



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2017-12-20 Ärenden:
NV-08971-16

Tätortsnära natur och friluftsliv

Redovisning av regeringsuppdrag

BESÖK: STOCKHOLM -VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 16 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	5
2	INLEDNING	7
2.1	Uppdraget	7
2.2	Genomförande	7
2.3	Avgränsningar	7
2.4	Tätortsnära natur och friluftsliv	7
3	NULÄGESBESKRIVNING OCH PROBLEMANALYS	11
3.1	Tillgång till tätortsnära natur	11
3.2	Utmaningar – tätortsnära natur	17
3.3	Styrmedel och förvaltning	22
3.4	Nationellt utvecklingsarbete	30
3.5	Goda kommunala exempel	32
4	BEHOV AV VÄGLEDNING, STYRMEDEL OCH FÖRSTÄRKT SAMVERKAN	38
4.1	Förslag	38
4.2	Planerade utvecklingsåtgärder	40
4.3	Utvecklingsområden	43
4.4	Samverkan	46
5	STATUS KARTLÄGGNINGSMETOD	47
	BILAGA 1. TABELLER ÖVER TÄTORTSNÄRA NATUR PER LÄN OCH TÄTORTSSTORLEK	48
	BILAGA 2. SYNPKTER LÄMNAD VID DIALOGMÖTEN	56

1 Sammanfattning

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag identifierat behov av vägledning, styrmedel och förstärkt samverkan mellan berörda myndigheter för att förvalta tätortsnära natur på ett hållbart sätt.

Det finns ingen vedertagen definition av vad som avses med tätortsnära natur. Människor använder natur på olika sätt och kommer genom egna val och förmågor och på grund av naturgivna förhållanden och kommunikationsnät i kontakt med natur på varierande avstånd från bostaden.

Vid analys av nationellt statistikunderlag för tätortsnära natur kan man skönja att i ena änden av skalan finns det ett relativt litet antal större tätorter som omfattar en stor andel av Sveriges tätortsboende. I andra änden finns ett stort antal små tätorter och kommuner som representerar en liten andel av befolkningen. De styrmedel som kan behövas för att främja den tätortsnära naturens kvaliteter för friluftsliv och rekreation, biologisk mångfald och kulturmiljövärden, är sannolikt olika i respektive ände av skalan.

De lokala och regionala insatserna är av avgörande betydelse för en hållbar förvaltning av tätortsnära natur. Det finns flera goda exempel på användning av befintliga styrmedel. Den lokala naturvårdssatsningen (LONA) ger ett effektivt stöd på det lokala planet. Det pågående arbetet med framtagande av länsvisa handlingsplaner för grön infrastruktur är viktigt för att stärka den biologiska mångfaldens och friluftslivets betydelse i samhällsplaneringen av den tätortsnära naturen.

Genom Miljömålsrådet och gemensamma samverkansplattformar finns förutsättningar för en väl fungerande nationell myndighetssamverkan. Utmaningen för de nationella myndigheterna är att utveckla sin samverkan så att de regionala och lokala utmaningarna stöds effektivt utifrån olika lokala förutsättningar.

Utredningen ser att det finns områden för förbättringar enligt nedan.

FÖRSLAG

Naturvårdsverket föreslår att länsstyrelserna i samverkan med berörda kommuner får i uppdrag att ta fram regionala program för skydd av tätortsnära natur kring landets medelstora och stora städer. Naturvårdsverket bedömer att uppdraget skulle beröra samtliga län. För storstadslänen ingående i de pågående regionala programmen så bör uppdraget vara inriktat på framtagandet av ett fortsatt skyddsprogram som tar vid efter nuvarande programs upphörande.

Tillgängligheten till och inom de skyddsvärda områdena bör vara en viktig aspekt i programmen.

Naturvårdsverket föreslår att Statistiska centralbyrån, i samråd med Naturvårdsverket och Boverket, får i uppdrag att utveckla statistiken över den tätortsnära naturen. Statistiken ska syfta till att beskriva förändringar i tillgången på

och kvaliteterna i den tätortsnära naturen på ett sätt som stöder beslutsfattande för en hållbar förvaltning.

PLANERADE ÅTGÄRDER

Naturvårdsverket avser att med stöd av resultaten från denna utredning, i samverkan med andra myndigheter, stärka den tätortsnära naturförvaltningens bidrag till förbättrade förutsättningar för friluftsliv och folkhälsa.

UTVECKLINGSOMRÅDEN FÖR VIDARE UTREDNING

Naturvårdsverket har inom uppdraget identifierat områden som kan övervägas i fortsatt utvecklingsarbete för att främja friluftsliv i tätortsnära helåkersbygd.

Naturvårdsverket har identifierat behov av utveckling av styrmedel för förvaltning av tätortsnära skog vilket kommer att framföras genom myndighetens deltagande i Skogsstyrelsens uppdrag om ”Skogens sociala värden”.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för år 2017 i uppdrag att:

”Identifiera behov av vägledning, styrmedel och förstärkt samverkan mellan berörda myndigheter för att förvalta tätortsnära natur på ett hållbart sätt. Utgångspunkten ska vara att bevara och utveckla den biologiska mångfalden och förbättra förutsättningarna för friluftsliv, där även samspelet med kulturmiljövärden tas tillvara. Naturvårdsverket ska även redovisa arbetet med att utveckla metoder och vägledning för att kartlägga naturområden med värden för friluftsliv, rekreation och turism.”

2.2 Genomförande

Dialogmöten har genomförts med sakkunniga från myndigheter och kommuner¹. Möten och telefonintervjuer har genomförts med myndigheter och intresseorganisationer². Det statistiska underlaget för kartläggning av tätortsnära natur beställdes av Metria AB. Statistiken har använts för att underbygga analyser och ställningstaganden med faktauppgifter där så är möjligt. Resultat från interna arbetsmöten och intervjuer på Naturvårdsverket samt skriftliga källor har utgjort underlag för analysen. I bilaga 1 redovisas mer detaljerad statistik och i bilaga 2 finns förslag som lämnats till projektet vid dialogmöten.

2.3 Avgränsningar

Begreppet ”tätortsnära natur” används på ett generellt sätt i skrivningen. Som framgår nedan är detta begrepp i behov av en tydligare definition.

Huvudfokus i utredningen har varit på faktorer som påverkar tillgång till natur i tätortsnära lägen.

Nationella utvecklingsprojekt³ med indirekt koppling till tätortsnära natur och friluftsliv har inte analyserats.

2.4 Tätortsnära natur och friluftsliv

Att vara ute i naturen är en aktivitet som många människor i Sverige sätter stort värde på. I Sverige har alla tillgång till naturen enligt allemansrätten. Friluftslivet

¹ Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Boverket, Länsstyrelsen i Västerbotten, Göteborgs stad, Jönköpings kommun, Örnsköldsviks kommun och Örebro kommun.

² Boverket, Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Östergötland och Naturskyddsföreningen.

³ Handlingsplan för livsmedelsstrategin, Havs- och fiskeriprogrammet, Landsbygdsprogrammet m.fl.

bidrar till många aspekter som är positiva för samhällsutvecklingen, så som välbefinnande, hälsa, sysselsättning och regional utveckling. Tätortsnära natur har en särskild betydelse i detta sammanhang eftersom många människor bor eller arbetar i tätorter. Tätortsnära natur bidrar till städernas och samhällens attraktivitet både för medborgare och besökare och är en av flera viktiga pusselbitar för att skapa en god livsmiljö för människor.

2.4.1 Begreppet tätortsnära natur

Det finns ingen vedertagen definition av vad som avses med tätortsnära natur. Människor använder natur på olika sätt och kommer genom egna val och förmågor och på grund av naturgivna förhållanden och kommunikationsnät i kontakt med natur på varierande avstånd från bostaden. Det finns natur även inom själva tätortsavgränsningen som har stor betydelse för rekreation och friluftsliv. Man brukar därför tala om tätortsnära natur som natur både inom och utanför tätortsgränsen. Man skiljer ibland på bostadsnära och tätortsnära natur⁴, där den förstnämnda avser en snävare geografi och andra behov än den senare. Ju längre från tätorten desto lägre kan besöksfrekvensen totalt sett vara när det gäller rekreation och friluftsliv.

En stor del av vardagsfriluftslivet utövas i det tätortsnära natur- och kulturlandskapet. Avståndet från bostaden till närmaste natur har stor betydelse för besöksfrekvensen. Detta gäller särskilt vid vardagsrekreation. Ett vardagligt besök i en tätortsnära skog är normalt ganska kortvarigt och besökaren rör sig inte mer än någon kilometer från den punkt där man kommit in i skogen⁵. Detta innebär att man för de vardagliga naturbesöken behöver ha sitt rekreationsområde inom 1-2 kilometers avstånd, men att det inte behöver vara så stort. För att främja en jämlik folkhälsa och vardagsnära utevistelse krävs ofta ännu kortare avstånd. Forskning visar att 300 meter är en gräns för hur långt man är beredd att gå till ett grönområde för att göra det ofta⁶. Detta är särskilt viktigt för grupper som barn, äldre eller funktionshindrade som har svårare att ta sig ut eller förflytta sig långa sträckor.

2.4.2 Mål för tätortsnära natur

Genom preciseringarna i miljökvalitetsmålen 2012 tydliggjordes att begreppet tätortsnära natur ryms inom miljökvalitetsmålen *God bebyggd miljö*⁷ och *Ett rikt växt- och djurliv*⁸. Samma år redovisade regeringen skrivelsen *Mål för friluftspolitiken*⁹ där ett mål, *Attraktiv tätortsnära natur*, innebär att ”befolkningen

⁴ Boverket, 2007b. Namn?

⁵ NATURVÅRDSVERKET 2013 RAPPORT 6547 Friluftsliv i förändring

⁶ Stigsdotter, U.K., 2005

⁷ Preciseringen 5 om Natur och grönområden

⁸ Preciseringen 8 om Tätortsnära natur

⁹ Skr 2012/13:51

har tillgång till grönområden och ett tätortsnära landskap med höga friluftsliv-, natur-, och kulturmiljövärden”. Inom miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* handlar det om att skogens sociala värden värnas. Friluftsmålen *Tillgänglig natur* och *Tillgång till natur* innehåller skrivningar med bäring mot tätortsnära natur som bl.a. tillgänglighet, samhällsplanering, kvalitet, kommunikation och areella näringars hänsyn till friluftsliv. Preciseringarna pekar på att natur- och kulturlandskapet ska bidra till ökat friluftsliv, förbättrad hälsa och livskvalitet. Friluftsmålet *Ett rikt friluftsliv i skolan* innebär bland annat att barn och elever ges goda möjligheter till friluftsliv och utomhusvistelse vilket förutsätter att det finns natur i närheten av skolor.

Friluftslivspreciseringar för flera miljö kvalitetsmål¹⁰ beskriver måltillstånd för skogen, strandmiljöer, sjöar och vattendrag, våtmarker och odlingslandskapet.

Tillgången till gröna miljöer i städer uppmärksammas i de globala målen för hållbar utveckling, Agenda 2030. I mål 11 om Hållbara städer finns formuleringen att senast 2030 tillhandahålla universell tillgång till säkra, inkluderande och tillgängliga grönområden och offentliga platser, i synnerhet för kvinnor och barn, äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Det finns sedan 2013 nationella mål för kulturmiljöarbetet som har en koppling till förvaltningen av tätortsnära natur. Naturen i närheten av tätorter utgörs i hög grad av kulturmiljöer av olika slag. Bevarande av natur- och kulturmiljövärden ingår även i preciseringar av samtliga ovan givna miljö kvalitetsmål.

2.4.3 Uppgifter om tätortsnära natur

I Statistiska centralbyråns statistikdatabas finns uppgifter om tätortsnära natur, friluftsliv och formellt skydd som är relevanta för detta regeringsuppdrag. Dessa uppgifter omfattar dock bara de största tätorterna. För att kunna dra slutsatser om tätortsnära natur är bedömningen att man bör belysa förhållandena även i och kring de mindre tätorterna. I det statistiska underlaget från Metria AB sammanfattas tillgängliga geografiska data över alla Sveriges tätorter och marken inom några olika buffertzoner runt dessa (500, 1000 och 2000 meter). Uppgifter om tätortsavgränsningar, befolkning och vissa markslag och objektstyper som till exempel fritidshusområden och golfbanor härrör från 2010. För uppgifter om marktäcke i övrigt samt områdesskydd så är aktualiteten 2017. I kapitel 3.1 återges ett urval av uppgifter för län och tätorter, medan mer kompletta tabeller återfinns i bilaga 1.

2.4.4 Tätorter i Sverige

En tätort är i korthet ett sammanhängande tätbebyggt område med minst 200 invånare. Statistiska centralbyrån avgränsar tätorter utifrån ett antal praktiska

¹⁰ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/>

definitioner¹¹ och uppdaterar indelningen vart femte år. Indelningen är oberoende av kommun- och länsstillhörighet, vilket gör att tätorter kan ligga i flera olika kommuner och ibland län.

År 2010 fanns i Sverige 1 965 tätorter med en total tätortsareal på 553 000 hektar (cirka 1 % av Sveriges totala areal) och en total befolkning på strax över 8 miljoner invånare. Cirka 85 % av befolkningen bor i tätorter, med små variationer mellan olika delar av landet.

En övervägande del av tätortsbefolkningen bor i större tätorter. De flesta tätorter är små, 7 % av tätortsbefolkningen bor i tätorter med mindre än 1 000 invånare (sammanlagt 1 200 stycken).

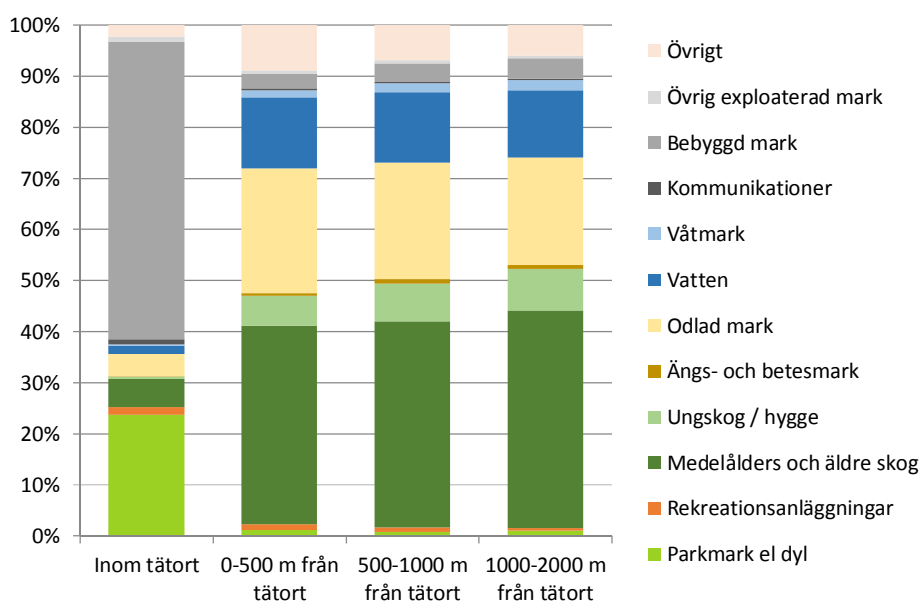
¹¹ Se t.ex. <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/tatorter-arealer-befolkning>.

3 Nulägesbeskrivning och problemanalys

3.1 Tillgång till tätortsnära natur

3.1.1 Markanvändning i och omkring tätorter

I denna analys har arealerna av olika marktäckte inom de olika buffertzonererna sammanställts per län och per storleksklass. Olika markslag har urskilts, med varierande utbredning. Andelen inom de huvudsakliga grupperna av markanvändning inom och runt tätorter framgår av figur 1.



Figur 1. Huvudsakliga markslag inom tätorter och buffertzoner, år 2010

Inom tätorter ser markanvändningen annorlunda ut än runt tätorterna, med en hög andel hårdgjord och bebyggd yta och en relativt betydelsefull andel parkmark. Runt tätorterna dominerar skog (omkring 40 %), odlad mark (drygt 20 %), och vatten (knappt 15 %). Skogens skötsel, valet av odlingsmönster och sjöarnas och vattendragens ekologiska status samt graden av tillgänglighet blir därmed särskilt viktiga faktorer när det gäller vilka kvaliteter som erbjuds i naturen runt tätorten.

På ett övergripande plan kan man anta att äldre skog, ängs- och betesmark, vatten och våtmarker har högre kvaliteter för det tätortsnära friluftslivet än svårframkomliga ungskogar och åkermark som står under odling en stor del av året. Lägst kvalitet kan man anta att den bebyggda och i övrigt exploaterade miljön har för friluftslivets utövande. Detta är generaliseringar och högre och lägre kvaliteter kan förekomma i alla miljöer.

Andelen kvalitetsmark har sammanställts för alla tätorter och buffertzoner i respektive län. I kvalitetsarealen inkluderas parkmark, rekreationsanläggningar (till

exempel golfbanor och skidpistar), äldre skog, ängs- och betesmark samt vatten och våtmarker. Arealen odlad mark och ungskog/hygge räknas med halva sin areal. Den summerade arealen har delats med bruttoarealen inom tätort eller buffertzona. Detta ger ett generaliserat mått på hur stor andel av marken inom och runt tätorterna i länet som i första hand är intressant för friluftslivsutövande.

För de flesta län ökar andelen kvalitetsmark med avståndet från tätorten. Skillnaden är störst vid övergången från tätort till landskapet runt tätorten. Skillnaderna mellan län är ganska måttliga. Skåne län har dock lägre andel kvalitetsmark än både Stockholms län och rena skogslän. Skillnaden förklaras främst av en högre andel åkermark. Siffrorna utgör medelvärdet av alla tätorters andelar. I mer tätbefolkade områden bidrar den generellt högre exploateringsgraden (vägar, andra tätorter, täkter och liknande) till en lägre andel kvalitetsmark i buffertzoner runt tätorten.

Tittar man på hur mycket natur som varje tätortsinvånare i genomsnitt har till sitt förfogande så blir detta ännu tydligare. Arealen per capita ökar med ökande avstånd från tätorten i samtliga län, men nivån varierar ganska mycket. I omlandet närmast runt tätortsavgränsningen (0–500 m ut) har invånarna i Skåne läns tätorter i genomsnitt 2 900 m² mark med högre kvalitet för friluftslivet att röra sig på. Motsvarande siffra för landet som helhet är nästan dubbelt så hög. Inom tätorter har Skåne län minst areal kvalitetsmark till sitt förfogande. Detta är åter aritmetiska medelvärden av alla per capitavärden. Räknar man samman befolkningen i de tätorter som ligger under medelvärdet för landet så har över 95 % av befolkningen en mindre areal kvalitetsmark än riksgenomsnittet, i alla zoner. Denna till synes stora andel beror på en stor koncentration av boende i några få områden där många människor ska dela på en förhållandevis liten areal oexploaterad mark. Det är inte alltid så att de kvaliteter som finns inom ett visst avstånd från tätorten också ligger inom räckhåll från där människor bor. I de centrala delarna av större tätorter kan avståndet till många naturområden vara för stort för ett regelbundet användande i vardagen. Det kan finnas hinder i form av avskärande vägar, järnvägar och andra element som försvårar förflyttning ut i den tätortsnära naturen. Tidsavstånd och fragmentering syns inte alls i de aggregerade siffrorna.

Det är tydligt att tillgång till kvalitetsnatur i och runt tätorter minskar med ökande befolkning. Man kan särskilt notera att tillgången inte ökar med ökande avstånd ut från tätortsavgränsningen för de största tätorterna, vilket troligen beror på angränsande tätorters utbredning kring de större städerna.

Buffertzoner överlappar ofta mellan tätorter. Det innebär att en större befolkning ska dela på naturen runt en tätort med betydande överlapp än runt en tätort som ligger helt skild från andra befolkningscentra. Överlappen fångas inte i uppgifterna ovan eftersom det är svårt att räkna fram en ”nettobefolkning” för varje naturområde. Man kan dock titta på hur stor differensen är mellan den totala arealen i respektive buffertzona och den del som inte överlappar med andra tätorter.

Det framgår då tydligt att vissa tätbefolkade regioner har stora överlappsarealer medan andra inte har det. Utöver Stockholms län så framstår även Halland, Skåne och Västernorrlands län som lite speciella. Det kan bero på ett förhållandevis stort

antal små och medelstora tätorter som ligger samlade i delar av landskapet och där överlappen blir betydande trots att det inte är fråga om storstadsområden. Omvänt har län som Jönköping och Kronoberg små överlappsarealer.

3.1.2 Den tätortsnära naturens kvaliteter för friluftsliv

Friluftsliv och rekreation tar sig många uttryck och använder olika sorters natur på olika sätt. Kvaliteten i urban och tätortsnära natur är bristfälligt kartlagda och finns inte digitalt beskrivna, vilket försvårar analyser av vilka kvaliteter som finns och vad bristerna är. Det kan gälla hur områden används och hur de är beskaffade i termer av upplevelser, natur- och kulturvärden, framkomlighet, stigar, siktlinjer eller liknande.

Särskilda kvalitetskomponenter i den tätortsnära naturen är skyddade områden, fornlämningar och liknande. Dessa kan utgöra destinationer för olika former av rekreation och är ibland också särskilt tillgängliga för naturupplevelser genom stigsystem, skyltar och liknande. Naturreservat är den mest allmänt förekommande skyddsformen kring tätorter. Många reservat har inrättats av kommuner, ibland med ekonomiskt stöd från staten. Arealen skyddad natur är liten i förhållande till den totala tätortsnära arealen, men kan ändå ha stor betydelse i de fall det finns sådana områden nära bebyggelsen. Även natur som inte är formellt skyddad kan vara av stort värde både för biologisk mångfald, kulturmiljövärden och för friluftslivet. Vid årsskiftet 2016/2017 bodde 23 procent av invånarna i Sverige inom en kilometer från närmaste skyddade naturområde. För den genomsnittlige invånaren var avståndet 2,8 kilometer.¹² De allra flesta tätortsboende har tillgång till minst ett område som utgör naturreservat, fågelskyddsområde eller skog med höga naturvärden inom tätorten eller dess buffertzoner. Tillgången i ett par av norrlandslänen är lite lägre. Inom tätortsavgränsningen varierar det mer. I de yttre buffertzonererna till de största tätorterna består över hälften av totalarealen av skyddad eller skyddsvärd natur, mångdubbelt högre andel än för de mindre tätorterna. En förklaring till den höga andelen kring de största tätorterna är sannolikt programmen för formellt skydd av värdefulla naturområden i de tre storstadsregionerna. Dessa togs fram 2003¹³ och har därefter successivt resulterat i ökade arealer skydd genom berörda kommuner eller staten.

Objekt eller områden med särskilda kulturvärden eller som erbjuder andra funktioner för rekreation och friluftsliv är dåligt representerade i statistiken. Det handlar till exempel om kulturlämningar, badplatser, elljusspår eller utsiktspunkter. En del ingår med sin areal i det som räknats in i kvalitetsarealen ovan, men det kan vara av intresse att veta antalet objekt och få med sådana som inte omfattar några arealer av betydelse men som alltså är viktiga. Objekt av detta slag kan ha stor betydelse både genom sina kvaliteter i sig och genom att friluftslivet kanaliseras till områden där sådana objekt finns.

¹² NV:s pressmeddelande 15 nov 2017:

¹³ Regeringens beslut, dnr. M2002/2284/Na

I det aktuella materialet finns uppgifter om förekomst av fasta fornlämningar, naturminnen och badplatser inom och runt tätorter. Uppgifterna är sannolikt inte kompletta då en enkel sökning på tillgängliga publika kartor till exempel visar fler badplatser än vad materialet här redovisar. Medan naturminnena är få så finns det över 60 000 fornlämningar i landets tätorter och buffertzoner. Uppgifter som dessa kan vara viktiga för att kunna analysera hur olika områden används eller skulle kunna användas. Det finns därför goda skäl att eftersträva bättre data för dessa och andra relevanta typer av objekt. Fornlämningar är skyddade enligt kulturmiljölagen, naturminnen utpekade genom beslut och människor hittar ofta någonstans att bada även om platsen inte planlagts för ändamålet. Det är således snarare genom synergier med andra naturupplevelser som förekommer av detta slag har betydelse. I arbetet med att förvalta och tillgängliggöra naturområden kan det därför vara viktigt att ha kunskap om dem.

3.1.3 Friluftslivet i den tätortsnära naturen

Naturvårdsverket genomförde 2014 en enkätundersökning¹⁴ för att få en bild av om och hur människor utövar friluftsliv¹⁵. Den vanligaste formen av friluftsliv, året om, var promenader för nöje eller motion (18–34 % av respondenterna). Att ”vara ute i skog och mark” (15–17 %) är något som många människor uppger att de ägnar sig åt under alla årstider. Vistelse i skog och mark är den aktivitet som flest svarande uppger att de skulle vilja göra mer av. Tidsbrist lyfts fram som ett av ett flertal hinder för utövande av aktiviteter. Hindren är inte i undersökningen kopplade till en specifik uppgiven aktivitet. Det som skulle kunna vara särskilt relevant för detta sammanhang är om man ”saknar tillgång på lämpliga platser/områden” för att till exempel vara ute i skog och mark. Tillgång till transportmöjligheter och information om utbud och möjligheter är aspekter som kan vara relevanta att beakta när det gäller förvaltning av den tätortsnära naturen.

40 % av de tillfrågade uppgav att det senaste friluftstillfället ägde rum inom 1 km från bostaden. Ytterligare omkring 25 % hade ägt rum inom en mil från bostaden. De flesta miljöerna som besöktes utgjordes av skog och endast en mindre del, 10–20 % av naturvistelserna, skedde i ett skyddat område. En klar majoritet (70–80 %) av de som besökt ett område gjorde det på regelbunden basis, vilket kan antyda att tillgång till information om var det finns besöksvärda naturområden nära tätorter inte är en oviktig faktor när det gäller hur de används.

Negativa upplevelser är ovanliga vid besöken i olika naturområden. Bland de störningar som ändå rapporterades i undersökningen är buller, nedskräpning och andra friluftslivsutövare de orsaker som oftast lyfts fram, oftare än till exempel

¹⁴ Naturvårdsverket, 2014.

¹⁵ Enkäten riktades till en blandad grupp av svarande och hade inte direkt bäring på just tätortsnära natur, men eftersom 85 % av befolkningen bor i tätorter kommer svaren ända att i betydande mån spegla situationen där.

jord- och skogsbruk. Det går inte att avgöra om detta beror på att vistelsen skett i ett område som inte brukas särskilt aktivt eller att man inte just då störts av pågående skogs- och markarbeten.

Naturvårdsverkets undersökningar fångar inte specifikt graden och effekterna av fragmentering och barriärer. Kring framför allt större tätorter finns ofta vägar, järnvägar, industriområden och liknande som kan skära av ett enkelt tillträde till närliggande naturområden. Liknande effekter kan uppstå där det finns vattendrag och sjöar, även om dessa strukturer rent allmänt också tillför betydande kvaliteter i den tätortsnära naturen. I uppföljningen av de friluftslivspolitiska målen 2015 konstaterade Naturvårdsverket att de flesta tätortsinvånare tycks ha tillgång till ett grönområde inom promenadavstånd och ett skyddat område inom cykelavstånd¹⁶. Tillgänglighet till naturen genom fysiska tillgänglighetsåtgärder, allmänna kommunikationsmedel, information och kunskap är väsentliga för att naturen ska vara tillgänglig för alla. I uppföljningen av friluftsmålen konstateras att det saknas kunskap om hur tillgängligheten är till och inom naturområden. Det har i detta uppdrag inte varit möjligt att undersöka om barriärer och fragmentering utgör betydande problem för tillgängligheten till tätortsnära natur.

3.1.4 Markägande

Möjligheten att i varierande grad styra användningen av markområden och att tillgängliggöra områden för friluftslivet beror bl.a. på kommunens ekonomi, markägarnas inställning till anpassningar eller åtgärder och den lokalpolitiska viljan att planera för rekreation och friluftsliv. Man kan anta att det är lättare att planera för och vidta åtgärder som innebär någon form av anpassat brukande i ett område om det är offentligt ägt.

Till offentliga ägare har i detta fall räknats kommuner, statliga myndigheter och affärsverk, statligt helägda bolag och svenska kyrkan. Innehåll i ägardirektiv och politiska visioner kan innebära att ägare inom dessa olika kategorier inte har samma mål eller möjligheter när det gäller att göra särskilda åtaganden för att främja tätortsnära friluftsliv och rekreation.

Det offentliga ägandet minskar med ökande avstånd ut från tätortsavgränsningen. Det är också förhållandevis stora skillnader i andelen offentligt ägd ”kvalitetsareal” i olika län, framför allt i de yttre buffertzonererna. En möjlig förklaring till dessa skillnader kan vara att det offentliga markägandet skiljer mycket mellan olika kommuner. Statens ägande är ojämnt fördelat över landet och kan vara en förklaring till skillnader mellan län.

Andelen offentligt ägd kvalitetsareal är väsentligt högre i och kring större tätorter än i och kring små tätorter. Huruvida skillnader av det här slaget beror på strategiska markköp kring just större orter går inte att säga men kan vara en

¹⁶ Naturvårdsverket 2015. Friluftsliv för alla. Uppföljning av de tio målen för friluftslivspolitiken. Rapport 6700, s 48

förklaring. Kommuner har en viktig roll när det gäller att tillgodose medborgarnas behov av tätortsnära natur. Det kan finnas särskilda utmaningar kring tätorter där andelen kommunalt ägande är låg. I genomsnitt äger kommunerna från 30 % av kvalitetsarealen inom tätorter ned till knappt 10 % i de yttre omgivningarna. Eftersom det kommunala ägandet är koncentrerat till större orter kan det vara intressant att både titta på hur många tätorter som har mindre än 10 % kommunal kvalitetsmark och hur många kommuner som i sin helhet har det. Det kan vara av värde att översätta dessa andelar till andel av tätortsbefolkningen. Man kan då notera att det kommunala ägandet sjunker snabbt på något större avstånd från tätortsavgränsningen och att det är förhållandevis många kommuner som äger mindre än 10 % av den sammanlagda tätortsnära kvalitetsarealen. Statistiken visar tydligt att dessa kommuner är små, finns i glesbygd, saknar större centralort och har haft en svag befolkningsutveckling de senaste årtiondena. I tätorter med lågt offentligt ägande har privata markägare en viktig roll i att tillhandahålla tätortsnära natur vilket kräver samverkan, dialog och styrmedel för att denna natur ska finnas kvar och vara tillgänglig.

3.1.5 Sammanfattning av statistikanalys

Viktig information om den tätortsnära naturens beskaffenhet och hur den används fångas inte i statistikunderlaget. Det saknas uppgifter om förändringar över tid vilket kan skymma blicken för vilka åtgärder som är viktiga när det gäller att förvalta den tätortsnära naturen på ett hållbart sätt. Statistiken visar inte heller på var naturen finns och hur den hänger ihop mellan de olika zonerna (från inom tätort till de yttre zonerna). Trots statistikunderlagets begränsningar går det att göra några grundläggande antaganden. Det som framträder är två typer av utmaningar för förvaltningen av tätortsnära natur, huvudsakligen med avseende på friluftsliv.

I ena änden av skalan finns det ett relativt litet antal större tätorter – och kommuner – som omfattar en stor andel av Sveriges 8,1 miljoner tätortsboende och där varje invånare till följd av exploatering och trängsel har en liten areal tätortsnära natur till sitt förfogande. Naturen är satt under visst tryck genom att många intressen ska samsas här, inte minst i form av exploatering för bostäder och tillhörande infrastruktur. Den natur som finns är samtidigt ofta av relativt hög kvalitet, med en hög andel skyddad natur och i många områden begränsad intensitet i skogs- och jordbruk. Denna tillgång har möjliggjorts genom att kommuner och andra offentliga ägare har rätt över större arealer och att man värnat naturkvaliteten. Att inrätta naturreservat innebär investeringar och löpande kostnader men blir ändå samhällsekonomiskt fördelaktigt i ett område där nyttan kommer många människor till del. Utmaningen i dessa tätorter är att ge plats för ännu fler människor utan att exploatera bort den kvalitetsnatur som finns och utan att förtätning äter upp de små mellanrum som finns i bebyggelsen framför allt inom tätorter.

I andra änden av skalan finns ett stort antal små tätorter och kommuner som representerar en liten andel av befolkningen. Här är exploateringstrycket lägre, även om variationerna är stora. Det finns mer natur per capita än kring de större tätorterna, men det finns få områden med skyddad natur och skogs- och jordbruk

bedrivs med normal intensitet även om det ibland görs anpassningar närmare tätorten. Andelen offentligt ägd mark är ibland låg vilket i viss mån försvårar åtgärder som främjar tätortsnära friluftsliv. En del kommuner har inte personella eller ekonomiska möjligheter att arbeta fokuserat med frågor som rör friluftsliv och rekreation.

En särskild grupp av tätorter ligger i sydsvensk helåkersbygd, med en särskilt uttalad brist på natur med kvaliteter för friluftsliv. Utmaningarna här är att hitta kostnadseffektiva lösningar för att tillhandahålla natur inom och runt tätorter som är av tillräckligt hög kvalitet för ett regelbundet och aktivt friluftsliv hos en begränsad befolkning.

En möjlig förklaring till skillnader i tillgång till natur med höga naturvärden kan vara i hur skötsel och förvaltning av tätortsnära natur bedrivs. Installation av belysning, hårdgörande av ytor eller röjning av undervegetation är exempel på åtgärder som kan störa vissa djurarter eller minska variationen av djur- och växtarter. Investeringar i både fysiska som kommunikativa tillgänglighetsåtgärder krävs ofta för att alla ska få tillgång till naturen. Dessa investeringar måste sedan förvaltas vilket kräver resurser. I många fall finns möjligheter till investeringar men sedan saknas resurser i den långsiktiga förvaltningen vilket leder till en successiv försämrad tillgänglighet.

3.2 Utmaningar – tätortsnära natur

3.2.1 Exploatering för byggande och infrastruktur

De senaste decennierna har befolkningen i Sveriges större tätorter ökat kraftigt. Städer och tätorter har brett ut sig och köpcentra har etablerats utanför stadskärnorna, vilket ökat behovet av transporter och utbyggnad av infrastruktur. Samtidigt sker en förtätning i städernas centrala delar. Den senare trenden leder till minskat transportbehov och kan ge klimatvinster, men samtidigt orsaka ökat buller och sämre ljusförhållanden. Det är inte ovanligt att förtätningen skett genom att grönområden har bebyggts, vilket minskar möjligheterna till rekreation utomhus nära bostaden.¹⁷

Dagens bostadspolitik domineras av det faktum att det råder brist på bostäder samtidigt som efterfrågan ökar kraftigt på grund av en låg nybyggnadstakt under ett flertal år. Boverkets senaste prognos, från juli 2017, pekar på ett behov av att bygga 600 000 bostäder mellan åren 2017–2025. Trycket på nya bostäder är störst i större och mellanstora städer, men samtliga kommuner kommer att behöva bygga nya bostäder de närmaste åren pga. en förväntad befolkningsökning.¹⁸

¹⁷ <http://www.miljomal.se/Miljomalen/15-God-bebyggd-miljo/>

¹⁸ <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/ny-byggbehovsprognos-fran-boverket/>

En kraftigt ökad ny- och ombyggnadstakt av bostäder väcker frågan om hur de kan passas in i och komplettera befintliga tätorter och stadsmiljöer utan att dessa förlorar karaktär och kvalitet. Hur städer och tätorter växer styrs i huvudsak utifrån två starka parallella stadsutvecklingstrender – förtätning respektive utbredning.¹⁹ Förtätning är den utvecklingsstrategi som idag oftast lyfts fram som långsiktigt hållbar²⁰. En fördel med förtätning som strategi är bland annat att den hushållar med mark och möjliggör en minskad bilanvändning. Däremot riskerar tillgången till dagsljus att försämrans liksom luftkvalitet och bullersituationen.²¹

Trenden med utbredning av städer, ”urban sprawl”, kommer sig bland annat av att det finns en stor efterfrågan på bostäder och tomter i attraktiva natur- och vattennära lägen. Samtidigt har under lång tid externa köpcentra etablerats i randzonen mellan tätort och landsbygd. Trenden innebär inte bara att mark tas i anspråk för bostäder och lokaler, stora mängder mark åtgår även för utbyggnad av infrastruktur.²² Den tätortsnära naturen försvinner till följd av exploatering och den natur som är kvar får en kvalitetsförsämring genom infrastrukturens barriärverkan och det ökade trafikbullret.²³

En annan trend i växande städer är förändringen avseende ägande och förvaltning av bostadsnära natur. Offentligt ägda ytor och allmän platsmark i städer och tätorter har minskat. Naturmarken i närhet av bostadsområden lämnas idag ofta utanför detaljplanerna, vilket innebär att de kan bli svårare att freda mot framtida exploatering. Detaljplanerna omfattar idag i högre grad än tidigare bara den privata kvartersmarken och därmed lägger kommunen över en stor del av ansvaret för stadsutvecklingen på byggherrar och privata aktörer som inte självklart kan förväntas ta samma ansvar för att tillgodose de allmänna intressena som en kommun behöver göra enligt plan- och bygglagen, PBL.²⁴

Förtätning kan innebära att grönstrukturen i urbana miljöer byggs bort vilket innebär att människor måste söka sig till närliggande friluftsområden och naturreservat. Denna natur behöver då tillfredsställa alla behov av natur såsom tillgång till hundrastplatser, lekplatser, cykelvägar, skidanläggningar, bollplaner, plats för återvinningsstationer m.m. Detta leder i sin tur till allt större slitage, risk för konflikter, nagging i kanten av grönområdet och en växande "gränsszon/störningszon" mellan den urbana miljön och den tätortsnära naturen. Kärnan av kvaliteter i den tätortsnära naturen riskerar då att bli mindre och människors tillgång till vardagsnatur i närheten av bostäder, skolor och arbetsplatser minskar.

¹⁹ Bostadsnära natur – inspiration och vägledning, Boverket 2007, s. 12

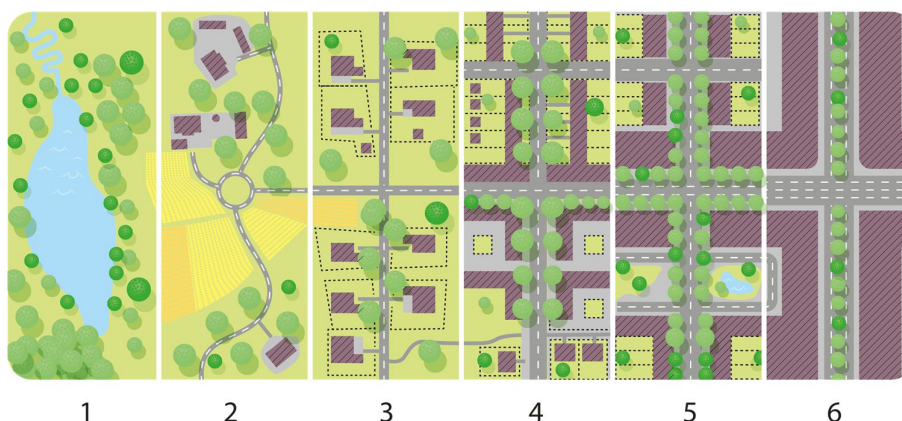
²⁰ Boverket i "Vision Sverige 2025" från 2012, i "Förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö" från 2014 och i "Rätt tätt – en idéskrift om förtätning av städer och tätorter" från 2016

²¹ ²¹ <http://www.miljomal.se/Miljomalen/15-God-bebyggd-miljo/>

²² Bostadsnära natur – inspiration och vägledning, Boverket 2007, s. 12

²³ Bostadsnära natur – inspiration och vägledning, Boverket 2007, s. 12

²⁴ Bostadsnära natur – inspiration och vägledning, Boverket 2007, s. 13



Figur 2. Förtätningen i zon 2–6 innebär att allt större del av friluftslivet trycks ut till zon 1²⁵.

3.2.2 Skogsbruket

Anspråken på skogen ökar och ett stort antal aktörer har olika intressen i skogen. Rådande samhällsmål kopplade till dessa intressen konkurrerar till viss del med varandra.

Skogen är på de flesta håll i landet vår viktigaste friluftsmiljö. Skogar i och nära tätorter lockar människor i alla åldrar till besök och erbjuder möjligheter till lek, rekreation och naturupplevelser. Dess värden är ofta lokalt unika eftersom likvärdiga miljöer med motsvarande tillgänglighet ofta saknas. Människor tycks trivas i skogar där man ser stor variation i struktur, trädslag och ålder.²⁶ Ju äldre och större träden blir i en skog desto mer bidrar de positivt till skogsupplevelsen. Forskning visar att man vid skötsel av skogar med sociala värden bör undvika inslag som upplevs som onaturliga, till exempel stora kalhyggen, markberedning, planteringar i tydliga rader, monokulturer, raka och tvära skogsbryn eller alltför tillrättalagda anläggningar för friluftsliv.²⁷

Nästan all skog brukas med trakthyggesbruk vilket är den skötselåtgärd som påverkar skogsupplevelsen mest. Ett hygge i en tätortsnära skog blir ett påtagligt och drastiskt ingrepp som många upplever negativt.²⁸ Även olika former av markpåverkan, såsom körskador, markberedning (ungefär 90 procent av hyggesarealen i Sverige markbereds) och avverkningsrester uppfattas negativt av de flesta skogsbesökare, både på grund av störande synintryck och försämrade

²⁵ Typoform AB

²⁶ Gundersen & Frivold 2008. Public preferences for forest structures: A review of quantitative surveys from Finland, Norway and Sweden. *Urban Forestry & Urban Greening* 7(4): 241-258.

²⁷ Gundersen & Frivold 2008. Public preferences for forest structures: A review of quantitative surveys from Finland, Norway and Sweden. *Urban Forestry & Urban Greening* 7(4): 241-258.

²⁸ Gundersen & Frivold 2008. Public preferences for forest structures: A review of quantitative surveys from Finland, Norway and Sweden. *Urban Forestry & Urban Greening* 7(4): 241-258.

framkomlighet.²⁹ De motorfordon som används inom skogsbruket kan också upplevas som störande för friluftsutövare såväl till följd av buller som spår i marken efter framfart.³⁰

Utöver trakthyggesbruk finns ett flertal sätt att sköta skog utan att den avverkas helt. Det saknas underlag i vilken omfattning detta görs och vilken betydelse det har för exempelvis rekreation och friluftsliv. Analyser³¹ visar att nuvarande skogsbruksmetoder riskerar att åstadkomma ett landskap där den brukade skogen har en låg medelålder och den gamla skogen enbart återfinns i skyddade områden och hänsynsytor. Det finns trender i utvecklingen av skogsbruket som bidrar till att andelen äldre skog och träd minskar, att variationen och mångfalden i landskapet minskar och att skogarna blir tätare och mörkare.³² Föryngringarna dominerar alltmer av plantering medan arealen som föryngras naturligt minskar.³³ Det jobb som ägaren själv utför inom skogsbruket minskar vilket gör att ett mindre antal aktörer påverkar en allt större del av skogslandskapet. Skillnaderna minskar också vad gäller hur skogsbruksåtgärderna genomförs vilket innebär en likriktning i brukandet av skog.

Skogsbruk påverkar ofta förutsättningarna för den biologiska mångfalden och kulturmiljöer på ett negativt sätt³⁴ vilket i sin tur kan ha en negativ inverkan på friluftsliv och rekreation eftersom biologiska och kulturella värden även har ett socialt värde. Många skogslevande arter påverkas negativt av skogsbruket, och förlusten av biologisk mångfald fortsätter. Hänsynskrävande biotoper och vattendrag skadas i hög utsträckning.³⁵ 40 procent av de forn- och kulturlämningar som inventerades under 2015 påverkades negativt av nyplantering, lättare körskador och rester från avverkning. Var femte lämning hade grövre skador från körning och markberedning.³⁶

Även om vi vet en del om skogsbruket och dess konsekvenser i stort, saknas viktiga underlag och kunskap kring skogens sociala värden och tätortsnära skog.

Mer detaljerad och specifik statistik om avverkning, skötsel- och skogsbruksmetoder i tätortsnära skog är exempel på underlag som behöver förbättras.

²⁹ Hannerz m fl, 2016. *Skogsskötsel för friluftsliv och rekreation*. Skogsskötselserien nr 15. Skogsstyrelsen.

³⁰ Naturvårdsverket 2015. *Friluftsliv för alla*. Uppföljning av de tio målen för friluftslivspolitiken. Rapport 6700.

³¹ Skogsstyrelsen. 2015. *Analys av miljöförhållanden SKA 15*. Rapport 2015:11.

³² Hannerz m fl, 2016. *Skogsskötsel för friluftsliv och rekreation*. Skogsskötselserien nr 15. Skogsstyrelsen.

³³ Jonas Bergquist, Clas Fries, Lennart Svensson, 2017. *Skogsstyrelsens återväxtuppföljning Resultat från 1999–2016*. Skogsstyrelsen Rapport 16.

³⁴ Uppföljning 2016, miljomal.se

³⁵ Uppföljning 2017, miljomal.se

³⁶ Uppföljning 2016, miljomal.se

Bristen på underlag och kunskap innebär en utmaning i arbetet för att nå de mål som är uppsatta för skogens sociala värden och tätortsnära skog. Lagstiftning och målsättningar är otydliga när det gäller skogens sociala värden och kan tolkas på olika sätt. Sektorsansvaret bygger på att markägare förväntas ta ett ansvar *utöver* det lagen föreskriver för att de skogspolitiska målsättningarna ska uppnås. Det är svårt att bedöma *om* eller *vilken utsträckning* detta görs, vilket innebär att det råder osäkerhet om dagens skogspolitik är tillräcklig för att nå uppsatta mål.

Skogsägare behöver veta vilka olika sociala värden som finns i varje specifikt område som underlag för planeringen av både åtgärd och hänsyn. Motsvarande kartläggningsbehov finns på kommungeografisk och landskapsnivå. För att erhålla en heltäckande bild krävs ansvarstagande och samverkan mellan många olika myndigheter, markägare och andra aktörer.

3.2.3 Jordbruket

Jordbruk i tätortsnära lägen kan innebära begränsningar för natur och friluftsliv. I tätorter omgivna av helåkersbygd kan det större vägnätet vara den enda möjligheten till att komma ut i omlandet och idka friluftsliv. För att möta denna problematik måste tillgängliggörande stigsystem eller liknande anläggas för att möjliggöra för friluftslivet att nå ut i odlingslandskapet. Kunskap om var dessa stigsystem bäst bör anläggas måste utvecklas. Åkerlandskapets uniformitet med dess negativa konsekvenser för friluftsliv lyfts fram i den fördjupade utvärderingen av miljömålen³⁷.

För naturen och den biologiska mångfalden i tätortsnära odlingslandskap är snarare nedläggning av jordbruk, med efterföljande igenväxning av betesmarker, småbiotoper och kantzoner, en stor fara.

De värden medborgare söker i odlingslandskapet är bland andra estetiska, rofyllda och variationsrika³⁸. För att nå till dessa värden måste många transportera sig ganska långa sträckor. Med ökande utbyggnad av tätorterna i landet och exploateringen av det tätortsnära landskapet, ökar dessa avstånd.

Många av odlingslandskapets värden är positiva för tätortens invånare och lockar boende och friluftslivsutövare. När tätorter växer riskeras dessa värden genom exploatering av det öppna jordbrukslandskapet. Färre djurhållare och igenväxning av variationsrika betesmarker närmare tätorterna är vanliga indirekta effekter av tätorternas expansion. Ett levande odlingslandskap har ett stort värde för miljön både inom och utanför tätorter³⁹ och utgör ett mervärde för både friluftsliv och lokalekonomi.

³⁷ Naturvårdsverket 2014. Miljömålen - Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014. Rapport 6608

³⁸ Fredman, P. och Hedblom, M. 2015. Friluftsliv 2014. Delrapportering av en nationell enkät om svenska folkets friluftsvanor. Naturvårdsverket.

³⁹ <http://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ra166.html>

3.3 Styrmedel och förvaltning

3.3.1 Fysisk planering

TÄTORTSNÄRA NATUR I PLAN- OCH BYGGLAGEN

Den lagstiftning som har störst betydelse för möjligheten att ta hänsyn till och utveckla den tätortsnära naturen är plan- och bygglagen⁴⁰ (PBL). Kommunen är den enskilt viktigaste aktören för att skapa förutsättningar för att bevara eller tillskapa tätortsnära natur. Kommunen förfogar genom plan- och bygglagen över flera verktyg för att åstadkomma en hållbar stads- och tätortsutveckling med hänsyn till tätortsnära natur, grönområden och parker för friluftsliv och utevistelse.

I plan- och bygglagen finns regler om hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Där anges bland annat att planläggning ska ske med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter och mellankommunala och regionala förhållanden. Utifrån hänsyn till dessa värden och aspekter ska planläggningen främja ändamålsenliga strukturer och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och transportinfrastruktur⁴¹. Planläggningen ska också tillgodose människors behov av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns parker och andra grönområden och plats för lek, motion och annan utevistelse.⁴²

Kommunens planläggning ska leda till en struktur där grönytor och stråk med olika funktion och med olika storlek länkas samman så att den bostadsnära naturen utgör stråk genom stadsbebyggelsen ut i det omliggande landskapet.

Boverket ansvarar för vägledning inom plan- och bygglagens område och har bl.a. tagit fram en vägledning för planering av bostadsnära natur. Vägledningen är tillämplig i stora delar även avseende tätortsnära natur. Vägledningen bygger på en tankemodell för att säkra tillgången till bostadsnära natur och illustrerar sambandet mellan de tre aspekterna tillgång, närbarhet och kvalitet som samtliga bör beaktas i planeringen, gestaltningen och förvaltningen av den bostadsnära naturen.⁴³

ALLMÄNNA INTRESSEN OCH RIKSINTRESSEN ENLIGT MILJÖBALKEN

Allmänna intressen beaktas i miljöbalkens hushållningsbestämmelser. I PBL⁴⁴ framgår att bestämmelserna om hushållning med mark och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken⁴⁵ ska tillämpas. Miljöbalken anger att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse för allmänheten på grund av deras natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt

⁴⁰ Plan- och bygglagen (2010:900)

⁴¹ Plan- och bygglagen (2010:900) 2 kap. 3 § och 2 kap. 6 §

⁴² Plan- och bygglag (2010:900) 2 kap. 2 §

⁴³ Bostadsnära natur – inspiration och vägledning, Boverket 2007, s. 11

⁴⁴ Plan- och bygglag 2 kap. 2 §

⁴⁵ Miljöbalken 3.e och 4.e kap.

möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Särskild hänsyn ska också tas till behovet av grönområden i och nära tätorter, enligt samma bestämmelse.⁴⁶

Riksintresse för natur-, kulturmiljövård och friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken kan samtliga inrymma tätortsnära natur. Riksintressena fördes in i Naturresurslagen 1986 och i samband med detta genomfördes också en översyn av områdena. Under slutet av 1990-talet genomfördes också en översyn, främst utifrån nya inventeringar och ny kunskap avseende vissa naturtyper. Naturvårdsverket rapporterade ett regeringsuppdrag gällande översyn av friluftslivets riksintressen i juni 2014. I översynen skulle särskilt behovet av tätortsnära natur beaktas. En handbok med allmänna råd för tillämpningen av riksintressena i 3 kap. 6 § miljöbalken gavs ut av Naturvårdsverket 2005⁴⁷.

ÖVERSIKTSPLANEN

Översiktsplanen är kommunens strategiska instrument för planering av bebyggelse och infrastruktur samt mark- och vattenanvändning i övrigt. Planen är inte bindande men ska vara vägledande för efterföljande planering och prövning. Kommunen ska i planen redovisa vilka allmänna intressen och riksintressen som finns i kommunen, bl.a. hur hänsyn ska tas till människors behov av grönområden och parker för utevistelse och friluftsliv. För att beskriva värdena och möjliggöra en värdering eller ett hänsynstagande kan ett fördjupat kunskaps- eller planeringsunderlag behövas. Det kan handla om en fördjupning avseende ett avgränsat område. Planen kan innehålla tematiska tillägg som ska vara kommundäckande och röra en viss aspekt, t.ex. den tätortsnära naturen och dess samband med grönsystem inom tätorten.

Inom ramen för översiktsplanen görs också en miljöbedömning. För en miljöbedömning på översiktlig nivå är det särskilt viktigt att beskriva och bedöma de storskaliga, kumulativa och indirekta effekter som ett planförslag och tänkbara alternativ kan ge upphov till. Det är också viktigt att ta fasta på sambanden mellan olika miljöaspekter, där tillgång till tätortsnära natur är en. I miljöbedömningen bör kommunen visa hur man kan förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan, samt hur bedömningen gjorts och skälen för valda alternativ.⁴⁸

Forskning visar att friluftslivets ställning i kommunal planering varierar. En betydande andel av kommunerna (92%) använder friluftsliv och naturturism i sin marknadsföring samt betonar det i policydokument och översiktsplaner. Men i juridiskt bindande beslut prioriteras andra intressen, ofta exploatering. Intervjuer med kommunala planerare visar att avvägningsbeslut till friluftslivets nackdel ofta motiveras med ”det finns så mycket grönt” och att friluftslivet då kan ske någon

⁴⁶ Miljöbalken (1998:808) 3 kap. 6 §

⁴⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/0100/91-620-0140-X/>

⁴⁸ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/konsekvenser-i-oversiktsplaneringen/miljobedomning--ett-processverktyg/>

annanstans än där man vill exploatera.⁴⁹ Detta gäller inom både översikts – och detaljplaneläggning.

DETALJPLANER

Detaljplanens roll i planeringssystemet är att säkerställa syftet med översiktsplanen och reglera mark- och vattenområden samt bebyggelse och byggnadsverk. Vid detaljplaneläggning är det särskilt viktigt att kartlägga vilka värden som finns och fånga utbud och behov av områden för friluftsliv och rekreation i och i anslutning till planområdet. Genom planering av gång- och cykelvägar eller helt nya former av tillgänglighetsåtgärder säkras tillgängligheten till och inom parker och grönområden. Detaljplaner kan också tas fram i syfte att planlägga park och natur för friluftsliv och utevistelse.

Utredningen om ekologisk kompensation⁵⁰ som redovisades i april 2017 innehåller ett förslag om ändring av PBL så att det tydligt framgår att kompensationsåtgärder för skada på miljö får bestämmas i detaljplan.

OMRÅDESBESTÄMMELSER

Områdesbestämmelser upprättas för begränsade områden som inte har detaljplan. Kommunen kan vid behov reglera grunddragen i mark- och vattenanvändningen för bebyggelse och kommunikationsleder för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt miljöbalken. Områdesbestämmelser kan inte användas för att säkra tätortsnära grönområden utanför detaljplan, bara i de fall det rör sig om grönt i anslutning till bebyggelse eller infrastruktur.

REGIONPLAN

Regionplan finns också som instrument i plan- och bygglagen. I dag finns regionplan i plan- och bygglagens mening endast i Stockholms län. Det regionala perspektivet är dock viktigt i alla de fall då ett större grönområde eller friluftslivsområde används av flera kommuner. När det gäller det regionala perspektivet har länsstyrelserna ett särskilt ansvar att ta fram planeringsunderlag till kommunernas planering och samordna mellankommunala frågor.

PLANERINGSUNDERLAG

Inom ramen för uppföljningen av miljömålet ”God bebyggd miljö” mäts kommunernas tillgång till planeringsunderlag för grönstruktur och vattenområden. Mätningarna visar på att tillgång till planeringsunderlag ökar i långsam takt.

År 2014 hade 26 procent av kommunerna aktuella dokument som kan fungera som grönstrukturprogram för hela kommunen. Det är framför allt glesbygds-kommunerna som saknar planeringsunderlag. Trenden för indikatorn är positiv.

⁴⁹ Fredman et al, 2014: Friluftsliv i förändring.

⁵⁰ SOU 2017:34

Processen är dock långsam och framtagande av underlagen påverkas av kommunernas tillgång till kompetens och resurser.⁵¹

Program och strategier för grönstruktur och vattenområden är en viktig förutsättning för att kunna hantera frågan i planering, byggande och förvaltning. Förutom grönplaner och grönstrategier har flera kommuner tagit fram friluftslivsplaner som inte bara består av en geografisk kartläggning utan även innehåller strategier, åtgärder och samverkan internt och externt. På samma sätt som när det gäller grönplaner och – strategier är det centralt att även friluftslivsplanen inarbetas att bli en del av översiktsplanen om den ska få genomslag i kommunens planering. 2017 uppgav 14 procent av kommunerna att de har en friluftslivsplan eller friluftspolicy, en minskning från året innan.⁵² Kommunala underlag kan kompletteras med regionala underlag från länsstyrelsen eller regionen. Frågor som rör tätortsnära natur kan ofta behöva hanteras i ett regionalt perspektiv, inte minst i tätbebyggda kommuner i storstadsområdena och i södra Sverige.

SAMORDNING AV SAMHÄLLSPLANERINGEN

Regional och mellankommunal samordning

Länsstyrelsen har en viktig roll som samrådspart i den kommunala planeringen och ska bland annat företräda statens intressen och bevaka att kommunen tillgodoser allmänna intressen, riksintressen och mellankommunala frågor. Grönstruktur och tätortsnära natur är exempel på sådana frågor som kan behöva hanteras såväl inom som över kommungränserna utifrån ett vidare regionalt perspektiv.

Kommunal samordning

Kommunens egen organisation av planeringsarbetet är av betydelse för hur allmänna intressen som tätortsnära natur och friluftsliv kommer in i processen. Genom att tidigt lyfta in och ha ett tätt samarbete mellan olika markanspråk kan olika intressen vägas mot varandra i ett tidigt skede och den tätortsnära naturens värde synliggöras i arbetet. Ett förvaltningsöverskridande arbetssätt främjar planeringsprocessen.

3.3.2 Naturvård, områdesskydd, skogs- och jordbruk

LOKALA NATURVÅRDSSATSNINGEN (LONA)

I skrivelsen *En samlad naturvårdspolitik*⁵³ introducerades ett program för lokala naturvårdsåtgärder, LONA, som skulle stimulera kommunernas arbete med naturvård (inklusive friluftsliv). Programmet skulle bland annat bidra till åtgärder som att ”bevara eller förbättra förutsättningar för friluftsliv, särskilt i och runt tätorter”⁵⁴. I regeringens proposition *Hållbart skydd av naturområden* från 2009

⁵¹ <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorsidan/?iid=85&pl=1>

⁵² Naturvårdsverket, 2017: Sveriges friluftskommun 2017. Rapport 6757.

⁵³ Skr. 2001/02:173

⁵⁴ Ibid

anges att ”åtgärder för att skydda naturen och göra den tillgänglig för människor, inte minst genom att bevara och utveckla tätortsnära natur, bör stå i fokus” för Lokala naturvårdssatsningen LONA.

Kommuner kan få LONA-bidrag upp till 50 procent av bidragsberättigade kostnader. Motprestationen kan bestå av ideellt arbete, exempelvis av föreningar av olika slag. Sedan 2012 ska LONA även bidra till de friluftslivspolitiska målen. I detta sammanhang har kommunala tätortsnära naturreservat som har i syfte att främja friluftsliv samt LONA-projekt i tätortsnära läge särskilt framhållits i politiska sammanhang.⁵⁵

LONA utgör den största nationella satsningen hittills för att åstadkomma ett breddat intresse och ökat lokalt initiativtagande i arbetet med lokal naturvård och friluftsliv. Mer än hälften av beviljade LONA-projekt i kommunerna har i sin helhet eller till stor del involverat flera lokala aktörer i naturvårdsarbetet.

De flesta LONA-åtgärderna berör miljömålen Ett rikt växt- och djurliv och God bebyggd miljö. De flesta LONA-projekten handlar om framtagande av underlag, informationsspridning eller kunskapsuppbyggnad medan en tredjedel rör restaurering, skydd och förvaltning. Betydligt fler än hälften av LONA-projekten berör tätortsnära områden.

Åtta av tio kommuner anser att LONA i stor utsträckning eller helt och hållet stämmer överens med den egna kommunens behov av stöd vad gäller naturvård. I många mindre kommuner är LONA helt avgörande för att de ska kunna satsa på lokalt naturvårds- och friluftsliv. Flertalet kommuner uppger att LONA utgör en väsentlig del av kommunens budget för naturvård⁵⁶.

En stor mängd naturområden har gjorts tillgängliga och blivit populära besöksmål. Många kommuner har upprättat naturvårdsprogram och friluftslivplaner baserade på kunskapsunderlag framtagna inom ramen för olika typer av LONA-projekt, vilket bidrar till långsiktighet. LONA har även bidragit till att naturskolor och naturpedagogik i förskolor fått resurser, vilket även det har potentialen att långsiktigt påverka barnens förståelse för och upplevelser av naturen.

Det har varit en stark betoning inom LONA på lärande och erfarenhetsutbyte och Naturvårdsverket och länsstyrelserna har bidragit till informationsspridning och vägledning med flera olika metoder. De olika vägledningsmetoderna kompletterar varandra och riktar sig till olika målgrupper. Sammantaget har både länsstyrelsernas LONA-handläggare och kommunernas kontaktpersoner upplevt Naturvårdsverkets metoder som ändamålsenliga och viktiga för att skapa delaktighet, kunskap och förståelse för vad LONA kan och bör åstadkomma⁵⁷.

⁵⁵ Prop 2008/09:214

⁵⁶ Tio års erfarenheter med LONA – lokala naturvårdssatsningen, rapport 6748, mars 2017.

⁵⁷ Tio års erfarenheter med LONA – lokala naturvårdssatsningen, rapport 6748, mars 2017.

SKYDD AV TÄTORTSNÄRA NATUR

Staten och kommuner kan genomföra områdesskydd i tätortsnära läge.

Kommunerna har starka incitament att jobba med skyddsåtgärder för att säkra friluftslivsvärden för kommunens invånare. I Naturvårdsverkets vägledning för att välja område för reservatsbildning anges att för områden med tonvikt på friluftsliv kan närhet till tätort ha stor betydelse för dess värde och tillgänglighet. Staten kan ge stöd åt kommunernas arbete med skydd av värdefull natur på flera sätt.

Kontaktpersoner finns vid varje länsstyrelse som kan vägleda kommunerna i arbetet. Kommuner kan söka bidrag från staten för det förberedande arbetet med naturreservat. Slutligen kan bidrag sökas från Naturvårdsverket avseende markåtkomst vid bildande av naturreservat, biotopskydd eller naturvårdsavtal.

Bidraget kan uppgå till maximalt 50 procent och kan även täcka delar av administrativa kostnader i samband med arbetet. Under 2016 användes detta vid tolv tillfällen om sammanlagt 36 miljoner kronor. Naturvårdsverket uppdaterade under 2016 sin vägledning avseende markåtkomstbidrag till kommuner för skydd av värdefull natur.⁵⁸ Vid utgången av 2016 fanns 387 kommunalt bildade naturreservat om totalt drygt 42 000 hektar.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket gjorde 2014 bedömningen att naturvårdsavtal kan användas i syfte att värna eller främja sociala värden och friluftsliv. Generellt sett har användningen av naturvårdsavtal minskat de senaste åren. En tänkbar anledning till minskat intresse från markägare kan vara att man uppfattar ersättningen som låg i förhållande till intrångsersättningen som betalas vid naturreservat och biotopskyddsområden. Endast ett fåtal avtal med syfte friluftsliv har hittills slutits.

Sedan 2015 finns möjlighet att inrätta naturvårdsavtal för skogar med höga sociala värden. I dagsläget har Skogsstyrelsen tecknat knappt tio avtal för skogar med höga sociala värden. Skogsstyrelsen anger att det låga antalet framför allt beror på att områden med höga naturvärden prioriterats⁵⁹.

Den nationella strategin för skydd av skog syftar till att säkerställa de mest värdefulla skogarna i landet, med fokus på skogar som redan har höga naturvärden, så kallade ”värdekärnor”. Sedan 2017 läggs särskild vikt på ”värdekärnor” nära tätorter. Detta kan även få betydelse för friluftsliv och rekreation, även om det är det skogsbiologiska värdet som skyddas. Det finns emellertid inget specifikt mål i strategin om antal hektar skyddad tätortsnära skog, motsvarande det som finns för ädellövskogar.

Naturvårdsverkets, Riksantikvarieämbetets och Handisams vägledning om tillgänglighet i natur – och kulturresevat har bidragit till ökad kunskap om hur man tillgängliggör natur på olika sätt för olika målgrupper⁶⁰.

⁵⁸ Naturvårdsverket, Vägledning för markåtkomstbidrag 2016-06-20

⁵⁹ Utkast till skrivelse, Skogsstyrelsens regeringsuppdrag om skogens sociala värden.

⁶⁰ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Friluftsliv/Tillgangliga-natur--och-kulturomraden/>

STRANDSKYDD

Miljöbalken reglerar användningen av stränder genom strandskyddet. Skyddet gäller vid alla stränder och värnar allmänhetens tillgång till stränder och vatten för promenad, bad, fiske, skridskoåkning samt för att göra strandhugg från en båt. Strandskyddet skyddar också djur och växter som lever på och i närheten av stränderna samt i vattnet.

SKYDD MED STÖD AV KULTURMILJÖLAGEN

Kulturmiljölagen (1988:950) ger ett starkt skydd för fornlämningar, kyrkor, begravningsplatser och kulturhistoriskt värdefulla byggnader, park- och trädgårdsanläggningar. Det är länsstyrelsen som beslutar om en kulturhistoriskt värdefull byggnad, miljö eller anläggning ska skyddas genom att förklara den som byggnadsminne enligt kulturmiljölagens 3 kap. Länsstyrelsen utfärdar också skyddsföreskrifter för byggnadsminnet som reglerar hur det kulturhistoriska värdet ska tas tillvara. Kyrkotomter och begravningsplatser har ett generellt skydd enligt kulturmiljölagens 4 kap. Fornlämningar, kyrkor, begravningsplatser och byggnadsminnen kan kräva särskild hänsyn i samband med planering och prövning av en förändring i den byggda miljön enligt PBL eller miljöbalken. Länsstyrelsen är ansvarig för att ge tillstånd och bedriva tillsyn vad gäller hanteringen av fornlämningar, kyrkor och byggnadsminnen enligt kulturmiljölagen. Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturmiljövården i landet och stödjer och vägleder länsstyrelserna i deras tillämpning av kulturmiljölagen.⁶¹

TÄTORTSNÄRA SKOGSBRUK

Skogsvårdslagen och tillämpliga delar i miljöbalken är viktig lagstiftning med stor inverkan på skogsförvaltningen. Plan- och bygglagen och kulturminneslagen har betydelse för att skapa goda förutsättningar för friluftsliv och rekreation i tätortsnära skog. Det finns även informativa styrmedel i form av utbildning och rådgivning med inriktning mot skogsfrågor. Ersättning kopplade till olika skyddsformer kan vara viktiga ekonomiska styrmedel.

Många av de styrmedel som finns för skog har emellertid en relativt liten inverkan på just skogens sociala värden och tätortsnära skog. Detta beror bland annat på otydliga mål eller att skogens sociala värden inte prioriteras. Det finns därför anledning att se över befintliga styrmedel och åtgärder i syfte att utröna om och på vilket sätt de i så fall styr mot exempelvis skogspolitiska mål, miljökvalitetsmål och friluftslivsmål. Någon uttömmande analys om den mest kostnadseffektiva styrmedelsmixen har inte gjorts. Sannolikt finns det utvecklingspotential på detta område och det vore därför angeläget att utreda även detta närmare.⁶²

Skogsstyrelsen har ett pågående regeringsuppdrag om skogens sociala värden som ska redovisas den 31 mars 2018.

⁶¹ www.raa.se

⁶² NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 6415. Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen – en kartläggning

Skogsvårdslagen uttrycker samhällets minimikrav på hur skogen sköts och anger bland annat lägsta krav för virkesproduktion samt vilken hänsyn till miljön som måste tas. Enligt 30 § ska hänsyn tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog. Skogens sociala värden ingår i naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Det är dock relativt ottydligt beskrivet vilken hänsyn som ska tas vad gäller sociala värden.

Utredningar har föreslagit att Skogsstyrelsen skulle ges i uppdrag att utveckla föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen som bättre tillgodoser skogens sociala värden. Skogsstyrelsens uppfattning har tidigare varit att bemyndigandet i 30 § inte ger myndigheten rätt att utfärda bestämmelser som enbart omfattar sociala värden. Regeringen har dock 2014 angett att detta bemyndigande även innefattar hänsyn till sociala värden.⁶³

Rådgivning som berör skogens sociala värden görs via Skogsstyrelsens alla rådgivningsformer och kanaler men den har ganska liten volym jämfört med andra ämnesområden.⁶⁴

En undersökning där 66 telefonintervjuer genomförts med privata skogsägare i sex län visar att kunskapsnivån kring skogens sociala värden är ganska låg.⁶⁵ Undersökningen visar att de privata skogsägarna behöver ta en mer aktiv roll. Skogsägarna önskar mer information, rådgivning och bättre koordinering av arbetet med sociala värden. Merparten av de intervjuade var positiva till ekonomiska styrmedel kring skogens sociala värden.

Många skogsstyrelsedistrikt uppger att man skulle vilja göra mer för att stärka skogens sociala värden. Några pekar på kompetensen hos den egna personalen och/eller bristande intresse från kommunerna som hämmande faktorer.⁶⁶

Ekonomiskt stöd finns genom bl.a. NOKÅS (natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen) och inom landsbygdsprogrammet för att bevara och utveckla skogens mångfald. Skogens sociala värden prioriteras dock lågt inom landsbygdsprogrammet.

Målbilder för hänsyn till friluftsliv och rekreation⁶⁷ har tagits fram i en samverkansprocess som samordnas av Skogsstyrelsen. Målbilderna är inte bindande utan frivilliga att implementera. Planen är att Skogsstyrelsen ska använda målbilderna som underlag i rådgivning, tillsynsverksamhet, uppdragsverksamhet

⁶³ Prop. 2013/14:141, sid 126.

⁶⁴ Utkast till skrivelse, Skogsstyrelsens regeringsuppdrag om skogens sociala värden.

⁶⁵ Widman, U. and Bjarstig, T. 2017. Protecting forests' social values through partnerships. Scandinavian Journal of Forest Research

⁶⁶ Skogsstyrelsen. (2017). Skogens sociala värden i Skogsstyrelsens rådgivning och information. Meddelande 2017:1.

⁶⁷ Skogsstyrelsen. 2017-09-14. <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/mer-om-skog/malbilder-for-god-miljohansyn/malbilder-sociala-varden/friluftsliv-och-rekreation-alla-faktablad-samlade-i-en-pdf.pdf>

och i samband med uppföljningar och inventeringar. Skogsbolag, skogsägarföreningar och andra aktörer ska implementera målbilderna i sin verksamhet. Någon uppföljning om hur målbilderna kopplade till specifikt friluftsliv och rekreation används har inte gjorts.

Kontinuerlig uppföljning är en förutsättning för att kunna utvärdera effekterna av arbetet för att uppnå skogspolitiska och miljö kvalitetsmål. Skogsstyrelsen har i tidigare redovisningar till regeringen påtalat behovet av nya uppföljningsmetoder som gäller skogens sociala värden.

TÄTORTSNÄRA JORDBRUK

Merparten av de ekonomiska styrmedlen för åtgärder i jordbrukslandskapet finns inom landsbygdsprogrammet. Ersättningar och stödformer skapar möjligheter för friluftsliv och för ett attraktivt landskap.

Hur effektivt dagens miljöstödsregler fungerar i det tätortsnära jordbrukslandskapet måste utredas ytterligare om man ska kunna förbättra situationen för friluftslivet och den biologiska mångfalden.

3.4 Nationellt utvecklingsarbete

I detta avsnitt beskrivs viktiga nationella utvecklingsarbeten i samverkan mellan nationella myndigheter som har koppling till tätortsnära natur och friluftsliv.

MILJÖMÅLSRÅDETS GEMENSAMMA ÅTGÄRDSLISTA 2017⁶⁸

Miljömålsrådet är en plattform för myndighetscheferna vid myndigheter som är strategiskt viktiga för förutsättningarna att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Att myndighetscheferna möts i Miljömålsrådet syftar till att stärka dessa myndigheters miljöarbete.

Myndigheterna ska inom befintliga resursramar verka för att kostnadseffektivt öka takten i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Rådet, som träffas fyra gånger per år, fokuserar på behov och möjligheter för samarbeten mellan myndigheterna. Myndigheterna ska även enskilt lyfta och tydligare integrera miljöfrågor i sin löpande verksamhet.

I rådets arbete ingår inte arbete med eller utveckling av uppföljning och utvärdering av miljö målen. Inte heller ska rådet föreslå utveckling av det befintliga miljö målssystemet.

Ledamöterna har gemensamt formulerat att samverkan i Miljömålsrådet ska inspirera och stödja de ingående myndigheterna, samt utgå från myndigheternas verksamheter. Målsättningarna är att Miljömålsrådets arbete ska:

- bidra till att de nationella miljö målen nås,

⁶⁸ http://www.miljomal.se/Global/24_las_mer/rapporter/miljomalsradet/2017/miljomalsradets-atgardslista-2017.pdf

- lyfta och om möjligt bidra till att lösa konflikter mellan olika samhällsmål,
- få fram uppföljningsbara, myndighetsövergripande miljöåtgärder, samt
- utifrån ett helhetsbehov leda till gemensamma åtgärder inom prioriterade områden.

Miljömålsrådet presenterar årligen en lista över gemensamma åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra i samverkan, för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. Åtgärderna tas fram av myndigheterna själva utifrån problem som dessa identifierat i miljömålsarbetet. Därtill beslutar de olika myndigheterna om enskilda åtgärdslistor, med insatser som myndigheten självständigt avser att genomföra.

Rådets åtgärder är indelade i tematiska områden där ”Grön infrastruktur och landskap” och ”Hållbar stadsutveckling” innehåller åtgärder med stark koppling till tätortsnära natur, friluftsliv och kulturvärden.

HANDLINGSPLANER FÖR GRÖN INFRASTRUKTUR

Naturvårdsverket är ansvarig för att samordna arbetet mellan flera myndigheter i framtagandet av länsvisa handlingsplaner för grön infrastruktur. Planerna utgår från olika naturtypers förekomst i landskapet, utan särskild hänsyn till administrativa gränser. Den regionala planeringen, kommunernas översiktsplanering och framtagande av handlingsplaner för grön infrastruktur är inte tidsmässigt samordnad. Den lokala utvecklingen av handlingsplanerna samordnas via länsstyrelserna. Målet är att, från hösten 2018, planerna ska kunna utgöra ett viktigt underlag för planering och prioritering av olika samhällsutvecklingsinsatser. Planerna kan dessutom innehålla åtgärder som syftar till att säkra tillgången och tillgängligheten till tätortsnära natur.

LÄNSSTYRELSESNAS UPPDRAG OM FRILUFTSPOLITIKEN

Länsstyrelserna har sedan 2014 ett regeringsuppdrag om att samordna och leda det regionala arbetet med att förverkliga regeringens friluftslivspolitik.

Inom ramen för uppdraget ska länsstyrelserna ha en god samverkan med friluftslivets aktörer samt stärka arbetet med tätortsnära natur. Länsstyrelsen ska även genomföra insatser för att friluftslivsmålen ska få ökat genomslag inom bl.a. samhällsplanering, utvecklings- och tillväxtarbete samt naturvårdsarbete.

De flesta länsstyrelser har friluftsamordnare som kan arbeta med uppdraget. Många länsstyrelser har genomfört friluftskonferenser, startat nätverk med kommunerna samt tagit fram strategier för arbetet.

GRÖNA JOBB

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att verka för att nya gröna jobb med lägre kvalifikationskrav skapas på lokal och regional nivå, för personer som står långt från arbetsmarknaden. Uppdraget pågår 2017–2020. Naturvårdsverket ser länsstyrelser och kommuner som viktiga aktörer i arbetet med att skapa gröna jobb.

De gröna jobben finansieras genom anställningsstöd från Arbetsförmedlingen och nya anslag som aviserats i budgetpropositionen för 2018, till Naturvårdsverket och andra myndigheter. Jobben kan handla om förvaltning av skyddad natur, upprustning av vandringsleder, bekämpning av invasiva främmande arter samt insatser inom åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper

Från 2018 kommer flera myndigheter att samverka för att få till stånd gröna jobb. Skogsstyrelsen kommer med hjälp av nya anslag, att kunna genomföra gröna jobb åt andra organisationer, till exempel länsstyrelserna som har arbetsuppgifter som annars inte skulle bli genomförda. Naturvårdsverket bidrar genom att stödja erfarenhetsutbyte och fördela medel till länsstyrelserna.

KOMMUNIKATIONSSATSNING EKOSYSTEMTJÄNSTER

Naturvårdsverket genomför på regeringens uppdrag en kommunikationssatsning om värdet av ekosystemtjänster. Inom detta arbete, som avslutas 2018, har mycket resurser lagts på samverkan med kommuner och andra aktörer för att få till stånd en ökad lokal kunskap om ekosystemtjänster och dess betydelse för människors välfärd.⁶⁹

PROGRAM FÖR SKYDD AV VÄRDEFULL NATUR I STORSTADSREGIONERNA

I samband med Naturvårdsskrivelsen 2001 gav regeringen i uppdrag till länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län att ta fram ett program för hur de från friluftslivs- och naturvårdssynpunkt mest värdefulla tätortsnära områdena kan ges varaktigt skydd och förvaltning.⁷⁰ Efter att respektive länsstyrelse hade redovisat sina program fick de i uppdrag att påbörja genomförandet av programmen.

Enligt länsstyrelserna har programmet varit ett bra initiativ och de ansåg i sin senaste redovisning 2015 att programmet bör förlängas. Länsstyrelserna påpekade vidare att det finns utvecklingspotential avseende samverkan länsstyrelserna emellan såväl som mellan länsstyrelserna och kommunerna för att förbättra genomförandet av programmet. Vidare poängterade länsstyrelserna att LONA-bidraget var viktigt i kommunernas arbete med skydd av värdefull tätortsnära natur samt att statlig medfinansiering vid kommunalt områdesskydd var viktigt för att genomförandet av programmet ska kunna fortsätta.

3.5 Goda kommunala exempel

Kommunerna beskrivna nedan har utifrån olika förutsättningar använt befintliga styrmedel för att nå framgång med planering, skydd och förvaltning av tätortsnära natur.

⁶⁹ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Ekosystemtjanster/>

⁷⁰ M2002/2284/Na

ARJEPLOGS KOMMUN – NATUR OCH FRILUFTSLIVSPROGRAM

Kommunen har under 2016 antagit Natur för utveckling - Program för natur och friluftsliv⁷¹. Programmet visar hur kommunen vill arbeta för att natur- och kulturmiljöer ska förvaltas hållbart och utgöra en viktig utvecklingsfaktor. Programmet poängterar vikten av by- och tätortsnära friluftsliv och ska vara ett verktyg för att genomföra konkreta åtgärder. En framgångsfaktor är att man på ett tydligt sätt visar på hur arbetet i form av åtgärder skall leda till målen.

SKELLEFTEÅ KOMMUN - KOMMUNALT NATURRESERVAT MED FULL KOLL PÅ EKOSYSTEMTJÄNSTER

Kommunen har med stöd av LONA-finansiering kartlagt ekosystemtjänster i ett blivande kommunalt stadsnära naturreservat. Projektets syfte var att identifiera och så långt möjligt ekonomiskt värdera de ekosystemtjänster som Vitbergsområdet tillhandahåller samt att bygga upp kunskap och erfarenhet om begreppet ekosystemtjänster. Möjligheter till naturupplevelser och behovet av att området ska rymma många olika aktiviteter har varit styrande för det blivande reservatets föreskrifter och skötselplan. Genom kartläggningen av ekosystemtjänster har kunskapen om begreppet och hur det kan användas inom den fysiska planeringen ökat.

ÖREBRO KOMMUN– EXPANSIV KOMMUN MED MYCKET BOSTADSBYGGANDE OCH MÅNGA KOMMUNALA NATURRESERVAT.

Kommunen har uppmärksammats genom åren för sitt framgångsrika arbete med kommunala naturreservat, restaurering och tillgängliggörande av tätortsnära natur. Tydliga styrdokument för grönstruktur och naturvård har i relevanta delar integrerats i översiktsplanens ställningstaganden om geografiska områden. Kommunen har tydligt integrerat tillgång och tillgänglighet till natur i översiktsplaneringen samt utarbetat verktyg för att kvantifiera tillgång till natur. Ett tydligt mandat för att arbeta med frågorna, ett nära planeringssamarbete med politiken samt ett förvaltningsöverskridande arbetssätt där många kompetenser finns med i både översiktsplane- och detaljplaneprocesser i ett tidigt skede har varit viktiga framgångsfaktorer. Genom att fokusera på sociala frågor som folkhälsa, tillgänglighet, fritid och trivsel har man tydligt visat på hur naturen bidrar till ett attraktivt Örebro och på så sätt fått gehör politiskt⁷².

ÖRNSKÖLDSVIKS KOMMUN – FRILUFTSPLAN OCH BOSTADSNÄRA NATUR

Kommunen har arbetat framgångsrikt med att ta fram en friluftspan med vision, strategier och åtgärdsplaner där man brutit ned de nationella målen till lokal nivå.

⁷¹

http://www.arjeplog.se/download/18_23cc25dc15b0f75d43c56234/1490706217257/Natur%20f%C3%B6r%20utveckling%20-%20Program%20f%C3%B6r%20natur%20och%20.pdf

⁷² Film som berättar om varför och hur Örebro arbetar med tätortsnära natur.

<https://vimeo.com/39092976>

Man har förvaltningsöverskridande arbetsgrupper med tydliga mandat att arbeta med friluftsplanen samt ett friluftsråd med både interna och externa deltagare. Planen baseras bl.a. på kartläggningar av natur samt befolkningens utövande där kommunen frågat både föreningar och boenden om sin användning av naturen. Områden värdefulla för friluftslivet har sedan införlivats i översiktsplanen. Kommunen har flera friluftsjakt kopplat till tätorts- och bostadsnära natur. Kartläggning av natur i närheten av skolor, inrättande av tätortsnära naturreservatet Gullberget, byggande av bostadsnära skogslekplatser, kartläggning av och åtgärder för kvalitativa utemiljöer runt LSS⁷³-boenden samt kunskapshöjande insatser hos personalen om utevistelse för ökad livskvalité för boende är exempel på genomförda projekt. Framgångsfaktorer i arbetet är ett tydligt mandat att arbeta med friluftsliv och tätortsnära natur samt ett förvaltningsöverskridande arbete som tar in friluftsliv i många av kommunens kärnverksamheter.

HUDDINGE KOMMUN - TÄTORTSNÄRA OCH TILLGÄNGLIG NATUR UTGÅR FRÅN REGIONPLANEN

Huddinge kommun har under lång tid arbetat med att skydda och förbättra tillgängligheten till naturen. De har avsatt stora naturområden som naturreservat och gjort många satsningar för olika målgrupper bl.a. för barn och unga genom guidningar. Kommunen har 13 naturreservat och milslånga vandringsleder. Det är många års arbete med naturskydd i samverkan med föreningsliv som givit resultat.

Kommunen har även arbetat med så kallade gröna entréer vid bostadsnära grönområden, en vägvisare ut i bostadsnära natur i syfte att underlätta för människor att komma ut⁷⁴.

En framgångsfaktor har varit användandet av regionens övergripande grönsstrukturplan som kommunerna, länsstyrelsen och landstinget tagit fram tillsammans. I planen framgår vilka grönområden som ska bevaras samtidigt som det ska finnas plats för utveckling av bostäder, arbetsplatser och infrastruktur⁷⁵.

STOCKHOLMS STAD - ERBJUDER STORSTADSBOR TYSTA OMRÅDEN

Stockholms stad har kartlagt tysta områden på sin mark för att erbjuda naturupplevelser till invånare och besökare. Vägledningen guidar till 65 rofyllda platser i elva olika naturområden i Stockholms stad. Guide till tystnaden vill öka intresset för, visa vägen och öka tillgängligheten till områden och platser i stadens närhet som erbjuder en kombination av ljudkvalitet, stillhet och gröna upplevelsevärden⁷⁶.

Projektet har byggt på medverkan av många lokala, regionala och nationella aktörer inom folkhälsa, ljudkvalitet och friluftsliv. Stadens förvaltare av reservat

⁷³ Lagen om stöd och service

⁷⁴ <https://www.huddinge.se/fritid-natur-och-kultur/natur-och-sjoar/hitta-till-bostadsnara-natur/>

⁷⁵ <https://www.huddinge.se/globalassets/organisation-och-styrning/sociala-medier-och-informationskanaler/vart-huddinge/2017/vart-huddinge-3-2017-webb.pdf>

⁷⁶ <http://www.stockholm.se/guidetilltystnaden>

och naturområdena har haft en betydande roll i projektet med sin lokalkunskap. Medverkande i projektet har utvecklat kunskap om kopplingen mellan ljudkvalitet och upplevelsevärden och baserat på detta i viss mån påverkat utformningen av de slutliga vägledningarna.

HELSINGBORGS KOMMUN - FRÅN GRÖNSTRUKTURPROGRAM TILL NYANLÄGGNING AV LANDSKAPSPARK

För att möta framtidens utmaningar har staden tagit fram ett grönstrukturprogram – ett kunskapsunderlag för att kunna beakta och förbättra gröna värden i den fortsatta stadsutvecklingen. Den visar både övergripande gröna värden i dagens Helsingborg och utmaningar knutna till förtätning, klimatförändringar och bevarandet av den biologiska mångfalden. Till programmet har staden tagit fram en handlingsplan vars syfte är att höja grönstrukturens värden och attraktion. I denna finns ett flertal mål och åtgärder om att öka arealen av och kvaliteten i grönstrukturen och tillgängligheten till denna, att stärka naturvärden och biologisk mångfald, samt att grönstrukturen ska bidra till klimatanpassning och ren luft och vatten, dvs. en mångfunktionalitet i grönstrukturen⁷⁷.

En konkret åtgärd för att uppfylla programmets mål är LONA- projektet ”Landskapspark med 1700-talstema vid Lundsgård”. Projektet består av nyanläggning av en landskapspark på åkermark i syfte att utveckla ett grönområde för att försörja östra Helsingborg, ett område där det råder brist på grönområden, med tätortsnära natur- och rekreationsområden. Utvecklingen av landskapsparken innebär en tillökning inom Bruces skogs naturreservat, ett av stadens tre tätortsnära grön- och rekreationsområden.

KRITISKA FRAMGÅNGSFAKTORER FÖR ARBETE MED TÄTORTSNÄRA NATUR

Som framgår av ovanstående exempel kan befintliga verktyg och styrmedel användas framgångsrikt redan idag för att främja en långsiktigt hållbar förvaltning av tätortsnära natur. Dock krävs vissa förutsättningar för att detta ska bli verklighet.

Kommunen tar ledarrollen

Kommunen har en avgörande roll i det lokala arbetet. Kännetecknande för de framgångsrika kommunerna är att man prioriterar naturvård och friluftsliv. Dessa kommuner arbetar långsiktigt, tar ledarskap i utvecklingsarbetet, allokerar tillräckliga resurser och kopplar framgångsrikt de långsiktiga planerna till den löpande förvaltningen.

Bygga insikt om den tätortsnära naturens värde

Att lokala aktörer ser värdet av den tätortsnära naturen och dess ekosystemtjänster är avgörande för en hållbar förvaltning. Bristande insikt i den tätortsnära naturens värden och vad som riskeras genom felaktig exploatering kan leda till målkonflikter mellan olika lokala aktörer.

⁷⁷ https://helsingborg.se/wp-content/uploads/2014/11/handlingsplan_for_gronstrukturen_140616_sbf.pdf

Tydliga styrdokument som integreras i översiktsplanen

Styrdokumentet behöver vara framtagna i breda samverkansprocesser med många olika kompetenser representerade. Bred samverkan kräver extra tid och personella resurser i själva framtagandet men kvaliteten och acceptansen för styrdokumentet blir avsevärt bättre. Friluftsplaner, grönstrukturplaner och naturvårdsplaner är exempel på viktiga styrdokument som beskriver mål, strategier och åtgärdsplaner. För att dessa ska bli förankrade och förverkligade behöver de integreras i översiktsplaneringen så att planerare har tydliga styrsignaler i planarbetet.

Tydliga mandat från ledningen att arbeta med frågorna

Genom att visa effekten och värdet av tätortsnära natur får kommunpolitiken och -ledningen kunskap och förståelse som i sin tur leder till att arbetet förankras i flera olika förvaltningar.

Kunskapsunderlag med bra kvalitet

Genom kartläggningar, både lokalt och regionalt, av ekosystemtjänster, friluftsvärden och naturvärden ökar kunskapen om var och hur dessa värden ska skyddas och förvaltas. Kartläggningarna kan vara fysiska men också i form av enkäter och intervjuer för att se vad människor använder områden till eller skulle vilja göra i de grönområden som finns.

Förvaltningsövergripande arbetssätt

Kommuner som arbetar över förvaltningsgränserna säkerställer att olika aspekter på skydd och förvaltning av tätortsnära natur kommer in i planeringen. Olika förvaltningar sitter ofta på olika kompetenser och genom samverkan kan alla dessa kompetenser tas till vara. Kommunen kan också på ett effektivt sätt samordna sina insatser där flera förvaltningar har samma intresse.

Inkludera och involvera alla kompetenser och intressen tidigt i planeringen

Olika intressen och anspråk på mark behöver redovisas i ett tidigt skede så att avvägningar och ställningstaganden kan göras utifrån ett helhetsperspektiv innan planeringen är för långt gången.

Kommunal och regional planering i samverkan

Gränsöverskridande åtgärder mellan kommuner förstärker natur- och friluftsvärden och förebygger barriärer. Där förvaltningen av den tätortsnära naturen kräver hög grad av mellankommunala samverkan är länsstyrelsernas samordnade roll viktig.

Samverkan med markägare och civilsamhälle

Genom att ta tillvara engagemang och kunskap hos markägare och ideella organisationer skapas positiva samarbeten och fler resurser kan användas i t.ex. genomförandet av åtgärder. Det finns många LONA-exempel som visar på goda resultat när lokalt engagemang tas till vara.

Finansiering – intern och extern

Uppväxling av egna resurser med extern finansiering såsom LONA-bidrag, markåtkomstbidrag, strukturfondspengar, LIFE- och regionala medel ger extra kraft åt utvecklingsarbetet.

”Bygga grönstruktur”

Utveckling av arealers kvaliteter genom att ”bygga grönstruktur” är viktigt. För natur med lägre kvalitativa värden verkar utveckling av mångfunktionella ytor vara en framgångsrik strategi. Marksanering och klimatanpassning är exempel på intressanta åtgärdsområden där det finns förutsättningar för multifunktionell ytanvändning.

Tvärsektoriell näringslivsutveckling

Kommuner som prioriterar en samordnad utveckling av friluftsliv, besöksnäring och naturturism har ofta en väl fungerande naturförvaltning. En väl fungerande tvärsektoriell samverkan skapar god ekonomisk resurshushållning av såväl investerings- som driftsmedel.

4 Behov av vägledning, styrmedel och förstärkt samverkan

4.1 Förslag

4.1.1 Regionala program för skydd av tätortsnära natur

I uppföljningen av friluftslivsmålen 2015 framfördes behovet av att ta fram regionala program för skydd av tätortsnära natur. Hittills har arbetet med skydd av tätortsnära natur haft ett starkt fokus på de tre storstadsområdena. Regeringen gav 2002 länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län i uppdrag att ta fram varsitt program för hur de mest värdefulla tätortsnära områdena för friluftsliv och naturvård kan ges varaktigt skydd och förvaltning.

Sedan uppdraget redovisades har de tre länsstyrelserna arbetat med genomförande av programmen. Ursprungligen skulle arbetet genomföras inom en tioårsperiod till och med 2013, men har successivt förlängts och pågår nu till 2020. Arbetet har varit framgångsrikt och ett stort antal tätortsnära naturreservat har skyddats, både av länsstyrelserna och av kommunerna.

Det finns utöver dessa tre storstadsregioner ett antal stora och medelstora städer/tätorter med stort bebyggelsestryck, stor befolkning som samtidigt fortfarande har en god tillgång till grönstruktur. Det finns en stor potential att på regional och kommunal nivå på ett mer aktivt sätt arbeta med planering för en långsiktigt hållbar grönstruktur.

Naturvårdsverket bedömer att det för dessa stora och medelstora städer/tätorter är långsiktigt viktigt att på ett klokt sätt säkra de viktigaste delarna av den tätortsnära naturen. Eftersom arbetssättet med regionala program för skydd av tätortsnära natur har varit så framgångsrikt i de tre storstadsregionerna kan det vara lämpligt att kopiera arbetssättet för dessa städer/tätorter. Rimligen bör urvalet begränsa sig till större tätbefolkade städer/orter med högt exploateringsstryck. Då de nuvarande programmen i storstadsregionerna förväntas vara genomförda inom några år finns behov av en ny långsiktig planeringshorisont för dessa regioner.

Naturvårdsverkets ställningstagande:

Naturvårdsverket föreslår att länsstyrelserna får i uppdrag att i samverkan med berörda kommuner ta fram regionala program för skydd av tätortsnära natur kring landets medelstora och stora städer. Naturvårdsverket bedömer att uppdraget berör samtliga län. För storstadslänen ingående i det pågående regionala programmet så bör uppdraget vara inriktat på framtagandet av ett fortsatt skyddsprogram som tar vid efter nuvarande programs upphörande.

Tillgängligheten till och inom de skyddsvärda områdena bör vara en viktig aspekt i programmen.

4.1.2 Statistik om tätortsnära natur

Genomgången av geodataunderlaget visar att det finns aspekter på tätortsnära natur som inte går att bedöma på ett bra sätt genom de uppgifter som finns tillgängliga, vare sig i Statistiska centralbyråns statistikdatabas eller genom det särskilda material som tagits fram i detta uppdrag. Dels är inte underlagen tillräckligt kompletta för att kunna ge en bild av nuläget när det gäller tätortsnära natur. Det handlar bland annat om olika kvalitetsaspekter på tätortsnära natur, sett ur ett friluftslivsperspektiv, och om tillgänglighetsaspekter såsom barriärer och sammanbindande strukturer för friluftslivets utövande. Dels är underlagen inte jämförbara över tid, vilket till exempel försvårar analyser av hur urban expansion och förtätning kan påverka tillgång till och kvaliteter i tätortsnära natur.

SCB har i sin återkommande undersökning av levnadsförhållanden (ULF)⁷⁸ försökt fånga upp aspekter som bland annat har bäring på utevistelse och friluftsliv. Undersökningen har dock sina begränsningar när det gäller att koppla ett upplevt läge när det gäller levnadsförhållanden till en faktisk nivå på tillgången till grönområden och tätortsnära natur. Det har föreslagits att på ett bättre sätt koppla samman svaren i undersökningen med de geografiska förutsättningarna genom att samköra med bland annat marktäckedata från Metria AB av samma slag – och med samma begränsningar – som använts i detta uppdrag.

Det pågår ett omfattande arbete med att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur på länsstyrelserna. Arbetet baseras på riktlinjer framtagna av Naturvårdsverket som koordinerar länens arbete i samverkan med nationella myndigheter. Arbetet är inriktat på att skapa underlag för planering och beslutsfattande i olika avseenden och i hela landskapet. Naturvårdsverket kommer att ta fram vägledning för hur tätortsnära natur och friluftsliv kan beaktas i handlingsplanerna exempelvis för att gynna friluftsliv och rekreation.

Ett metodiskt kartläggningsarbete som fokuserar på den tätortsnära naturen och i nödvändig grad samordnas inom länen kan därmed ha en rad syften:

- det kommunala kunskapsunderlaget stärks när det gäller fysisk planering,
- den nationella statistiken blir mer representativ och utförlig med avseende på friluftslivsaspekter kring tätorter i alla delar av landet,
- jord- och skogsbrukets aktörer får tillgång till geografiska underlag som ger stöd för anpassningar av brukandet nära tätorter (som till exempel uttryckts i skogssektorns arbete med målbilder för sociala värden)

⁷⁸ Statistiska centralbyrån. Undersökningar av levnadsförhållanden. På: <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-ulf-silc/>.

- arbetet med grön infrastruktur främjas när det gäller rumsliga analyser kring landskapets friluftslivskvaliteter.

Naturvårdsverkets ställningstagande:

Naturvårdsverket föreslår att Statistiska centralbyrån, i samråd med Naturvårdsverket och Boverket, får i uppdrag att utveckla statistiken över den tätortsnära naturen. Statistiken ska syfta till att beskriva förändringar i tillgång till och kvaliteterna i tätortsnära natur på ett sätt som stöder beslutsfattande för en hållbar förvaltning.

4.2 Planerade utvecklingsåtgärder

Nedan sammanfattas åtgärder som Naturvårdsverket identifierat och som kommer att utföras av berörda myndigheter i samverkan.

4.2.1 Utredning av begreppet hälsa i miljöbalken och plan- och bygglagen

I översiktsplanen finns möjlighet för kommunen att inom ramen för miljöbedömningen av planen ta med tillgång till tätortsnära och bostadsnära natur som en förutsättning för människors hälsa och välbefinnande. Vad gäller detaljplaner ska det göras en behovsbedömning för att avgöra om planen medför betydande miljöpåverkan och i så fall ska miljöbedömas. Redan idag finns det exempel på kommuner som gör tolkningen att om ett rekreations- eller naturområde påverkas negativt av en plan så påverkas också människors hälsa negativt av planen. Kommunen har då tolkat begreppet ”människors hälsa” bredare än flertalet kommuner. Det råder idag osäkerhet om hur begreppet ”människors hälsa” ska tolkas i detta sammanhang. Detta är ett område som behöver utredas närmare.

Begreppet hälsa förekommer också som ett av de statliga intressen som länsstyrelsen bevakar i den kommunala planeringen. Det kommer bl.a. till uttryck i länsstyrelsens granskningsyttrande över kommunens översiktsplan. Idag ingår inte tillgång till natur som en förutsättning för människors hälsa i detta sammanhang. Detta kan vara en fråga att titta närmare på i ett nästa steg.

Naturvårdsverkets ställningstagande:

Naturvårdsverket, Boverket och Folkhälsomyndigheten avser att utreda möjligheterna att utveckla miljöbedömningen av planer och program med avseende på sambandet mellan människors hälsa och tillgång till bostadsnära och tätortsnära natur för friluftsliv- och rekreationsändamål.

4.2.2 Utveckling av kunskapsunderlag - skolnära natur

En viktig del av barnens tillgång till vardagsnära natur är skolgårdarnas kvalitet och tillgången till natur i anslutning till skolor. Utemiljön vid skola och förskola är centrala delar av barns och ungas utemiljö och viktiga för deras lek, lärande och hälsa. Tillgång till natur är en förutsättning för att undervisa i ämnet Idrott och hälsa. Därför är det angeläget att ta fram data om vilka ytor och miljöer barn har tillgång till och hur dessa miljöer förändras över tid. Det finns tydliga tecken på att skolgårdar minskar i storlek till följd av förtätning. Även grönområden och parker i närheten av skolor tas i anspråk för bebyggelse.

SCB kartlägger barns och ungas tillgång till utemiljöer vid skolor på uppdrag av Boverket. Syftet med kartläggningen är att få ett bättre kunskapsunderlag gällande den faktiska situationen och utvecklingen över tid.

Naturvårdsverket ingår i projektets referensgrupp tillsammans med en rad andra myndigheter. Vi ser att det finns möjlighet att utveckla projektet till att kartlägga även natur i närheten av skolor.

Naturvårdsverkets ställningstagande:

Naturvårdsverket avser att verka för att projektet "Nationell kartläggning och uppföljning av barn och ungas tillgång till skolgård" förlängs och utvidgas till att kartlägga natur i närheten av skolor i syfte att kunna följa tillgången till natur för barn.

4.2.3 Kunskapshöjning om friluftsliv i och runt tätorter och dess värden

I urbana friluftslivsfrågor bör Naturvårdsverket öka kunskapen och kompetensen hos olika aktörer, samt bidra till att frågan får ökad uppmärksamhet i debatten kring stadsutvecklingen och i samhällsplaneringen.

Naturvårdsverkets budskapsplattform för friluftslivets värden ligger som grund för kommande kommunikationssatsningar. Denna tar bl.a. upp den tätortsnära naturens viktiga roll för friluftslivets värden. Budskapsplattformen är fri att användas av andra och kan bidra till att fler lyfter argumenten för tätortsnära natur. Genom att regelbundet informera om den tätortsnära naturens värden i olika sammanhang för olika målgrupper ökar vi den gemensamma kunskapen och insikten. Exempel på ytterligare insatser skulle kunna vara att ordna seminarier på temat och medverka på andras arrangemang, som det webbseminarium som genomfördes hösten 2017⁷⁹.

⁷⁹ <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/webbseminarier/planera-for-friluftsliv-i-vardagen/>

Naturvårdsverkets ställningstagande:

Naturvårdsverket avser att fortsätta lyfta fram den tätortsnära naturens olika värden inom befintliga och nya arenor för friluftsliv och stadsutveckling, samt genomföra kunskapshöjande insatser för berörda aktörer.

4.2.4 Tematisk vägledning: "Tätortsnära natur i plan- och bygglagen"

Boverket vägleder om plan- och bygglagen i PBL-kunskapsbanken. Till vägledningen finns ett antal tematiska vägledningar kopplade. Dessa rör "tvärgående" frågor som finns på en rad olika ställen i PBL. Den tematiska vägledningen ger en möjlighet till att både få en bättre överblick och en fördjupning. Idag finns ingen tematisk vägledning som hanterar natur, grönstruktur eller tillgång till områden för rekreation och friluftsliv. Dessa utgör samtliga allmänna intressen enligt PBL. Boverket planerar att ge ut en vägledning om ekosystemtjänster och grönstruktur i den byggda miljön som innehåller sådana tvärgående frågor.

Naturvårdsverkets ställningstagande:

Naturvårdsverket avser att stödja Boverket i det fortsatta arbetet med att utveckla vägledningar avseende hanteringen av frågor som rör natur, friluftsliv och tillgången till tätortsnära natur. Naturvårdsverket ser att en tematisk vägledning avseende tätortsnära natur, inom ramen för Boverkets PBL-kunskapsbanken, skulle kunna bidra till en bättre hantering av tätortsnära natur i fysisk planering.

4.2.5 Kommunikation av goda exempel på kommunal – regional samverkan

KOMMUNORGANISATORISK SAMVERKAN

På kommunal nivå finns behov av stärkt samverkan över förvaltningsgränserna mellan kompetenser inom planering, naturvård, förvaltning av mark, folkhälsa m.fl. Flera kommuner visar att när dessa kompetenser samverkar i ett tidigt skede finns det en möjlighet att säkerställa och samordna flera intressen i planering och förvaltning.

Naturvårdsverkets ställningstagande:

Berörda myndigheter avser att informera om goda kommunala exempel på förvaltningsövergripande samverkan inom planering och förvaltning av tätortsnära natur.

SAMVERKAN KOMMUN, CIVILSAMHÄLLE OCH NÄRINGSLIV

Det tätortsnära landskapet används mer för rekreation och friluftsliv om det är vackert, spännande och intressant och ger många möjligheter. Kvaliteterna ger upplevelsevärden som tillfredsställer människors behov av rofylldhet, naturupplevelse, lek och umgänge. Ett sätt att öka kvaliteterna är också att hämta in synpunkter från medborgare, organisationer, markägare, näringsliv och andra aktörer. Attraktiv natur kan betyda olika saker för olika användargrupper, t.ex. barn, äldre, människor med olika ekonomiska förutsättningar eller etniskt eller kulturell bakgrund. Genom att inkludera dessa grupper i planerings- och förvaltningsprocesser kan deras olika förutsättningar och behov av naturupplevelser lyftas fram och tillgodoses. Sådan samverkan kan t ex ske i natur- eller friluftsråd, enkätundersökningar eller fokusgrupper i utvecklingsprojekt.

Naturvårdsverkets ställningstagande:

Berörda myndigheter avser att informera om goda kommunala och regionala exempel där samhällsplanering för tätortsnära natur och friluftsliv effektivt involverat medborgare, intresseorganisationer, näringsliv och andra viktiga aktörer.

4.2.6 Vägledning kring kommunal friluftsplanning

2012–2015 genomfördes ett projekt om kommunal friluftsplanning med två pilotkommuner. Kommunernas arbete dokumenterades av en forskare⁸⁰. Projektet ska leda till en vägledning om kommunal friluftsplanning baserad på kommunernas erfarenheter samt inspel från ett flertal workshops som genomförts på Tankesmedja för friluftsliv under tre år.

Naturvårdsverkets ställningstagande:

Naturvårdsverket avser att färdigställa vägledningen om kommunal friluftsplanning och kommunicera ut denna i syfte att stötta kommunerna i deras arbete. Metoden för kartläggning av områden värdefulla för friluftsliv kan vara en del i en sådan vägledning.

4.3 Utvecklingsområden

Nedan beskrivs inom uppdraget identifierade viktiga områden för fortsatt utvecklingsarbete.

⁸⁰ Naturvårdsverket, 2015

4.3.1 Utveckling av styrmedel – kopplade till tätortsnära skog

Inga konkreta förslag kopplade till tätortsnära skog ges i denna utredning. Nedan beskrivs de behov av styrmedel vilket kommer att framföras genom Naturvårdsverkets deltagande i Skogsstyrelsens uppdrag om ”Skogens sociala värden”.

PRECISERADE MÅL FÖR FÖRVALTNING AV TÄTORTSNÄRA SKOG

Arbetet med skogens sociala värden har visat att det finns anledning till en fördjupad översyn av mål och styrmedel särskilt kopplade till tätortsnära skog och skogens sociala värden. Bedömningen är att skogens sociala värden i allmänhet och tätortsnära natur/skog i synnerhet kommer att spela en allt viktigare roll för att utveckla ett hållbart samhälle med ökad urbanisering och behov av hälsofrämjande planering. En översyn kan bland annat ta upp hur målen avseende tätortsnära skog i skogs-, miljö-, och friluftspolitiken är utformade, om de är konsistenta sinsemellan samt om och hur nuvarande styrmedel styr mot nuvarande mål.

UTVECKLAD HÄNSYN VID TÄTORTSNÄRA SKOGSBRUK

Naturvårdsverket anser att kompetens och medvetenhet om tätortsnära skog, skogens sociala värden och skog som resurs för lokal och regional utveckling behöver stärkas. Kompetens behöver utvecklas genomgående på myndigheter, kommuner och inom skogsbruket. Skogssektorn bör stärka sin kompetens och erbjuda ett urval av olika skogsbruksmetoder som både kan tillfredsställa markägares önskemål och bidra till att miljökvalitets- och friluftslivsmål uppnås. Skogens sociala värden ingår som en del i sektorsansvaret. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anser att det behöver förtydligas om och hur sektorsansvaret för skogens sociala värden skiljer sig från andra miljövärden. Att sektorsansvaret är otydligt är problematiskt eftersom skogspolitiken bygger på att markägare förväntas ta ett ansvar *utöver* det lagen föreskriver för att de skogspolitiska målsättningarna ska uppnås.

FORSKNING OM TÄTORTSNÄRA SKOG

Skogens sociala värden i allmänhet, och tätortsnära skog i synnerhet, kommer att spela en allt viktigare roll för att utveckla ett hållbart samhälle med ökad urbanisering och behov av hälsofrämjande planering. Tätortsnära skog är i förhållande till sin samhällsroll ett otillräckligt utforskat fält. Utvecklad forskning och statistiskt underlag behövs för att förbättra förutsättningarna för god bebyggd miljö, attraktiv tätortsnära skog, hållbar skötsel av tätortsnära skog, landsbygdsutveckling, företagande och turism (och annat mångbruk). Bedömningen är att det saknas tillräckliga underlag om tätortsnära skog för en väl fungerande uppföljning av miljökvalitets- och friluftslivsmål kopplat till detta område.

KOMPLETTERANDE SKYDDSinSTRUMENT FÖR SKOGENS SOCIALA VÄRDEN

Under uppdragets gång har det från olika håll framförts att de befintliga skyddsformerna naturvårdsavtal och naturreservat inte alltid lämpar sig för att ta hand om rent sociala motiv för bevarande eller särskild skötsel av skogsområden. Lämpligheten kan dels handla om att på ett flexibelt sätt tillämpa dem utifrån rent sociala behov och dels om graden av kostnadseffektivitet i de fall inskränkningarna i brukandet leder till höga ersättningsanspråk. Naturvårdsverket anser att det förvisso finns stora möjligheter att anpassa dessa instrument efter förhållandena i det specifika objektet, men bedömer ändå att det finns ett värde av att titta närmare på om ett skräddarsytt skyddsinstrument för rent sociala värden kan vara ett alternativ.

4.3.2 Stödsystem för bevarande av biodiversitet och främjande av friluftsliv i tätortsnära helåkersbygd

Utvecklade stödformer inom Landsbygdsprogrammet i syfte att bevara biodiversitet i tätortsnära lägen och att skapa möjligheter för ökad tillgänglighet i helåkersbygd, skulle kunna förbättra situationen på vissa håll.

För att förbättra förutsättningarna för friluftslivet i tätortsnära lägen kan en utveckling av stödformerna vara en väg att gå. Så kallade ”beträdor”⁸¹ skulle t.ex. kunna vara ett effektivt sätt att skapa tillgänglighet. Jordbruksverket har sedan tidigare analyserat möjligheten att ha en miljöersättning kopplad till ”beträdor”, med särskilt syfte att stärka rekreationsvärden i helåkersbygd.⁸²

⁸¹ <https://staffanstorp.se/fritid-och-upplevelser/natur-kultur-och-sevart/betrador/>

⁸² Se Jordbruksverket 2016, Förslag på miljöåtgärder inom ramen för landsbygdsprogrammet, s. 18

4.4 Samverkan

En väl fungerande samverkan på nationell, regional och lokal nivå är en mycket viktig del i arbetet med tätortsnära natur.

I samordningen av länsstyrelsens uppdrag om friluftspolitiken kommer Naturvårdsverket följa upp resultatet och effekten av länsstyrelsens arbete. Eftersom en del i uppdraget fokuserar på tätortsnära natur och samhällsplanering är det relevant att Naturvårdsverket på olika sätt stöttar länsstyrelsen i detta arbete. Bl.a. arrangeras nätverksträffar med olika teman och i september 2018 kommer temat att vara just planeringsfrågor.

På den regionala och lokala nivån jobbar Naturvårdsverket kontinuerligt med att stödja länsstyrelser och kommuner genom att arrangera kurser och konferenser om bl.a. bidrag, skydd och förvaltning av natur, kommunal friluftspanering och kartläggning av områden värdefulla för friluftsliv, rekreation och turism. För ökad utväxling är Naturvårdsverkets ambition att söka samverkan med andra myndigheter och aktörer i dessa kommunikationsinsatser.

Miljömålsrådet, *"Tankesmedja för friluftsliv"*, *"Plattformsdagar för hållbara städer"*, *"Mötesplats skyddad natur"* är några viktiga arenor för nationell myndighetssamverkan där tätortsnära natur och friluftsliv är ett återkommande tema.

Det finns flera exempel på väl fungerande myndighetssamverkan i nationella utvecklingsprojekt bl.a. "Handlingsplaner för grön infrastruktur".

Som framgår i utredningen finns det behov av att berörda nationella myndigheter i samarbete med länsstyrelserna vidareutvecklar det regionala samverkandet. Bedömningen är att de regionala och lokala samverkansformerna kan komma att se olika ut baserat på olika förutsättningar.

5 Status kartläggningsmetod

Naturvårdsverket fick 2016 i uppdrag att ta fram en metod som kan användas för att kartlägga naturområden som har stor betydelse för friluftsliv, rekreation och turism på lokal och regional nivå. I uppdraget 2017 ska Naturvårdsverket redogöra för hur arbetet med metoden har utvecklats.

Under 2017 har Naturvårdsverket utformat en vägledning till metoden kartläggning av naturområden för friluftsliv. En pilotstudie för att tillämpa och utvärdera metoden och vägledningen har påbörjats. Arjeplogs, Skellefteå, Smedjebackens, Finnsångs och Gotlands kommun deltar i studien. Pilotstudien kommer att genomföras under ett år med start september 2017 och ett avslutande seminarium året därpå.

Genom kartläggning får kommunerna ett kunskapsunderlag för arealplanering på kommunal och regional nivå. En effekt som man hoppas uppnå är att värderingar av kommunernas friluftsområden kan göras på ett likartat sätt. Detta är en viktig förutsättning för att den ska kunna användas för att läggas samman till regional och efterhand nationell information. Det bidrar också till transparens och efterprovbarhet. Det slutliga resultatet av hur underlagen sedan kan föras in i databaser med tillhörande karta och kan användas som kunskapsunderlag för andra processer, som exempelvis planering, tillståndsprövning, utveckling och förvaltning av friluftsliv, är en viktig uppföljningspunkt att ta med i fortsatt arbete.

En vägledning har utformats för att metoden ska bli enkel att tillämpa. Kommuner kan välja att göra ett mer eller mindre omfattande kartläggningsarbete beroende på vilka resurser man har att tillgå och ändå erhålla ett relevant resultat. Målgruppen för vägledningen är planhandläggare och samordnare inom samhällsplanering, natur- och kulturvård, folkhälsa, friluftsliv och regional utveckling på kommunal och regional nivå. Ideella föreningar, friluftsorganisationer och markägare kan utgöra en sekundär målgrupp.

I pilotstudien ingår att tillämpa och utvärdera metoden. Viktiga utgångspunkter är att arbetet med kartläggningen är politiskt förankrat i respektive kommun, att en arbetsgrupp etableras, att man så långt möjligt utgår från befintliga underlag och att varje moment introduceras via webinarier och utvärderas utifrån givna frågeställningar.

Bilaga 1. Tabeller över tätortsnära natur per län och tätortsstorlek

A. Tätorter i Sverige

Tabell 1. Tätorter och tätortsbefolkning i Sverige år 2010, storleksklasser

Storleksklass	antal tätorter	tätortsbefolkning	andel av totalen
>100 000 invånare	7	2 665 420	33 %
10 000–100 000 invånare	112	2 949 004	37 %
1 000–10 000 invånare	607	1 861 769	23 %
<1 000 invånare	1 239	570 227	7 %
Totalsumma	1 965	8 046 420	100 %

Tabell 2. Antal tätorter i olika storleksklasser, per län år 2010

Län	>100 000 inv	10 000–100 000 inv	1 000–10 000 inv	<1 000 inv
Blekinge Län		3	13	31
Dalarnas Län		5	23	78
Gotlands Län		1	4	12
Gävleborgs Län		5	24	59
Hallands Län		6	29	64
Jämtlands Län		1	11	42
Jönköpings Län		6	30	48
Kalmar Län		4	23	64
Kronoberg Län		2	19	31
Norrbottnens Län		4	23	62
Skåne Län	1	16	93	140
Stockholms Län	1	15	36	83
Södermanlands Län		5	20	42
Uppsala Län	1	2	27	39
Värmlands Län		4	24	38
Västerbottens Län		2	28	41
Västernorrlands Län		4	20	52
Västmanlands Län	1	5	16	18
Västra Götalands Län	1	16	97	197
Örebro Län	1	2	21	36
Östergötlands Län	1	4	26	62
Totalsumma	7	112	607	1 239

B. Tillgång till tätortsnära natur

Tabell 3. Andelen av marken inom och runt tätorter som bedöms ha högre friluftslivskvaliteter, länsvisa värden för år 2010

Län	Inom tätort	0–500 m från tätort	500–1 000 m från tätort	1 000–2 000 m från tätort
Blekinge Län	36 %	74 %	76 %	78 %
Dalarnas Län	42 %	78 %	81 %	82 %
Gotlands Län	36 %	66 %	68 %	72 %
Gävleborgs Län	37 %	75 %	80 %	82 %
Hallands Län	32 %	60 %	63 %	66 %
Jämtlands Län	36 %	75 %	81 %	85 %
Jönköpings Län	36 %	76 %	78 %	81 %
Kalmar Län	35 %	75 %	77 %	77 %
Kronoberg Län	41 %	79 %	80 %	81 %
Norrbottnens Län	33 %	75 %	80 %	82 %
Skåne Län	29 %	56 %	57 %	58 %
Stockholms Län	35 %	79 %	77 %	77 %
Södermanlands Län	35 %	69 %	70 %	74 %
Uppsala Län	36 %	70 %	73 %	75 %
Värmlands Län	42 %	79 %	80 %	82 %
Västerbottens Län	38 %	80 %	82 %	86 %
Västernorrlands Län	42 %	78 %	80 %	81 %
Västmanlands Län	37 %	70 %	72 %	73 %
Västra Götalands Län	35 %	70 %	72 %	75 %
Örebro Län	43 %	71 %	73 %	75 %
Östergötlands Län	34 %	66 %	67 %	70 %
Totalsumma	36 %	71 %	73 %	74 %

Tabell 4. Areal kvalitetsmark per invånare i och kring tätorter i olika län, genomsnittliga arealer per capita, år 2010.

Län	Inom tätort	0–500 m från tätort	500–1 000 m från tätort	1 000–2 000 m från tätort
Blekinge Län	0,06	0,56	0,74	2,30
Dalarnas Län	0,12	0,74	0,91	2,52
Gotlands Län	0,10	0,61	0,79	2,40
Gävleborgs Län	0,09	0,64	0,87	2,51
Hallands Län	0,05	0,34	0,49	1,52
Jämtlands Län	0,09	0,65	0,92	2,80

Jönköpings Län	0,06	0,47	0,71	2,16
Kalmar Län	0,07	0,58	0,79	2,31
Kronoberg Län	0,07	0,51	0,70	2,15
Norrbottnens Län	0,08	0,63	0,92	2,72
Skåne Län	0,03	0,29	0,41	1,26
Stockholms Län	0,05	0,38	0,53	1,59
Södermanlands Län	0,05	0,39	0,54	1,75
Uppsala Län	0,05	0,43	0,63	1,92
Värmlands Län	0,10	0,58	0,80	2,34
Västerbottens Län	0,07	0,60	0,82	2,57
Västernorrlands Län	0,09	0,63	0,85	2,42
Västmanlands Län	0,06	0,38	0,51	1,52
Västra Götalands Län	0,05	0,40	0,58	1,76
Örebro Län	0,10	0,49	0,63	1,82
Östergötlands Län	0,05	0,41	0,60	1,91
Totalsumma	0,06	0,47	0,64	1,91

Tabell 5. Areal kvalitetsmark per invånare i och kring tätorter av olika storlek, genomsnittliga arealer per capita, år 2010.

Storleksklass	Inom tätort	0–500 m från tätort	500–1 000 m från tätort	1 000–2 000 m från tätort
>100 000 invånare	0,01	0,01	0,01	0,01
10 000–100 000 invånare	0,02	0,05	0,05	0,11
1 000–10 000 invånare	0,04	0,19	0,22	0,60
<1 000 invånare	0,08	0,66	0,93	2,82
Totalsumma	0,06	0,47	0,64	1,91

Tabell 6. Andelen överlappande mark i buffertzoner runt tätorter i olika län, år 2010.

Län	0–500 m från tätort	500–1 000 m från tätort	1 000–2 000 m från tätort
Blekinge Län	1 %	9 %	22 %
Dalarnas Län	2 %	9 %	20 %
Gotlands Län	2 %	9 %	14 %
Gävleborgs Län	4 %	14 %	25 %
Hallands Län	4 %	17 %	35 %
Jämtlands Län	3 %	8 %	14 %
Jönköpings Län	0 %	2 %	8 %
Kalmar Län	1 %	7 %	14 %
Kronoberg Län	1 %	3 %	6 %

Norrbottens Län	2 %	8 %	16 %
Skåne Län	3 %	13 %	32 %
Stockholms Län	8 %	29 %	47 %
Södermanlands Län	3 %	11 %	18 %
Uppsala Län	2 %	9 %	15 %
Värmlands Län	1 %	5 %	14 %
Västerbottens Län	2 %	9 %	16 %
Västernorrlands Län	6 %	21 %	31 %
Västmanlands Län	0 %	4 %	11 %
Västra Götalands Län	4 %	14 %	27 %
Örebro Län	1 %	5 %	13 %
Östergötlands Län	3 %	11 %	21 %
Totalsumma	3 %	12 %	23 %

C. Formellt skydd m.m.

Tabell 7. Andelen av tätortsbefolkningen med tillgång till formellt skyddad natur, fågelskyddsområden och skogliga värdekärnor inom tätorten eller buffertzoner (kumulativa värden).

Län	Inom tätort	tätort + 500 m	tätort + 1 000 m	tätort + 2 000 m
Blekinge Län	91 %	95 %	99 %	100 %
Dalarnas Län	77 %	92 %	98 %	100 %
Gotlands Län	86 %	94 %	98 %	100 %
Gävleborgs Län	64 %	94 %	97 %	99 %
Hallands Län	72 %	92 %	95 %	99 %
Jämtlands Län	62 %	78 %	84 %	93 %
Jönköpings Län	75 %	92 %	97 %	99 %
Kalmar Län	81 %	94 %	97 %	99 %
Kronoberg Län	79 %	89 %	93 %	98 %
Norrbottnens Län	59 %	71 %	76 %	81 %
Skåne Län	80 %	86 %	90 %	94 %
Stockholms Län	96 %	99 %	100 %	100 %
Södermanlands Län	85 %	94 %	96 %	97 %
Uppsala Län	71 %	91 %	95 %	98 %
Värmlands Län	85 %	96 %	97 %	98 %
Västerbottens Län	54 %	82 %	88 %	92 %
Västernorrlands Län	58 %	82 %	87 %	94 %
Västmanlands Län	32 %	95 %	97 %	98 %
Västra Götalands Län	87 %	94 %	97 %	98 %
Örebro Län	88 %	97 %	98 %	99 %
Östergötlands Län	88 %	94 %	97 %	98 %
Totalsumma	82 %	93 %	95 %	97 %

Tabell 8. Skyddad natur och värdefulla skogar som andel av totalarealen, fördelning efter storleksklasser, 2010.

Storleksklass	Inom tätort	0–500 m från tätort	500–1 000 m från tätort	1 000–2 000 m från tätort
>100 000 invånare	6 %	33 %	71 %	59 %
10 000–100 000 invånare	1 %	10 %	21 %	18 %
1 000–10 000 invånare	1 %	5 %	11 %	10 %
<1 000 invånare	1 %	4 %	8 %	8 %
Totalsumma	2 %	7 %	12 %	11 %

Tabell 9. Fasta fornlämningar, naturminnen och badplatser i och runt Sveriges tätorter, kumulativa värden.

Objekt	Inom tätort	tätort + 500 m	tätort + 1 000 m	tätort + 2 000 m
Fast fornlämning	8 056	21 791	35 737	64 529
Naturminne	24	59	76	119
Badplats	173	1 052	1 359	1 829

D. Markägare

Tabell 10. Offentligt ägd andel av kvalitetsareal inom tätorter och olika buffertzoner, uppgifter per län.

Län	Inom tätort	0–500 m från tätort	500–1 000 m från tätort	1 000–2 000 m från tätort
Blekinge Län	49 %	35 %	20 %	13 %
Dalarnas Län	35 %	20 %	12 %	10 %
Gotlands Län	42 %	28 %	19 %	11 %
Gävleborgs Län	44 %	26 %	16 %	14 %
Hallands Län	46 %	23 %	12 %	8 %
Jämtlands Län	43 %	23 %	12 %	10 %
Jönköpings Län	65 %	43 %	21 %	14 %
Kalmar Län	55 %	35 %	19 %	13 %
Kronoberg Län	56 %	41 %	24 %	17 %
Norrbottnens Län	55 %	36 %	29 %	25 %
Skåne Län	57 %	31 %	17 %	11 %
Stockholms Län	64 %	43 %	34 %	28 %
Södermanlands Län	57 %	43 %	29 %	19 %
Uppsala Län	58 %	30 %	17 %	12 %
Värmlands Län	54 %	29 %	17 %	12 %
Västerbottens Län	55 %	39 %	28 %	20 %
Västernorrlands Län	46 %	29 %	21 %	14 %
Västmanlands Län	60 %	43 %	36 %	27 %
Västra Götalands Län	59 %	39 %	24 %	17 %
Örebro Län	52 %	44 %	32 %	24 %
Östergötlands Län	63 %	39 %	21 %	15 %
Totalsumma	55 %	35 %	22 %	16 %

Tabell 11. Offentligt ägd andel av kvalitetsareal inom tätorter och olika buffertzoner, uppgifter per storleksklass på tätort

Storleksklass	Inom tätort	0–500 m från tätort	500–1 000 m från tätort	1 000–2 000 m från tätort
>100 000 invånare	75 %	69 %	58 %	46 %
10 000–100 000 invånare	66 %	57 %	40 %	29 %
1 000–10 000 invånare	52 %	34 %	21 %	17 %
<1 000 invånare	29 %	17 %	13 %	12 %
Totalsumma	55 %	32 %	20 %	16 %

Tabell 12. Kommuner och tätorter med mindre än 10 % kommunägd kvalitetsareal inom och runt tätorter

<10 % kommunägd	Inom tätort	0–500 m från tätort	500–1 000 m från tätort	1 000–2 000 m från tätort
Antal tätorter	600	945	1 442	1 563
Andel av tätortsbefolkningen	5 %	7 %	20 %	29 %
Antal kommuner	1	28	165	231
Andel av tätortsbefolkningen	0 %	3 %	27 %	43 %

Bilaga 2. Synpunkter lämnade vid dialogmöten

Samhällsplanering

”När det gäller vägledning och stöd för att i högre grad beakta friluftslivets värden i samhällsplaneringen så finns mycket framme och/eller är på gång genom det arbete som pågår inom friluftslivsnätverket samt Naturvårdsverkets uppdrag kring ekosystemtjänster och grön infrastruktur. En bättre kommunikationssamordning kring detta skulle vara önskvärt.”

”Det går att komma väldigt långt med genomtänkt planering, men de ”gröna” frågorna måste komma in tidigare, kvalitativa mått, indikatorer och statistik är viktiga och åtgärder för detta bör tas fram.”

”Regeringens 10 friluftspolitiska mål bör via Naturvårdsverket och länsstyrelserna bli tydligare kommunicerat. Kommunerna skulle kunna få i ”uppdrag” att arbeta med dessa mål vilket då kommer ge större förutsättningar för att dessa mål kommer med i de kommunala programmen och planeringen.”

”För att stärka och förtydliga kopplingen mellan folkhälsa och friluftsliv så finns det tidigare arbete som man bör kunna bygga vidare på från det projekt som hette ”Frisk i naturen”.”

”Den regionala planeringen som plattform för att samordna, inspirera och vara en arena för diskussion är bra. Vore även bra om regioner/länsstyrelser ser de större sambanden och pekar på viktiga friluftslivsområden som rör sig över kommungränserna. De bör även samordna satsningar för friluftsliv i de områden som är viktigast på regional nivå. Genom att både regionen och flera kommuner samordnat satsar i samma område kan man lyfta det så mycket mer än om alla bara gör egna små satsningar här och där.”

”Det kanske finns möjlighet att få in en bredare tolkning av påverkan på rekreation/friluftsliv inom detaljplaneringen. Med bredare menas att begreppet ”påverkan på människors hälsa och på befolkning” innebär att om ett rekreationsområde påverkas negativt så påverkas människors hälsa. Den generella tolkningen idag är att människors hälsa handlar om t.ex. buller och vibrationer.”

”Det bör göras mer för att få fram bättre regionala planeringsunderlag och stärka upp arbetet med regional samordning när det gäller friluftsliv och rekreation inom och mellan kommuner.”

”Det finns en risk att de som arbetar med naturvård och friluftslivsfrågor inom de kommunala förvaltningarna kommer in i den fysiska planeringsprocessen alldeles för sent vilket begränsar möjligheterna att påverka.”

”Samhällsplanerare kan uppleva intressekonflikter och perspektivträngsel och bör få ökat stöd från den nationella nivån för ökat hänsynstagande till friluftslivsmålen. Genom att myndigheter tillsammans går före för att ”gifta ihop” hållbarhetsfrågorna och samtidigt visar på samhällsekonomiska vinster då sociala

och ekologiska hållbarheten får lika värde eller mer före ekonomisk hållbarhet. Detta skulle vara mycket värdefullt för arbetet på den kommunala nivån.”

”Bland kommer ”rätt” kompetens in sent i processen. Det finns exempel på kommuner där ”naturvården” sitter på exploateringsavdelningen vilket visat sig vara en stor fördel i detta avseende. Detta sätt att organisera sig kanske kan vara av intresse även för andra kommuner.”

”Markägare och arrendatorer av kommunal jordbruksmark kommer in i planprocessen väldigt sent, vilket skapar stor frustration. Det borde finnas ett krav på att kontakter tas med markägare/arrendatorer i ett tidigt skede i varje planprocess.”

”Bättre verktyg behöver utvecklas för att kunna ställa tydliga krav på kompensationsåtgärder för byggherrar och exploatörer. I dagsläget finns möjlighet i DP att ange krav om lov för trädfällning.”

”Att använda sig av fördjupade översiktsplaner som samtidigt är styrande kunde utredas som ett sätt för en bättre naturvård och för att nå målen för friluftsliv och rekreation (utredningen om en utvecklad översiktsplanering (dir 2017:6) tittar på detta).”

”Ett hårdare tryck på att ÖP:s miljöbedömning ska innehålla friluftsliv är angelägen. Länsstyrelserna har en mycket viktig roll här men om lagändring måste till (i miljöbalken) bör det i första hand handla om ekosystemtjänster.”

Finansiella styrmedel generellt och Lokala naturvårdssatsningen LONA

”En mer flexibel bedömning av LONA-ansökningar behöver utvecklas. Det är inte alltid det går att kvantifiera en insats till ett exakt måttal t.ex. informations- och dialog (workshops) insatser av olika slag men som har stor betydelse för friluftslivet och naturvården.”

”Utvidga LONA så att man kan få delfinansiering för kostnader för att underhålla/rusta friluftsanläggningar som förfallit.”

”För att uppmuntra mer samordning mellan kommuner (som ofta delar samma landskap), så kanske en variant skulle vara att justera i förordningen eller vägledningen.”

”I Norge har styrmedel använts för att få kommuner att genomföra kartläggning. Exempelvis har kartläggning varit ett krav för att få anlägga skoterleder. En sådan styrmedelsanvändning skulle kunna utredas.”

Samverkan

”Samverkan mellan myndigheter måste förbättras när det gäller kommunal vägledning och konkret rådgivning kopplat till frågor kring tätortsnära natur.”

”En effektiv stat-kommunsamverkan är mycket viktig. Kommunerna har planmonopolet och staten kan därför mest jobba med mjuka medel vilket gör att statliga myndigheter måste tänka på detta som en realitet.”

”Rådgivning måste mer ner och ut i organisationerna. Alla berörda parter måste få tydligare uppdrag att samarbeta regionalt (nu är det bara friluftssamordnaren som har det.)”

”En samsyn mellan myndigheterna kring tätortsnära natur måste till då dess funktion och betydelse lyfts fram inom många politikområden.”

”Dra lärdom av tidigare framgångsrik mellankommunal samverkan, "Stockholms gröna kilar" är ett sådant exempel.”

”Länsstyrelsernas roll för en effektiv regional samverkan är jätte viktig.”

”Alla naturtyper i den tätortsnära naturen måste samordnas såväl ”gröna” som ”blåa” vilket kräver en mycket bred myndighetssamverkan och genomtänkt samordning på den lokala nivån.”

”Ett finansiellt styrmedel för att stimulera mellankommunal planering borde utredas.”

”Strategi för bättre regional samverkan med markägare behöver utvecklas, t.ex. ägs hälften av all tätortsnära skog av privata markägare.”

”Befolkningsmässigt mindre kommuner som samtidigt kan ha stora markarealer med värden för friluftsliv och rekreation kan ha ett större behov av hjälp och stöd. En specifik strategi för dessa kommuner kan behöva utredas.”

Kartläggning - inventering

”När man tittar på styrmedel, är ”ren och skär inventering” av tätortsnära natur och dess användning - oerhört viktigt. I dagsläget har ingen myndighet "ledartrojan" i denna fråga. Länsstyrelserna har fått en alltmer accentuerad roll kring samverkan mellan och med kommuner och deras roll är avgörande för om man skall lyckas med statens samtliga utvecklingsambitioner i en delgeografi.”

Andra större samhällsutmaningar som kan bidra i sammanhanget

”Klimatanpassning är ett utvecklingsområde som skulle kunna bidra med kvalitativa värden för friluftsliv och rekreation. I Köpenhamn har man framgångsrikt jobbat med dessa frågor. När det gäller klimatanpassning är det viktigt att tänka sektorsövergripande, exempelvis kan markanvändning vara en del av arbetet (översvämningsområden).”

” ”Schysst sommar och vinter” är exempel på en kampanj som jobbar med integration - folkhälsa där sammankopplingen med utvecklingen för friluftsliv och rekreation bör kunna stärkas.”

”Naturvårdsverkets uppdrag kring gröna jobb och skötselåtgärder skulle kunna ge synergieffekter genom att t.ex. prioritera åtgärder i tätortsnära naturområden.”

”Som ett sätt att stärka resiliens och värna självförsörjningsgrad så kan bördig mark ”räddas” från exploatering och i stället användas för friluftsliv- och rekreation där marken i ett krisläge kan ställas om till lantbruk.”

”Man måste se integration som en drivkraft där naturen blir en viktig mötesplats för integration. Man måste arbeta mer sektorsövergripande och inte enbart utifrån

det klassiska naturvårdsperspektivet med fokus på skydd-reservatsbildning, utan de "andra sektorerna" måste inkluderas såsom näringslivets gröna näringar, turism- och besöksnäring.”

Naturturism

”Naturvårdsverket och/eller Skogsstyrelsen borde få i uppdrag att ta fram förslag på hur stöd och subventioner till skogsnäringens olika aktörer (markägare, entreprenörer m.fl.) kan utvecklas som bidrar till bättre förutsättningar för naturturism (ex skapa goda förutsättningar för mångbruk).”

Naturvård

”Naturvårdsavtal, kan vara värt att utreda hur de skulle kunna utvecklas för att säkra en tätortsnära natur med bra kvaliteter för friluftsliv och rekreation.”

Jord- och skogsbruk

”Jordbruksstöden skulle kunna riktas mot tätortsnära natur för att förbättra samhällsekonomisk lönsamhet.”

”Skogsvårdslagen måste utvecklas så den tar hänsyn till upplevelsevärden och friluftsliv.”