



# FAKTA SKOG



Vilhelmina ur ett landskapsperspektiv. Foto: Vilhelmina kommun.

## Fysisk planering för hållbara landsbygdskommuner

Camilla Thellbro

I kommunal översiktsplanering (ÖP) ska **landskapets alla intressen och behov** kommuniceras och balanseras i syfte att uppnå en hållbar utveckling.

Skog täcker en stor del av Sveriges yta, men **skogen och skogsägarens intressen**, i relation till andra markanvändningsintressen, **hanteras vanligen inte i ÖP**.

Glest befolkade, geografiskt stora, naturresursrika kommuner behöver verktyg för landskapsplanering. ÖP skulle kunna vara det verktyget, men **ÖP-formatet utgår från behov i tätbebyggda områden**. Externa krav på planeringen samt planeringsprocessens omfång kräver mer resurser än landsbygds-kommunerna har.

Med hjälp av GIS (Geografiskt Informations-System) och befintliga geografiska data kan **ekologiska, sociala och ekonomiska värden i skogen visualiseras**. Ett sådant kunskapsunderlag ger bättre förutsättningar för dialog mellan olika intressenter om markanvändning ur ett landskapsperspektiv, bl.a. i ÖP.

Utveckling av ÖP, i form av tydligare struktur och högre flexibilitet i processen samt större nationellt ansvar för externa krav på planeringen, skulle kunna **göra ÖP till ett effektivare verktyg för landskapsplanering**. Detta skulle gagna såväl allmänna som enskilda intressen, liksom både nationell och lokal nivå.

**F**ysisk planering på lokal nivå, i form av kommunal översiktsplanering (se faktaruta om ÖP), är viktig för att uppnå en hållbar utveckling – det vill säga en balans i samspelet mellan människan, naturen och de ekonomiska och kulturella sambanden dem mellan. Detta gäller inte minst i de femton glest befolkade och geografiskt stora fjällkommunerna i Sverige, av vilka Vilhelmina kommun är en (Figur 1). Fjällkommunerna är alla rika på naturtillgångar av stor betydelse för samhällsutvecklingen och människors välbefinnande. De är också viktiga för bevarandebestånd som identifierats från både internationellt och nationellt håll. Ett ökat deltagande av olika aktörer i ÖP-processen är viktigt.



Figur 1. Sveriges fjällkommuner, t.ex. Vilhelmina, är geografiskt stora, glest befolkade och rika på naturresurser.

Detta deltagande behöver utgå från delad kunskap om olika typer av mark- och vattenanvändning. Deltagandeprocessen bör även ha som mål att bredda deltagarnas kunskap och öka deras förståelse för olika intressen och behov. Fungerar detta, förbättras förutsättningarna för att den färdiga planen ska accepteras och fungera som ett verkligt beslutsunderlag i aktuella och framtida markanvändningsfrågor. Villkoren för att hantera en deltagande ÖP-process med sikte på en hållbar utveckling i ett landskapsperspektiv skiljer sig dock åt mellan en stor och glest befolkad kommun och en mindre, mer tätortsdominerad kommun. Detta hänger bl.a. samman med resurstillgång samt att de formella kraven på ÖP utgår ifrån behov i tätbebyggda områden. Det handlar t.ex. om att säkra utrymme för allmänna intressen samt för expansion för industri- och bostadsbyggande.

Med syfte att bidra till bättre förutsättningar för ÖP i landsbygdskommuner har två studier genomförts, där de centrala frågeställningarna var:

- Hur fungerar egentligen ÖP som verktyg i landsbygdskommuner?
- Skogen täcker en stor del av Sveriges landyta, men hanteras endast i begränsad utsträckning i ÖP. Kan man skapa ett kunskapsunderlag för att "lyfta" den skogliga markanvändningen i ÖP?

En slutsats är att det finns behov av att utveckla ÖP som både process och som verktyg. Rekommendationer för detta återfinns i slutet av detta faktablad.

### ÖP som verktyg för planering

Lagstiftningens krav är att ÖP ska samordna lokal och nationell politisk vilja och hantera olika markanvändares syn på land-

skapet. Genom ÖP ska utmaningar och möjligheter med att balansera ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet identifieras och konkretiseras. I verkligheten tycks dock inte ÖP förmå hantera detta, och problemen tycks vara störst i geografiskt stora, naturresursrika, men glest befolkade landsbygdskommuner. För att identifiera möjliga orsaker, genomfördes en fallstudie i Sveriges fjällkommuner. Med en e-postenkät till kommunernas planeringsansvariga tjänstemän undersöktes förutsättningar för och arbete med ÖP.

Resultaten visar att tjänstemännen ser möjligheterna att använda ÖP som verktyg för landskapsplanering med hållbar utveckling som mål, precis som lagstiftningen avser. Förutsättningarna för att lyckas med planeringen varierar dock mycket mellan olika kommuner och verkar generellt sett vara bättre i kommuner av tätortskaraktär. Resurserna för ÖP anses vara alltför knappa i förhållande till den planeringsinsats som krävs. ÖP uppfattas även som omfattande och svårgreppbar för såväl tjänstemän och politiker som andra intressenter. De flesta fjällkommunerna har gamla ÖP-dokument som därmed inte kan användas som beslutsunderlag.

För att göra planeringen mer hanterbar, samt för att det funnits möjlighet att söka externa medel för vissa planeringsinsatser, har många kommuner valt att endast arbeta med delar av ÖP. De flesta planeringsansvariga tjänstemän anser att deltagande och kommunikation mellan olika intressen är avgörande för att göra planeringen meningsfull. Ändå lyckas de endast i begränsad utsträckning involvera olika intressenter. Det leder till att ÖP i många fall inte blir en levande, inkluderande och kommunicerande process, utan ett dokument som inte används.

### ÖVERSIKTSPLANERING

Enligt Plan- och bygglagen (2010:900) måste alla kommuner presentera hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelsen ska utvecklas inom kommunen. Detta görs i översiktsplanering (ÖP) med perspektiv på 15–20 år. ÖP ska fungera som utgångspunkten för all annan fysisk samhällsplanering. Den lagstadgade principen för ÖP illustreras i figuren. Kommunens ÖP-dokument antas av kommunfullmäktige för att visa på politisk viljeinriktning för en lokal utveckling som tillgodoser olika nationella och allmänna intressen samt vilka sociala, kulturella, ekonomiska och ekologiska

förutsättningar som finns för denna. Exempel på nationella och allmänna intressen är Sveriges 16 miljömål, nationella miljö kvalitetsnormer för utomhusluft, vattenkvalitet och buller, riksintressen (geografiska områden med värden av nationell betydelse kopplade till exempelvis natur, kultur, friluftsliv, kommunikation och energiförsörjning och olika näringar) samt avfallshandling, dricksvatten- och bostadsförsörjning. ÖP är inte juridiskt bindande, men väger tungt som beslutsunderlag vid detaljplanering, bygglovshantering och andra tillståndsprövningar, undantag från förbudet att bygga för landsbygdsutveckling vid vatten kan t.ex. inte ges annat än om ÖP stöder detta.



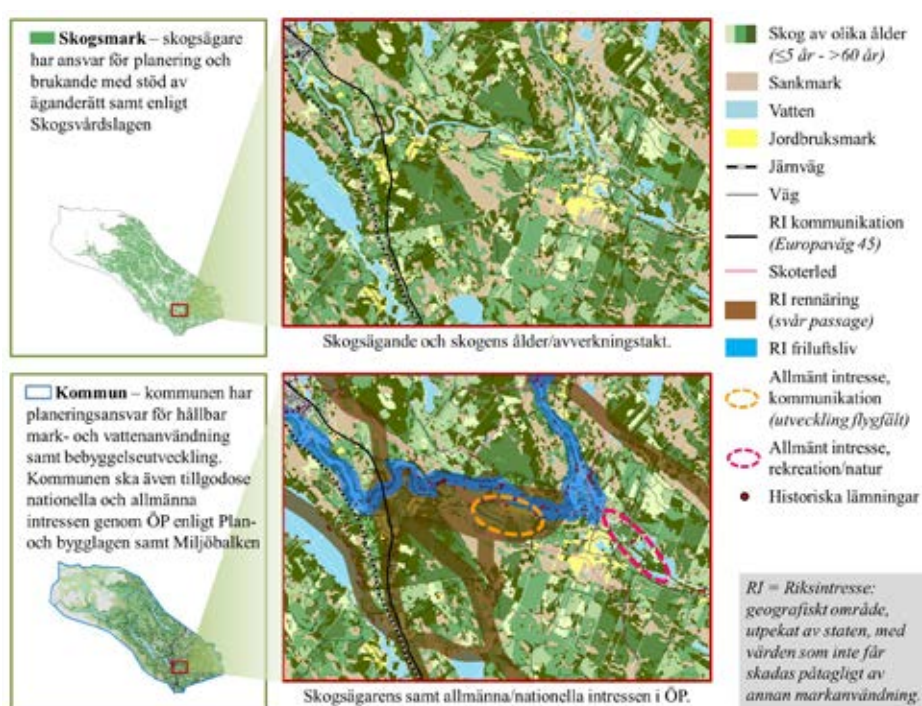
## Skog och skogsägare i ÖP

Trots att stora delar av fjällkommunerna, liksom de flesta andra landsbygdskommuner, består av skogsmark, så saknas skogen och skogsägarna vanligtvis i ÖP. Tätortsnära skog är möjligen ett undantag. Detta kan tyckas paradoxalt med tanke på att ÖP ska hantera hållbar utveckling i ett landskapsperspektiv, men det komplicerade förhållandet mellan ÖP och skogssektorn kan förstås mot bakgrund av:

- 1) vårt samhälles (offentlig förvaltning och näringsliv) organisering utifrån verksamhetssektorer,
- 2) äganderätten, och
- 3) skogens särskilda ställning som näring av nationell betydelse (enligt Miljöbalken 1998:808).

Skogsägarens verksamhet och ÖP kan emellertid inte ses som helt skilda från varandra. Å ena sidan påverkar skogsägarens val och skogsföretagarens verksamheter ekologiska, sociala och ekonomiska förutsättningar i kommunen och landskapet. Å andra sidan kan kommunens ansvar, genom ÖP, att värna det allmänna intresset, påverka hur den enskilde skogsägaren kan använda sin mark.

Möjligheterna att skapa ett kunskapsunderlag, för att förbättra förutsättningarna för kommunikation och deltagande i ÖP-processen, testades med hjälp av analyser i ett GIS. Befintliga geografiska data, för Vilhelmina kommun, om skogsfastigheter, skogsägarkategorier, skogens ålder, höga natur-, kultur- och rekreationsvärden i skogslandskapet (bl.a. formellt skyddade områden, historiska lämningar och skoterleder) kombinerades och analyserades. GIS-analyserna visar på möjligheten att visualisera skogsägande och olika typer av skoglig markanvändning i landskapet. Analysresultaten tyder på att skogens ålder och slutavverkning över tid skiljer sig åt mellan olika ägarkategorier. Kopplingarna mellan skogens ålder, skogsägaren samt förekomsten av olika ekologiska och sociala värden i skogen är också tydliga. I likhet med tidigare studier visar analyserna att den gamla, aldrig kalavverkade, skogen innehåller de högsta ekologiska, sociala och ekonomiska värdena. Här syns dock även de olika områdenas läge i landskapet. Denna typ av underlag ger ökade möjligheter till geografiska analyser av skogsbruk och skogsägares intressen i relation till andra markanvändningsintressen. Ett visualiserande underlag om användning av skogsmark i tid och rum kan utgöra en gemensam utgångs-



Figur 2. Exempel på ett område i Vilhelmina kommun där GIS i ÖP skulle kunna fungera som verktyg för att identifiera, visualisera och kommunicera överlapp mellan enskilda skogsägares intressen respektive allmänna och nationella intressen – med syfte att hitta bästa möjliga markanvändning för alla berörda parter.

punkt för dialog och förståelse mellan olika intressenter i ÖP-processen – om ”bästa möjliga markanvändning” – som skulle vara fördelaktig för alla parter (Figur 2).

## Hur ÖP kan utvecklas

Resultat från de genomförda studierna och år av praktisk erfarenhet av ÖP visar på behov av att utveckla ÖP som både process och verktyg. På såväl lokal som nationell nivå är dock den centrala frågan: Vems mål och intentioner ska styra struktur och innehåll i ÖP? Ser man det lokala som den nivå där hållbar utveckling börjar, behöver ökade resurser, kunskap och motivation för ÖP tillföras och utvecklas i landsbygdskommunerna.

På landsbygden – där utrymme och bostadsbrist sällan är ett stort problem – är tillgodoseende av geografiskt och tematiskt omfattande nationella intressen och säkerställande av utrymme för expansion inte det mest relevanta för lokal hållbar utveckling. Större valmöjlighet bör därför ges i ÖP för att planera utifrån vad som är lokalt viktiga hållbarhetsfrågor. Avsaknaden av formellt format för ÖP ger frihet, vilket är bra då kommuner är olika, men det medför också svårigheter. Att många

kommuner väljer att jobba med tillägg tyder på att en tydligare och mer uppdelad formell struktur för ÖP bör diskuteras. Detta kräver en analys av om vissa delar ska vara obligatoriska och andra frivilliga, och om det finns delar som ska vara juridiskt bindande. Ska de olika delarna kunna antas var för sig och löpande i större utsträckning än idag? Helhetsbilden blir en utmaning, men om planeringen blir mer hanterbar så bör kvaliteten i både process och resultat kunna höjas på sikt.

Idag tillhandahåller länsstyrelserna en stor mängd underlag i form av data, analyser, riktlinjer, handböcker etc. för kommunerna. Det kan ändå vara en tidskrävande uppgift för planeraren att avgöra vilka underlag som bör användas och hur. Den nationella och regionala nivån har en viktig uppgift i att tydliggöra, strukturera och sammanföra data till planeringsunderlag för kommunernas ÖP-arbete. Geografiska data har delvis dålig upplösning och dessutom saknas underlag, t.ex. om skog. De omfattande yttre kraven på ÖP, att tillgodose breda nationella och andra allmänna intressen, motiverar en utökad möjlighet för kommuner att söka externa medel för ÖP, bl.a. för att kunna genomföra deltagandeprocesser.

Sammanfattningsvis står det klart att ÖP i landsbygdskommuner generellt inte fungerar tillfredsställande, sett ur ett landskapsplaneringsperspektiv. Det finns dock vägar att utveckla ÖP till ett effektivt verktyg i arbetet med att nå hållbar utveckling av landskapet ■

## "Ett visualiserande underlag om användning av skogsmark i tid och rum kan utgöra en gemensam utgångspunkt för dialog och förståelse mellan olika intressenter i ÖP-processen..."

### Ämnesord

Hållbar utveckling, kommunal översiktsplanering, landskapsperspektiv, (skoglig) markanvändning, GIS, deltagande planering.

### Finansierare

Forskningsprojektet PLURAL; Planering för en dynamisk stads-landsbygdsrelation), finansierat av Formas under 2012–2017. Projektet studerade bl.a. förändringar i skogsägarstrukturen och skogsägarens skötselpreferenser samt hur dessa förändringar påverkar kommunala och skogliga planeringsprocesser. <http://www.slu.se/plural>.



Forskningsprojektet Grön ÖP; Grön översiktsplanering: Vilhelmina som testbädd för innovativ (fysisk) planering i fjällen pågår 2016–2018 och finansieras av Naturvårdsverkets satsning Storslagen fjällmiljö - för mer kunskap om fjällen. Forskare från SLU och Umeå universitet arbetar tillsammans med Vilhelmina kommun för att ta fram en ny kommunal ÖP och samtidigt förbättra kunskapsunderlag samt identifiera hinder och möjligheter för detta arbete i fjäll-/landsbygdskommuner med stora naturtillgångar. <https://www.storslagnafjall.se/forskningsprojekt/gron-oversiktsplanering-i-fjallen/>



### Läs mer:

► **Bjärstig, T., Svensson, J., Zachrisson, A. & Thellbro, C. 2018.** Grön översiktsplanering i fjäll- och fjällnära landskap. Deltagande planering för en innovativ och hållbar översiktsplan för Vilhelmina kommun. Naturvårdsverket, rapport 6811.

► **Bjärstig, T., Thellbro, C., Stjernström, O., Svensson, J., Sandström, C., Sandström P. & Zachrisson, A. 2018.** Between protocol and reality – Swedish municipal comprehensive planning. *European Planning Studies*, 26(1): 35–54.

► **Thellbro, C. 2017.** Spatial planning for sustainable rural municipalities. When theory and practice meet. *Acta Universitatis agriculturae Sueciae* 2017:101. Doktorsavhandling. SLU, Umeå. ISBN 978-91-7760-092-3.

► **Thellbro, C., Stjernström, O., Sandström, P. & Lidestav, G. 2017.** Visualizing the forest in a boreal forest landscape – the perspective of Swedish municipal comprehensive planning. *Forests* 8: 189.

### Författare:



**Camilla Thellbro**  
FD,  
institutionen för skoglig  
resurshushållning, SLU  
901 83, Umeå  
[camilla.thellbro@slu.se](mailto:camilla.thellbro@slu.se)