Tillväxt- och regionplaneförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-05-09

TRN 2018-0031

Handläggare:
Karin Willis

Tillväxt- och regionplane-
nämnden

Remiss om Förslag till Grön infrastruktur - Regional handlingsplan för Stockholms län

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över remiss om förslag till Grön infrastruktur - Regional handlingsplan för Stockholms län. Landstinget yttrar sig över remissen i egenskap av regionplaneorgan för Stockholms län. Yttrandet utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv. Landstinget ska yttra sig till Länsstyrelsen i Stockholm senast den 24 maj 2018.

Handlingsplanen avser att vara ett kunskapsunderlag att ta stöd i för att mark ska planeras och hanteras på ett sätt som gynnar den gröna infrastrukturen, ekosystemtjänster och klimatanpassning.

Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande, 2018-05-09
Förslag till yttrande, 2018-05-09
Förslaget till Grön infrastruktur - Regional handlingsplan för Stockholms län, och information om remissen finns på www.lansstyrelsen.se/stockholm.

Förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden föreslås besluta

att yttra sig över förslag till Grön infrastruktur - Regional handlingsplan för Stockholms län, enligt förvaltningens bifogade förslag till yttrande.

att yttrandet överlämnas till Länsstyrelsen Stockholm.

att paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Förvaltningen ser förslaget till Grön infrastruktur - Regional handlingsplan för Stockholms län som ett angeläget och viktigt kunskapsunderlag för regionplaneringen och för kommunerna i sitt arbete med att genomföra den regionala utvecklingsplanen, RUFS 2050.

För att det ska bli ett användbart planeringsunderlag behöver handlingsplanen struktureras om och omarbetas i delar. Materialet behöver tydligare utgå från regionens speciella förutsättningar och utmaningar. Det behövs även ett klargörande av hur planen ska implementeras i kommunernas planering och vilka konsekvenser förslagen kan medföra för regionens utveckling och bebyggelseplanering. Förvaltningen konstaterar att det är angeläget att den här typen av underlag tydligare kopplas till samhällsplanering, vilket borde ha utgjort en utgångspunkt i riktlinjerna.

Bakgrund

Arbetet med att ta fram en handlingsplan för grön infrastruktur bygger på ett regeringsuppdrag som länsstyrelserna fick 2015. Arbetet med handlingsplanerna har skett enligt riktlinjer från Naturvårdsverket, och de ska rapporteras till regeringen i oktober 2018. Handlingsplanen har tagits fram av Länsstyrelsen, i samråd med Skogsstyrelsen och i nära samverkan med Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, TRF. Ett omfattande förankringsarbete har gjorts med berörda aktörer i syfte att nå en ökad förståelse och etablera en långsiktig landskapssamverkan.

Handlingsplanen består av tre delar:

- En övergripande inledning (A), som förklarar målsättning, bakgrund, koppling till olika åtaganden etc.
- En nulägesbeskrivning (B), som bl a redovisar fysiska förutsättningar, markanvändning och påverkansfaktorer.
- En åtgärdsdel (C), med insatsområden och åtgärder, för vilka en eller flera ansvariga aktörer pekats ut.

Det anges att handlingsplanen ska kunna bli ett av verktygen för att genomföra RUFS2050, för att nå de i länet prioriterade miljömålen och bidra till nationella åtaganden så som genomförandet av EU:s naturvårdsdirektiv.

Handlingsplanen refererar till att det regionala utvecklingsarbetet för grönstrukturen och att dess hantering i de regionala utvecklingsplanerna har lagt en viktig grund för ett fördjupat arbete med grön infrastruktur. De gröna kilar som pekats ut i regionplaneringen och som sträcker sig in mot

Stockholms stads centrala delar utgör en stomme i länets tätortsnära gröna infrastruktur.

Grön infrastruktur skiljer sig något från begreppet regional grönstruktur, som används i länets regionplanering och i RUFS. Den regionala grönstrukturen omfattar såväl rekreations- och kulturmiljövärden som naturvärden, medan grön infrastruktur främst fokuserar på värden för biologisk mångfald i funktionella nätverk, såväl inom som utanför den regionala grönstrukturen som finns i RUFS. Grön infrastruktur kompletterar således den regionala grönstrukturen, såväl geografiskt som funktionellt eftersom den primärt fokuserar på de ekologiska värdena.

Handlingsplanen är ett kunskapsunderlag att ta stöd i, för att mark ska planeras och hanteras på ett sätt som gynnar den gröna infrastrukturen, ekosystemtjänster och klimatanpassning. Det här innebär flera utmaningar, och handlingsplanen refererar till två av utmaningarna i RUFS där grön infrastruktur anses vara en nyckelfaktor för att klara dessa.

Handlingsplanen beskriver att den regionala utvecklingsplanen, RUFS, är en viktig grund för arbetet med att utveckla och bevara grön infrastruktur. Som ett komplement till de förhållningssätt som beskrivs i RUFS, har länsstyrelsen i underlaget utvecklat ett antal kompletterande förhållningssätt med särskilt fokus på spridningsmöjligheter.

Överväganden
Förvaltningen är positiv till att förslaget till Grön infrastruktur - Regional handlingsplan för Stockholms län har tagits fram. Den här typen av kunskapsunderlag är viktiga för vår region, där det är stor konkurrens om marken, inte minst för att bygga bostäder. Det är dock viktigt att kunskapsunderlagen bidrar till att underlätta denna avvägning.

Då uppdraget är stort och brett, är följaktligen handlingsplanen mycket omfattande. Eftersom ställningstagandena är vaga framstår planen främst som ett kunskapsunderlag, vilket är värdefullt i sig. Dock behövs ett klargörande av *hur planen ska omsättas*, i synnerhet inom planering, främst inom kommunal verksamhet.

Det är positivt att handlingsplanen i så stor utsträckning refererar till RUFS, där den regionala grönstrukturen beskrivs som en grund för arbetet och att det hänvisas till de utmaningar som beskrivs i RUFS. Särskilt intressant är att planen anger att grön infrastruktur anses vara en nyckelfaktor för att klara utmaningen ”Att möjliggöra befolkningstillväxt och samtidigt förbättra regionens miljö och invånarnas hälsa”. Resonemanget om detta

behöver dock utvecklas och tydligare *kopplas till samhällsplaneringen*. Förvaltningen ser att kopplingen till planering tydligare borde ha framgått av riktlinjerna. Det är angeläget att det även på nationell nivå, och på fler myndigheter än Boverket, finns en förståelse för vikten av att koppla kunskapsunderlag till den faktiska samhällsplaneringen.

I handlingsplanen klargörs hur underlaget ska komplettera RUFS, genom att fokus här är på att peka ut värden för biologisk mångfald i funktionella nätverk och spridningssamband. Fokus är således på att detta är ett kunskapsunderlag för den ekologiska funktionen av grönstrukturen. Det anges vidare att handlingsplanen ska fungera som ett underlag för att *stärka de rumsliga sambanden* i landskapet. För att det ska låta sig göras behövs det en tydligare koppling till fysisk planering.

I underlaget presenteras nya stråk av värdeområden och känsliga samband vilka kan leda till risk för målkonflikter gentemot befintlig bebyggelsestruktur och framtida bebyggelseutveckling. Förvaltningen anser att planen behöver kompletteras med klargörande av hur dessa ska hanteras och hur *avvägningar* ska göras. Här är önskvärt att utveckla vilka *konsekvenser* underlaget, inklusive de kompletterande förhållningssätten, kan få för länets bebyggelseutveckling och för kommunernas planering.

I handlingsplanen används ofta begrepp som bevara och värna. Det vore en styrka om planen utformas mer utvecklingsinriktad med tanke på regionens befolkningsökning och de utmaningar som detta medför i form av bebyggelseutveckling, förändrad markanvändning och resursutnyttjanden att ta ställning till. Genom att använda ord som *förstärka* och/eller *utveckla* den gröna infrastrukturen *integrerat* med bebyggelseutvecklingen och i större stadsutvecklingsområden, kan större fokus läggas på synergieffekter än på målkonflikter.

Det är mycket positivt med det omfattande förankringsarbetet som har gjorts med berörda aktörer i syfte att etablera en långsiktig landskapssamverkan. Då grönstrukturen i de gröna kilarna är en viktig *mellankommunal fråga* är mellankommunal samordning nödvändig för att säkerställa grönstrukturens värden långsiktigt. Den frågan driver förvaltningen även fortsättningsvis i nära samverkan med andra aktörer.

För de prioriterade *åtgärdsförslagen*, som kan bestå både av kunskapsuppbyggnad, informationsinsatser och konkreta åtgärder har en eller flera ansvariga aktörer pekats ut. Det behöver dock bli tydligare vad det innebär att vara en ansvarig aktör och om det följer med resurser för åtagandet.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet
Beslutet bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för landstinget.

Miljökonsekvenser av beslutet
I enlighet med landstingets miljöpolitiska program, Miljöprogram 2017–2021 har hänsyn till miljön beaktats och det bedöms att en särskild miljökonsekvensbedömning i detta ärende inte är relevant.

Hanna Wiik
Förvaltningschef

Karin Willis
Regionplanerare

FÖRSLAG TILL YTTRANDE
2018-05-09 TRN 2018-0031

Länsstyrelsen Stockholm
miljoplanering.stockholm@lansstyrelsen.se
Länsstyrelsens dnr: 106-2131-2015

Remiss om Förslag till Grön infrastruktur - Regional handlingsplan för Stockholms län

Inledning

Landstinget yttrar sig över remissen i egenskap av regionplaneorgan för Stockholms län och utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv. Landstinget ser att förslag till Grön infrastruktur - Regional handlingsplan för Stockholms län är ett angeläget och viktigt underlag för länets regionala och kommunala planering, och som komplement till den regionala utvecklingsplanen, RUFS 2050.

Arbetet med att ta fram en handlingsplan för grön infrastruktur bygger på ett regeringsuppdrag som länsstyrelserna fick 2015. Arbetet med handlingsplanerna har skett enligt riktlinjer från Naturvårdsverket, och de ska rapporteras till regeringen i oktober 2018.

Stockholms läns landsting har en mycket lång tradition av att arbeta med grönstrukturfrågor generellt, men också specifikt i form av metodutveckling kring till exempel funktioner, såsom i arbetet med svaga samband. Landstinget har i flera avseenden haft en drivande roll i regionens arbete med grönstrukturfrågor, i synnerhet med att koppla dessa till storstadsspecifika utmaningar. Med det som utgångspunkt svarar landstinget på remissen.

Synpunkter

Sammanfattning

Den här typen av underlag är viktiga för Stockholmsregionen. En långsiktigt hållbar regional grönstruktur och ett aktivt förhållningssätt till dess utveckling och omhändertagande är oerhört viktigt för regionens långsiktiga attraktivitet och för invånarnas välmående.

Landstinget ser att dokumentet består av två delar; dels ett kunskapsunderlag för att öka kännedomen om och stärka grönstrukturens biologiska

funktioner, dels en del som innehåller förslag på åtgärder. Underlaget behövs för att hantera de utmaningar som regionen står inför i form av befolkningsökning, bebyggelseutveckling, förändrad markanvändning och ökat resursutnyttjande. Det är ett välskrivet, ambitiöst och omfattande material. För att det ska bli ett användbart planeringsunderlag föreslår dock landstinget att handlingsplanen struktureras om, renodlas, vässas och omarbetas i vissa delar.

Det är angeläget att det på nationell nivå finns en förståelse för vikten av att koppla kunskapsunderlag till planeringsprocessen när den här typen av uppdrag formuleras på nationell nivå. Givet kopplingen till den fysiska samhällsplaneringen bör även Boverket vara en samverkanspart i den här sortens uppdrag. Landstinget ser att riktlinjerna från Naturvårdsverket på ett tydligare sätt borde ha gett Länsstyrelsen mer stöd i arbetet med att koppla underlaget till den regionala samhällsplaneringen och till planprocessen.

Nedan följer landstingets synpunkter i sammanfattning.

- Det är en styrka för regionen att handlingsplanen bygger på det utvecklingsarbete för regional grönstruktur som bedrivits under lång tid i Stockholms län, inte minst genom landstingets regionplanering och som lagts fast i olika regionala utvecklingsplaner och -strategier (RUFS:ar).
- Handlingsplanen bör dock uppdateras och kompletteras på ett antal punkter, bland annat utifrån den nu godkända RUFS 2050 (TRN 22/2 § 26).
- Det framgår inte av förslaget hur denna nya kunskap ska tillämpas i planeringen, hur den ska avvägas mot andra intressen och vad det kan komma att betyda för regionens bebyggelseutveckling.
- Stockholmsregionens storstadsspecifika förutsättningar bör utgöra en tydligare utgångspunkt för förslagets avgränsning och prioriterade insatser.
- Problemställningarna som redovisas är alltför breda och vaga, och bör tydligare ta avstamp i ett resonemang om de utmaningar som finns i Stockholmsregionen med växande befolkning, stadsutveckling, förtätning, förändrad markanvändning, ökad resursförbrukning etc. Det är angeläget för att öka förståelsen för handlingsplanens syfte och inriktning.
- Det återstår för Länsstyrelsen att förankra remissens beskrivna åtgärder hos de olika föreslagna aktörerna, samt att i dialog med dessa klargöra vad föreslaget utpekat ansvar innebär mer konkret. Landstinget välkomnar också åtgärder som blickar längre fram än år 2020, då arbetet med grön infrastruktur måste bedrivas långsiktigt.

Allmänt och övergripande struktur
Förslaget är välskrivet men alltför omfattande. Resonemanget om att grön infrastruktur är en nyckelfaktor för att klara utmaningarna behöver utvecklas och på ett tydligare sätt koppla till samhällsplaneringen. Förslaget skulle vinna på att kortas och ges en tydligare struktur.

Även åtgärdsförslagen behöver renodlas, genom att ta bort dem som redan finns beskrivna i andra dokument, och endast behålla det som är nytt. De delar som kopplar till bebyggelseplanering och bostadsnära natur skulle med fördel kunna läggas ihop, och samlas i ett nytt insatsområde med koppling till god bebyggd miljö eller bebyggelseutveckling, se vidare under rubriken åtgärder

Primära syftet och konsekvenser av planen
Landstinget utgår från att handlingsplanen är ett kunskapsunderlag, eftersom ställningstagandena är vaga och åtgärdsförslagen är breda och ofta otydliga. Om kunskapsunderlaget ska ge det stöd för avvägning och prioritering av grön infrastruktur, som regionen så väl behöver, måste syftet och den röda tråden klargöras.

Det är viktigt att fokusera på ny kunskap eller omvandla den kunskap som redan finns, för att stärka och utveckla de viktigaste ekologiska spridningssambanden som finns i vår region. Landstinget tolkar att den nya kunskapen handlar om ekologiska samband, nätverk och strukturer som löper över kommun- och länsgränser, inom bebyggelsen, samt inom och utanför de gröna kilarna. Detta fokus och denna avgränsning kan med fördel bli tydligare i dokumentet.

Landstinget vill påpeka vikten av att handlingsplanen tar hänsyn och förhåller sig till det omfattande material som redan finns med avseende på olika inventeringar, ex Ängs- och hagmarksinventeringen, Urskogsinventeringen.

Landstinget anser att det behöver bli tydligare med vilket lagstöd denna nya kunskap ska tillämpas, men också vilka ekonomiska möjligheter som erfordras, vilka samhällsekonomiska konsekvenser det blir, samt vilka myndigheter som ska ha ansvar för den vidare inventeringen och uppföljning av handlingsplanen.

Koppling mellan grön infrastruktur och regionplanering
Landstinget välkomnar det täta samarbete som Länsstyrelsen haft med landstinget under processen, för att inhämta erfarenheter från och bygga vidare på landstingets arbete med regional grönstruktur, som bedrivits under

lång tid. Landstinget ser med tillfredställelse att handlingsplanen i så stor utsträckning refererar till de utmaningar och förhållningssätt som beskrivs i RUFS 2050, och att arbetet med den regionala grönstrukturen med de gröna kilarna och svaga sambanden beskrivs som en grund för handlingsplanen.

Den nya kunskapen och föreslagna åtgärder behöver dock fördjupas och utvecklas av regionens olika aktörer, i linje med den av TRN nyss godkända RUFS 2050 (TRN 2015-0015, 22/2 2018 § 26). Då RUFS 2050 antas i Landstingsfullmäktige den 12 juni 2018 välkomnar landstinget att hela förslaget till handlingsplan uppdateras för att ensas med regionplanens vokabulär, förhållningssätt, ställningstaganden och kartunderlag. Det är i det sammanhanget också viktigt att betona regionplaneringens samordnande roll, då grönstrukturens värden och utveckling är en viktig mellankommunal fråga.

Landstinget menar att handlingsplanen kan vara ett stöd för att fördjupa kunskapen om grönstrukturen, både lokalt inom utpekade gröna kilar, men även utanför dessa, till exempel i landsbygds- och skärgårdsområden. Handlingsplanen kan bidra med viktig ny kunskap för utveckling av natur-, kultur- och rekreationsområden på landsbygden och i skärgården, i linje med landstingets nya Landsbygds- och skärgårdsstrategi. Landstinget ser också att den nya kunskapen kan ge nya underlag att ta stöd i när det gäller frågor som rör strandskydd och framtida eventuella exploatering. Därtill vill Landstinget påtala vikten av grönska för skolgårdar kopplat till pedagogiska motiv och ser att den nya kunskapen är värdefull i det avseendet. Eftersom denna kunskapsutveckling också sker i omkringliggande län, kan det skapa förutsättning för viktigt framtida utvecklingsarbete över länsgränser inom Östra Mellansverige (ÖMS), för att säkra dessa värden och funktioner även i ett storregionalt perspektiv.

Regional grönstruktur och grön infrastruktur
Landstinget uppfattar handlingsplanen som ett komplement till den regionala grönstrukturen som finns utpekad i RUFS genom att den har ambitionen att identifiera värden för biologisk mångfald och de ekologiska värdena i funktionella nätverk, såväl inom som utanför den regionala grönstrukturen.

Större fokus på prioriterad bebyggelseutveckling
Då grön infrastruktur anges vara en nyckelfaktor för att möta utmaningen ”Att möjliggöra befolkningstillväxt och samtidigt förbättra regionens miljö och invånarnas hälsa”, skulle detta resonemang behöva utvecklas med koppling till förväntad och eller önskad bebyggelseutveckling.

I RUFS 2050 redovisas den prioriterade bebyggelseutvecklingen för länet med regionala stadskärnor, strategiska stadsutvecklingslägen, primära och sekundära bebyggelselägen samt landsbygdsnoder. Landstinget anser att kunskapsunderlaget behöver kompletteras med ett klargörande om hur förhållningssätten och de nya kartunderlagen ska tillämpas i den fysiska planeringen för att fungera som stöd för avvägning och utveckling.

Landstinget anser vidare att det genom att använda ord som *förstärka* och/eller *utveckla* den gröna infrastrukturen *integrerat med* bebyggelseutvecklingen och i större stadsutvecklingsområden kan läggas större fokus på synergieffekter än på målkonflikter. Detta skulle handlingsplanen vinna på.

Koppling till löpande regional kunskapsutveckling
Landstinget ser att handlingsplanen och de nya nätverksanalyserna tillför ny kunskap som är viktig för att uppdatera och komplettera arbetet med de svaga sambanden i regionens gröna kilar. Arbetet med handlingsplanen tillför alltså kunskap om nya samband där viktiga ekologiska spridningsfunktioner pekas ut både inom den samlade bebyggelsestrukturen och utanför kilarna.

Förhållningssätt
I planen presenteras ett antal förhållningssätt som är tänkta att komplettera de som finns i RUFS 2050. Det är en god tanke, men landstinget ställer sig frågande till hur dessa i praktiken ska omsättas i kommunernas planering. För att underlätta tillämpningen på lokal nivå skulle förhållningssätten kunna kopplas till ett planeringsdokument, såsom översiktsplan eller grönplaner.

Åtgärder

Förslagets åtgärdsdel är en central del av handlingsplanen och bör renodlas och vässas för att få genomslagskraft. Åtgärderna skulle med fördel tydligare kunna kopplas till och grupperas utifrån regionens största utmaningar, såsom en starkt växande storstadsregion. Åtgärderna bör fokusera på och prioriteras utifrån handlingsplanens röda tråd, dvs de ekologiska spridningssambanden. Fokus bör också vara på det som är nytt och vissa åtgärder bör även prioriteras bort i denna plan, eftersom de finns med i andra strategidokument, såsom exempelvis cykelleder och friluftsplaner.

Landstinget föreslår ett nytt insatsområde för bebyggelseutveckling där de delar som hanterar ekologiska spridningssamband inom bebyggelsen bör samlas, för att nå rätt aktörer och därmed få genomslagskraft. Landstinget önskar vidare se hur de nya underlagen kan tillämpas i utvecklingen av den

regionala prioriterade bebyggelsen såsom regionala stadskärnor och strategiska stadsutvecklingsområden och föreslår därför en åtgärd för att analysera konsekvenserna för stadsutvecklingen utifrån dessa prioriterade bebyggelseområden.

För de prioriterade åtgärdsförslagen har en eller flera ansvariga aktörer pekats ut. Vad detta innebär beskrivs inte. Landstinget menar att även intresseföreningar och markägare bör anges som aktörer i utvecklingsarbetet med den regionala grönstrukturen. Även Trafikverket bör föreslås som aktör i flera åtgärder. I förslaget beskrivs att flera av de åtgärdsförslag som presenteras kräver ytterligare resurser jämfört med vad som finns tillgängligt idag. Landstinget anser att förväntade arbetsinsatser behöver klargöras och påpekandet om resurser behöver tas omhand i genomförandet av handlingsplanen eftersom det kan vara avgörande för att få en aktör att ta på sig åtgärden.

Det återstår slutligen också för Länsstyrelsen att förankra förslagen på åtgärder hos de olika aktörerna. Det medför att den föreslagna genomförandetiden fram till år 2020 sannolikt är alltför kort. Då själva arbetet med grön infrastruktur är mycket långsiktigt anser landstinget att det behövs en plan för åtgärder som blickar längre fram än år 2020. Landstinget förordar därför att Länsstyrelsen arbetar vidare med genomförandet av handlingsplanen, håller den uppdaterad och arbetar med uppföljning av planen.