbetet kring miljö och natur sker inom de ekonomiska ramar som definieras av budgeten. Där har man prioriterat fram de mål som ska gälla. Hon talar även om att politikerna har satt miljö- och naturfrågorna i samband med frågan om regional utveckling. En attraktiv miljö gynnar regionen, vilket naturligtvis får ekonomiska effekter. Dessa samhällsekonomiska effekter värderas dock inte monetärt och detsamma gäller för de positiva effekter på exempelvis folkhälsa som vi tidigare i intervjun varit inne på. När vi frågar om det vore aktuellt att börja göra samhällsekonomiska kalkyler, där dessa effekter värderas, pekar hon på de inneboende svårigheterna i sådana kalkyler och då framför allt på svårigheterna att värdera sådant som biologisk mångfald eller livskvalitet. Svaret på frågan avslutas med orden: ”Vem har sanningen i den bedömningen?”

Som avslutning på intervjun tar vi upp frågan om medborgarnas engagemang i stadsplaneringen. Den lagstiftade planprocessen innehåller ett flertal möjligheter för medborgarna att komma med synpunkter på stadsplaneringen, både översiktsplaner och enskilda detaljplaner och projekt. Tjänstemannen berättar att synpunkter som rör miljö och natur, liksom tillgången på naturområden är vanliga, vilket pekar på att det är en viktig fråga för invånarna.

7.1.3. Sammanfattande bild av Jönköping

De olika källorna pekar på ett antal principer och inriktningar som vi låter sammanfatta Jönköpings kommuns ställningstaganden kring värdering av grönområden. Dessa områdens betydelse för människors hälsa och livskvalitet lyfts fram av kommunen. En norm för tillgång till grönområden är också uppsatt, där invånarna ska ha som mest 200 meter till närmaste sådant område. Denna norm bygger på det uppfattade behovet av naturupplevelser och de positiva effekter det har för människors hälsa och välfärd.

Grönområdena värderas utifrån de innehållsliga kvaliteter som kan identifieras och den kartläggning som gjorts bygger främst på de ekologiska värdena. Kommunen arbetar inte i någon större utsträckning med kompensationsåtgärder.

7.2. Västerås

Västerås ligger vid en fjärd av Mälaren och ingår i SKL:s kommungrupp *större städer*. Kommunens befolkning har haft en befolkningsökning om 7,6 % under den undersökta perioden och uppvisat ett positivt ekonomiskt resultat under samtliga år. Kommunen uppfyller därmed de kriterier vi ställt upp.

7.2.1. Översiktsplan och grönstrukturplan

I översiktsplanen för Västerås tätort (ÖP)³⁹ formulerar kommunen fem strategier för utbyggnad av staden. Den första av dessa – *bygg staden inåt* – innebär en inriktning mot förtätning av bebyggelsen.⁴⁰ Kommunen ser ett behov av 8 000 nya bostäder under den 10-årsperiod som följer ÖP:s upprättande. Av dessa ska 2/3 skapas genom förnyelse av områden och komplettering av befintlig bebyggelse. Övriga bostäder ska byggas i nya områden på tidigare ej ianspråktagen mark.⁴¹ Samtidigt finns bland de fem strategierna ett mål om att stärka grönskans och vattnets roll, ett mål som kan komma i konflikt med de två tidigare nämnda målen.

Västerås stad har upprättat en grönstrukturplan (GSP) som gäller för Västerås tätort. Planen behandlar tätorten och ett område utanför denna. De grönområden som kartläggs bedöms utifrån sina biologiska värden och utifrån sina sociala värden. Underlaget för de biologiska aspekterna hämtas ur ”nationella databaser”⁴² medan underlaget för de sociala aspekterna baseras på forskning från Sveriges Lantbruksuniversitet.⁴³ Mer specifikt beskrivs de möjliga värdena i grönområdena som betydelse för naturvärden, kulturvärden, stadens identitet eller invånarnas välbefinnande.

Utifrån dessa kartlagda värden bedöms områdena enligt en tredelad skala, där grönområdena ses som *mycket värdefulla*, *värdefulla* eller som *områden med begränsade värden*.⁴⁴ Hur områdena sedan kan användas i stadsplaneringen, i eventuella exploateringsprojekt, avgörs av det tillskrivna värdet. De mycket värdefulla områdena får ett starkt skydd och endast exploateras i mindre grad, förutsatt att exploateringen följer de befintliga funktionerna. De

³⁹ Västerås stad (2004a)

⁴⁰ Ibid. 12

⁴¹ Västerås stad 2004a:15

⁴² Västerås stad 2004b:9

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid. 12ff

områden som anses ha ett begränsat värde får inga särskilda skyddsregler utan projekteras, i förekommande fall, enligt de lagstiftade beslutsprocesserna. Vad gäller de områden som beskrivs som värdefulla öppnar kommunen upp för exploatering men det sägs att om så sker ska de förlorade värdena kompenseras.

Utöver denna indelning av grönområden enligt bedömt värde kategoriseras de också efter storlek och funktion. Denna kategorisering ligger sedan till grund för de normer som kommunen satt upp för tillgång till naturområden. Det sägs att invånarna ska ha som mest 300 meter till närmaste mindre grönområde med funktion för vardaglig rekreation. Till större grönområde – stadsdelsskog – ska avståndet vara som mest 800 meter och till strövområde får avståndet vara som mest 3000 meter. Utöver detta ska invånarna ha tillgång till 50 m² park och 50 m² stadsdelsskog per person. I ett följande stycke uttalas att när större bostadsområden uppförs, till exempel på tidigare hamn- och industrimark, ska grönområden uppföras eller förbättras så att dessa normer uppfylls även för de nya områdena. Vidare sätts kriterier för områdenas kvaliteter upp. Utifrån den forskning om sociala värden i grönområden som planen grundar sig på sätts en lista över kvaliteter upp. Det uttrycks att varje grönområde, oavsett storlek eller placering, ska innehålla minst fyra av dessa kvaliteter.⁴⁵

Planen tar även upp det mål om förtätning som kommunen satt upp. Att förtätning kan leda till intressekonflikter mellan de eftersträvade fördelarna med en tätare stad och de fördelar som grönområdena har uttrycks. Kommunen menar dock att man genom den kartläggning av de olika värdena som gjorts i plandokumentet kan jämka dessa olika intressen.⁴⁶

7.2.2. Intervju

För att få en bild av vilka tankar och motiv som ligger bakom de val som görs och de mål som ställs upp i de skriftliga planer och inriktningsdokument som ligger till grund för Västerås stads arbete har vi genomfört en intervju med en tjänsteman på stadsbyggnadskontoret, med god insikt i kommunens arbete med frågorna.⁴⁷

I inledningen av intervjun berättar tjänstemannen om de mål som ligger till grund för den gällande översiktplanen för Västerås tätort. Målet är ett hållbart Västerås, där hållbarheten

⁴⁵ Västerås stad 2004b:15ff

⁴⁶ Ibid. 12ff

⁴⁷ Intervju 2

definieras ur fyra perspektiv: ekologisk, ekonomisk, social och kulturell hållbarhet. Dessa fyra aspekter av hållbarhet ska genomsyra planeringen och uppnås genom fem strategier. Hon pekar på den grönstrukturplan som tagits fram för tätorten som ett av verktygen i kommunens hållbarhetsarbete. Den beskriver de gröna värdena i staden utifrån ”deras värde för rekreation för människan” och ”med hänsyn [till] biologisk mångfald”. Hon menar att båda aspekterna är viktiga, dels med avseende på de positiva effekterna på människors välbefinnande och på folkhälsan och dels utifrån ett ekologiskt perspektiv. De olika typerna av hållbarhet är alltid föremål för en samlad bedömning, där bristande hållbarhet ur ett perspektiv kan vägas upp av en starkare hållbarhet i ett annat. Hon understryker dock att ett projekt alltid måste ge en totalt sett stärkt hållbarhet för att vara aktuellt för genomförande.

Västerås stad har satt upp ett flertal riktvärden för tillgång till grönområden och riktvärdena behandlar både avstånd till områdena och storleken på områdena. Tjänstemannen berättar att dessa riktvärden grundar sig på forskning från, framför allt, Sveriges Lantbruksuniversitet. Samma forskning ligger till grund för den kategorisering av grönområden som gjorts, de kvalitetsmål som satts upp för områdena och deras spridning i staden. Riktvärdena är en parameter i de konsekvensbedömningar som görs för föreslagna projekt. I områden med mycket god tillgång på grönområden kan en sådan bedömning innebära att en viss inskränkning av tillgången är godtagbar. Hon ger exempel på områden som har tillgång till 130 m² grönområde per invånare, vilket sätts i relation till det uppsatta riktvärdet om 50 m² grönområde per invånare. I ett sådant fall kan en exploatering som inskränker tillgången vara tänkbar, även om ett sådant projekt också skulle påverkas av övriga riktlinjer.

När vi frågar tjänstemannen om det i kommunens olika plandokument – översiktsplan m.m. – eller i förvaltningarnas verksamhetsplaner, finns några ekonomiska överväganden, både finansiella och samhällsekonomiska, svarar hon att det inte finns. Grönområden och övriga gröna värden planeras och förvaltas utifrån de mål och riktlinjer som satts upp. När den tekniska förvaltningen (tekniska nämndens stab) sedan lägger upp sin verksamhetsplan, i vilken de olika målen är vägledande, spelar ekonomisk hänsyn en roll. De ekonomiska resurser som gjorts tillgängliga i budget påverkar vilken verksamhet som kan bedrivas. I samband med detta görs nödvändiga prioriteringar mellan de olika uppsatta målen.

De mål och riktlinjer, liksom de prioriteringar, som avses här rör kommunens drift, underhåll, nyinvesteringar och liknande i grönområden. Till detta kan även föras det arbete med

kartläggning och uppföljning av biologiska tillgångar, exempelvis inventering av arter och studier av biotoper inom kommunen.

Några mer uttalade samhällsekonomiska överväganden görs inte, utan förvaltningen av grönområdena styrs av de kvaliteter som identifieras i områdena och de mål för kvalitet som satts upp. I dessa utvärderingar används kriterier som upprättats utifrån kommunens hållbarhetsmål. Hon avslutar resonemanget med att säga att ett mer samhällsekonomiskt perspektiv inte är aktuellt, utan förvaltningen sker utifrån ”kvaliteter av olika slag och hur de påverkas”.

På frågan om hur arbetet med natur- och miljöhänsyn i stadsplaneringen förändrats över tid tar tjänstemannen upp den grönstrukturplan som tagits fram. Hon menar att den belyser de gröna värdena tydligare än tidigare metoder. Tillsammans med den så kallade ”h4” – en modell som ger en samlad beskrivning av de fyra olika hållbarhetsperspektiven – har en ökad medvetenhet om de gröna värdena skapats. Denna modell som hittills använts inom Västerås tätort ska man, i och med den översiktsplan som håller på att tas fram, implementera på hela kommunen. I samband med detta kommer grönstrukturplanen att följas upp. Hon pekar särskilt på ett behov av att se över hur de biologiska värdena bedöms, liksom de sociala värdena. I ett sådant sammanhang kan det tänkas att exempelvis sociotopkartor upprättas.

När vi ställer frågor om kompensationsåtgärder och kommunens arbete med sådana berättar tjänstemannen om den arbetsgrupp som tillsatts med uppdraget att ta fram förslag till hur kommunen kan arbeta med kompensationer i samband med olika projekt. Syftet med arbetsgruppen, menar hon, är att stärka kommunen gentemot exploatörer. Om kommunen vill att kompensationsåtgärder ska genomföras och att så ska ske på ett visst sätt måste ett tydligt regelverk till; ”det går inte att ha (...) ad hoc-lösningar”.

Tjänstemannen bekräftar att Västerås stad har en ambition att ”bygga staden inåt” – ett uttryck för att förtäta staden. Att kommunen använder detta uttryck förklarar hon med att det har mer positiva kopplingar. Kompletteringen eller förnyelsen försöker man genomföra på ”mark som på något sätt blivit över” och hon ger ”överstora parkeringsplatser eller industriområden” som exempel. Hon berättar vidare att även om man strävar efter att en tätare stad så vill man även ha en grön stad. Därför utgör inte grönområdena den främsta byggpotentialen.

Detta att förtätningen inte skett på grönområden och liknande ytor, i någon större utsträckning, ger tjänstemannen som förklaring till att frågan varit okontroversiell i Västerås. De områden som tagits i anspråk för kompletteringsprojekt har varit av mindre värde för kringboende. Hon berättar dock att det har förekommit projekt som skulle ha påverkat grönområden eller andra naturvärden, men att dessa lades ner efter protester från kringboende.

Motiven till att bygga staden inåt är att man vill ta vara på stadens kvaliteter. Hon nämner närhet till centrum och till arbetsplatser, liksom närhet till naturen. Förtätningen gör också att man bättre kan utnyttja gjorda investeringar i service och infrastruktur. När vi frågar om vilken påverkan förtätningen hittills haft på investering i och drift av grönområden säger hon att man i vissa fall skapat nya parker, i samband med större projekt, men att de flesta projekt hittills varit relativt små och inte ställt sådana krav. Det finns dessutom ett politiskt beslut om att inte bebygga jordbruksmark, vilket försvårar nybyggen i stadens utkant och gör förtättningsprojekt nödvändiga. Hon sammanfattar resonemanget med att målet är en levande stad.

7.2.3. Översyn av arbetet med miljö- och naturhänsyn i stadsplaneringen

I Västerås stad finns en arbetsgrupp tillsatt, med uppdraget att se över kommunens arbete med miljö- och naturhänsyn i stadsplaneringen. Ansvarig förvaltning är *Tekniska Nämndens Stab*. Särskilt fokus ligger på användningen av och möjligheterna till kompensationsåtgärder. Uppdraget omfattar att: (1) ta fram metoder som tillgodoser naturvårdsintressen, kulturvårdsintressen och de sociala intressena vid planering och exploatering, (2) kartlägga den lagstiftning som påverkar området samt (3) ta fram principer för hur kompensationsåtgärder ska planeras och bekostas och även att ta fram rutiner för kontroll av genomförandet. Arbetet utförs i form av en genomgång av befintliga arbetssätt, i andra kommuner såväl som i andra länder. En slutrapport ska avlämnas för remisshantering och politiskt beslut under hösten 2012.

I material som vi fått ta del av formuleras syftet med arbetsgruppen och motiven till att ta fram en handlingsmodell kring kompensationsåtgärder. Det uttrycks som att områden med kulturella värden och naturvärden – rekreativvärden och biologiska eller ekologiska värden – utgör en begränsad resurs, i synnerhet i tätbebyggda områden. Genom att ha ett tydligt och

konsekvent system för behandling av sådana värden i stadsplaneringsarbetet i samband med exploatering blir de verkliga kostnaderna för ett exploateringsprojekt tydligare.⁴⁸

7.2.4. Sammanfattande bild av Västerås

Västerås stad har satt upp ett antal riktvärden eller normer som rör invånarnas tillgång till grönområden av olika slag. I detta arbete har man även värderat områdena i tre kategorier som fungerar som vägledning i stadsplaneringen. I den kartläggning man gjort av sina grönområden finns ett inslag av social hänsyn, där områdenas sociala värden behandlas. Kommunen arbetar med att ta fram riktlinjer för hur man i framtida stadsutveckling kan använda sig av kompensationsåtgärder.

7.3. Örebro

Örebro ligger bredvid Hjälmarens västra ände och ingår i SKL:s kommungrupp *större städer*. Kommunen har haft en befolkningsökning om 9,2 % under den undersökta perioden. Örebro kommun gjorde ett negativt resultat för åren 2002 samt 2003 men uppvisar positiva resultat för resterande år. Tätorten Örebro ligger vidare inte lika nära sin stora sjö – Hjälmarens – som de andra undersökta tätorterna, men i kommunens planer finns bebyggelse närmare sjön. Örebro uppfyller alltså inte helt de kriterier vi ställt upp, men på grund av att det ekonomiska resultatet varit positivt under större delen av perioden och att kommunen i stort är jämförbar med övriga kommuner tar vid med Örebro i urvalet.

7.3.1. Översiktsplan och grönstrukturplan

I sin översiktsplan (ÖP) talar Örebro om vikten av grönområden i tätorter. Det sägs att dessa fyller viktiga sociala, ekologiska och kulturella funktioner. Kommunen anser också att grönområdena har fått större uppmärksamhet på senare tid, särskilt med avseende på den mångfunktionalitet de har. Örebro kommun konstaterar att stadens parker ska bevaras, i sin helhet, och att nya parker ska skapas då staden växer.⁴⁹

⁴⁸ Enligt uppgifter från Västerås stads stadsekolog, ansvarig för den pågående översynen

⁴⁹ Örebro kommun 2010:55

I ÖP tar kommunen ställning för en förtätning av staden. Huvudargumentet är att man vill minska transporterna och främja resande med cykel eller kollektivtrafik. Man skriver vidare att i en förtätning ska hänsyn tas till tillgången på friytor, grönområden och andra ”starka allmänna intressen”.⁵⁰

Kommunen formulerar i ÖP den så kallade kompensationsprincipen som innebär att om ett grönområde eller en park måste tas i anspråk för exploatering så ska ”den gröna miljön kompenseras genom att en likvärdig area anläggs, säkerställs eller utvecklas på ett annat ställe i närmiljön”⁵¹. I detta görs en skillnad mellan social kompensation, där områdenas värden för människan kompenseras, och ekologisk kompensation, där kompensationen sker av naturvårdsskäl – exempelvis för att slå vakt om den biologiska mångfalden. Social kompensation bör ske i närområdet och ekologisk kompensation bör ske där åtgärden är mest ändamålsenlig.⁵²

Med sin grönstrukturplan (GSP) vill Örebro ”redovisa nuvarande förhållanden inklusive en bristanalys samt att föreslå styrande principer och konkreta åtgärder för att skapa en god livsmiljö och öka stadens attraktionskraft”⁵³. Kommunen beskriver hur grönytor tidigare sågs främst som möjliga exploateringsytor och medger att en sådan syn till viss del finns kvar. Dock uppmärksammas den urbana grönstrukturen för de kvaliteter den har och dess funktioner, snarare än för dess roll som exploateringsresurs.⁵⁴ Kommunen återkommer i GSP till de funktioner – sociala, kulturella och ekologiska – som redogörs för i ÖP, men med ett tillägg om grönområdenas positiva påverkan på invånarnas mentala hälsa.⁵⁵

Örebros grönstrukturplan utgår från tre perspektiv: det sociala, det kulturella och det ekologiska när den behandlar stadens grönstruktur. Kommunen menar i sin GSP att gröna områden har sociala värden genom att de erbjuder möjlighet till rekreation och upplevelser och att de har stor betydelse för människans livskvalitet och hälsa.⁵⁶ Utifrån det sociala perspektivet har ett mål om att alla boende och verksamma i staden ska ha som mest 200 meter till en park eller annat grönområde av social kvalitet. Målet kompletteras med en

⁵⁰ Ibid. 34

⁵¹ Ibid. 56

⁵² Örebro kommun 2010:56

⁵³ Örebro kommun 2006b:6

⁵⁴ Ibid. 14

⁵⁵ Ibid. 18

⁵⁶ Ibid. 23

formulering om att invånarna lätt ska kunna ta sig till ett större rekreativsområde.⁵⁷ Det kulturella perspektivet behandlar dels kulturhistoriska värden och dels nybyggda kulturarenor.⁵⁸ Det ekologiska perspektivet innebär att parker och grönområden kan hjälpa till att öka den biologiska mångfalden och fungerar som livsmiljöer för växter, mindre däggdjur, fåglar och insekter. I det ekologiska perspektivet ingår även grönområdenas funktioner för stadens klimat och luftkvalitet.⁵⁹

I sin GSP har Örebro kommun kartlagt de enskilda grönområdena med avseende på deras värden utifrån dessa tre perspektiv. Denna kartläggning ligger till grund för en indelning av grönområdena i klasser.⁶⁰ Dessa klasser är: *Klass unikt – Unika värden*, *Klass A – Mycket höga värden*, *Klass B – Höga värden* samt *Klass C – Annan grön mark*.

7.3.2. Intervju

För att få en bild av vilka tankar och motiv som ligger bakom de val som görs och de mål som ställs upp i de skriftliga planer och inriktningsdokument som ligger till grund för Örebro kommuns arbete har vi genomfört en intervju med en tjänsteman på stadsbyggnadskontoret, med god insikt i kommunens arbete med frågorna.⁶¹

På en övergripande fråga om vilka fördelar eller vinster Örebro kommun ser med grönområden i staden berättar tjänstemannen om de 14 naturreservat som avsatts i och runt Örebro tätort. Detta har gjorts för att slå vakt om dessa miljöer och han pekar på att de har både naturvårdsmässiga och sociala värden. Han tar upp att kommunen satt upp en norm om tillgång till grönområden som säger att invånarna inte ska ha mer än 200 meter till ett sådant område. Han gör i det sammanhanget en distinktion mellan ”park[er] eller grönområde[n] av social kvalitet” och större rekreativsområde. Den nämnda normen gäller de mindre parkerna. Han pekar också på att kommunens skolor och förskolor har tillgång till de båda typerna av grönområden och sammanfattar resonemanget med att det handlar om ett socialt ansvarstagande. När vi ber honom förtydliga vad som avses med *sociala värden* nämner han

⁵⁷ Ibid. 68

⁵⁸ Ibid. 29

⁵⁹ Ibid. 42

⁶⁰ Örebro kommun 2006b:64

⁶¹ Intervju 3

rekreationsvärden och tillägger också att forskningen tyder på grönområdenas betydelse för folkhälsan.

Örebro kommun har satt upp en norm vad gäller tillgång till grönområden. Enligt den normen ska invånarna inte ha längre än 200 meter till närmaste grönområde. Tjänstemannen uppfattar att man har det ”ganska bra förspänt med gröna ytor” i tätorten men att det finns områden där normen inte uppfylls. Han menar att normen snarast kan ses som ett mål att arbeta emot. När det gäller de centrala delarna av staden kan det dessutom finnas andra fördelar som väger upp de brister som förekommer. Att åtgärda de upplevda bristerna i centrum är svårt, menar han vidare, eftersom stadsdelen är byggd för länge sedan och präglas av den tidens normer och ideal. Kommunens handlingsutrymme begränsas.

På frågor om kommunens arbete med kompensationsåtgärder svarar tjänstemannen att sådana åtgärder diskuteras när ett visst projekt innebär en inskränkning av ett grönområde eller annat värde. Han nämner ett bullerstört skogsparti som i dagsläget har ett ”ganska dåligt rekreationsvärde” men där man diskuterat att utföra åtgärder i området som kan kompensera bristerna och förhöja rekreationsvärdet. Han fortsätter dock med att påpeka att hanteringen av kompensationsåtgärder är beroende av vem som äger den mark där åtgärden ska utföras. Han menar att Örebro kommun har en fördel genom ett stort markinnehav i och runt tätorten. Det ger kommunen ett större handlingsutrymme och han fortsätter med att säga att de ”nya, lite större områdena (...) byggs på kommunal mark”. I sådana fall där markägaren är privat måste frågan om kompensationsåtgärder hanteras på ett annat sätt.

När vi ställer frågor om de ekonomiska aspekterna av naturen tar tjänstemannen upp de svårigheter som följer av utökade naturområden. Han menar att det sällan är problem att finansiera tillskapandet av exempelvis en park eftersom kommunen får in pengar i samband med exploateringen och då genom försäljning av tomter. Däremot ökas inte resurserna till driften i samma takt, vilket innebär ett problem för den tekniska förvaltningen som är ansvarig. Han tar även upp att kommunen har ett behov att utveckla uppföljningsarbetet, till exempel med avseende på utförda kompensationsåtgärder. Han berättar att diskussioner har förts om att välja ut enskilda planer för att göra en närmare granskning av resultatet av dessa. I dagsläget sker sådan uppföljning mer spontant, utifrån de synpunkter man får in från berörda parter.

När vi ber honom uppskatta naturens betydelse för medborgarna, med avseende på vilken typ av respons kommunen får på planprojekt i samråd och utställningsskedena, menar han att sådana hänsyn har stor betydelse. Sådan respons, säger han, har dock inte stoppat några projekt eftersom de planer som finns redan behandlats i till exempel översiktsplanen. I förekommande fall ändras utformningen av en plan.

Örebro kommun har ett uttalat mål att förtäta bebyggelsen. Tjänstemannen nämner miljöfördelar som motivet till detta mål. En tätare bebyggelse ger fler möjlighet att gå, cykla eller åka kollektivt och en förtätad bebyggelse innebär att kommunen kan utnyttja befintlig infrastruktur, i form av gator och ledningar. Han fortsätter med att berätta att förtätningen främst sker på omvandlingsområden, exempelvis tidigare industriområden, och på ”ställen som är lite bortglömda och som inte gör en människa glad”. Han nämner även att det förekommit flera projekt där byggnader byggs på med en eller flera våningar. Sådana projekt är kommunen uttalat positiv till.

Till skillnad från för ett antal år sedan sker förtätningen inte på grönområden eller andra områden som har ett värde för de kringboende. Inte heller ska högvärdig jordbruksmark bebyggas, något som är en uttalad policy i kommunen.

Han säger dock att förtätningen inte alltid räcker till, utan att det även behövs nya, större områden. Sådana områden måste förläggas på ny mark, till exempel jordbruksmark. I sådana fall får man väga bevarandet av jordbruksmarken mot ”att inte kunna växa” och han tror inte att någon skulle välja bevarandet i sådana fall. ”Det tror jag inte någon skulle (...) säga att: Nej, nu ska inte Örebro bli större”. Han fortsätter med att förklara att de motiv till förtätning som han tidigare nämnt får vara vägledande även när nya områden projekteras och att man då bör välja lägen som ”ligger bra (...) infrastrukturellt” och där ”det är starka kollektivtrafikstråk”.

7.3.3. Sammanfattande bild av Örebro

Örebro kommun har ett uttalat mål att förtäta bebyggelsen men har undantagit grönområdena i centrala staden från exploatering. Beslutet vilar på de fördelar man ser med en sammanhållen grönstruktur, där områdenas betydelse i den annars täta centrala staden lyfts fram. Områdena har vidare värderats utifrån tre perspektiv – socialt, kulturellt och ekologiskt – i fyra klasser.

”Ställen som gör en människa glad”
David Ljungberg, Petter Olofsson

Denna klassindelning utgör underlag i stadsplaneringen. Kommunen arbetar med kompensationsåtgärder enligt den upprättade kompensationsprincipen.

8. Analys

Vad vi velat undersöka i denna uppsats är vilka fördelar eller vinster kommuner ser i grönområden och andra naturvärden och hur dessa fördelar kartläggs. I takt med ett ökat miljömedvetande i samhället har växande städer börjat sträva mer och mer mot att förtäta bebyggelsen och därigenom lämna orörd naturmark därhän. Eftersom mark är en värdefull resurs och upprättandet och upprätthållandet av grönområden tar ekonomiska resurser och dessutom kan komma i konflikt med andra intressen i staden, tänker vi att kommunerna bör vilja ha stabila beslutsunderlag när man väljer väg i stadsplaneringen. Vi tror att det synsätt som kommer av samhällsekonomiska analyser, då specifikt *cost-benefitanalyser*, är lämpligt att applicera på detta ämne. Med hjälp av de steg och teorier som ligger bakom den typen av analyser ska vi försöka besvara varför kommuner hanterar och värderar grönområden som de gör.

I enlighet med lagstiftningen har alla de tre kommunerna i studien tagit fram översiktsplaner som ledning i sin samhällsplanering. Det handlar i alla fallen om ett omfattande material, där vi fokuserat på de specifika översiktsplaner som tagits fram för respektive centralort. De planer som berör de förhållandevis omfattande landsbygdsområdena kan visserligen innehålla relevant information, men vår utgångspunkt är att frågan om miljövärdering är mer brännande i områden där tillgången på miljö är mindre, det vill säga i tätorterna.

De tre intervjuer som vi genomfört med tjänstemän inom stadsbyggnadsområdet är gjorda utifrån den intervjuguide som finns i bilaga 2. Frågorna berör ett antal områden, med större fokus på de fördelar och vinster som kommunerna ser med grönområden respektive förtätning och särskilda frågor om de ekonomiska och samhällsekonomiska aspekterna av detta.

8.1. Vilka är vinsterna med förtätning?

Gemensamt för de tre kommunernas långsiktiga samhällsplanering är att befolkningen, och därmed även behovet av bostäder, förväntas fortsätta stiga, varför man velat öppna för omfattande nybyggnation i tätorterna. Denna nybyggnation ska främst ske på ”redan ianspråktagna områden” snarare än på den relativt orörda mark som finns i tätorternas utkanter. Den princip för planering som de tre kommunerna lägger fast ligger i linje med den strävan efter förtätning som blivit vanlig på senare år. Som vi diskuterade i den inledande

beskrivningen av området kan positiva effekter förväntas av förtätningen, både ur ekonomiskt perspektiv och ur miljöperspektiv. Dock är denna inriktning förbunden med negativa effekter och kommunerna måste balansera dessa effekter för att få en god utveckling.

Positiva effekter av förtätning som återkommer i de tre kommunernas planer är kostnadseffektivitet, mindre miljöpåverkan och bevarande av tidigare orörd mark. Ur miljösynpunkt är det främst de två senare argumenten som är relevanta. Genom att bygga nya bostäder i anslutning till redan befintlig bebyggelse i mer eller mindre centrala lägen minskar behovet av transporter för dem som kommer att flytta in. Ambitionen att ge fler möjlighet att gå, cykla och åka kollektivt går igen och innebär en positiv effekt på miljön, både ur ett klimatperspektiv och ur ett livsmiljöperspektiv. Om ny bebyggelse uppförs på områden som redan är exploaterade och därmed kan förväntas ha ett lägre värde för exempelvis djur- och växtliv kan områden i städernas utkanter, där sådana värden kan förväntas vara högre, sparas. Det ger positiva effekter ur naturperspektiv, liksom ur ett socialt perspektiv.

Den kostnadseffektivitet som anförs har mindre relevans för miljön, men desto större för den kommunala ekonomin. Genom att förtäta områden där infrastruktur i form av vatten- och avloppsledningar, el- och fjärrvärmesystem och gator redan finns på plats minskar kommunens investeringskostnader. En viss effekt på miljön kan förväntas även av detta minskade investeringsbehov men argumentet får ses som till största delen ekonomiskt.

De negativa effekter som följer av förtätning grundar sig i det faktum att de områden som exploateras kan ha värden för de kringboende. Även om översiktsplanerna innehåller en vilja att exploatera till exempel parkeringsytor och tidigare industrifastigheter sker förtätningen inte sällan på naturområden – mindre stycken av naturmark som ”blivit över” vid den första exploateringen. Sådana naturområden har ett miljövärde och att exploatera dessa kan ge upphov till protester från kringboende.

Sådana negativa effekter söker man motverka genom olika typer av kompensation. I de fall områden med uppfattade miljövärden exploateras uttrycks en vilja att ersätta dessa förlorade värden. Hur kompensationsåtgärderna hanteras varierar mellan de undersökta kommunerna. I Jönköping beslutas om eventuella åtgärder i de enskilda fallen men kommunen tycks inte arbeta i någon större utsträckning med sådan kompensation. Örebro har uttalat att åtgärder ska

genomföras och de värden som finns i grönområden kompenseras enligt fastlagda principer. Västerås arbetar med att ta fram principer för hur och när åtgärder ska genomföras.

8.2. Vilka är grönområdenas värden?

En referens som återkom i intervjuerna, i samband med kvalitet och tillgång på grönområden och de fördelar man ser, är forskning som bedrivits vid Sveriges Lantbruksuniversitet.⁶² Grönområdenas betydelse för befolkningens välbefinnande och välfärd lyfts fram av samtliga de intervjuade. Att detta även leder till positiva hälsoeffekter tas upp av två av de tre intervjuade. Man pekar även på områdenas betydelse för naturvärden och de positiva effekter på miljön som kan dras ur områdena. Dessa aspekter ges dock ett egenvärde, som inte på samma sätt kan vägas emot andra önskvärda mål. En sådan inriktning på naturvärden är också sanktionerad i lagstiftningen.

Man menar att överväganden kring områdenas rekreativvärde och sociala betydelse är en viktig del i stadsplaneringen, men när dessa ska kartläggas sker det till största delen utifrån naturvårdssynpunkt. Grönområdenas sammansättning och biologiska struktur utgör grunden för beskrivningen av områdena. Hur dessa används av befolkningen är inte lika tydligt undersökt. De rekreativvärden som finns i områdena betonas av de intervjuade, men bestäms till största delen ”teoretiskt”, som en funktion av de biologiska värdena. I detta arbete lutar man sig mycket mot tidigare nämnd forskning.

8.3. Hur speglas detta i kommunernas planering?

Några samhällsekonomiska hänsyn tas inte i utvärderingen av och planeringen av grönområden. Att arbetet med grönområden, liksom med förtätning, sker inom de budgetramar som sätts upp politiskt är den enda ekonomiska beskrivningen av frågan som de tre är eniga om. Utifrån de resurser som finns tillgängliga sker en prioritering mellan planerade projekt och uppsatta mål, men prioriteringarna sker utifrån de uppfattade kvaliteterna. Mer biologiskt eller sociologiskt värdefulla projekt ges företräde. Samhällsekonomiska analyser av grönområdena är inte aktuella i någon av kommunerna, även om sådana med viss variation diskuterats.

⁶² Se kortare genomgång av denna i kapitel 5 ovan.

8.4. Sammanfattande analys

Som vi diskuterat i olika delar av uppsatsen har vi inte gett något utrymme för de kostnader som kan tillskrivas grönområden. I problembeskrivningen ovan gjorde vi tolkningen att förtätningen hotar grönområdena; grönområdena är ett intresse som måste skyddas. Det sättet att se på områdena gör att kostnaderna för dessa inte är lika relevanta. Vår studie visar att detta synsätt även kan sägas råda i de tre utvalda kommunerna. Även om vissa medgivanden görs om att grönområden medför kostnader ses de värden som kommer ur dem som så stora att områdena måste bevaras, oavsett kostnaderna.

I de tre kommunerna som vi har undersökt anges människors välbefinnande och välfärd som en viktig fördel med grönområden och tillgång på grönområden. Ur dessa vinster, som kan ses som en typ av välfärdsökning enligt den CBA-modell som vi presenterat ovan, följer positiva effekter på folkhälsan, som faller inom ramen för *positiva externa effekter* enligt samma modell. Vid sidan om denna grupp av sociala aspekter på grönområden kommer ett antal effekter på naturvärden och miljöskyddet. Dessa är svårare att beskriva som ekonomiska faktorer. Som det uttrycktes i Jönköpings kommun har naturen ett egenvärde som varken kan eller ska värderas i ekonomiska termer. Däremot kan dessa kvaliteter påverka de sociala aspekterna positivt och bidra till välfärdsökningen. Likadant kan olika former av ekosystemtjänster följa av grönområdena, vilket kan minska kommunernas kostnader för drift och investering i tekniska system. Kommunerna pekar även på de vinster som ”ett gott rykte” kan ge. God tillgång på natur och stor uppfattad hållbarhet kan ge kommunen ett rykte som en grön stad. Detta tänker man sig kan locka fler invånare till staden, vilket ger positiva effekter på ekonomin.

I vår studie kan vi se att kommunernas sätt att tänka kring och att hantera grönområden passar väl in i CBA-modellen. De fördelar och vinster som pekas ut i materialet kan enkelt placeras inom någon av de kategorier av vinster och kostnader som utgör grunden för en samhällsekonomisk kalkyl. Vi kan även se att de olika metoder som används inom CBA återkommer i sättet att bedöma kvalitet i områdena och i de normer som sätts upp för tillgång till natur. Däremot använder inte någon av kommunerna den här typen av ekonomisk värdering i sin planering och förvaltning av grönområden. Det finns en medvetenhet om metoderna, men de svårigheter som kan identifieras används som motiv till att inte ha en mer

samhällsekonomisk blick på naturen. Fokus ligger istället på en innehållslig, kvalitativ bedömning där professionella och politiska överväganden styr.

En förklaring till detta finns sannolikt i de olika aktörernas roller och identitet. Målen för stadsplaneringen och viljeinriktningarna beslutas av förtroendevalda politiker. Detaljutformningen och implementeringen av dessa politiska beslut utförs av tjänstemännen på förvaltningarna. Dessa hör till olika professioner – biologer, arkitekter och landskapsarkitekter – och som sådana har de snarare ett mandat att ta hänsyn utifrån sina expertkunskaper. Detta förhållande förklarar utformningen av till exempel kommunernas grönstrukturplaner, som i en av de studerade kommunerna är en uttalad partsinlaga. De olika aktörsgруппerna har kort sagt andra intressen att bevaka och driva. En mer ekonomisk syn på grönområdena blir då inte aktuell.

9. Slutsatser

Kommunerna i vår studie ser ett antal fördelar eller nyttor med grönområdena. Framför allt kan olika former av välfärdsökningar nämnas, där ökat välbefinnande återkommer i samtliga kommuner. De räknar även med positiva externa effekter i form av förbättrad folkhälsa. Grönområdenas betydelse för naturvården är också en mycket viktig aspekt, men till vilken grupp av samhällsekonomiska nyttor denna synpunkt ska föras är svårare att avgöra.

I vår studie kan vi se att det tankesätt som ligger till grund för CBA återkommer i kommunernas hantering av grönområden. De fördelar man ser i områdena beskrivs i termer av välfärdsökning. Däremot tar ingen av de undersökta kommunerna steget fullt ut till att använda sig av verktyget. De svårigheter som finns i att överföra och beskriva icke-monetära företeelser i monetära termer ges som förklaring till detta. Det kan även sägas att de olika delarna av kommunernas organisationer som ansvarar för arbetet domineras av olika professioner, som var och en har sitt perspektiv. Dessa perspektiv går före det mer ekonomiska tänkesätt som vi försökt hitta.

De kommuner som vi studerat tillhör samtliga landets största kommuner och har haft en kraftig befolkningstillväxt under den period vi undersökt. Befolkningstätheten i kommunerna är dock inte så stor och vi kan se att de har god tillgång på grönområden. De har dessutom tillgång till ”omvandlingsområden”. Sammantaget kan detta antas minska förtätningstrycket på grönområdena, vilket sannolikt påverkar de ställningstaganden vi kunnat beskriva. I landets storstäder, som har större befolkning och större befolkningstäthet kan resultatet möjligen ha blivit ett annat. Om urvalet av kommuner hade omfattat kommuner med större befolkningstäthet, där frågan om grönområdenas värden ställs än mer på sin spets, kunde resultatet ha visat på ett tydligare förhållningssätt till frågan och ett bredare spektrum av lösningar.

I början av vårt arbete hade vi avsikten att även studera ett antal enskilda planprojekt i de utvalda kommunerna. En sådan studie hade vi hoppats skulle ge tydliga exempel på hur kommunernas principer och viljeinriktningar omsätts i praktiken. Efter att ha studerat de översiktliga plandokumenterna – vars innehåll diskuteras utförligt ovan och efter att ha genomfört de intervjuer som återges ovan, såg vi att en studie av enskilda planprojekt skulle

”Ställen som gör en människa glad”
David Ljungberg, Petter Olofsson

ha tillfört lite av intresse till studien. Att studien från början var avsedd att omfatta denna andra del förklarar också det relativt begränsade antalet studerade kommuner. Ett mer omfattande urval hade kunnat ge större möjligheter att se tendenser och dra generella slutsatser om kommunernas arbete.

10. Referenslista

Litteratur

Burton, Elizabeth

The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis, *Urban Studies*, volume 37, number 11, 1969-2001, 2000

Carson, Richard T., Nicholas E. Flores och Norman F. Meade

Contingent Valuation: Controversies and Evidence, *Environmental and Resource Economics*, number 19, pp. 173-210, 2001

Grahn, Patrik

Människors behov av parker: amerikansk forskning idag : rapport från en vistelse i University of California, University of Michigan och Texas A&M University
Sveriges lantbruksuniversitet, Alnarp, 1992

Levin, Henry M. och Patrick J. McEwan

Cost-effectiveness analysis: methods and applications, 2. ed.
Sage, London, 2001

McIntosh, Emma, Philip M. Clarke, Emma J. Frew och Jordan J. Louviere (editors)

Applied Methods of Cost-Benefit Analysis in Health Care
Oxford University Press, Oxford, 2010

Salas, Osvaldo

Miljöhänsyn lönar sig: samhällsekonomiska följder av luftföroreningsminskningen i två peruanska städer : en cost-benefit-analys, 1. uppl.
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Göteborg, 2007

Salas, Osvaldo

Samhällsekonomiska utvärderingar, 1. uppl.

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Göteborg, 2012

Tyrväinen, Liisa, Kirsi Mäkinen och Jasper Schipperijn

Tools for mapping social values of urban woodlands and other green areas, *Landscape and Urban Planning*, volume 79, issue 1, pp. 5-19, 2007

Rapporter och dokument

Detaljplan för bostäder vid Kungsladugårdsgatan-Margretebergsgatan i stadsdelen Kungsladugård i Göteborg. Diarienummer: 0836/04 (FIIa 4979)

Göteborgs stad: Stadsbyggnadskontoret, 2008

Detaljplan för bostäder vid Riksdalersgatan inom stadsdelen Järnbrott i Göteborg.

Diarienummer: 0483/07 (FIIa 4984)

Göteborgs stad: Stadsbyggnadskontoret, 2009

Kompensationsåtgärder för natur och rekreation – Göteborgs stads tillämpning i samhällsplaneringen

Göteborgs stad, 2009

Översiktsplan 2002

Jönköpings kommun, 2003

Grönstrukturplan för Jönköping och Huskvarna

Jönköpings kommun: Stadsbyggnadskontoret, 2004

Utbyggnadsstrategi 150 000 invånare. Fördjupad översiktsplan. Utställning 2 maj-4 juli 2011.

Jönköpings kommun: Stadsbyggnadskontoret, 2011

Hur kan Malmö växa – hållbart? Dialog-pm 2009:1

Malmö stad: Stadsbyggnadskontoret, 2009

”Ställen som gör en människa glad”
David Ljungberg, Petter Olofsson

*Kommungruppsindelning 2011: Revidering av Sveriges kommuner och landstings
kommungruppsindelning*

Sveriges Kommuner och Landsting, 2010

Översiktsplan för utveckling av Västerås tätort. ÖP54

Västerås stad: Stadsbyggnadskontoret, 2004a

Grönstrukturplan för Västerås tätort. Rekreation – biologisk mångfald

Västerås stad: Stadsbyggnadskontoret, 2004b

Västerås stad Årsredovisning 2006

Västerås stad, 2007

Västerås stad Årsredovisning 2010

Västerås stad, 2011

Västerås stad Årsredovisning 2011

Västerås stad, 2012

Årsredovisning Örebro kommun 2005

Örebro kommun, 2006a

Örebro grönstruktur. Program för Örebro grönstruktur. Örebro med närmaste omgivning.

Örebro kommun, 2006b

Vårt framtida Örebro. Översiktsplan för Örebro kommun

Örebro kommun, 2010

Årsredovisning Örebro kommun 2007

Örebro kommun, 2008

Årsredovisning 2011 Örebro kommun

Örebro kommun, 2012

Muntliga källor

Jasinski, Kristoffer, stadsekolog i Västerås stad.

Intervju 1

Tjänsteman på Jönköpings kommuns stadsbyggnadskontor. Intervju genomförd 120504

Intervju 2

Tjänsteman på Västerås stads stadsbyggnadskontor. Intervju genomförd 120509

Intervju 3

Tjänsteman på Örebro kommuns stadsbyggnadskontor. Intervju genomförd 120510.

Internetkällor

www.goteborg.se, avläst senast 120525

(Startsida > Bygga & Bo > Stadsplanering > Översiktlig planering > Sociotopkartor)

www.scb.se, avläst 120329

Lagstiftning

Kommunallag (SFS 1991:900)

Miljöbalk (SFS 1998:808)

Plan- och bygglag (SFS 2010:900)

Bilaga 1: Tabeller

År	Jönköpings kommun	Västerås stad	Örebro kommun
2002	118 581	128 902	125 520
2003	119 340	129 987	126 288
2004	119 927	131 014	126 982
2005	120 965	131 934	127 733
2006	122 194	132 920	128 977
2007	123 709	133 728	130 429
2008	125 154	134 684	132 277
2009	126 331	135 936	134 006
2010	127 382	137 207	135 460
2011	128 305	138 709	137 121
Ökning i %	8,2 %	7,6 %	9,2 %

Tabell 1: Befolkning den 31/12, 2002-2011⁶³

År	Jönköpings kommun	Västerås stad	Örebro kommun
2008	89 %	93 %	88 %

Tabell 2: Tätortsgrad, 2008⁶⁴

År	Jönköpings kommun ⁶⁵	Västerås stad ⁶⁶	Örebro kommun ⁶⁷
2002	54	49	-149
2003	5	57	-15
2004	129	97	126
2005	150	116	190
2006	218	291	294
2007	148	228	268
2008	164	180	97
2009	279	204	396
2010	137	144	234
2011	101	204	108

Tabell 3: Årets resultat före extraordinära poster, 2002-2011, i Mkr

⁶³ Statistiska Centralbyråns befolkningsstatistik

⁶⁴ SKL 2010:26

⁶⁵ Jönköpings kommun (2007), (2008) samt (2012)

⁶⁶ Västerås stad (2007) samt (2011) och (2012)

⁶⁷ Örebro kommun (2006), (2008) samt (2012)

Bilaga 2: Intervjuguide

Syftet med intervjun

Vi är två studenter på förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet som i skrivande stund håller på med en kandidatuppsats om kommuners arbete med att värdera miljö. Vi vill ta reda på hur tre jämförbara kommuner ser på sitt arbete med att värdera miljönyttor sett till andra nyttor. Vi vill, med hjälp av denna intervju, skapa en förståelse och skaffa oss kunskap i valda kommuners arbete och syn på miljövärdering. Intervjumaterialet kommer att redovisas skriftligen i vår uppsats och kommer tillsammans med översiktsplaner, grönstrukturplaner och liknande övergripande dokument att hjälpa oss att skapa en rättvisande bild av valda kommuners arbete. Syftet är skapa en jämförande studie där man ser på likheter och skillnader i kommunernas arbete.

Bakgrund

- Vilken är din befattning inom [kommunen]?
- Hur kommer du i kontakt med arbetet med kartläggning och värdering av miljö- och natur?
- Hur länge har du haft din nuvarande befattning? Hur länge har du sammanlagt arbetat med den här typen av frågor?

Naturens och miljöns roll i stadsplaneringen

- Vad ser ni för fördelar eller vinster i stadsplaneringen med natur och miljö? Vad vill ni uppnå med att bevara och utveckla den här typen av tillgångar?
- Skulle du säga att några av dessa mål är prioriterade – politiskt eller planeringsmässigt?

Arbetsprocesser

- Hur arbetar ni in de politiska målen och viljeinriktningarna i er verksamhetsplan i förvaltningen?

- Hur är de målen utformade? Är de rent politiska, eller finns det andra överväganden, exempelvis samhällsekonomiska, i de målen?
- Skulle du säga att det finns en medvetenhet, både bland politikerna och i förvaltningen, om de samhällsekonomiska aspekterna av natur och miljö?

Verktyg och dokument

- Vilka dokument finns, och används i stadsplaneringen och planeringen av natur och miljö?
- Hur kartlägger ni naturområdets funktioner? Både miljöfunktioner och sociala funktioner
- Använder ni er av något särskilt verktyg, exempelvis så kallade sociotopkartor?

Metoder och principer

- Har [kommunen] några normer som styr tillgång till natur? Till exempel riktlinjer rörande hur långt medborgarna ska ha till park- eller naturmark?
- Har [kommunen] några principer för prioritering mellan olika önskvärda objekt, förutsatt att ingetdera har särskilt lagskydd?
- Hur grundar [kommunen] de ställningstaganden som görs kring miljö och natur i översiktsplan och liknande dokument? Finns det några fastlagda policier som anger en mer långsiktig inriktning?
- Värderar ni, i ekonomiska termer, grönområdena med avseende på deras rekreativvärde och ekologiska värden? Om så, hur gör ni det?

Utveckling över tid

- Hur har arbetet med miljö- och naturhänsyn i stadsplaneringen utvecklats över tiden, fram tills nu?
- Hur kommer det att utvecklas framöver? Bedriver ni något utvecklingsarbete, med avseende på arbetsmetoder, principer, verktyg etc.?

Förtätning

- Hur ser ni på förtätning? Strävar ni i stadsplaneringen efter att förtäta bebyggelsen?
- Om så, vilka vinster eller fördelar ser ni i förtätningen? Vad är det ni vill uppnå med att förtäta?

Kompensationsåtgärder

- Hur använder ni er av kompensationsåtgärder? Hur beslutas om sådana ska utföras?
Hur beslutas hur sådana ska utformas?

Medborgarnas engagemang

- Hur aktiva är medborgarna i planprocessen, till exempel i samråd?
- Kan du bedöma hur stor roll natur och grönområden spelar för medborgarna?