

INTRODUKTION TILL KAPITEL 14–18

VAD ÄR PLANERING OCH FÖRVALTNING?

PLANERING BRUKAR MYCKET ALLMÄNT definieras som en aktivitet för att kontrollera framtiden och forma den efter en vilja. Människan är det enda djur, som planerar i egentlig mening, det vill säga försöker skaffa sig kontroll över framtiden genom att föreställa sig hur den kan bli. Att ta kontroll över framtiden kan innebära att anpassa sig till förändringar över vilka man inte har kontroll eller att försöka forma miljön. Åsikterna om vad planering mera exakt innebär varierar starkt beroende på vilken profession eller vetenskap som tillfrågas. I vårt sammanhang har planering grovt sett två skilda betydelser: planering för förändrad markanvändning och verksamhetsplanering. Planering för förändrad markanvändning, som ofta betecknas med »fysisk planering«, sysslar med hur marken i framtiden skall disponeras för olika ändamål och vilka aktörer som får företräde till marken. Fysisk planering sysslar till exempel med omdisponering av jordbruksmark till bebyggelse, lokalisering av infrastruktur som vägar, hamnar, flygfält osv. Mot detta står verksamhetsplanering, till exempel naturvårdens skötselplaner eller jord- och skogsbrukets driftsplaner. I praktiken går dessa två typer av planering in i varandra. Fysisk planering är ofta en förutsättning för verksamhetsplanering. Och den fysiska planeringens mål kan ofta bara uppnås om den följs upp med verksamhetsplanering: om mark avsätts för friluftsliv och naturvård måste den också förvaltas för detta. Om landskapet är ett kulturlandskap med många användare blir en kombination av planering med skötsel och övervakning och återkoppling till förändrad markdisponering och skötsel nödvändig. Planeringen måste anpassas och förändras till en föränderlig omvärld, utvecklingen i landskapet och till människors värderingar och önskemål. En sådan planering betecknas som adaptiv.

Naturvård innebär både planering för förändrad markanvändning och verksamhetsplanering. Planering och förvaltning går när det gäller landskapets nyttjande in i vartannat. Skälet till att planering och förvaltning ändå ofta särskiljs är framförallt att många former av planering bedrivs av andra aktörer än de som direkt svarar för markanvändningen, bygger hus, vägar eller fabriker. Makten och rätten att planera är inte nödvändigtvis

direkt kopplad till rätten att använda marken för olika verksamheter. Naturvården är dock i hög grad både planerande och förvaltande aktör i landskapet.

Om man ser planering och förvaltning utifrån den ekostrategiska modellen – se kapitel 3 – kan man säga att målet kan vara att aktivt forma nya landskap för aktiviteter, att bevara landskapets kvalitet eller att ge förutsättningar för markanvändning som utgår från lokala behov och aktiviteter. Det innebär att planering och förvaltning alltid innehåller en landskapssyn som kan beskrivas med den ekostrategiska modellen. Denna syn kan emellertid vara helt eller delvis omedveten. Och som exemplen tidigare har visat kan det också vara så att planering misslyckas genom att vara oklar eller försöka förena olika synsätt utan att ha dem förankrade.

Planering kan förankras i moraliska och etiska resonemang. Den fysiska planeringen sysslar med ingrepp i landskapet som ofta ger långvarig påverkan, kanske irreversibla effekter. Att undersöka alternativ och göra konsekvensanalyser, bygger på ett konsekvensetiskt förhållningssätt: kravet att förstå konsekvenserna innan man handlar. De kommande fem kapitlen av boken behandlar olika aspekter av planering och förvaltning med fokus på friluftsliv och naturturism. För att förstå planering behövs en del begrepp och tankemodeller. Vi måste göra en del utvecklingar till olika områden av planeringens teori och praktik. Vi skall inledningsvis lägga två typer av teoretisk och begreppslig grund för fortsatt diskussion av planering och förvaltning av natur för friluftsliv. För det första skall vi diskutera tankemodeller och begrepp som är till hjälp för att förhålla sig till landskapets framtid. För det andra skall vi ge en introduktion till de delar av planeringsteori som vi ser som viktiga för att förstå skilda former av planering för friluftsliv och naturturism.



14. PLANERING OCH FÖRVALTNING

ATT FORMA LANDSKAPETS FRAMTID

PLAN- OCH BYGGLAGEN OCH MILJÖBALKEN är de två lagar som har överordnad betydelse för planering av landskapet. Båda dessa lagar stadgar¹ att: »Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.»

Vad marken är lämplig för bestäms av både »beskaffenhet och läge«. Det innebär att konflikter mellan till exempel värdefull natur och välbelägen mark för bostadsbyggande inte på förhand är avgjorda. Planeringen förutsätter en sammanvägning av många faktorer. God hushållning och hållbar utveckling kan till exempel bestå i att hushålla med åkermark vilket kan öka exploateringsstrycket på värdefull naturmark. Förutsättningar för att försörja ett område med effektiv kollektivtrafik kan å andra sidan medföra att det är miljömässigt önskvärt att ta värdefull jordbruksmark i anspråk för att åstadkomma en samlad utbyggnad av ett bostadsområde. Det som är miljömässigt bra och långsiktigt hållbart är inte från början givet, utan en avvägningsfråga där olika miljömål kan stå mot varandra. Formuleringen »från allmän synpunkt god hushållning« innebär att planeringen skall sträva mot avvägningar som siktar mot en hållbar utveckling.

På den mest överordnade nivån kan planering och förvaltning för friluftsliv sägas fokusera på tre aspekter av landskapet:

- landskapsmönstret« eller fördelningen av olika former av markanvändning
- tillgänglig arealmängd för olika ändamål
- landskapskvalitet

Dessa tre aspekter på landskapet hänger samman och är i fokus för all planering och förvaltning av landskapet. Om friluftsliv skall få ökad betydelse i kommunernas planering måste både läge och kvalitet beaktas. Dessutom är det viktigt att särskilja kvalitet för olika former av friluftsliv från naturvårdens traditionella värdering av vetenskapligt skyddsvärde.

1. PBL 2:1 respektive MB3:1

Planering av landskapet

Grovt kan man när det gäller friluftsliv och naturvård säga att planering framförallt sysslar med landskapsmönster och arealtillgång medan förvaltning fokuserar på att upprätthålla, restaurera eller förbättra landskapets kvalitet. Planeringen lägger förutsättningar för förvaltning till exempel genom det landskapsmönster som skapas genom zonerings.



Figur 14:1. Inriktning och mål för olika former av markanvändningsplanering och naturresursförvaltning. Figuren ser planering och förvaltning ur friluftslivets och naturvårdens perspektiv. Den understryker att fysisk planering, naturvårdens sektorsplanering och landskapsförvaltning går i vartannat eftersom de alla i varierande grad sysslar med de tre grundläggande funktionerna i figuren.

Figur 14:1 ger en överblick över mål och inriktning i planering och förvaltning av natur för friluftsliv och naturturism. Figuren ger därmed en överblick över innehållet i kapitlen om planering och förvaltning. Utgångspunkten är att olika verksamheter har olika mål och något olika fokus men att planering och förvaltning också i hög grad överlappar. Figuren återkommer i olika kapitel där delar av den utvecklas.

Landskapsmönstret

Planering fokuserar här på fördelningen av olika former av markanvändning i landskapet. Planeringen är »dispositiv« i betydelsen att den inriktas på dispositionen av naturresurserna. Verksamheter kan vara beroende av en viss typ av mark och kvalitet på naturresurserna – odlingsjord av god kvalitet, lämpliga förhållanden för byggnader – som är ojämnt fördelade i landskapet. Markresursens värde kan också ligga i själva läget i landskapet – närhet till kommunikationer, ostört läge, vattendjup och inseglingsförhållanden osv. För daglig rekreation och träning är friluftsområdenas läge minst lika viktig som deras naturkvalitet – se också kapitel 11. Målet är att finna en optimal kombination av markresursen med olika former av efterfrågan och anspråk. Inte minst viktigt är att bibehålla frihetsgrader för framtiden: att säkra mark för bebyggelseutveckling i kombination med att en fungerande grönsstruktur säkras, att skapa möjlighet för industri-

områden att växa utan konflikt med bostadsbebyggelse osv. Planeringen kan också syfta till omDispositionering av mark orsakad av samhällsutveckling och ändrade värderingar. Många nordiska städer har vänt sin »industriella baksida« mot sjöstränder och kust. Det är områden som nu omvandlas till attraktiva bostadsområden och rekreationsarealer.

På nationellt plan har det varit ett överordnat mål för naturvärden att få ett mera representativt mönster av skyddad natur över landet – fördelning och naturkvalitet hänger här nära samman. Internationella naturvårdskonventioner kan ha som mål att skapa ett mönster av skyddade områden eller säkerställa mönster av olika naturtyper; ett exempel är Ramsar-konventionen som gäller just sådana storskaliga mönster av våtmarker där till exempel arktiska flyttfåglar kan rasta på väg mellan sommar- och vinterkvarter.

Tillgänglig areal

Framtida markanvändning måste säkras tillgängliga arealer för olika användning. Ur landskapsekologisk synvinkel kan det vara viktigt med ett stort sammanhängande reservat. Inom naturvårdsbiologin har forskning och debatt om detta ägt rum under många årtionden.² Ett mått på rekreationskvalitet som ibland används är mängden allemansrättsligt tillgänglig mark i olika regioner. Att hålla tillräckliga markreserver för att ett bostadsområde skall kunna expandera är ett sätt att planera för effektiv resursanvändning av infrastruktur och ge möjligheter till bättre kollektivtrafik. Stockholms möjlighet att expandera med bebyggelse i anslutning till ett utbyggt tunnelbanenät har historiskt berott på framsynta, omfattande markuppköp i angränsande kommuner. Trycket på förtätning av bebyggelse för att minska och effektivisera transportarbetet riskerar att konsumera tätortsnära rekreationsmark. Det är viktigt att den kommunala översiktsplaneringen (se kap 17) då också säkrar friluftsarealer i förhållande till framtida planerad bebyggelseexpansion. Friluftsarealerna riskerar annars att på sikt bara bli markreserver för bebyggelse.

Landskapskvalitet

Planeringen skall säkra både skydd och långsiktig tillgång till naturresurser av lämplig kvalitet. Markresursens kvalitet kan vara komplex och svår att omedelbart förstå. Det har under större delen av nittonhundratalet funnits en stark tendens att betona ett naturvetenskapligt skyddsvärde och tro att detta mer eller mindre automatiskt innebär högt värde för friluftslivet. Förarbetena till den tidigare naturvårdslagen säger t.ex. att »den värdefulla rekreationen endast uppnås i kvalificerad naturmiljö».³ I

2. problemet benämns ibland SLOSS = »single large or several small».

3. Proposition 1964:148 citerat från Emmelin (1983).

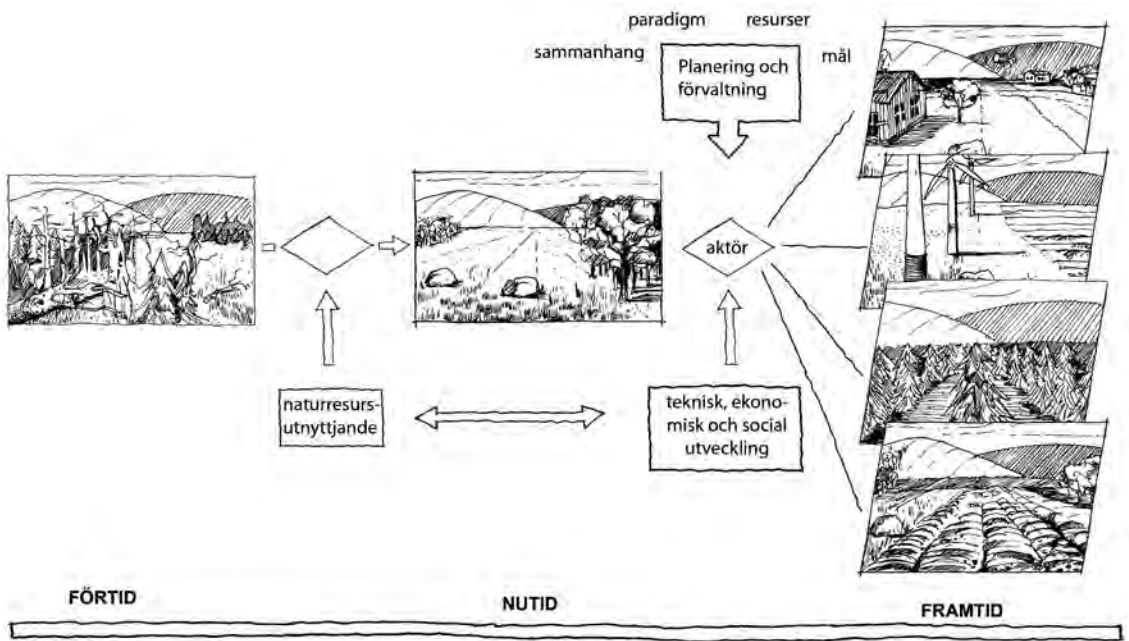
en undersökning gjord 1996 säger sig 61 % av alla miljövårdstjänstemän på central och regional nivå i Sverige vara eniga eller delvis eniga med påståendet. Förarbetena och majoriteten av tjänstemännen ger uttryck för en uppfattning att det finns en autentisk, mera värdefull natur som kan urskiljas med vetenskapliga metoder. Som vi diskuterar i kapitel 3 och 4 finns en ideologisk koppling mellan naturvård och friluftsliv i svensk tradition. Tanken att en vetenskapligt högt värderad natur automatiskt är mera värdefull för naturupplevelse och därmed för friluftsliv och naturturism kan kallas »puristisk« – se kapitel 3 och 9.

Kunskapsförsörjning till planeringen har betonat naturvetenskaplig och teknisk information. Insikten att landskapets värden för friluftsliv och naturturism inte är direkt kopplade till naturvetenskaplig beskrivning av landskapet medför ett behov av kunskaper om friluftslivsutövaras attityder och preferenser, deras faktiska bruk av landskapet osv. Kunskapen om brukarnas önskemål och preferenser har varit svag liksom insikten i att attityder och preferenser kan var sammansatta. Det är inte självklart om den som ägnar sig åt svamplockning vill ströva i en vacker blandskog med måttliga svampmängder eller tränga fram i planterad barrskog med rikligt med trattkantareller. Målet med svamplockning kan vara att få maximal mängd svamp – eller en sammansatt upplevelse där chansen att hitta svamp kan vara väl så viktig som den faktiska mängden. Planering och förvaltning för fritidsfiske och fisketurism är mera komplicerat än att enbart förvalta fiskbestånden (Kaltenborn & Vorkinn 1993).

Att tänka om landskapets framtid

För att styra landskapet krävs tankemodeller för landskapets utveckling. Vi måste kunna föreställa oss hur dagens landskap formats och hur det kan utvecklas till framtida landskap. Vi skall här diskutera dels en enkel modell för att tänka om landskapsframtider dels fyra begrepp som står för fyra olika sätt att förhålla sig till framtiden: prognos, projekt, vision och scenario.

Figur 14:2 visar dagens landskap som en funktion av en kombination av historisk utveckling och pågående markanvändning. I dagens landskap ligger många olika möjliga framtida landskap – en solfjäder av möjliga landskap. Dessa är mer eller mindre inneboende, immanenta, i dagens landskap. Vilket alternativ som faktiskt förverkligas beror av ett komplicerat samspel mellan på den ena sidan landskapets egenskaper och processer och på den andra en kombination av teknisk, ekonomisk och social utveckling i samhället. Planering och förvaltning kan inverka på landskapet genom att påverka villkoren för olika aktörer i landskapet och deras anpassning till utvecklingen. Planer och visioner innebär att landskapet innehåller en mängd virtuella bilder som olika aktörer försöker förverkliga.



Modellen understryker samspelet mellan på den ena sidan planering och förvaltning och på den andra sidan den utveckling i landskapet som påverkas av aktörer och utvecklingsfaktorer utanför förvaltningens kontroll. Landskapets utveckling påverkas av strukturella faktorer: landskapets ekologiska dynamik och samhällsutvecklingen. Landskapet är en arena för många intressen och styrningen blir i hög grad ett resultat av avvägningen mellan dessa. Förvaltning innebär att mer eller mindre tydliga intentioner skall påverka utvecklingen. Bakom förvaltningen finns faktorer som landskapssyn – förhållningssätt i den ekostrategiska modellen. Men det finns också kunskaper och föreställningar om hur styrningen bör ske och mot vilka mål. Regelverk, politiskt satta målsättningar och resurser sätter ramar både för vad som skall göras och vad som kan göras. Till de många viktiga faktorer som påverkar landskapsutvecklingen när det gäller friluftsliv hör både ekonomisk utveckling i form av efterfrågan och social utveckling i form av nationella och internationella trender.

Modellen understryker ett antal viktiga förhållanden att ha i minnet vid diskussion om styrningen av landskapet:

- Landskapets framtid kan inte förstås som enbart en funktion av processer och faktorer i naturen. Landskapet formas i ett komplext samspel mellan landskapets egenskaper och dess historia i kombination med teknisk, ekonomisk och social utveckling i samhället.
- Betydelsen av olika faktorer varierar längs en skala från helt människoskapade landskap till de förhållandevis opåverkade. Något av människan helt opåverkat landskap finns idag inte i Sverige.

Figur 14:2. En modell för att tänka om landskapsframtider (modifierad efter Emmelin 1982b).

- I dagens landskap ligger potentialen till flera olika framtida landskap: vi kan tala om »immanenta landskap« i dagens och landskapets framtid kan ses som en solfjäder av möjliga framtida landskap.
- Planeringen strävar efter att forma ett framtida landskap genom att utnyttja landskapets egenskaper och försöka styra de processer som formar ett framtida landskap.
- Landskapets framtid kan bara förstås som ett samspel mellan strukturella förhållanden – landskapets egenskaper och utveckling – och olika aktörers intentioner och värderingar. Modellen understryker svårigheten att göra någon entydig prognos för landskapets utveckling: att säkert säga vilken av bilderna i solfjädern som är mest sannolik är svårt eller i många fall omöjligt. Samspelet mellan de faktorer som styr landskapets utveckling kan beskrivas som en maktkamp mellan aktörer och intressen. Planering och förvaltning skall reglera denna intressekamp.
- Planering och förvaltning utgår från värderingar som tar sig uttryck i föreställningar om önskvärda framtida landskap. I olika regelverk, fysiska planer, förvaltningsplaner osv. finns därför »virtuella landskap«. De kan vara mer eller mindre möjliga att förverkliga.
- Planering och förvaltning är praktikområden som kräver tvärvetenskaplig kunskap från många områden. Planering och förvaltning av landskapet för friluftsliv medför behov av kunskap från samhälls- och beteendevetenskaperna.
- »Restaurering« av landskap är att skapa ett framtida landskap, inte att återföra landskapet till ett tidigare stadium, eftersom en mängd av de påverkande faktorerna inte kan återföras till ett tidigare stadium – tidens pil i figuren är enkelriktad. Att »restaurera« ett landskap är således att skapa ett framtida landskap med förebilder från tidigare skeden.
- Modellen säger ingenting om vilken av framtidsbilderna som är mest önskvärd!

Modellen kan användas för dialog med brukare och andra aktörer runt förvaltningens mål och möjligheter och för att klargöra just det dynamiska förhållandet mellan olika faktorer. I landskapsrestaurering understryker den att det inte finns något självklart, naturgivet framtida landskap utan en mängd potentiella landskap som olika aktörer kan ha olika preferens för (Emmelin 1982a; Hagen et al. 2002). Modellen är grundläggande för arbete med landskapsscenarioer och har också använts för flera olika typer av landskapsframtid (Emmelin 1982a, 1996; Emmelin & Brusewitz 1985; Jones & Emmelin 1995).

Att förhålla sig till framtiden: prognos, projekt, vision och scenario

I solfjädern av framtida landskap i figur 14:2 finns ett antal helt olika landskap som kan framkallas av olika kombinationer av faktorer. Om vi för ett bestämt landskapsavsnitt vill rita ut en solfjäder av framtida landskap kan vi utgå från befintliga planer och skissa hur landskapet ser ut när planen är genomförd. Vi kan göra prognoser över hur naturlig återväxt på en skogsbrandyta skulle ske. Vi kan rita en vision för hur naturvärden skulle vilja se det framtida landskapet. Vi kan göra en serie bilder där vi undersöker hur olika kombinationer av jordbrukspolitik och ekonomisk utveckling påverkar ett landskap. Oavsett vilket vi gör behöver vi tre element: dagens landskapsbild med de element och strukturer som vi är intresserade av, en ordnande princip som beskriver hur framtidens landskap formas samt en framtidsbild som utgör ett rimligt resultat av samspel mellan dagens landskap och de processer som formar framtidens landskap. Tillsammans utgör de tre elementen en redogörelse, en »berättelse« om utveckling. Figur 14:3 illustrerar denna enkla form av diskurs om framtidens landskap (Emmelin 2003). Vi kan aldrig fullständigt avbilda samtiden eller göra en komplett framtidsbild. Vi måste göra urval av faktorer och element. Vi har i allmänhet starkt begränsad kunskap om vilka de avgörande styrande faktorerna är. Dessutom råder genuin osäkerhet om till exempel framtida värderingar och omvärldens utveckling. All planering sker under osäkerhet. I diskursen om framtidens landskap måste det finnas ett logiskt samband mellan urvalet av faktorer i samtidsbild och framtidsbild och den ordnande princip som skall förvandla samtidsbilden till framtidsbilden. Det finns olika möjliga ordnande principer för att ur en samtidsbild skapa en tänkbar framtidsbild.

Figur 14:3. En enkel modell av diskursen om framtidens landskap. För att diskutera landskaps utveckling krävs två tidsbilder och en ordnande process eller berättelse. De fyra idealtyper av framtider – prognos, projekt, vision och scenario – som diskuteras här särskiljs genom att de tre elementen har olika karaktär (Emmelin 1997).



Vi skall här diskutera fyra principiellt olika »extremtyper« eller »idealtyper«⁴ för att generera landskapsframtider. Idealtyperna är pedagogiska redskap för att förstå planering. Med utgångspunkt i metoder som

4. Termen »idealtyp« betyder en pedagogiskt förenklad modell. Uttrycket myntades av sociologins skapare Max Weber. Det är således inte »ideal« i meningen »förebild«. Ett mer pedagogiskt uttryck skulle kunna vara »extremtyper«, men termen »idealtyp« innehåller ingen värdering och är väletablerad i samhällsvetenskapen.

används i fysisk planering kan man urskilja fyra principiellt olika förhållningssätt: *prognos*, *projekt*, *vision* och *scenario*. Skillnaderna ligger dels i den ordnade principen som genererar framtidsbilden, dels i motivet för att göra utsagor om framtiden och de anspråk som ligger i berättelsen. Poängen med diskussionen är att fokusera uppmärksamhet på skillnader i sätt att förstå framtiden.

Prognos betyder »att veta i förväg«. Anspråket är således att veta hur »det faktiskt kommer att bli«. Det förutsätter kunskap om de mekanismer som omvandlar samtidsbilden till en bestämd och entydig framtidsbild. Naturvetare har ofta ett strängt krav på denna kunskap: att den skall vara kausal, men empiriskt belagda samband av statistisk natur är också en god grund för prognoser (Elster 1983). Kravet på entydighet i framtidsbeskrivningen är väsentligt: med givna förutsättningar skall endast en framtidsbild genereras. Vidare förutsätter prognosen att man vet vilka av faktorerna i samtidsbeskrivningen som faktiskt är de styrande. I samhällsplaneringen har prognoser ofta varit enkla trendframskrivningar, dvs. tiden är den enda variabel man ändrat och kunskapen om samband kan ha varit minimal. Okritiska trendframskrivningar är en förklaring till misslyckad samhällsplanering.

Projektet förutsätter att någon aktör har en relativt tydlig och detaljerad framtidsbild och den nödvändiga makten och viljan att förverkliga den. Kravet på ett projekt är en »mål-medel«-realism: under givna förutsättningar skall någon aktör kunna handla så att målet – den skisserade framtidsbilden – uppnås. Planen är en blåkopia av hur framtidsbilden skall produceras. Avsikten är att skapa en framtida fysisk verklighet – ett hus, en trädgård, en park, osv. – som relativt detaljerat liknar framtidsbilden. I projektet ingår en beskrivning av processen som formar framtidsbilden: en tidsplan är en normal del av ett projekt. Det kan råda osäkerhet om aktören verkligen har makt att genomföra projektet. Motstånd från omgivningen kan modifiera projektet. Förutsättningarna för projektet kan vara felbedömda. När det gäller stora och komplicerade projekt finns ofta osäkerheter som beror av att förutsättningar förändras över tiden; resurser kan minska, omvärldens utveckling förändra förutsättningarna osv. Att tids- och resursåtgången för stora projekt är felbedömda verkar vara mera regel än undantag (Hall 1981; Flyvbjerg et al. 2003).

Visionen målar, liksom prognosen, upp en entydig framtidsbild ur en samtidsbeskrivning. Visionen skisserar någon aktörs önskade framtidsbild.⁵ Målet är att få en mängd aktörer, över vilka man har begränsad makt, att samordna sig mot ett och samma mål. För att fylla funktionen i planering krävs en någorlunda entydig framtidsbild som framstår som

5. I princip kan visioner också vara negativa, t.ex. religiösa undergångsvisioner. De är då snarare av scenariokaraktär, eftersom en villkorad, alternativ och positiv vision oftast målas upp.

både önskvärd och möjlig att uppnå. Berättelsen, som binder samman nutid med framtid, måste inför olika problem och vägval visa varför förloppet leder vidare mot just visionen och inte i någon annan riktning. Kravet liknar det som ställs på en prognos: varför blir det inte en helt annan eller flera olika möjliga framtider av en viss given samtid? Politiska visioner kan vara enande genom att vara mera allmänna. Enighet nås genom en viss otydlighet och visionen anger snarare en utvecklingsriktning än en konkret omformning av en samtid till en framtid. Problem uppstår då om någon aktör eller grupp tar visionen mycket bokstavligt eller förväntar mera konkret och detaljerad vägledning för handling. Begreppet »hållbar utveckling« har i hög grad denna karaktär. De av Riksdagen fastställda nationella miljökvalitetsmålen är ett annat exempel på detta problem.

Scenarier har som ambition att från en uppsättning förutsättningar skissera tänkbara händelseförlopp. Osäkerhet som gör det intressant att undersöka alternativa framtider är till exempel bristen på kunskap om vilka faktorer i samtiden som faktiskt är viktigast, hur de samverkar och vilket inflytande omvärldsfaktorer får. Samma samtid kan medföra flera alternativa framtider. Genom att i en given framtid betona olika faktorer kan helt olika utvecklingsförlopp skisseras. Scenariot är således ett resonemang av typen »om... så«. Avsikten kan vara att göra aktörer uppmärksamma på möjliga utvecklingar och på konsekvenser av deras eget eller andras handlande. Scenariot kan också ha till uppgift att locka in nya aktörer på scenen genom att peka på problem och möjligheter. Scenarier kan användas för att undersöka alternativa framtider när tvånget att handla förenas med en fundamental okunnighet om väsentliga faktorer (Asplund 1979). Termen scenario kommer från teaterns värld och innebär en dynamisk beskrivning av hur en scen övergår i en annan: aktörer, rörelser, repliker och en beskrivning av scenens transformation ingår. Termen missbrukas ofta t.ex. i media för att beteckna en enkel framtidsbild: en grov skiss av en framtidsscen utan förklaring av hur den skulle kunna uppstå ur samtidsbilden.

De fyra idealtyperna i landskapet

Figuren över landskapsprocesser – figur 14:2 – kan användas för att illustrera de fyra idealtyperna. Genom att göra prognoser försöker vi fastställa vilket landskap som är mest sannolikt utifrån kunskap om de processer som skapar ett framtida landskap. Risker är betydande att prognoser över lång tid skall vara felaktiga och oanvändbara för komplicerade system med stor osäkerhet om aktörernas framtida värderingar. Prognoser över delsystem i landskapet kan däremot vara en viktig förutsättning för planering, till exempel effekterna av stigande havsnivå på grund av klimatförändring, eller förloppet när ett område växer igen. Planer är som projektritningar för ett framtida landskap. Visionen är ett försök att måla ett framtida

önskvärt landskap med förhoppningen att olika aktörer skall samordna sin planering eller genom olika beslut sträva mot samma mål. Scenariotekniken, slutligen, går ut på att försöka undersöka och konkretisera olika möjliga utfall av samspelet mellan samhällsutveckling och planering dvs. försöka förstå vilka olika framtider som vi kan gå emot.

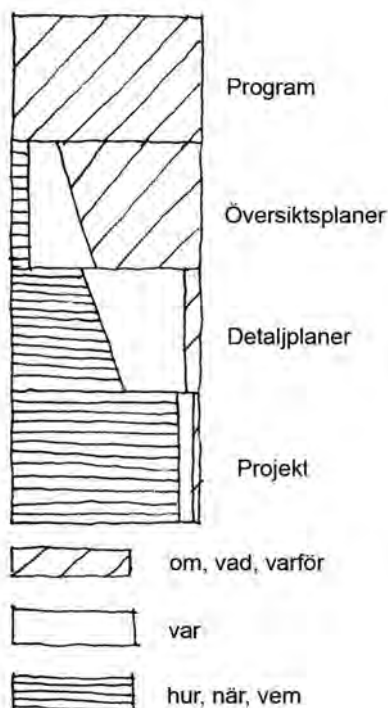
Med planer vill man bestämma strukturen i det framtida landskapet, dvs. välja ut en av bilderna i figuren och genomföra den. För viktiga delar av landskapet, som stadsbebyggelse och infrastruktur, har samhället instrument, makt och resurser att genomföra planerna. Planerna är då närmast ritningar för ett projekt. Men för landskapet som helhet i större skala kan man konstatera att någon sådan planering inte sker. Makt och ansvar är delade mellan många aktörer som följer olika visioner och planer. Den översiktliga planeringen försöker samordna detta spel.

Uppenbarligen kan de fyra idealtyperna samverka. Prognoser kan göras för vissa av landskapets delsystem. Inte minst är förutsägelse en viktig del av att undersöka konsekvenserna av olika alternativa utvecklingar. Scenariotekniken kan användas för att diskutera alternativa framtider. Med utgångspunkt i scenarioteknikens framställning av alternativ kan planer eller visioner tecknas.

Planering på olika nivåer

Ett sätt att se på planering på olika nivåer är att se det som inriktat på att försöka besvara olika frågor. Figur 14:4 illustrerar detta synsätt från en högre mera strategisk nivå till en lokal nivå av konkreta projekt.

Figur 14:4. Fysisk planering på olika nivåer är inriktad på att svara på olika frågor, från de konkreta på projektnivån till mera allmänna på den strategiska och visionära nivån. På de högre nivåerna gäller planeringen strategiska ställningstaganden, t.ex. behov av infrastruktur, anspråk på mark för nationalparker osv. Frågorna gäller »om-vad-varför». Översiktsplaner visar markdisposition. På lägre nivåer blir planeringen allt mera konkret. Detaljplanerna svarar direkt på frågan var en bestämd aktivitet får eller inte får äga rum. Projekten slutligen utgör konkreta beskrivningar av genomförande – hur, när och av vem som projektet skall genomföras (bearbetat efter Lerman 2002).



Begreppet samhällsplanering har många definitioner (Hermelin 2005). Dels används det som en samlingsbeteckning på de olika former av planering som äger rum i samhället, framförallt i offentlig regi. Dels kan det ha en mera ambitiös innebörd för att beteckna någon form av helhetlig planering för att förverkliga överordnade mål som t.ex. social integration eller hållbar utveckling. Planering och förvaltning mot hållbarhet innebär att samtidigt försöka styra de ekonomiska, sociala och ekologiska faktorerna i landskapet. Det innebär att det krävs en kunskap om dessa tre hållbarhetsdimensioner i kombination med en kunskap om landskapets utveckling till dagens struktur och funktion. Denna typ av »samhällsplanering« innebär således mycket långt gående anspråk på att kontrollera landskapet i sin helhet.

Planering – projekt eller förhållningssätt till framtiden

Med hjälp av idealtyperna kan vi karaktärisera begreppet »planering«. Intentionen som skiljer ut »projekt« från andra förhållningssätt till framtiden är »genomförande«. Om enighet råder om både mål och medel, kunskapen om vilka alternativ som står till buds är god och planeringens ändamål är att konkret genomföra en avgränsad uppgift, har vi att göra med »projektering« eller »projektplanering«. Projektet kan vara att uppföra ett hus eller bygga en väg och planen en planritning som anger vad som skall göras, hur och i vilken ordningsföljd och kanske också av vem. Målet är konkret, avgränsat och lokaliserat.

Planering på olika administrativa och geografiska nivåer kan uppvisa drag av både projekt och vision. Planer kan ha olika förhållningssätt till hur genomförandet skall gå till och vem som skall förverkliga planen. En detaljplan som reglerar bebyggelse har många av projektets karaktärsdrag. Den skall forma verkligheten i huvudsaklig överensstämmelse med framtidsbilden, men planeraren behöver inte vara den aktör som genomför planen. Planer på högre nivåer har i större grad drag av vision. Naturvårdens nationalparksplan är en vision för hur den statliga naturvården vill se det framtida svenska mönstret av nationalparker.

När det gäller markanvändningsplanering kan vi grovt urskilja två typer av planer. För det första de bindande planerna där genomförandet skall ske i enlighet med planen. De juridiskt bindande kommunala detaljplanerna som lägger fast landskapsstrukturen när det gäller till exempel placering och typ av bostäder, sträckning av vägar osv., är det främsta exemplet. För det andra de indikativa planerna dvs. planer som uttrycker anspråk och intentioner hos någon aktör i landskapet.

Vi kan således förenklat urskilja två olika förhållningssätt till genomförande: »planering« och »projektering«. Planeringens mål är att ge ett mer eller mindre konkret beslutsunderlag för framtida handling. Projektering är att direkt styra framtida handling mot ett konkret mål. En skillnad

i syn på och förståelse av planering går igen i många sammanhang just inom miljöområdet. Tanken att planer på högre nivå är ett slags projektritningar för samhällsutvecklingen leder lätt till en tro att framtiden kommer att gestalta sig exakt så som planen visar. Om planerna i stället ses som ett försök att konkretisera förhållningssätt till en osäker framtid blir revidering av planen en naturlig del av arbetet och en plan mera av en process än en projektritning över framtiden. Planering för landskapet kan samverka med förvaltning så att erfarenheter återkopplas till revision av planeringen – detta är kärnan i »adaptiv planering och förvaltning«.

Planeringsteori

Avsikten med detta avsnitt är att ge en allmän men mycket elementär planeringsteoretisk introduktion. Vi har valt perspektiv och diskuterar frågeställningar som kan bidra till insikter om praktiska och teoretiska sidor hos planering för naturvård och friluftsliv. Vi ansluter oss till en av planeringsforskningens förgrundsgestalter, Sir Peter Hall, i påståendet att vad som behövs inte är någon allt överbryggande teori utan flera perspektiv eller vad han kallar teoretisk eklekticism, fritt lånande från olika skolor (Hall 1981). Denna hållningen kallas ibland för »triangulering«: insikt skapas genom att ett fenomen betraktas ur flera perspektiv.

Planeringsteori, som ett sammanhållet fundament för planering, finns inte. Det innebär inte att teoretiska perspektiv på planering skulle saknas eller vara oväsentliga. Skälen för att en enhetlig teoribildning saknas och för behovet av flera perspektiv är egentligen relativt enkla. Planering är en komplex praktik. Den sker i ett spänningsfält mellan flera olika regelverk: för fysisk planering (Plan- och bygglagen, PBL), miljö (Miljöbalken MB) samt en mängd sektorslagar, t.ex. infrastrukturlagar som Väglagen, Järnvägslagen m.fl. Vidare utövas planering av åtskilliga myndigheter med olika mål, professions- och förvaltningskulturer. Landskapet är hela tiden utsatt för ideologiska konflikter rörande former för ägande och inflytande. Landskapet är också en arena för konkreta intressekonflikter: landskapet är en arena för maktkamp, inte minst mellan det stora motsatsparet »bevarande – brukande« (Emmelin 1997a) och för lobbyism rörande nyttjandeformer (Falkemark 1999). Synen på landskapets nyttjande och förhållningssätt runt nyttjande kan förstås inom många olika perspektiv.

Det blir lättare att förstå och acceptera bristen på en samlad planeringsteori om man håller att antal elementära förhållanden i huvudet:

- planeringsbegreppets mångtydighet: termen »plan« används för att täcka många olika former av försök att kontrollera framtiden.
- planering som en mångformig praktik: planering för olika ändamål och i olika organisationer använder olika metoder.

- planering på olika administrativa nivåer är inte detsamma: en nationalparksplan för Sverige är en vision för en långsiktig utveckling. En skötselplan för en nationalpark skall styra förvaltningens dagliga arbete.
- planering i olika geografisk skala har inte samma mål och metoder: en plan för ett bostadsområde och en regional utvecklingsplan är visserligen båda »planer« men de har helt olika mål och metoder.
- villkoren för fysisk planering och verksamhetsplanering är olika, t.ex. med avseende på konsekvenser och effekter: Vägar och bebyggelse är långlivade strukturer i landskapet, en verksamhetsplan kan däremot i princip snabbt ändras om effekterna är negativa.

Detta innebär att man överger tanken på att planering skall vara en tillämpning av någon allmängiltig teori och i stället ser olika teoretiska perspektiv som ett sätt att skapa insikt i planeringens villkor.

EN LÄSANVISNING TILL RESTEN AV KAPITLET: Vi skall hantera problemet att ge en planeringsteoretisk introduktion och grund för styrning av landskapet på två sätt. Först gör vi en elementär överblick över vad som kan betecknas som de viktigaste planeringsteoriska positionerna. Därefter introducerar vi två tankemönster, paradigm, i styrningen av landskapet som bidrar till förståelsen av motsättningar mellan olika sätt att försöka styra landskapet – främst mellan naturvården och den fysiska planeringen. Resten av detta kapitel ägnas således åt ett antal teoretiska frågor. Avsikten är emellertid att detta skall underlätta förståelsen av friluftslivsplaneringens praktik, inte att meddela teoretiska resonemang som egenvärde. Därmed är också sagt att vi har en begränsad ambition när det gäller teoretiskt djup i framställningen. Eftersom planering och förvaltning går i varandra illustreras diskussionen med exempel från båda områdena. Det viktiga för oss är inte att försöka upprätthålla en åtskillnad, utan att illustrera viktiga begrepp med exempel hämtade från naturvård och friluftsliv. Den som inte känner behov av att följa med oss genom det tämligen snåriga landskap som planeringsteorin formar kan gå direkt på diskussionen av de två paradigmerna. Erfarenheter från undervisning och diskussioner med planerare och naturvårdare gör att vi emellertid rekommenderar läsaren att inte hoppa över den diskussionen.

En utflykt i planeringsteorins snåriga landskap

Mycket av det som betecknas som »planeringsteori« skulle mera adekvat kunna kallas »planeringsdoktrin« dvs. en lära om hur planering bör gå till, grundad på mer eller mindre normativa utgångspunkter, snarare än teori i en vetenskaplig mening. Modern planeringsdoktrin utvecklas efter två linjer: En »substansinriktad« och en »processinriktad«. Den plane-

ringsteoretiska litteraturen framstår ofta som abstrakt, för att inte säga esoterisk⁶ vilket kan dölja relevansen för myndigheter och organisationer som upplever att de sysslar med sakfrågor.

Planeringsteoretisk diskussion måste ta ställning till ett antal frågeställningar. För det första frågor om vem som planerar vad och för vem. Mera teoretiskt uttryckt: förhållandet mellan ett planerande subjekt och ett planerat objekt. För det andra i vilken grad planeringen utgår från att en verkligt annorlunda framtid går att tänka sig och att skapa. Detta är planeringens »utopism«. För det tredje måste det finnas ett ställningstagande till i vilken grad utvecklingen kan styras av mänskligt handlande. Detta är planeringens »voluntarism«. Vi kan med hänvisning till diskussionen om idealtyper för förhållningssättet till framtiden säga att utopismen och voluntarismen uttrycker om planeringen betraktar en tänkt framtid som ett projekt som kan och bör förverkligas. Om man tror att framtidens landskap formas av enbart ekologiska processer eller av överindividuella strukturer, t.ex. »marknaden«, är graden av voluntarism låg eller obefintlig, och planeringens möjlighet att styra följaktligen låg. »Prognosen« blir det rimliga sättet att förhålla sig till framtiden. För det fjärde måste all teori och doktrin för samhällsplanering innebära något slags ställningstagande till frågan om »allmänintresse« eller »samhällsintresse«. Fysisk planering avväger mellan enskilda och allmänna intressen. Frågan om vilka allmänna intressen som är sådana att de bör anses viktigare än enskilda, till exempel markägares rättigheter, är naturligtvis central för all styrning av landskapet. Motivet för att inrätta reservat, inskränka markägares rättigheter i strandzonen etc. är att ett allmänintresse anses väga tyngst. All miljö- och naturvårdsplanering utgår från att det finns starka allmänintressen som gör det befogat att ingripa med olika former av restriktioner – miljö kvalitetsnormer, reservat, strandskydd etc.⁷ Olika planeringsteoretiska positioner kan analyseras utifrån dessa fyra frågeställningar. Strömgren (2007) gör detta för de planeringsteoretiska huvudlinjerna i efterkrigsdebatten. Vi kommer att här mera osystematiskt referera till frågeställningarna i framställningen.

Utvecklingen av den planeringsteoretiska, huvudsakligen akademiska, debatten kan beskrivas på flera olika sätt. Det finns i mycket av debatten en föreställning om ett antal omvälvande förändringar, »paradigm-skiften« (Taylor 1998; Strömgren 2007). Fem olika doktriner eller paradigms anses ha efterträtt varandra. *Planering som fysisk design* dominerade under perioden efter andra världskriget, men har djupa rötter i stads-

6. Tillgänglig och begriplig endast för ett fåtal invigda.

7. För tydlighetens skull bör det kanske sägas att det i sammanhanget inte spelar någon roll om utgångspunkten för bevarande är för mänskligt bruk eller om man hänvisar till »naturens egenvärde« eller moraliska argument. Det kommer i så fall att röra sig om ett mycket starkt allmänintresse som ställs mot grupper eller individers egenintressen.

planeringen. Den första revolutionen är tanken om *planering som rationell beslutsprocess*. Ett rationalistiskt synsätt präglade planeringsdiskussionen till ungefär 1980-talet, men det är viktigt att förstå att detta fortfarande i stor grad är den grundläggande synen i svensk planerings- och miljölagstiftning. Rationalismen har dessutom på olika sätt modifierats i olika doktriner. *Planering som kommunikation* är ett samlingsnamn för en kritik mot rationalistisk planering som betonar kommunikation och medborgarinflytande. Till dessa tre kommer en svårfångad riktning av *postmodern planeringskritik* och en kritik av planeringen som utgår från ekonomisk teori och som i princip avvisar samhällsplanering – planering som libertarianism. Ytterligare en inriktning måste emellertid läggas till. Under senare år har en rörelse som pragmatiskt utgår från tanken att välja metoder och verktyg med utgångspunkt i en tämligen oteoretisk uppfattning om »vad som fungerar« – *evidensbaserad planering* (Faludi & Waterhout 2006; Davoudi 2006). Ett problem som noterats för svensk fysisk planering är att de teoretiska och akademiska diskussionerna i mycket liten grad påverkat den faktiska planeringens praktik och dess regelverk (Strömgren 2007).

Planering som fysisk design. Den moderna stadsplaneringen växte fram bl.a. som resultat av mer eller mindre okontrollerad stadstillväxt under 1800-talet. Industrialiseringen medförde en kraftig inflyttning till städerna. Industrier och bostäder blandades. Trångboddhet, fattigdom och usla sanitära förhållanden blev utmaningar för en bättre ordning. Inte minst städernas ytterområden växte helt oplanerat. Ofta var kvaliteten på bostäderna dålig och elementär infrastruktur saknades, man talade om »stadssjuka«. Den planeringsdebatt som växte fram var påtagligt ideologisk. Köpenhamn är här ett bra exempel: Tillväxten och spekulationsvågen i byggandet sågs som en frihet i kontrast mot kungamaktens planering, som under århundraden styrt stadsbyggandet med framförallt försvarstekniska utgångspunkter. De ideologiskt motiverade argumenten för behovet av planering för att rätta till de värsta missförhållandena möttes därför av lika ideologiskt betingad misstro (Nissen 1989).

Stadsplaneringens rötter ligger dels i det konkreta tekniska planeringsarbete som gjordes för att råda bot på »stadssjukan«, dels i de modeller för idealstäder som tecknades av olika utopister och av stadsplanerare, som Ebenezer Howard (»trädgårdsstaden«) och Le Corbusier (höghus i parkmiljö) (Hall 1996). Stadsplanering blev därmed en konkret teknisk verksamhet sammankopplad med en konstnärligt visionär ambition att teckna idealsamhällen.

Planerna beskriver ett i princip slutgiltigt tillstånd som skall uppnås. Den fysiska planen tillskrivs också stor kraft att forma hur människor lever och organiserar sin verksamhet. Detta är alltså i hög grad planering som idealtypen »projekt«. Men det är alltså inte enbart det enskilda bostadsområdet som ses som ett projekt, utan också stadsutveckling och

samhällsutveckling. Själva begreppet »samhällsplanering« utgår från de bakomliggande föreställningarna om att utan politikens hjälp med »vetenskap och konst« som utgångspunkt skapa goda samhällen. Planeraren är en opolitisk expert som både förmår att uppställa de rätta samhällsmålen och anvisa de effektiva medlen. Det handlar således om samhällsplanering som en form av arkitektur.⁸ Men också om en extrem form av rationalism: att planeraren tros ha full kontroll och att planering kan vara värderingsfri, en expertverksamhet. I diskussioner om »hållbar utveckling« kan man iakttä liknande tendenser till att vilja göra värdebaserade avvägningar till föremål för experters avgörande (Harrison 2000; Emmelin 2009)

Planering som rationell metod och beslutsprocess. Den rationalistiska planeringen växte fram under tiden efter andra världskriget, delvis parallellt med »planering som fysisk design«. Förenklat kan man säga att rationalistisk planering utvecklades som en reaktion mot planering som fysisk design, men också under inflytande av kunskaper och teorier från andra former av planering än fysisk bebyggelseplanering. Rationalistisk planering handlar i grunden inte om bebyggelseplanering utan gör anspråk på att vara en teori för hur goda beslut för samhället som helhet fattas. Det innebär att den bygger på en föreställning om att det finns ett allmänintresse, något kollektivt gott som bör stå över enskilda intressen. I sin renodlade form innebär planering som rationell beslutsprocess i korthet att:

- mål ställs upp
- kunskap om planobjektet samlas in
- alternativa vägar att nå målen formuleras
- konsekvenserna av alternativen analyseras
- det alternativ som bäst uppfyller målen väljs

Ett viktigt drag är analysen av alternativ. Planeringen skall framställa olika alternativa sätt att uppnå samhällsmålen, och jämförelse av alternativ är ett centralt element i beslutsprocessen. Hur och med vilka kriterier jämförelsen skall göras och vem som skall ta besluten är en av skiljelinjerna mellan olika grenar av rationalistisk planering. På den ena sidan finns en betoning av experter och expertmodeller, till exempel samhällsekonomisk analys. På den andra sidan finns en uppdelning mellan planering och politik. Politiken och politikerna förutsätts ställa upp målen och därmed också ange kriterier för jämförelse. I sin mest renodlade form förutsätts experternas arbete därefter vara värderingsfritt. Detta har på många grunder kritiserats, och både modifikationer av rationalism och alternativa positioner utgår från både detta och från problemen med osäkerhet.

8. Termer och metaforer utifrån denna syn är talande: »samhällsbyggande« men också »folkhem«. Man talar om »arkitekten bakom...« allt från stadsdelar till projekt som EU och FN.

Modellen förutsätter nämligen i sin idealform fullständig kunskap och överblick över planeringsobjektet.

Den rationalistiska modellen är starkt beroende av säker kunskap. Det innebär att en av den empiriska kritikens viktigaste punkter gäller osäkerhet i kunskap: prognoser över komplexa system är svåra eller saknar mening, osäkerhet råder om omvärldens utveckling, osäkerheten om framtida värderingar är fundamental osv.

Sammantaget innebär detta att också den rationalistiska planeringen tar sin inspiration från »projektering«. Mycket av planeringsarbetet går ut på att på olika sätt reducera osäkerhet: att konkretisera mål, undersöka alternativ och deras konsekvenser på ett uttömmande sätt, ta fram fullständigt kunskapsunderlag. Friluftslivsplanering så som den vuxit fram internationellt har starka drag av rationalistisk planering. Utgångspunkten för den dominerande modellen – utvecklad av Ajzen & Fishbein (1980) – för att förklara hur människor söker upplevelse i friluftsliv och får tillfredsställelse har starka rationalistiska drag. Kopplingen till en naturvetenskapligt dominerad naturvårdsplanering är också av betydelse. Miljövården och den fysiska planeringen är i flera avseenden så väsensskilda att det är rimligt att tala om två olika paradigmer – se nedan. Miljövårdens paradigm är starkt påverkat av rationalism. Naturvårdens »åtgärdskedja« (se kapitel 18) är en påtagligt rationalistisk planeringsmodell. Inte minst tekniker och naturvetare har ofta en underliggande rationalistisk tankefigur: om målen formuleras klart och entydigt så finns det en »korrekt« lösning på problemen, till exempel något som kan benämnas »miljömåsigst bäst«. Den ekonomiska analys som betecknas »kostnads/nyttokalkyl« utgår från att allt kan tillskrivas ett värde och det »samhällsekoniskt bästa« alternativet räknas fram. Miljökonsekvensbedömning har en rationalistisk utgångspunkt: Att god kunskap, ordentlig genomgång av alternativa handlingsmöjligheter, analys av konsekvenserna av olika åtgärder, tydliga kriterier för beslut osv. är principiellt önskvärt är väl i och för sig ganska okontroversiellt var för sig. Sammantaget innebär de emellertid möjligen ett övermäktigt krav på planeringen. Men även för den som bekänner sig till rationalistiska principer kan det därför finnas anledning att också känna till kritiken mot dem.

Kritiken mot rationalismen består i grunden dels av olika modifikationer av rationalism, »begränsad rationalism« (»bounded rationalism«), dels en mera fundamental kritik av de teoretiska eller praktiska utgångspunkterna. Rationalistisk planering innehåller således egentligen många riktningar. Khakees »teoretiska positioner« speglar detta förhållande: inkrementalism (se nedan), advokatplanering, implementationsinriktad planering och strategisk planering är alla i varierande grad former av planering som rationell metod. Ett problem är, som påpekats, att kritiken ofta utgår från en karikatyr av den kritiserade formen. Kritikerna av den rationalistiska

modellen tenderar dessutom att klumpa samman denna med »planering som fysisk design«.

Kritiken mot den rationalistiska modellen ligger egentligen på tre principiella plan. För det första ett *empiriskt*: kan man visa att planering och beslutsfattande faktiskt sker enligt modellen? När forskning och erfarenhet visar att så ofta inte är fallet finns det anledning att fundera över om modellen är *teoretiskt* möjlig eller rimlig. En viktig kritik är emellertid också om rationalistisk planering är *önskvärd*, dvs. en normativ kritik. Ett problem i den planeringsteoretiska litteraturen som kommer fram i kritiken av rationalistisk planering är att det ofta är oklart vilken form av planering som diskussionen rör, svepande generaliseringar görs från speciella fall och situationer.

Den teoretiskt grundade kritiken av rationalistisk planering skjuter in sig på flera aspekter. Att ha tillräckligt god kunskap om komplexa situationer och över lång tid ses som omöjligt också i princip. Att framställa »alla« alternativ och undersöka deras konsekvenser ses som omöjligt men också beslutsteoretiskt onödigt. Den normativa kritiken skjuter in sig på flera olika frågor. Rationalistisk planering kritiseras för att vara »top-down« och expertinriktad. Därmed utelämnar den de som berörs av planeringen. Vi skall här kort beröra några teoretiska positioner som är besläktade med planering som rationell metod innan vi går in på de mera fundamentala alternativen.

I en klassisk artikel kritiserade Lindblom (1959) den rationalistiska planeringens verklighetsuppfattning. Enligt Lindblom liknar den praktiska planering som sker i verksamheter och myndigheter knappast den rationalistiska idealbilden: målen är flera, ofta oklara och kanske också motstridiga eller svårförenliga. Kunskapen är otillräcklig och ojämn, osäkerheten om omvärldens utveckling fundamental. Överblicken över alternativ och deras konsekvenser blir starkt begränsad. Organisations-teori har också tydligt visat hur olika organisationer och professioner ser vissa problem tydligare än andra och har givna lösningar som man föredrar. I litteraturen har »muddling through« liknats vid en person som skall ta sig över ett kärr: man hoppar från tuva till tuva, prövar sig fram, retirerar kanske om det inte bär; någon långsiktig plan kan inte ställas upp eftersom kunskapen om det som ligger längre fram är osäker. »Muddling through« betonar att antalet alternativ och möjliga beslut i praktiken ofta är starkt begränsat. Speciellt gäller detta i politiskt, demokratiskt beslutsfattande där politisk konsensus är viktig för att uppnå beslut. Denna teoretiska position betecknas som »inkrementalism«.

»Advokatplanering« (eng »advocacy planning« dvs. planering som företräder eller förespråkar) riktar kritisk fokus på föreställningen om att det verkligen skulle finnas ett entydigt allmänintresse. Samhället kännetecknas i stället enligt företrädarna för denna position av en mångfald värderingar och intressen. De resursstarka har möjlighet att påverka plane-

ringen. Planerarens roll är att försvara de resurssvagas eller frånvarandes intressen. Planeringen sätter fokus på att någon värderingsfri planering, som de mera extrema rationalisterna förespråkat, inte kan förekomma. Naturvårdens planering har utgjort en form av advokatplanering, men en form där experter talar för naturen som svag part i planeringen. Naturvårdens planering har länge präglats av en rationalistisk tro på den värderingsfria experten (Emmelin 1983b, 1997). Inom den gren av naturvården som sysslar med restaurering har denna myt omhuldats men på senare tid också ifrågasatts (Hagen et al. 2002; Hildebrand et al. 2005).

Strategisk planering växer fram ur erfarenheterna av att osäkerhet av olika slag skapar svårighet att genomföra rationalistisk planering. Prognoser om utvecklingen, ofta baserade på enkla framskrivningar av trender, gav för dålig vägledning om framtiden för att utforma olika konkreta alternativ och för att välja det bästa alternativet. »Strategisk« innebär i planeringslitteraturen ofta helt enkelt planering på högre administrativa nivåer och i större geografiska enheter, dvs. en mera översiktlig och generell planering. Naturvårdens planer på regional nivå liksom t.ex. »nationalparksplanen« är i denna mening strategiska dokument. De uttrycker naturvårdens önskemål och prioriteringar. Men när ett förslag till nationalpark som t.ex. i fallet Södra Jämtlandsfjällen möter starkt motstånd har man, efter att i samarbete med kommunerna försökt göra planer, gått vidare utan att försöka genomdriva just det förslaget. Termen strategisk planering används emellertid också för att täcka en mängd andra former av planering av mera operativ karaktär, framförallt planering som direkt är kopplad till förvaltning i offentlig sektor och ren verksamhetsplanering inom industri och företag.

Generativ planering, syftar till att överbrygga gapet mellan planerarens professionella utgångspunkter och allmänhetens kunskaper och önskemål. Utgångspunkten är planering för småskaliga samhällen där det finns god möjlighet till interaktion mellan olika intressen. Modellen bygger på en kommunikativ tanke: olika intressen skall samarbeta, lära av varandra och respektera varandras ståndpunkter. En planering som styrs av lokala intressen kan komma i konflikt med regionala eller nationella intressen. Planerarens roll är både att vara »processledare« och att kunna svara för ett bredare perspektiv. Friedman, som är den internationellt mest kände företrädaren för generativ planering, betecknar sin modell av hur professionell kunskap och övergripande intressen skall förenas med lekmannakunskap och lokala intressen för »transaktiv planering« (Friedman 1973). Det innebär att han ser planering som en förhandling där parter utbyter kunskaper och ståndpunkter. Den generativa planeringen och Friedmans transaktionsmodell har bl.a. inspirerat utvecklingen mot att låta intressegrupper medverka i utformningen av zoner och toleransgränser i de amerikanska planeringsmodellerna ROS & LAC (Stankey et al. 1999) – se också kapitel 15. Förarbetet för Fulufjällets

nationalpark, där lokalbefolkningens intressen speciellt uppmärksammades i planeringen för parkens »omland«, är ett exempel på en generativ planering (Fredman et al. 2005). Processen var i reell mening »transaktiv«: lokal förståelse för naturvårdens krav utväxlades mot satsningar på lokal utveckling.

Förhandlingsplanering innebär en samverkan mellan offentliga myndigheter och marknadens aktörer. Privata exploatörer förhandlar om mark, infrastruktur osv. för att genomdriva projekt av intresse. Exempel på projekt som är exponenter för förhandlingsplanering är Globen och Hammarby Sjöstad i Stockholm (Tonell 2005). Förhandlingsplanering utmärks av tre saker. Det föreligger ett strategiskt beroende mellan aktörerna. Förhandlingarna gäller verksamheter som styrs av lagar och regler men där parterna undviker formella kanaler för beslutsfattande (Cars 1992). Kritikerna av denna typ av planering pekar på brister i demokratiskt inflytande, kanske speciellt lokalt inflytande. Förespråkarna pekar framförallt på formen som en effektiv metod att möta nya utmaningar och att genomföra de konkreta projekten utan mycket långa väntetider. Förhandlingsplanering är naturligtvis oklart avgränsat mot ren lobbyism (Falkemark 1999).

Kommunikativ planering är en samlingsbeteckning för ett mera fundamentalt ifrågasättande av den rationalistiska planeringen. Framväxten beskrivs ofta som ett mer eller mindre totalt paradigmskifte bort från den rationella modellen och mot en planering som bygger på att parterna strävar mot samförstånd; konsensus baserad på kommunikation. Gemensamt för olika riktningar är betoningen av planering som en politisk process snarare än en expertstyrd process. Den kommunikativa planeringen betonas, efter den tyske filosofen Habermas, idealet att äkta kommunikativa processer måste vara fria från maktutövning; det är enbart argumentets styrka inte aktörernas position eller makt som skall vara avgörande. En omfattande och ofta synnerligen svår genomtränglig teoretisk litteratur har vuxit upp ur Habermas teorier (se t.ex. Sager 1994; Almendinger & Tewdwr-Jones 2002). Som Strömgren (2007) påpekat har denna akademiska debatt haft mycket liten inverkan på svensk planeringspolicy och lagstiftning. Den kommunikativa planeringen har kritiserats just för att bortse från de reella maktförhållanden som gör den ideala kommunikationen svår (Flyvbjerg & Richardson 2002). Man kan konstatera att den kommunikativa planeringen framförallt framstår som en planering för sociala förhållanden där inslaget av stora långsiktiga och irreversibla ingrepp är begränsat eftersom den ger stort utrymme och makt åt de närvarande aktörerna. Frågor om kommunikativ planering inom styrningen av mark och miljö återkommer nedan i diskussionen av två paradigmer.

Den post-moderna kritiken ifrågasätter i grunden det meningsfulla och möjliga i att planera. Planering som libertarianism utgår från att mark-

nadens logik kan utgöra utvecklingens teoretiska bas och ifrågasätter i varierande grad möjligheten till planering. Vi skall här inte närmare redogöra för dessa akademiska planeringsteoretiska diskussioner. Deras relevans är begränsad för den typ av relativt handfast fysisk planering och projektplanering som vi här sysslar med. Diskussionerna handlar på ett filosofiskt plan i stor grad om möjligheten till en mera överordnad samhällsstyrning. De tenderar också att angripa planerares överdrivna tilltro till att genom den fysiska utformningen av landskapet också styra mänsklig verksamhet och utveckling i landskapet – något som på ett elementärt sätt understryks av figur 14:2.

Evidensbaserad planering växer fram som resultat delvis av kritiken mot politiska ideologier som bas för samhällsförändring. EUs »charter« kräver att planering och policy vilar på »bästa vetenskapliga bevisning/underlag«. Misstron mot ideologi och planeringsteori tar sig bland annat uttryck i en stark betoning av utvärdering för att ta reda på »vad som fungerar«. Det kan vara svårt att urskilja om detta innebär vetenskaplig utvärdering eller mera en tilltro till professionell erfarenhet. Vilken betydelse rörelsen kommer att få är svårt att uttala sig om. På den ena sidan framstår den som rationalistisk i betoningen av kunskapsunderlag och systematiska processer. På den andra sidan tycks den ha tagit intryck av kritiken mot planering generellt. Också teoribildning om »lärande system« är viktig för den evidensbaserade planeringen. Utvärdering av planeringens processer och resultat skall leda till ökad kunskap och därmed successivt förbättrade resultat (Faludi & Waterhout 2006). Det innebär också en stark tro på att forskning kan ge underlag för planering (Davoudi 2006).

Man skulle kunna se »evidensbaserad planering« som en form av »adaptiv förvaltning« även om landskapsplanering, naturresursplanering och naturvård inte används som exempel i den planeringsteoretiska diskussionen. Skillnaden mellan »adaptiv planering och förvaltning« och »evidensbaserad planering« är kanske framförallt att naturförvaltningen försöker använda och utveckla ekologisk teori som underlag för förklaring och återkoppling. Kritiken mot evidensbaserad planering för att vara teorilös blir därför missvisande beträffande naturförvaltning. Evidensbaserad planering tycks dessutom i naturvårdslitteraturen ha uppstått fristående från den planeringsteoretiska litteraturen inspirerad av begreppet inom medicinsk vetenskap (Pullin & Knight 2003). Grundfilosofin i den planering och förvaltning för »resiliens« – »adaptive environmental assessment and management« som utvecklats framförallt av den kanadensiske ekologen C S Holling – är en form av evidensbaserad planering där naturförvaltning ses som praktiska försök (Gunderson & Holling 2002; Walters 1986).

Två paradig i styrningen av landskapet

Styrning av mark och miljö grundas samtidigt på två olika tankemönster och styrfilosofier och vi skall därför beskriva dessa något. Vi sätter arbetsnamnen »Miljö« och »Plan« på de två. Vi skall skärskåda de två mönstren ur flera synvinklar för att avslutningsvis sammanfatta dem i en figur (Emmelin & Lerman 2006).

Utgångspunkten för »miljöparadigmet« är ett naturvetenskapligt förhållningssätt till beslut om miljön. Tanken att det på vetenskaplig grund går att avgöra vad som är »hälsosamt«, »vad naturen tål« eller är »naturligt« är central. Ett beslut är gott och legitimt om det vilar på bästa möjliga vetenskapliga bedömning. Expertkunskap och central överblick över ett kunskapsområde är avgörande för »korrekta« beslut. Miljön som en kollektiv nyttinghet men också naturens egenvärde utgör fundamentala utgångspunkter. Målrationalitet präglar tankesättet.

»Plan«-tanken är att styrning av förändring av mark- och miljö skall vila på avvägningar mellan olika legitima men inte nödvändigtvis förenliga intressen. Ett beslut är gott och legitimt om det uppnåts i en process där intressena fått komma till tals och avvägningen ytterst vilar på en representativ demokratisk församlings beslut. Lagstiftningen har inte minst försvaret av den enskilde markägarens intresse gentemot det allmänna som en viktig grund. Processrationalitet är styrande för svensk planeringsideologi så som den utformats i plan- och bygglagen men andra former av avvägningar kan vara aktuella – som visas av den planeringsteoretiska genomgången ovan.

Grovt kan man säga att dessa två tankemönster eller styrfilosofier präglar Miljöbalken respektive Plan- och bygglagen. Vi vill emellertid inledningsvis frigöra oss från dessa två lagkomplex för att renodlat kunna skärskåda de två mönstren. Lagstiftning försöker i verkligheten ofta att förena mer eller mindre svårförenliga angreppssätt: effektivitet med rättssäkerhet och bred förankring; demokratiskt beslutsfattande med expertavgörande osv.

Det är två olika paradig som vi här beskriver. Begreppet paradigm är adekvat eftersom det rör sig om tankemönster som går igen i lagstiftning, utbildning, professionskultur osv. Om man så vill skulle man kunna tala om två diskurser: miljödiskursen och planeringsdiskursen. Redan den kortfattade karaktäristiken ovan gör det uppenbart att de två paradigmen kommer att medföra olika förhållningssätt till planering för friluftsliv i spänningsfältet mellan naturvårdens bevarande och turismens näringsutveckling. Hur makt skall fördelas mellan organ i samhället, vilken vikt olika nivåer skall ges, hur expertkunskap skall vägas mot lokalt självbestämmande, relationen mellan tjänstemän och politiker osv. kommer att se olika ut ur de olika perspektiven.

En väsentlig poäng för oss är att visa att även om det rör sig om två olika och delvis svårförenliga styrfilosofier, så är båda nödvändiga,

legitima och funktionella. Att hantera målkonflikter och motsättningar i regelverket för styrningen av markanvändning och miljö kan innebära mer än enkel samordning av lagstiftning eller att någon lagstiftning överordnas. Vilken hänsyn skall kommunen ta till regionala och nationella intressen och vilket ansvar skall ligga på högre organ? Inom naturvården finns alltid spänningen mellan vetenskaplig naturvård på nationell och global nivå och lokalsamhällenas intresse av att själva råda över naturresurserna liksom mellan vetenskapliga bedömningar och politiska. Miljöfrågorna aktualiserar gränserna för kommunalt självbestämmande och därmed för kommunalt ansvar för naturvård och friluftsliv med utgångspunkt i den lokala befolkningens rekreation och kommunens önskemål om att utveckla kommersiellt livskraftig turism. Det är viktigt att komma ihåg att dessa målkonflikter inte bara finns mellan naturvård och exploatering utan också som interna målkonflikter inom miljövården. Utbyggnad av avfallsanläggningar och fjärrvärmeverk, som är viktigt för energisystemen stoppas idag inte sällan av lokala grupper med lokal naturhänsyn som argument. Försiktighetsprincipen tillämpad på lokal nivå medför lätt att förändringar som är önskvärda i en större skala, till exempel regionalt, inte kan genomföras. Aktuella exempel är allt från slutförvaring av kärnbränsle till beslut om deponier och avfallsförbränning. Planeringens dilemma och underläge i förhållande till miljövården är just detta att det bestående, särskilt på lokal nivå, har förespråkare. I planerarjargong betecknas detta fenomen ofta NIMBY (Not In My Back Yard).

Miljöparadigmet

Utgångspunkten för miljöparadigmet är i grunden ett bevarande av miljöförhållanden. Den underliggande tankefiguren att det finns naturliga tillstånd som är önskvärda och hälsosamma innebär att »naturliga tillstånd» är eftersträfvansvärda vare sig det gäller landskapets fauna och flora och estetiska värden eller påverkan genom utsläpp eller ingrepp. Bevarande eller restaurering av naturliga tillstånd gäller då inte enbart i landskapet utan också med avseende på till exempel stadsluftens innehåll, klimatets naturliga variationer osv. Huruvida bevarande ses som ett egenvärde, eller som ett medel för att uppnå önskvärda förhållanden varierar: miljövården har ett ofta oklart förhållande till frågan om naturens egenvärde kontra naturen som nytthet för människan. I lagstiftningen är det dock de naturliga tillståndens funktion som kollektiv nytthet för att säkra hälsa och välbefinnande som dominerar över tanken på naturens egenvärde. Retoriskt bekräftas naturens egenvärde visserligen i miljöbalkens portal liksom i Regeringens skrivelse om den nya naturvårdspolitiken (2002). En viktig fråga blir då vilken grad av påverkan på naturliga tillstånd som är acceptabel för miljö, hälsa, säkerhet osv. Detta har i miljöparadigmet i stor grad setts som en vetenskaplig fråga,

en fråga för experter och expertkunskap, medan innehållet av värdering i sådana frågor ofta tonats ned. Att vetenskaplig och dessutom ofta omstridd och osäker kunskap ligger till grund för bedömning av giftighet, för beräkning av spridning av föroreningar, för avancerade modeller för klimatpåverkan av koldioxidutsläpp eller påverkan på skogstillväxt av försurande ämnen osv. tenderar att skymma de ingående värderingsfrågorna. Att kunskap och slutsatser ofta är osäkra och omstridda medför en stark fokusering på kunskapsfrågorna (Rolf 2006). Det uppstår ofta strid också i de politiska organen om verklighetsbeskrivningen i stället för om hur man skall förhålla sig till osäker och fragmenterad kunskap om miljöproblemen.

Det blir en naturlig följd av miljöparadigmets tankemönster och tankefigurer att central expertkunskap kommer att ses som avgörande för möjligheten att bevara eller forma en god och hälsosam miljö. Med normer för tillståndet i miljön, riktvärden för utsläpp, generella föreskrifter för verksamheter, villkor för påverkan osv. försöker man definiera det handlingsutrymme inom vilket planering bör få operera. Den vetenskapliga kunskapens sektorisering medför att miljöfrågorna i praktiken delas upp i många områden. Oavsett tal om helhetssyn och »hållbar utveckling« är miljöfrågorna i praktiken oftast starkt uppdelade. Separata direktiv, regelverk, åtgärdsprogram osv. förefaller dessutom, bl.a. som en funktion av EU, öka denna sektorisering. Miljöbalkens gemensamma ram synes inte förmå hålla emot denna utveckling.

Genom fokus på vetenskaplig, universell kunskap och genom behovet av standarder och referensnivåer för önskvärda tillstånd, som påpekats ovan, blir miljöparadigmet centralistiskt, top-down. En betoning av »uppifrånstyrning« ligger närmast som en självklarhet i paradigmet. Vetenskaplig kunskap och central överblick är förutsättningar för miljökvalitetsnormer, gränsvärden osv. liksom värdering av vilken natur som i ett internationellt och nationellt perspektiv är hotad, bedömning av hur stora stammar av rovdjur som behövs för att de skall vara livskraftiga osv. Förståelsen för lokalt motstånd har därför historiskt sett varit liten inom naturvården. En omsvängning verkar i viss grad ske bl.a. inom svenskt nationalparksarbete där lokalt förankringsarbete medförde att den första nationalparken i fjällkedjan på flera decennier kunde etableras i Fulufjället medan såväl Kirunafjällens som Södra Jämtlandsfjällens nationalparker havererade (Sandell 2005). Å andra sidan kan man se hanteringen av såväl Natura 2000 som vattendirektivet som ett stärkande av den vetenskapliga, centralistiska sidan av miljövården. Vi kan speciellt i Natura 2000 se en påtaglig risk för att motsättningarna mellan central naturvård och kommunal planering kan skärpas på ett icke önskvärt och icke avsett sätt (Emmelin & Lerman 2004, 2006).

Plan-paradigmet

Planeringen har sitt ursprung i det reglerade stadsbyggandet vars mål är att tekniskt och juridiskt reglera förhållandet mellan olika urbana funktioner, organisera samfärdsel, kommers och offentligt liv, skapa brandsäkerhet och hygieniska förhållanden, forma stadsmiljöerna till uttryck för makt och kontroll. Professionellt knyts planering till arkitektur. I Sverige är detta tydligare än i många andra europeiska länder, där stadsbyggande och arkitektur hör till arkitektprofessionen medan planering i stort, t.ex. kommunal översiktlig planering, regional utvecklingsplanering etc. är en separat profession med mera tydlig tyngdpunkt i ekonomi och samhällsvetenskap. Den gestaltande traditionen medför en planeringssyn som ligger nära idealtypen »projekt«.

Två väsentliga komponenter i fysisk planering är intresseavvägning och politiskt beslutsfattande. Att mål sätts upp av politiker är en del i rationalistisk planering. Den fysiska planeringen är emellertid modifierad av kommunikativa ideal i så måtto att lagstiftningen innehåller moment av medborgardialog och medverkan – se kapitel 16. Att avvägningar slutgiltigt görs politiskt innebär också en betoning av kommunikation och konsensus, både som utgångspunkt och som mål för planering och beslutsfattande. Att besluten fattas lokalt och på bas av konsensus ger en annan form av legitimitet än den rationella vetenskapliga. Att besluten fattas lokalt innebär också en form av »bottom-up« jämfört med utgångspunkterna i »miljöparadigmet«. Därmed är inte sagt att planeringen har ett »bottom-up« perspektiv sett ur gräsrotssynpunkt. Top-down och bottom up är relativa begrepp, beroende av betraktarens position!

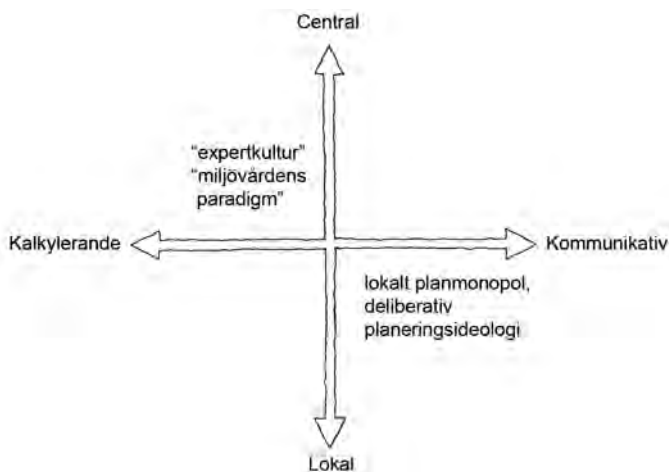
Paradigmdiskussionen sammanfattad i en figur

De två paradigmen kan karaktäriseras med hjälp av två dimensioner. Den ena dimensionen beskriver grunden för hur legitima beslut skall förankras. Ett beslut är i miljöparadigmet »rätt« om det grundas på god vetenskaplig kunskap framtagen genom rationella processer och i görligaste mån kvantifierat. En sådan grund för beslut betecknas som »kalkylerande rationalitet«. Beräkningar av utsläpp, modeller för spridning och modeller för hur befolkningen påverkas ger underlag för kvantitativa villkor för utsläpp eller normer för högsta acceptabla halter i omgivningen. Också frågor som kan förefalla lokala, t.ex. värnande av landskapets kvaliteter, biologisk mångfald osv. har i miljöparadigmet sin grund i central överblick. Den kalkylerande rationaliteten tar sig uttryck i att värden rangordnas: arter är sällsynta, hotade, värdefulla osv. i en geografisk skala från globalt till lokalt. På denna skala har den globalt utrotningshotade maskarten högre värden än ett lokalt bestånd av liljekonvalj, som ortens befolkning njuter av under våren. Den kalkylerande rationalitetens yttersta uttryck är när »det rätta beslutet« räknas fram även i värderingsfrågor: kostnadsnyttokalkyler över vilken grad av sjukdom eller död som är samhällsekonomiskt

»rätt«. Motpolen på denna skala är den kommunikativa rationaliteten. Ett beslut är »rätt« om det uppnås genom kommunikation. Beslutets »sanningsvärde« är mindre väsentligt än det faktum att det framkommit genom att alla fått säga sitt och tagits i någon form av demokratisk process. »Konsensus« blir viktigare än »vetenskapligt korrekt«. Kommunikationen har i planeringen ofta formen av ordnad debatt eller överläggning mellan olika parter och vissa planeringsteoretiker föredrar därför termen »deliberativ planering« snarare än »kommunikativ« (Lidskog & Elander 2007). Begreppet bör inte förväxlas med »förhandlingsplanering« – se ovan – som ju innebär att planeringen undandras den breda och öppna debatten, »deliberation«.

Den första dimensionen spänns således upp av polerna kalkylerande respektive kommunikativ rationalitet. Den andra dimensionen utgörs av polerna centralt – lokalt. Det är av flera skäl rimligt att se de två paradigmerna i dimensionen centralt – lokalt. Skall beslut fattas på grund av överblick eller närhet? Vet den som står närmast bäst eller är det den som har distans och överblick som bäst förmår avgöra frågor? Är målkonflikter till sin natur lokala eller är de uttryck för mera övergripande frågor? Hur styrningen av markanvändning och miljö sker påverkas i hög grad av var i denna dimension som makt och ansvar fördelas. Dessa två dimensioner kan kombineras i en fyrfältsfigur. De två paradigmerna kommer att återfinnas i sin renodlade form i två diametralt motsatta kvadranter.

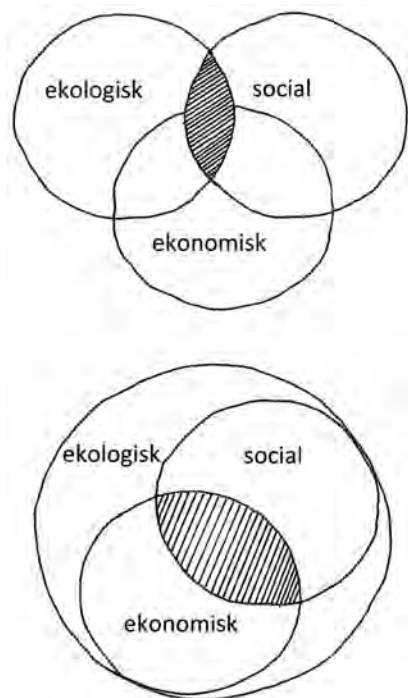
Figur 14:5. Två dimensioner som sammantagna definierar de två paradigmerna »miljö» och »plan«. Vår diskussion gäller i huvudsak spänningen längs diagonalen. Vi har emellertid också markerat förekomsten av den lokala spänningen mellan expertkulturen och det politiska beslutsfattandet.



Figuren kan användas för att analysera spänningen mellan miljöförvaltning och lokal planering. Den visar sig ge insikter i så vitt skilda processer i landskapet som planering för utbyggnaden av 3G-systemet för mobiltelefoni (Larsson 2008), utbyggnaden av vindkraft (Larsson & Emmelin 2009) eller naturvårdens planering och spänningen med den kommunala planeringen (Emmelin 2009) liksom till exempel styrning av miljön med normer och gränsvärden (Emmelin & Lerman 2008).

»Hållbar utveckling« – ett mångtydigt begrepp

Avslutningsvis skall vi återvända till begreppet »hållbar utveckling«. Vi pekade i inledningen till boken på att »hållbarhet« har två viktiga egenskaper: det är ett negativt definierat och politiskt begrepp. Det är i grunden negativt definierat, dvs. vi kan beskriva och förstå det ohållbara. Att en fortgående global uppvärmning leder till allt mer ohållbara förhållanden för både mänskliga samhällen och många ekosystem som vi idag känner och värderar dem är uppenbart. Vilken nivå av förändring som är acceptabel är däremot en fråga om riskbedömning, fördelning av risk och bördor mellan nuvarande och kommande generationer, om tilltro eller skepsis inför framtida tekniska lösningar på till exempel energiförsörjningen. Definitionsmässigt är det en politisk fråga också därför att det handlar om fördelning av samhällets åtgärder och resurser. Förhållandet mellan vetenskap och politik är däremot varken enkelt eller entydigt. Paradigmdiskussionen kan ge en insikt i detta. För »miljöparadigmet« är vetenskaplig kunskap en viktig bas för legitima beslut. Miljönormer och miljömål ger uttryck för detta: det gäller att fastställa vad »naturen tål«. Den bild av hållbarhet som ligger i paradigmet innebär att den ekologiska eller miljömässiga hållbarheten i hög grad skall vila på vetenskaplig grund och sätta ramarna för avvägningar om ekonomisk och social utveckling. »Planparadigmet« betonar deliberationen som grund för avvägning mellan hållbarhetens tre ben. Vi får därför två ganska olika synsätt, som illustreras i figur 14:6. Att också andra synsätt förekommer är uppenbart: ett »ekonomistiskt« synsätt är att ekonomin sätter ramarna för miljöhänsyn och sociala välfärd; oavsett all retorik är det också detta synsätt som i mycket präglar samhället.



Figur 14:6. Två skilda sätt att se på »hållbar utveckling« relaterade till de två paradigmerna. Naturen som gränssättande (nedan) ger en annan bild av hållbarhet än tanken att hållbarheten är en avvägning mellan ekologisk, social och ekonomisk utveckling (ovan).

FYRA FRAMTIDSBILDER: SMÅ FÖRÄNDRINGAR AV FÖRUTSÄTTNINGARNA – STORA FÖRÄNDRINGAR I LANDSKAPET

Landskapet formas av ett komplext samspel av faktorer där planering bara är en av många. Modellen för landskapsutveckling i figur 14:2 kan illustreras med en serie av fyra bilder av samma landskapavsnitt i Hössjö i Västerbotten. Serien visar att föreställningarna om en framtida landskapsbild blir helt olika beroende på vilka faktorer som betonas för landskapets framtid. Utgångspunkten för bilderna är hur jord- och skogspolitiken på 1980-talet kunde tänkas förändra landskapet.

Fig. a: Landskap i förfall

Bilden visar en enkel framskrivning av den utveckling landskapet var inne i: igenväxning och förfall av de gårdar som inte aktivt brukades. Detta är ideal-typen »prognos» i sin enklaste form, dvs. en ren framskrivning av trender utan hänsyn till faktorer som skulle kunna ändra eller bromsa trenderna. De bäck-raviner och fältkanter som inte längre betades och slogs skulle växa igen först, framförallt med björk och viden.

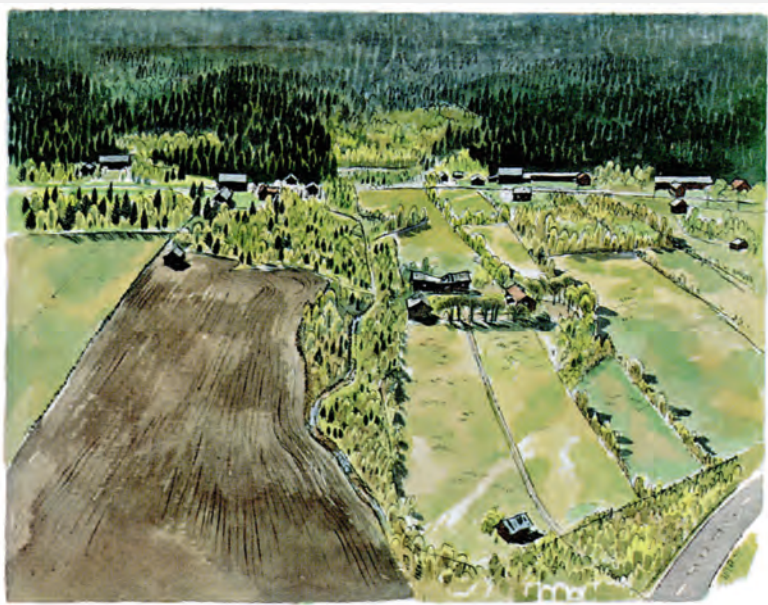
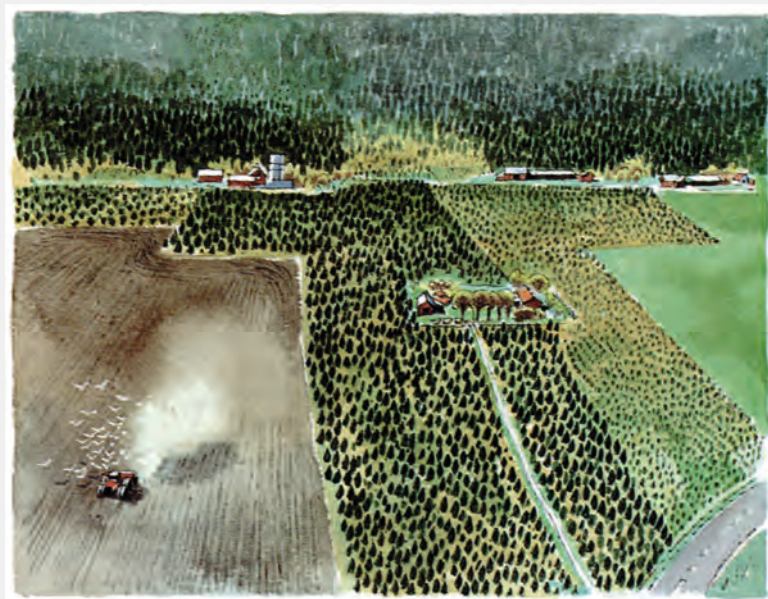


Fig. b: Hårt rationaliserat landskap

Lagstiftningen vid 80-talets början föreskrev att jordbruksmark som inte aktivt utnyttjades skulle omföras till skog, och granplantering var därför den »normala» framtida markanvändningen på dåligt utnyttjad åkermark. Samtidigt föreskrev lagstiftningen att den åkermark som skulle brukas skulle sammanföras i större, rationella enheter. Processen betecknades som »koncentrerad rationalisering». Bilden visar den »vision» som lagstiftningen innehöll: ett virtuellt landskap styrt av två dominerande faktorer.



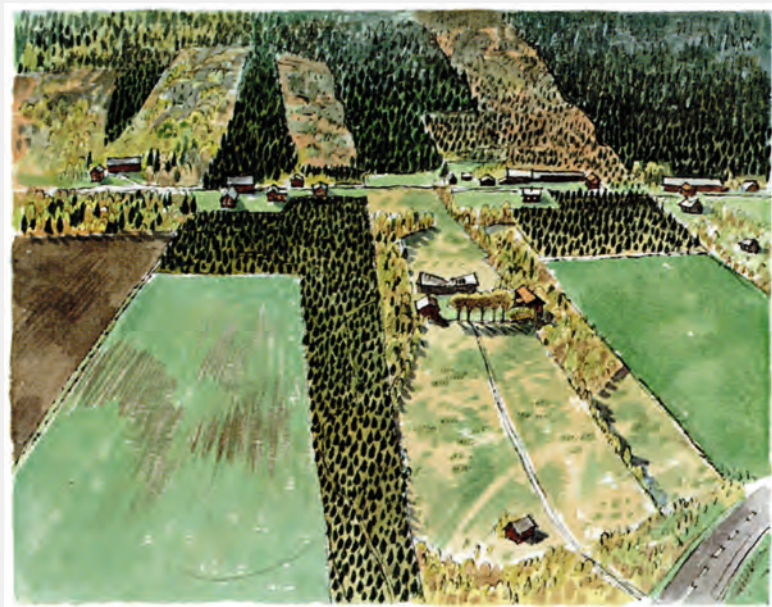


Fig. c: Blandad utveckling

Mönstret av ägande ligger som en underliggande förutsättning för landskapsutvecklingen: en immanent bild i landskapet. Den koncentrerade rationaliseringen bortsåg i hög grad från den begränsning som ägandet lägger på möjligheten att omvandla landskapet. Här har landskapsutvecklingen modifierats med det existerande ägomönstret genom att hänsyn också tas till att jordbruksfastigheterna inte kommer ut på marknaden särskilt ofta.



Fig. d: Hästgården

I den sista bilden i serien har ytterligare faktorer som påverkar kulturlandskapet lagts till resonemanget. Mindre gårdar i närheten av expansiva städer omvandlades till »hästgårdar«. Hörsjö ligger på pendlingsavstånd från Umeå och den i bilden centrala gården har här utnyttjats för ett annat ändamål än traditionellt jord- och skogsbruk i lagstiftarens mening. Landskapet formas här av en kombination av de krafter som visas i tidigare figurer och ett privat projekt.

De fyra bilderna tillsammans illustrerar scenariometodikens grundtanke: att undersöka hur olika framtidsbilder kan uppstå som resultat av samspelet mellan krafter i samtiden. Den sista bilden visar hur en helt annan framtidsbild växer fram om ytterligare faktorer läggs till diskussionen. »Den ordnande processen« eller den sammanbindande berättelsen mellan nutidsbilden och framtidsbilden har kompletterats. Bilderna ger sammantaget en insikt i hur komplicerat det är att styra eller förutsäga landskapsutveckling.

Illustrationer: Gunnar Brusewitz
(ur Emmelin & Brusewitz, *Det föränderliga landskapet*).

