

16. FYSISK PLANERING

ATT PLANERA FÖR FÖRÄNDRAD MARKANVÄNDNING

EN PLANERING SOM PÅ ALLVAR tar in friluftslivets behov av lämpliga arealer i konkurrens med andra intressen är en förutsättning för friluftsliv och naturturism. Planering måste i stor grad ske inom ramen för den kommunala fysiska planeringen. Kommunerna skall ta ett större ansvar för friluftsliv och naturvård, och många kommuner har ambitioner att utveckla turism, i många fall inte minst naturturism. Detta kräver metoder och verktyg för att få in friluftsliv, naturturism och naturvård i den fysiska planeringen.

Den planering som sysslar med förändrad markanvändning brukar betecknas fysisk planering. Den fysiska planeringen sysslar med att avväga mellan olika intressen, att avgöra målkonflikter, och att väga mellan enskilda och allmänna intressen. Inte minst viktigt är att värna om markägares rätt att använda sin mark ändamålsenligt, samtidigt som samhällsbehov tillgodoses. Byggande vid eller inom värdefulla strövområden, fritidsbebyggelse vid stränder och anläggningar för turism är exempel på sådana motsättningar som planeringen måste hantera. Men också stridigheter mellan fastighetsägare hör till planeringens vardag: en fastighetsägare vill bygga till medan grannarna vill behålla sin utsikt. Den fysiska planeringen sysslar dessutom i hög grad med det som ofta betecknas som »stadsbyggande«. Vi har här ingen anledning att diskutera den aspekten.

Förutom den kommunala planeringen är den planering som sker för olika former av utbyggnad i landskapet inom många sektorsmyndigheter av betydelse för friluftslivets villkor. Infrastrukturplaneringen skapar förutsättningar genom att göra områden tillgängliga, men inverkar också negativt genom att skapa barriärer i landskapet eller belägga områden med buller. För den långväga naturturismen har kommunikationer naturligtvis stor betydelse. Fjällturismen i Jämtland och i nordligaste Lappland har till exempel i hög grad utvecklats med utgångspunkt från järnvägen. Att Västerbottensfjällen framförallt har betydelse för regional rekreation och har påtagligt mindre turism från södra Sverige (Heberlein & Fredman 2002) kan sannolikt förklaras med sämre tillgänglighet.

Naturvården är en av de planerande sektorer som både har en egen planering för markanvändningen och ett betydande inflytande på den

kommunala fysiska planeringen. Som vi pekade på i kapitel 14, föreligger det grundläggande skillnader i synsättet på hur avvägningar skall göras mellan »miljöparadigmet« och »planparadigmet«. Planparadigmets grundtanke är avvägning mellan intressen baserad på ett rationellt underlag men genom politiskt beslutsfattande. Miljöparadigmet ser centrala regler och normer baserade på vetenskapligt underlag som grunden för avgöranden om lämplig markanvändning. Vi skall i detta kapitel redogöra för grunderna i svensk fysisk planering vilket i praktiken i hög grad är detsamma som kommunal planering. Naturvårdens planering tas upp i ett följande kapitel. Det innebär att det i detta kapitel i hög grad är »planparadigmets« syn på avvägning och målkonflikter som är gällande. Rötterna till den fysiska planeringen ligger planeringsteoretiskt i »planering som fysisk design« – se kapitel 14.

Några grunder

Den fysiska planeringen gäller all mark i landet. Den kommunala planeringen liksom många sektorsmyndigheters planering gäller mark oavsett vem som äger marken. Detta gäller både den juridiskt bindande planeringen för till exempel bebyggelse och den planering som redovisar olika visioner och anspråk på markanvändningen. Om och hur planerna faktiskt genomförs beror däremot i hög grad på markägaren.

Fysisk planering utgår från att det finns överordnade allmänna intressen som kan väga tyngre än enskilda intressen, också markägarens. Som påpekades i kapitel 14 slår lagstiftningen inom både planering och miljö fast att marken skall användas för det den är bäst lämpad vilket kan innebära inskränkningar i markägarens möjlighet att förfoga över sin egendom. Detta innebär att planering måste ske på ett rättssäkert sätt. Den skall följa procedurregler som ger möjlighet till insyn och till att klaga och att få rättelse. Ansvar för beslut om förändrad markanvändning skall dessutom tas av folkvalda politiker som skall svara för avvägningen mellan allmänna intressen och den enskildes. En trend i planeringen som påverkas av lagstiftningen inom EU är att vissa frågor flyttas från politiskt beslutsfattande till domstolar. Kravet på rättssäkerhet innebär ofta en begränsning av effektivitet i planeringen.

Vad som faktiskt sker i landskapet är beroende av aktörer – både privata och offentliga – som bygger, drar vägar och järnvägar, sköter skogen, odlar osv., se figur 14:2. Aktörernas mål kan vara helt andra än »samhällets«. I själva verket sker därför styrningen av landskapet i stor grad genom restriktioner: planerna säger i hög grad vad som inte får göras på ett visst markstycke. Westerlund (1980) beskriver förhållandet pedagogiskt som en »avstyrande« och inte en »tillstyrande« planering. Reservatsbestämmelser talar om vad som inte är tillåtet. Även »hänsynsregler« handlar i stor grad om negativ hänsyn dvs. om att avstå från att göra vissa saker. Att planen

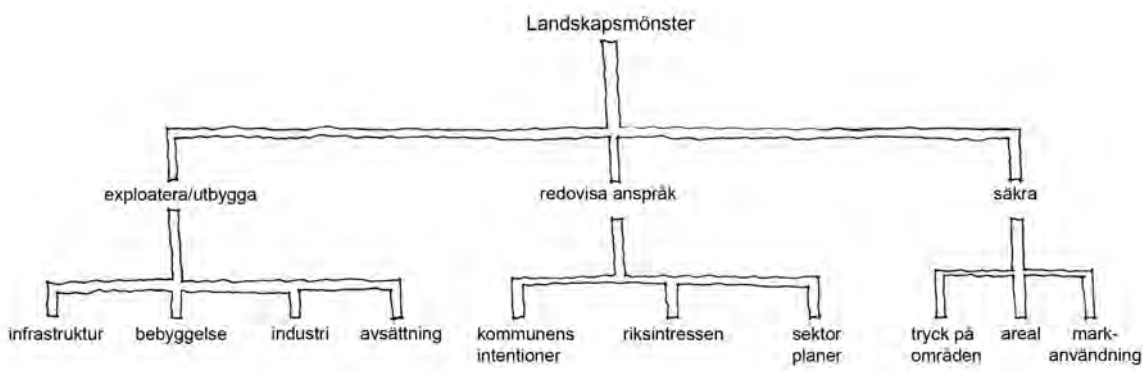
reglerar ett område för bostadsbebyggelse innebär en restriktion på andra möjliga aktiviteter. Bostadsbebyggelse kommer till stånd inom området bara om någon aktör faktiskt har makt och resurser att förverkliga planen – att omvandla planens detaljer till ett projekt – se kapitel 14.

Planering av landskapsmönstret

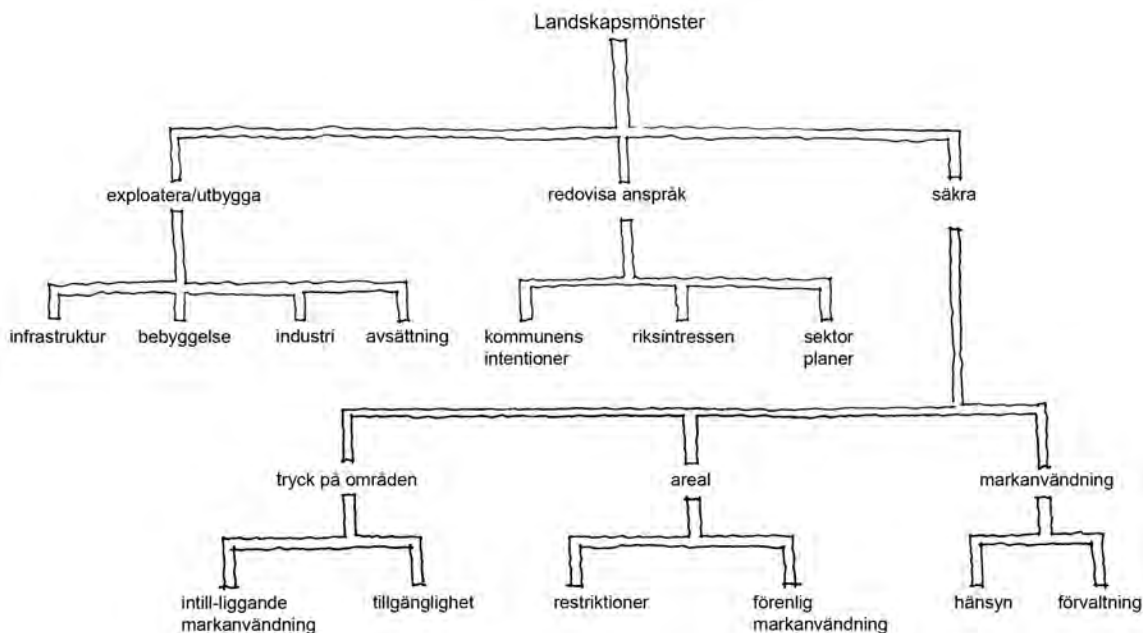
Den fysiska planeringen sysslar i stor grad med stadsbyggande. Friluftslivets förutsättningar påverkas av denna planering till exempel genom bebyggelsemönster, utformning av grönstruktur och kommunikationsstråk och möjligheter till bostadsnära motion.

Vi har tidigare pekat ut tre principiellt viktiga aspekter på markanvändningsplanering: landskapsmönstret, arealtillgången samt landskapskvalitet. Den fysiska planeringen arbetar med alla tre aspekterna men det är främst inverkan på landskapsmönstret som vi här skall behandla, eftersom detta har grundläggande betydelse för friluftslivet. I figur 16:1 illustreras några av den fysiska planeringens huvuduppgifter utifrån det överordnade perspektivet »landskapsmönster«.

Planering för förändring av markanvändningen genom olika former av exploatering är kärnan i den fysiska planeringen. God planering innebär dessutom att denna planering tar hänsyn till landskapsmönstret så att ett väl fungerande landskap skapas eller upprätthålls. Areal tillgång för naturvård och friluftsliv påverkas positivt och negativt genom planering för exploatering och ianspråktagande. Värdefulla arealer kan tas direkt i anspråk för annat och störningseffekter av olika slag kan uppstå på omkringliggande arealer. Men avsättning av mark för friluftsliv och naturvård kan också göras i olika former av markanvändningsplaner. Hänsyn kan tas genom landskapsmönstret så att störningar undviks, samband mellan naturområden främjas, våtmarker, vattendrag och sjöar har funktionella samband osv.



Figur 16:1. Principiella huvudmoment i den fysiska planeringen – planering för förändrad markanvändning arbetar i hög grad med att styra landskapsmönstret



Figur 16:2. Åtgärder inom planering för att säkra avsatta områden. Åtgärder berör både principområde, »landskapsmönster» och »arealtillgång». De förutsätter ett samspel mellan fysisk planering och naturvårdens planering och förvaltning.

Eftersom landskapet planeras av många olika aktörer är en viktig funktion i den översiktliga planeringen att redovisa olika sektors anspråk på marken, konflikter runt markanvändning, sårbara och värdefulla områden.

Planering för ett välfungerande landskapsmönster är viktigt för att säkra områden som är avsatta för naturvård och friluftsliv. Trycket på dessa arealer beror på landskapsmönstret i stort. Markanvändning på intilliggande områden har till exempel stor betydelse. Tystnad i naturen förutsätter att bullrande anläggningar och trafikleder inte gränsar direkt till friluftsområden. I områden med intensivt jordbruk t.ex. i Nederländerna måste värdefull natur omges med buffertzoner som kan absorbera luftföroreningar – jfr. zoneringsmodellen för MAB-områden (figur 15:6). När det gäller att säkra avsatta områden samspelar den kommunala fysiska planeringen med naturvårdens planering. Figur 16:2 utvecklar olika insatser för att säkra avsatta områden.

Zonering som redskap i fysisk planering

Alla verksamheter kan inte samsas i landskapet. Funktionsseparering genom zonering är som diskuterats i kapitel 15 en både nödvändig och attraktiv lösning på en mängd målkonflikter också inom naturvårds- och friluftslivsområden. Målkonflikter uppstår också mellan olika friluftslivsaktiviteter. Att separera olika verksamheter i rummet är en grundläggande

princip i den fysiska planeringen: arbetsområden med buller och utsläpp skiljs från bostadsområden, bostäder separeras från infrastruktur osv. I sin mest extrema form medför funktionsseparering en stark uppdelning mellan olika aktiviteter och därmed ett stort transportbehov. Landskapet blir indelat i en form av monokulturer: sovstad, köpcentra, industriområden, kontor, nöjes- och rekreationsområden, kulturresevat, friluftslivs- och turismområden och längst ut i marginalen »naturen«. Varje område lever under olika tider av dygnet och året och kan optimeras för sin funktion. Transportsystemens påverkan men också tidsåtgången för förflyttning mellan områdena ger sociala och miljömässiga kostnader. Med jämna mellanrum uppkommer inom samhällsplaneringen därför alternativa, integrerade modeller. 1800-talets utopister liksom senare rörelser skapade »kommuniteter« med arbete och boende integrerat. Men den klassiska naturvården har i hög grad varit inställd på en funktionsseparering; den finaste naturen har utvalts med vetenskapliga kriterier på orördhet och i största möjliga grad hållits fri från mänsklig verksamhet. Utmaningen för planering för naturvård och friluftsliv är att finna integrerade former för planering av betydande delar av landskapet. Dels så att naturvården, som dessutom är tätt sammanvävda med kultur, bibehålls i ett spektrum av landskap från det urbana till det närmast orörda. Men också så att olika former av friluftsliv kan utövas i attraktiva landskap. Zonering är således en grundläggande princip för planering av markanvändningen och därmed grundläggande för hur landskapsmönstret utformas.

Inom planering för friluftsliv och rekreation började under 70-talet bland annat i samband med den fysiska riksplaneringen ett tidsgeografiskt synsätt på funktionsseparering göra sig gällande. Behovet av olika typer av naturrekreation uttrycktes i tre grova grupper: natur för daglig motion, veckoslutsområden och semesterområden. Kraven på naturkvalitet, storlek, obrutenhet osv. kunde i stort sett sättas som omvänt proportionella mot tillgänglighet. Ett landskapsekologiskt synsätt har också gjort sig gällande: landskapsstrukturen skall helst göra det möjligt att röra sig ut från bostadsområden till fots eller cykel till områden både för det dagliga friluftslivet men också till områden som besöks mera sällan, »veckoslutsområdena«. Bakomliggande motiv är en blandning av miljöhänsyn, miljövänliga transporter, folkhälsa, behovet av motion för att bekämpa välfärdssjukdomarna, samt bevarande av biologisk mångfald, spridningskorridorer och refuger i landskapet. Föreställningar om ett medfött behov av naturkontakt som motiv för kommunerna att aktivt planera för en sammanhängande grönstruktur förs i ökande grad fram. Argument som förefaller vetenskapligt underbyggda får lättare genomslag i en rationalistisk planeringskultur!

Fysisk planering – ett kommunalt monopol?

Sverige har bara en helt yttäckande markanvändningsplanering som skär över alla sektorer: den kommunala översiktsplanen. Plan- och bygglagen ställer krav att en översiktsplan skall göras för hela kommunen och uppdateras varje mandatperiod. Översiktsplanen (ÖP) skall visa kommunens intentioner för markanvändningen men också andra sektorer markanvändning och anspråk. Översiktsplanen är därför det potentiellt viktigaste redskapet för att spegla anspråk (se figur 16:1) och landskapsmönster. Den skall identifiera områden som är lämpliga för olika ändamål och verksamheter, och medverka till att till exempel grönstruktur och områden värdefulla för friluftsliv och naturvård inte exploateras för bebyggelse, industrier eller annan verksamhet. Översiktsplanen är emellertid inte juridiskt bindande. Bindande planering görs i form av detaljplaner, som anger till exempel bebyggelsens utformning, dragning av vägar, parkmark, industriområden osv. Detaljplaneringen skall vara i överensstämmelse med översiktsplanen. Översiktsplanen är därigenom tänkt att fungera styrande för markanvändningen. Lokalisering och utformning av byggnader, men också av t.ex. TV-master, vindkraftverk, bryggor, skidliftar m.m., styrs förutom av detaljplaneringen av bygglov.

Översiktsplaner och i de flesta fall också detaljplaner skall genomgå en miljökonsekvensbedömning (MKB). Denna skall visa de miljökonsekvenser som planens genomförande kan medföra och vilka åtgärder som görs för att minska negativa verkningar av planen. Målet för MKB är att dels minska miljöpåverkan, dels utgöra underlag för beslut om de konsekvenser som trots allt uppstår uppvägs av nyttan med planen. Miljökonsekvensbedömning behandlas kort i kapitel 17.

Fördjupad översiktsplan (FÖP) är ett instrument av intresse eftersom en FÖP kan avse såväl en begränsad del av kommunen som en viss typ av intresse. FÖP har använts för att klara ut speciella markanvändningskonflikter, t.ex. mellan naturvård, turism m.m., som i flera skärgårds/kustkommuner, eller utlöst av konkreta problem som i Älvdalens nordligaste socknar. Nationalstadsparken kom till genom en samordnad översiktlig planering mellan Solna och Stockholm som staten tvingade fram. Försöken att lösa upp motsättningen mellan naturvård och turism i Södra Jämtlandsfjällen gjordes inom ramen för mellankommunalt samordnad fördjupad översiktsplanering (Vuoiro et al. 2003.)

Rubriken på detta avsnitt innehåller ett frågetecken som vi nu kan kommentera. Man brukar tala om ett kommunalt planmonopol. Lite löst brukar det beskrivas som att kommunerna har monopol på att göra planer. Mera korrekt är att säga att kommunen har monopol på en bindande markanvändningsplanering. Kommunen fastställer detaljplaner och beviljar bygglov och har också skyldighet att göra översiktsplaner. Detaljplanerna kan rent praktiskt vara gjorda mer eller mindre helt av en

exploatör och innehållet i planen kan vara förhandlat mellan exploatören och kommunen. Under senare år har trenden varit att detaljplanerna gäller relativt begränsade områden som direkt berörs av en exploatörs intressen. Kommunens monopol på markanvändningsplanering försvagas därmed i praktiken något och den samlade överblicken över till exempel stadsbyggnad minskar. Det har diskuterats ett behov av en planering mellan översiktsplanens mera visionära nivå och de »frimärksartade« detaljplanernas reglerande nivå (SOU 2005:77). För grönstruktur och tätortsnära rekreation vore en sådan planering sannolikt önskvärd.

Den översiktliga planeringen uppvisar många brister, t.ex. att en stor andel av Sveriges kommuner inte har en rimligt uppdaterad översiktsplan. I stället för att revidera planerna görs ofta en »aktualitetsförklaring« där planen i sämsta fall bara schablonmässigt förlängs eller där mindre ändringar meddelas. Detaljplanering sker ofta i strid med översiktsplan, både när privata intressen och offentliga önskar genomföra något. Miljöbedömningen av planer har i alltför hög grad varit bristfällig och slentrianmässig. Det är viktigt att notera att det inom kommunen kan finnas flera aktörer som i olika eller ingen grad förhåller sig till den kommunala fysiska planeringen. T.ex. är samspelet mellan kommunal naturvård och planering varierande mellan kommuner. Planering för rekreation i form av anläggningar m.m. görs ibland av särskilda organ. Naturturism kan ingå i dessas ansvarsområde eller ligga på näringslivsorgan. Översiktsplanerna fungerar därför ofta dåligt som information till andra aktörer i landskapet om kommunens intentioner.

Planering på högre nivåer – den felande länken

Regional fysisk planering saknas i Sverige. Däremot finns ett antal regionala aktörer som gör sektorsvis planering för sina respektive intressen: t.ex. Trafikverket. Naturvården är i detta sammanhang den viktigaste med länsvis naturvårdsplanering.

Friluftsliv är ett exempel på ett intresse som kräver någon form av regional och/eller mellankommunal planering. Intresset från en kommuns sida att tillgodose mellankommunala och regionala intressen kan förväntas öka om ett kommersiellt intresse, dvs. turism, föreligger jämfört med rena rekreationspolitiska intressen.

Argumenten för någon form av regional planering av markanvändningen är starka men kontroversiella. Strandskyddet är ett exempel på en samspelsfråga mellan kommun och stat som har stor betydelse för friluftsliv och naturvård. En annan självklar sådan är hur reservatsbildning hanteras. Den nyorientering som sker i naturvården mot lokal förankring, lokalt ansvar osv. bör kunna kopplas mot kommunal planering. Förutsättningarna för regional planering eller samverkan med kommunal planering är för närvarande starkt varierande mellan olika regioner på

grund av olikheterna i organisation av den regionala nivån. Det framtida systemet har utretts bl.a. av Ansvarskommittén som i början av 2007 kom med förslag om att skapa 6–9 storregioner för att ersätta dagens län och landsting. Vad som kommer att ske med förslaget är i skrivande stund högst oklart – det har talats om frivilligt samgående som ett sätt att skapa större regioner.

Vi har idag i Sverige ingen enhetlig regional organisation. Den komplicerade situationen när det gäller regional förvaltning har betydelse för miljövard och planering inte minst eftersom många av dessa frågor naturligen griper över olika administrativa gränser.

Statens förlängda arm i regionerna är länsstyrelserna. Fysisk planering och miljövard har hört till länsstyrelsernas viktigaste uppgifter. Naturvården är ofta en av de större budgetposterna för länsstyrelserna. Vid sidan om länsstyrelserna finns olika former av regionkommunal verksamhet. Landstingen har som viktigaste uppgift att svara för sjukvård men har i flera regioner betydande uppgifter inom kollektivtrafiken. I några regioner finns stiftelser engagerade i friluftsliv och turism, och med varierande huvudmän, t.ex. regionens kommuner, landstingen etc. Två regioner har s.k. försöksverksamhet med direktvalda regionparlament: Skåne och Västra Götaland. I ytterligare ett antal län finns samarbetsorgan för kommunerna. Ledamöterna i dessa organ är inte direktvalda utan politiker från kommunerna. Regionstyrelserna har i varierande grad tagit över uppgifter från länsstyrelserna.

Den regionala bilden kompliceras av att flera centrala verk, t.ex. Trafikverket, har egna regionala organisationer som inte följer länsindelningen. Inom EU är regionalisering en viktig princip och Sverige påförs diverse olika regionindelningar genom olika åtgärder. Till exempel finns det en indelning i EU:s statistikområden (de s.k. NUTS2-områdena) som griper över länsindelning. EUs vattendirektiv innebär att landet delas in i vattenregioner baserade på avrinningsområden, vilket innebär en indelning som skär över alla andra regionala indelningar. Dessa regioner skall ha en egen myndighet, dvs. en viktig naturresurs skall planeras och övervakas helt fritt från övrig planering och miljöförvaltning¹. Problem uppstår ibland på grund av att den administrativa Sverigekartan i Bryssel inte överensstämmer med verkligheten.

Inte heller finns någon *nationell fysisk planering* annat än den planering som Trafikverket gör för sina respektive områden. Under 70-talet genomfördes en stor nationell planering, den s.k. fysiska riksplaneringen. Denna berörde framförallt kust- och fjällområdena där trycket från olika former av exploatering ansågs särskilt stort. Som kvarlåtenskap finns ett antal olika typer av områden av riksintresse för olika verksamheter

1. Den pragmatiska lösningen på detta problem har varit att gruppera länen i ungefärliga vattenregioner och ge ett antal länsstyrelser status som vattenmyndighet.

utpekade. Tanken var att därigenom peka på områden där vissa intressen skulle väga tyngre i avvägningar om hushållningen med mark och vatten. Många olika samhällssektorer pekade ut intresseområden. Bestämmelser om riksintressen finns nu i Miljöbalken. Det finns till exempel riksintresseområden för naturresursutnyttjande som energi, mineral, jordbruk och rennärning, för försvarets markbehov, för kommunikationer, för naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv. Vissa områden av stort värde för naturvård och friluftsliv pekades speciellt ut och namngavs i lagstiftningen. Riksintresse innebär emellertid inget direkt skydd utan medför bara ett krav på att hänsyn tas till intressena i samband med exploatering. Det innebär att riksintresseområden framförallt har funktionen att ställa krav på gott underlag i fysisk planering. Länsstyrelserna skall övervaka att kommunerna tar hänsyn till riksintressen i sin planering. De centrala myndigheter som pekat ut intressena har ett allmänt ansvar för »uppsikt« över intressena, och Boverket har därutöver ett allmänt ansvar för samordning och för hushållning med mark- och vattenområden. Eftersom mer eller mindre förenliga riksintressen kan vara utpekade i samma område uppstår behov av att avväga mellan dem. Några tydliga kriterier för hur avvägningar skall göras finns inte. Vägledning får därför i kontroversiella fall sökas i hur myndigheter och domstolar har avgjort ärenden. Det är viktigt att förstå att staten inte genom att peka ut – eller mera formellt korrekt »resa riksintresseanspråk« – har tagit från kommunerna ansvaret att analysera, precisera och revidera vad anspråken konkret innebär eller att göra prioritering vid konflikter. Andra aktörer i landskapet binds genom kommunens planer. När markanvändningen inte förändras är bestämmelserna enbart rådgivande rörande den pågående markanvändningen.

Styrning av planering och förvaltning

Planering och förvaltning av landskapet styrs på en mängd olika sätt. Vi ger här en kort, punktvis överblick och återkommer senare till vissa av instrumenten i avsnittet om naturvårdens planering i kapitel 17. Styrningen av planering och förvaltning kan vara svår att skilja från instrumenten inriktade på att styra andra aktörer i landskapet.

Regelverk i form av lagar och förordningar utgör en grundläggande styrform. Riksdagen stiftar lagar och fattar t.ex. beslut om nationalparker. Regeringen utfärdar med stöd i lagstiftningen förordningar som uttolkar och preciserar lagarna. En symbolisk markering av allemansrättens starka ställning och naturens betydelse för det svenska samhället är att grundlagen slår fast att naturen är tillgänglig för alla genom allemansrätten. Planering och skötsel av mark för friluftsliv, naturvård och turism styrs i Sverige av flera olika regelverk. Den fysiska planeringen styrs av Plan- och bygglagen, som också innehåller en del reglering av skydd av

naturen, hushållning med naturresurser. Miljöbalken reglerar miljövårdsarbetet inklusive naturvården. Dessa båda lagar med tillhörande regelverk samspelar med olika förvaltningar och utbildningar så att tillämpningen blir mer komplicerad än bara en tolkning av lagens bokstav. För friluftsliv och naturturism har dessutom många andra regelverk och förvaltningar stor betydelse: kulturminnesvård, planering och byggande av infrastruktur, näringsutveckling och stöd till regional utveckling. Lagar och regler om skötsel av jord och skog har stor betydelse för friluftslivet. I många sektorslagar finns särskilda regler om hänsyn till miljö. Skogsvårdslagens portalparagraf jämställer för närvarande produktionsmålet och miljömålet men när detta skrivs har en utredning lagt fram förslag om att produktionsmålet skall överordnas miljömålet, vilket skulle kunna innebära en svagare ställning för friluftsliv och naturvård.

Politisk styrning sker på flera nivåer, mest grundläggande genom riskdagens lagstiftande men också genom fördelning av resurser i statsbudgeten. Den politiska styrningen har traditionellt tagit sig uttryck i form av utformningen av regelverket och tilldelningen av resurser. Inom många områden har en betoning av målstyrning skett. Riksdagen har t.ex. fattat beslut om 16 nationella miljökvalitetsmål med ett mycket stort antal delmål. Tanken är att miljömålsstrukturen skall verka styrande på många aktörer i landskapet: kommunal planering, företag och organisationer, sektorsmyndigheter osv. – se kapitel 17. Också andra sektorer har målstrukturer. Inom naturresurs- och miljöområdet sker också en utveckling av bindande miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

Planeringssystemet bygger på tanken att målkonflikter ytterst måste avgöras i folkvalda politiska församlingar. Även om planeringen i stor grad görs av olika experter så är kommunens folkvalda representanter ansvariga för besluten men också för planeringens kvalitet. Den kommunala, fysiska planeringen sker därför på politiskt uppdrag och beslut om planer tas av kommunala politiska församlingar: kommunfullmäktige och nämnder inom plan- och miljöområdet. Olika kommuner organiserar detta på varierande sätt men grunden är att någon politiskt tillsatt nämnd ansvarar för planeringen, inte sällan tillsammans med miljöfrågorna.

Resurstilldelning till naturvård och friluftsliv på olika nivåer i samhället påverkar förutsättningarna för friluftsliv och naturturism. Under en längre period har naturvården tilldelats ansevärda medel för att säkra värdefull skogsmark, inklusive betydande arealer produktiv skogsmark. Det är naturligtvis inte bara tilldelning till direkta markinköp utan också till myndigheternas planerings- och förvaltningsarbete som har styrande effekt. Under lång tid har resurserna för att förvalta och utveckla skyddade områden släpat efter resurserna för avsättning. Ekonomiskt stöd till organisationer och företag är också en viktig styrform. Under lång tid tillfördes naturvården betydande resurser i form av sysselsättningsprojekt. Den positiva sidan av detta var att en mängd arbeten inom landskapsvård,

tillrättaläggande och kanalisering i form av spångning, fågeltorn, rastplatser, stängsling osv. kom till stånd. Åtgärderna dikterades dock kanske mera av tillgången på arbetskraft, kompetens och intresse hos arbetsledare osv. än analys av behov eller av prioriteringar. *EU:s strukturfonder* i kombination med nationella medel för regionalpolitik har gett stöd till projekt inom turism, inte minst naturturism och småföretagande inom landsbygdsturism. Miljöprövning av strukturfondsprojekt har hittills varit i det närmaste obefintlig.

Myndigheternas uppdrag, kompetens och kultur har en viktig styrande effekt. Friluftsliv ingick från början i Naturvårdsverkets uppdrag men försvann i stor grad ut ur verksamheten från 70-talet. I verkets regleringsbrev 2003, dvs. regeringens uppdragsbeskrivning till verket, återfördes det som en komponent i en ny naturvårdspolitik. Själva myndighetsstrukturen kan ha stor betydelse för det konkreta arbetet. Sverige utmärks av stora verk med hög grad av självständighet i förhållande till departementen och regeringen. Det innebär en relativt stor frihet att fokusera på frågor som myndigheten finner viktiga. Vad detta är beror på ett komplicerat samspel mellan politisk styrning, resurser, egen kompetens osv. De mera subtila frågorna om myndigheternas professions- och förvaltningskultur diskuterar vi i avsnittet om två paradigmer i kapitel 14. En glidning när det gäller offentlig planering och förvaltning för friluftsliv från inriktning på rekreation mot inriktning på utveckling av naturturism – se kapitel 6 – är ett exempel på ett komplicerat samspel mellan politisk styrning och myndigheters inriktning, kompetens och fokus.

EU:s regelverk utövar ett ökande inflytande över det svenska landskapet – i kombination med olika ekonomiska stödformer. Åtskilliga direktiv berör markanvändning, miljövard och naturresursförvaltning. Beslutsfattandet flyttar också i viktiga frågor till exempel konflikter kring Natura 2000 – se kapitel 17. Den svenska modellen med stora och självständiga ämbetsverk passar inte riktigt i EU-strukturen. En ökad betydelse för domstolarna jämfört med verk och lokala politiska församlingar är också skönjbar. Den gemensamma jordbrukspolitiken påverkar genom regelverk och ekonomiskt stöd i hög grad landskapet, t.ex. i form av träda, inriktning på produktionen osv. En långsam reformering i riktning mot ökad miljöhänsyn och mindre inriktning på hög produktion, mot diversifiering mot turism och rekreation i lantbruksföretagen, hör till en utveckling vars konsekvenser är svåra att förutse.

Medborgardeltagande och inflytande

Den internationella planeringsteoretiska litteraturen om samråd och olika former av samverkan inom planering är mycket omfattande. Som påpekades i kapitel 14 har flera olika teoribildningar och doktriner utvecklats runt medborgardeltagande. Mycket av detta teoretiserande är tämligen

esoteriskt och avlägset från planeringens vardag och praktik. En utveckling av rationalistisk planering under 1900-talets andra hälft har efterhand väckt motreaktioner i form framförallt av olika former av kommunikativ planering som fokuserar på planeringens kommunikativa form. Som bl.a. Strömberg (2007) påpekat har den akademiska debatten i liten grad direkt påverkat planeringspolicy och planeringslagstiftning. Plan- och bygglagen har emellertid konkreta regler om medborgarnas möjlighet att ta del av och påverka planeringen. Planer skall ställas ut offentligt och möjlighet att komma med kommentarer skall finnas. Viljan att använda reglerna för dialog och reellt inflytande varierar mellan kommuner men i många kommuner görs insatser för medborgardialog.

Skälen för olika former av samrådsmekanismer varierar starkt. I mera teoretisk litteratur framhålls ofta demokratiaspekter; den planeringsteoretiska litteraturen innehåller också tydliga inslag av anspråk på att stärka svaga eller marginaliserade gruppers möjlighet att påverka sin närmiljö – jfr t.ex. doktrinen »advokatplanering«. Den mera praktiskt orienterade litteraturen betonar däremot gärna effektivitet, förankring av myndighetsbeslut osv. (Hjortsø 2004).

För den offentliga naturvården finns ett antal skäl, från de formella – t.ex. Århuskonventionens stadganden om tillgång till information och »environmental justice« (miljörättvisa) – över fastlagd policy om ökad lokal förankring till olika former av effektivitets- och implementeringsresonemang. Det är väsentligt att se att begreppet »samråd« i olika lagstiftning och administrativ praxis kan täcka ett brett spektrum av företeelser. Ett enkelt sätt att illustrera detta är att samråd kan motiveras eller genomföras på en skala: information => konsultation => medverkan => inflytande => medbestämmande => konsensusbeslut => vetorätt.

En viktig aspekt på samspelet mellan aktörer i planering är den inverkan som samråd och konflikter kan ha på aktörernas tillit till varandra (Hallgren 2003). Arbetet med Södra Jämtlandsfjällens nationalpark pekade bl.a. på problemet med legitimitet hos den kunskap som används i planeringen (Vuorio et al. 2003). I den kalkylerande rationaliteten är kunskapens legitimitet i hög grad förbunden med konventionella uppfattningar om vetenskaplig kvalitet. I den kommunikativa rationaliteten blir frågan om både vem som tagit fram kunskapen och om konsensus råder viktig. För naturförvaltning är utmaningen att möta kraven på konsensus och legitimitet utan att ge upp kravet på saklighet i underlagsmaterialet. I Södra Jämtlandsfjällen hanterades motsättningar mellan olika uppfattningar om omfattningen av vandrande och tältande utanför ledssystemet och föreställningarna om ökande störningar på rennärning och naturvård, genom att undersökningen uppdrogs åt en utomstående, kompetent organisation, ETOUR. Undersökningens uppläggning diskuterades med parterna som fick möjlighet att påverka detta med avseende på sådant som vilka

områden som borde undersökas m.m. Parterna fick således möjlighet att medverka med sina respektive kunskaper men inte att påverka avvägningar och metodik – med ett intressant undantag. Samebyarnas företrädare ställde krav på att en betydande del av flyginventeringarna skulle genomföras med helikopter från företag som också medverkar i rendriften. Detta för att ge en trovärdig oberoende part insyn i inventeringsarbetet, inte för att påverka det (Vuorio, et al. 2003).

Plan och verklighet

Planerare överskattar ofta planeringens möjlighet att forma framtiden. Att lägga ut ett friluftslivsområde innebär inte självklart att människor också kommer att utnyttja det. Den styrande effekten av planer beror inte bara på om de är juridiskt bindande. Många faktorer påverkar hur en plan genomförs, »implementeras«. För styrningen av landskapet för friluftsliv och naturvård är några faktorer speciellt viktiga att uppmärksamma:

- Landskapets egendynamik. Planen kan säga att markanvändningen skall vara oförändrad t.ex. att skogs- och jordbruk skall fortsätta att drivas på marken. Men många former av markanvändning har cykler där olika faser medför helt olika förutsättningar för friluftsliv. Det självklara exemplet är skogsbruk. Planeringsfält, gallringsskog och kalhyggen ryms alla inom »oförändrad markanvändning«. Ett öppet kulturlandskap kan växa igen och rationaliseras så att dess naturvärden och användbarhet minskar.
- Omgivande markanvändning. Tillgänglighet och attraktivitet av ett område påverkas mer eller mindre starkt av hur omgivningen brukas. Ett skärgårdsområde må vara attraktivt men om en tung doft av massaindusti sänker sig när vinden mojnär i kvällningen så avtar förmodligen intresset för turister att nyttja området.
- Den regionala och storskaliga miljösituationen. Klimatförändring, övergödning av skärgårdsområden, Östersjöns föroreningsituation till exempel med avseende på framtida oljespill och miljögifter är generella faktorer som den fysiska planeringen måste förhålla sig till utan att ha något avgörande inflytande över.
- Aktörernas möjlighet till anpassning. Planer och politik påverkar olika aktörer högst olika. Några av de mest värdefulla exempel på ålderdomligt skötta kulturlandskap som vi idag bevarar som reservat har bevarats genom att enskilda bönder gått sin egen väg opåverkade av jordbrukspolitik, rådgivning och ekonomiska stödordningar. Talande bildexempel på detta finns bland annat i »Det föränderliga landskapet« (Emmelin & Brusewitz 1985).

- Landskapet påverkas i hög grad av den förändring av driftsformerna som sker i jord- och skogsbruket inom ramen för »normal och naturlig rationalisering« som i stor grad är opåverkad av planering eller regelverk. Denna rationalisering sker normalt inom ramen för det som betecknas som »oförändrad markanvändning«. Rationaliseringen av avverkningsmetoder och teknologi i skogsbruket är ett exempel på sådan påverkan.
- Förändrade värderingar. Att förutsäga framtida värderingar är uppenbart problematiskt. Vi planerar med utgångspunkt i vår egen tids värderingar. Ökad mekanisering och teknifiering av friluftslivet förändrar till exempel förutsättningarna för samverkan mellan naturvård och friluftsliv.

FRILUFTSLIV I KOMMUNERNAS PLANERING

Nästan alla Sveriges kommuner använder möjligheten till friluftsliv och utbud av naturturism i sin marknadsföring. Naturen och friluftslivet lyfts fram som skäl för att bosätta sig i kommunen. Kommunerna har också fått en ökad roll i planeringen för strandskydd. Områden för »landsbygdsutveckling» där det är lättare att få dispens från strandskyddet kan pekas ut. Många kommuner berörs också av utpekade »riksintressen för friluftslivet». Kommunerna kan avsätta naturreservat för att skydda värdefull natur för friluftslivets behov. Mot den bakgrunden kan man tycka att friluftsliv borde vara ett viktigt ämne i kommunernas översiktsplaner. Så är det emellertid knappast. Andra teman som bebyggelse, näringslivsutveckling, turism, infrastruktur, vatten och avlopp eller kommunikationer har större tyngd. En undersökning av kommunernas planering för friluftsliv gjord i forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring visar att friluftsliv generellt sett står relativt svagt i den kommunala översiktliga planeringen. Vad gäller naturreservat är det knappt hälften av kommunerna som utnyttjat möjligheten att skydda natur för det egna behovet det senaste decenniet. Undantag finns naturligtvis och trenden kan möjligen vara att friluftsliv och naturturism får större uppmärksamhet i översiktsplaner som nu görs.

De flesta kommuner lägger idag ut sina översiktsplaner liksom samrådsversionen under pågående process på kommunens hemsida. De flesta översiktsplaner är relativt omfattande dokument och läsaren rekommenderas att själv studera några sådana. Man måste dock vara klar över att ungefär hälften av Sveriges kommuner inte har någon aktuell översiktsplan eller arbetar med någon.

Översiktsplanen för Gotland kan ses som ett exempel på en fårsök översiktsplan där friluftslivsintressena behandlas men också på en begränsning av behandlingen som nog är typisk. Friluftsliv hör inte till de »knäckfrågor» för Gotlands utveckling som identifierats men friluftslivet behandlas ändå på flera ställen i planen. En genomgång av utpekade områden av riksintresse för friluftslivet görs och där identifieras konflikter med andra intressen och vilka förutsättningar som är nödvändiga för att bibehålla värdena. I avsnittet om vindkraft diskuteras konflikter också med friluftslivet. Det är emellertid framförallt beskrivningar av intressen och konflikter som man kan finna i planen. Hur man tänker hantera framtida konflikter med friluftslivet skjuts i hög grad på senare planering eller tillståndprocesser.

Läs mera: Petersson Forsberg, L. (2009) *Friluftsliv och naturturism i kommunal planering – delresultat från en webbaserad enkätundersökning våren 2008*. Forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring Rapport nr 8. Kan hämtas från www.friluftsforskning.se. Här kommer efterhand ytterligare rapporter om friluftsliv i planering att läggas ut.

Gotlands översiktsplan »Bygg Gotland» kan hämtas från www.gotland.se

