

Landskapsperspektiv

– hur gör det skillnad?



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIENS
TIDSKRIFT

Nummer 4 • 2011
Årgång 150

Ansvarig utgivare Åke Barklund, sekreterare och VD, KSLA
Redaktör Margareta Ihse
Grafisk form Ylva Nordin
Omslagsfoton Barsta i Höga Kusten, foto: Ylva Nordin. EU-fana, foto: fotoakuten.se.
Tryckeri Gävle Offset AB
Tryckår/månad 2011/12
Upplaga 1400 ex.
ISSN 0023-5350
ISBN 978-91-86573-16-4

Samtliga av de senaste årens utgivna nummer finns tillgängliga som nedladdningsbara filer på akademiens hemsida www.ksla.se.

Landskapsperspektiv

– hur gör det skillnad?

”Man kan säga att landskapet är det spelbräde och de uppställningar, vilkas mönster ger de konkreta förutsättningarna för skilda intressena att göra sig gällande i förhållande till varandra. Och med intressen avses då inte bara mänskliga strävanden utan också växters och djurs möjligheter att existera.”

Torsten Hägerstrand: Landskapet som trädgård

Dokumentation från Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens, Riksantikvarieämbetets och Kungl. Vitterhets-, Historie- och Antikvitetsakademiens seminarium den 10 maj 2011.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIÄMBETET



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN



Kungl. KUNGL. VITTERHETS-, HISTORIE-
OCH ANTIKVISETS AKADEMIEN
Vitterhetsakademien

Innehåll

Förord. Landskapsperspektiv – hur gör det skillnad?	5
Inledning. Bakgrund till landskapsbegreppet och landskapsanalys	9
Landskap och konventioner – förhoppningar och intentioner	13
Svensk landskapsplanering i historiskt perspektiv – den europeiska landskapskonventionen och planeringen för våra svenska landskap.....	19
Hur fångar man ett medborgardeltagande? Problem och möjligheter.....	29
Hur analyserar man ett landskap?	36
Det nya landskapet – landskapsintegrerade lösningar	44
Staden är ett landskap.....	51
Landskap och infrastruktur.....	58
Landskapsperspektivet i den fysiska planeringen	65
Namnen i landskapet – en av landskapets immateriella dimensioner	70
Hur fortsätter vi arbeta med genomförandet av den europeiska landskapskonventionen?	76
Bilaga 1: Europeiska landskapskonventionen, utdrag.....	81
Bilaga 2: Landskapsbegrepp i planeringen – planeringsideologisk utveckling. Tillbakablick och framåtblick.....	82
Bilaga 3: Syftet med Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Vad sägs i förarbetena till Naturresurslagen?	84

Förord. Landskapsperspektiv – hur gör det skillnad?

SEMINARIUM OM DEN EUROPEISKA LANDSKAPSKONVENTIONEN OCH DESS
GENOMFÖRANDE I SVERIGE

I maj 2011 trädde den europeiska landskapskonventionen (ELC) i kraft i Sverige. Den lyfter fram landskapet som en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar. I landskapet möts många olika värden och anspråk – kulturella, ekologiska, estetiska, sociala och ekonomiska. Landskapet definieras som *ett område sådant det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av samspelet mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer*. Syftet med landskapskonventionen är att utveckla sektorsövergripande målbilder och strategier för en hållbar planering och förvaltning av landskap, liksom att stärka allmänhetens och lokalsamhällets delaktighet i det arbetet.

Med ett sådant synsätt och syfte följer att samverkan i vid mening är absolut nödvändigt. Det finns ingen enskild aktör som kan eller bör ta på sig ett samlat ansvar för landskapet – ansvaret måste delas av flera aktörer på flera olika nivåer. Statliga myndigheter, företag, organisationer och föreningar, kommuner, universitet, markägare och andra brukargrupper samt inte minst politiken – alla har en viktig roll att spela.

Med landskapskonventionen i ryggen kan vi betrakta landskapet som den arena där alla enskilda politikområden slutligen sammanfaller. Det är därmed med bas i ett landskapsperspektiv som de goda lösningarna måste utformas. Landskapet kan ses som en materialisering av sociala relationer samt politiska och ekonomiska beslut. Landskapsbegreppet har därför stor potential som samlingspunkt för gemensamma strävanden mot en rikare livsmiljö för människor och djur.

Samtidigt finns ett behov av att förtydliga begreppet och göra det operativt för att landskapskonventionen ska kunna få fäste på ett bra sätt i Sverige och så att flertalet kan använda det – kort sagt för att landskapsperspektivet ska kunna göra skillnad. Hemligheten ligger i att se en helhet, en sammansättning av detaljer, skapade och fungerande mot bakgrunden av en historisk utveckling.

Landskapskonventionen reser ett omfattande batteri av frågeställningar kring politiska visioner, regelverk, planeringspraktik, metoder och verktyg, kunskapsbehov, värderingar och attityder, medinflytande och demokrati, konflikthantering och resursanvändning. Således behövs en mängd olika fora för att diskutera olika aspekter av konventionen.

Akademierna utgör i kraft av fristående, fritänkande institutioner ett viktigt komplement till de centrala myndigheternas arbete när det gäller att utveckla tillämpningen av konventionen i Sverige. Särskilt viktig är akademiernas medverkan i frågor som rör kunskapsproduktion och begreppsutveckling. Tillsammans anordnade därför KSLA, KVHAA och RAÅ ett seminarium om landskapskonventionen och dess genomförande i Sverige under rubriken "Landskapsperspektiv – hur gör det skillnad?". Valet av detta tema bottnar i övertygelsen att landskapsperspektivet tillför något väsentligt utöver de planeringshorisonter som redan finns i behandlingen av vår livsmiljö men att det samtidigt finns ett behov av att föra en diskussion utifrån landskapsbegreppet om hur kunskap och kunskapsproduktion kring landskap ser ut i Sverige och hur denna kunskap kan förstås och omsättas i policier, strategier, planer och praktik.

Jerker Moström sätter inledningsvis ramarna för seminariet genom sin presentation av konventionen utifrån följande grundfrågor: Vad innebär egentligen en konvention för landskap? Hur kan den verka? På vilket sätt kan vi tolka dess intentioner? Vilka förväntningar är rimliga att ha på den? Han menar bland annat att det är viktigt att se genomförandet av landskapskonventionen som en långsiktig process och att konventionen ska ses som ett normativt ramverk snarare än lag. Attityder, synsätt och kunskap är därför centrala teman, liksom uppmaningen om en aktiv "landskapspolitik".

Eric Casten Carlberg blickar tillbaka på landskapsplaneringen i Sverige från den fysiska riksplaneringen och framåt. Motiven och frågeställningarna då och nu är i många avseenden desamma men kontexten och utmaningarna har förändrats och kanske också intresset och engagemanget från politiskt håll, som han anser är svagare idag. Carlberg menar att landskapskonventionen kan innebära en viktig nytändning för landskapsplaneringen men att detta i så fall kräver att människor görs delaktiga i det arbetet och att kommunerna tar sitt ansvar. Då det svenska planeringssystemet skapades var det underförstått att kommunerna tog på sig skyldigheten att inte bara visa lyhördhet för lokala medborgarintressen, utan också att tillgodose nationella intressen. Det senare är något som Carlberg menar tenderar att falla bort. Han ser en kunskapsatsning riktad mot våra politiker som en viktig framgångsfaktor för att konventionen ska kunna bli ett redskap för att slå vakt om oersättliga värden i den byggda miljön och förverkliga en långsiktigt god hushållning med landets mark- och vattenresurser.

Marie Stenseke berör frågan om implementeringen av konventionen genom att belysa möjligheter knutna till former för medborgardeltagande under rubriken "Hur fångar man ett medborgardeltagande?". Hon har praktisk erfarenhet när det gäller konventionen, också utanför Sveriges gränser. Ett fungerande medborgardeltagande i planeringsprocesser – inte minst gällande landskapskonventionen – kan medföra många fördelar, till exempel när det gäller demokratifrågor, medborgarinflytande och planprocessens legitimering. Hon beskriver ett slags kompanjonskap, bland annat när det gäller information och sysselsättning i flera olika sammanhang i en verksamhet som bör vägledas av långsiktighet och leda till tillit och respekt mellan medborgare och tjänstemän. Vad som sker måste uppfattas som ekonomiskt försvarbart. De problem man möter handlar ofta om allmänhetens ointresse, ägandets företrädesrätt och svårigheter som kan förknippas med den representativa demokratin. Det finns också brist på faktakunskaper. Experter behövs för att medla vid åsiktsmotsättningar, medverka till kunskapsförmedling och bidra med kritisk och reflexiv analys av de problem vi står inför. Men expertrollen är känslig.

Margareta Ihse ger exempel på hur man kan få kunskap om landskapet, dess olika komponenter och karaktärer och vilka metoder och tekniker som finns. Hon konstaterar att det idag inte finns någon enhetlig metod eller modell för landskapsanalys och inte heller något entydigt definierat användningsområde. Hon visar hur olika discipliner har karakteriserat och inventerat landskapets olika delar; att det idag oftast finns kunskap om delar och detaljer i landskapet eller i landskaps-skalan, medan det finns få exempel på hur man kan analysera dessa delar med en helhetssyn. Hon utgår i sin presentation från en modell, integrerad landskapsanalys i fyra teman (som utvecklats av Stockholmsgeografer), men påpekar att det finns uppenbara svårigheter och få exempel på hur man kan sammanfoga och integrera delarna till en helhet, trots goda tekniska möjligheter. Hon diskuterar svårigheterna med att sammanfoga de naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga

utgångspunkterna till en enhet, ett landskap. Begreppet landskapsanalys är idag ett mycket diffust begrepp som används på väldigt skilda sätt i många olika sammanhang. Det behöver klargöras och stramas upp. Förändringsstudier är en viktig del av landskapsanalys, speciellt i en värld där förändringshastigheten ökar med tiden.

Roland Gustavsson beskriver med goda exempel och tydliga bilder ur sin och Torleif Ingelögs bok *Det nya landskapet* hur man planerar nya landskap. Han ger exempel på hur vi kan använda det, från ett intensivt utnyttjande som lätt blir exploaterande till andra sätt som det är enklare att knyta en känsla av omsorg till. Han tar upp viktiga frågor, som hur vår generation kan bidra till en landskapets attraktivitet och mångfald istället för att bara bevara från tidigare generationer eller bara bli betraktad som exploator av landskapsvärden. Gustavsson menar att den stora utmaningen för framtiden är hur vi lyckas hantera landskapet som en helhet och hur vi kan ympa in en flerbudstänke. Men det är också viktigt att stärka alla de som är aktörer och som verkar mellan det enskilda och det lokala eller regionala. Han betonar att det bör vara möjligt att utnyttja förändringarna i vår tid till något positivt, genom en medveten och omsorgsfull planering.

Anders Bodin beskriver stadens landskap och hur attityder till stadslandskapets skönhet och särprägel kan skapa livskvalitet. Han ger exempel på hur man kan planera urbana landskap för mänskligt välbefinnande genom stadsrenovering, dels från Stockholm, dels från Rom. I fallet Rom släppte man aldrig den historiska identiteten när planeringen övergick från den ena generationen till den andra vid Piazza Navona. I Stockholm tilläts staden växa utan hänsyn till sammanhang och helhet. Han efterlyser de stora perspektiven och helheten i planeringen och pekar på problem med vanligt förekommande och påtaglig likgiltighet för karaktärsdrag och lokal särart samt brist på förståelse för sammanhang. Bodin beskriver en slags likriktning som blivit vanlig inom planeringen. Han diskuterar två förhållanden i Stockholm som påverkar det rumsliga och bildmässiga uttrycket i offentliga och kommersiella rum och därmed stadslandskapet; avsteg från gällande bestämmelser om takhöjd i staden och bristen på hänsyn till topografiska grundläggande värden.

Johnny Hedman beskriver från transportsektorn och framförallt Trafikverkets sida hur man tagit steg mot en fördjupad landskapsyn och idag kommit ett stycke på väg när det gäller att integrera kunskaper om landskapet i transportplanering. Ambitionen är hög och insikten och önskan om hänsyn till det fysiska landskapets kvaliteter vid vägbyggnad, som topografi, vatten och djurens rörelsemönster, är tydlig även om de praktiska exemplen ännu är få. Han beskriver en utveckling som sker i tre olika faser och är påtagligt nöjd med vad som ernåtts under fas tre.

Ulrika Åkerlund uppehåller sig vid den nya Plan- och bygglagen (PBL), som trädde i kraft den 2 maj 2011, i sitt föredrag om landskap och vindkraft, och om nyttan av landskapsperspektivet i vindkrafts- och översiktsplanering. Hon framhåller att landskapskonventionens sektorsövergripande synsätt på landskapet väl sammanfaller med den kommunala planeringens ambitioner och menar att översiktsplaneringen (ÖP) är ett förträffligt instrument för att nå sektorsövergripande helhetsperspektiv där sektorerna kan samsas. När det gäller nya PBL har man dock inskränkt samrådsförfarandena. Det snabbar upp processen vid planeringen, men man kan befara att medborgarinflytandet minskar, vilket går tvärt emot konventionens syfte.

Lars-Erik Edlund ger en intressant inblick i namnen i landskapet, en av landskapets många immateriella dimensioner. Det namngivna landskapets associativa innehåll är inte svårt att ta till sig. Detta var dock det enda föredraget om de immateriella värdena i landskapet. I en framtida

fortsättning och diskussion bör dessa aspekter fördjupas och visa hur konst, musik och litteratur bidrar till landskapets identitetsskapande funktion.

Birgitta Johansen ger i sin avslutning några tankar om utveckling, samverkan och fortsatta diskussioner om landskapet i landskapskonventionens anda. Stärkta i vår föreställning om att landskapsperspektivet faktiskt *gör* skillnad summerar vi dagen. Vi konstaterar med glädje att många är de som *will göra* skillnad i landskapet och som nu söker redskapen, verktygen och argumenten.

Intresset för seminariet var så omfattande att långt ifrån alla kunde beredas plats i lokalen. Likafullt konstaterar vi att landskap på gott och ont är ett mångtydigt begrepp – på samma gång självklart och svårgripbart. Ett fortsatt fokus på själva begreppsfrågan tror vi är nödvändigt för att konventionens vida definition av landskap ska kunna landa och operationaliseras. Inte minst handlar det om att landskapsbegreppets innebörd behöver ställas mot närliggande eller likvärdiga begrepp som förekommer i våra planeringsinstrument. Vilka dimensioner för landskapsbegreppet med sig som inte redan fångas upp av begrepp som exempelvis mark eller miljö?

Vi ser hur landskap som kunskapsområde har stärkts under senare år. Det finns idag olika metoder för studium av landskapet, det finns rikligt med erfarenhet och framförallt en vilja att försöka bygga den syntes som hanteringen av landskapets helhetsperspektiv kräver. Men komplexiteten i landskapsanalyser och landskapsstudier är påtaglig och ibland når vi inte hela vägen fram. Den goda viljan ställs mot strukturella hinder, som fakultetsindelningen på universiteten, bristen på politiska mål och visioner som griper över hela landskapet, myndigheter med snäva uppdrag och kommuner med små medel att genomföra den landskapsplanering de kanske skulle vilja. Det är just här vi tror att landskapskonventionen kan spela en viktig roll – inte minst då markägare och brukare är med och identifierar hindren och bidrar till att hitta sätt att överbrygga dem.

Ett av de viktigaste verktygen för att komma vidare i detta arbete är förstås dialog, en kollegial sådan men också en dialog som omfattar vidare kretsar av intressenter. Som ett led i genomförandet av landskapskonventionen har därför tanken om ett landskapsforum förts fram. Ett sådant forum skulle kunna bädda för en öppen och inkluderande diskussion om landskapet och ett vidgat erfarenhetsutbyte med avsikten att låta landskapsperspektivet göra skillnad.

Stockholm, oktober 2011

Margareta Ihse, Åke Barklund (Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien)
Jerker Moström, Birgitta Sander (Riksantikvarieämbetet)
Ulf Sporrang (Kungl. Vitterhets-, Historie- och Antikvitetsakademien)

Inledning. Bakgrund till landskapsbegreppet och landskapsanalys

MARGARETA IHSE, PROFESSOR EM., INSTITUTIONEN FÖR NATURGEOGRAFI OCH KVARTÄRGEOLOGI, ENHETEN FÖR EKOLOGISK GEOGRAFI, STOCKHOLMS UNIVERSITET KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Vad menar vi med ett landskap och hur definierar vi det?

Landskapet kan beskrivas som den arena där alla enskilda politikområden slutligen sammanfaller och det är därmed den bas i ett landskapsperspektiv som de goda lösningarna måste utformas från. Landskapet kan alltså ses som en materialisering av sociala relationer samt politiska och ekonomiska beslut.

Denna syn på landskapet kan till synes kollidera med vad man först uppfattar av ett landskap, som de delar man direkt ser. Landskapets karaktär ges av de egenskaper och former som skapats av naturen och av hur människan utnyttjat dessa naturresurser i jord- och skogsbruk, bebyggelse och kommunikationer på olika sätt. Hur mycket och vad vi ser har direkt samband med den kunskap vi har. I landskapet finns också det icke-synliga, det som hänt tidigare i historien och det som finns i människors kultur, språk, vanor och handlande. Hur stort område som utgör landskapet är inte heller klart; vardagligt uppfattas det kanske som till exempel den del man kan se från en utsiktspunkt. Hur landskapet uppfattas ut beror också på hur lätt det är att se och förstå och om det är små- eller storskaligt.

Om den rumsliga utsträckningen av vad som utgör ett landskap är svår att avgränsa, så gäller det än mer det tidsmässiga djupet; landskapet lagrar ju också i sitt minne historiska

skeenden och brukanden. Än svårare att uppfatta är dynamik och flöden, till delar gäller det inte människornas kommunikationsnät och infrastruktur, utan framförallt ekosystemens vatten-, närings- och energiflöden, liksom växternas och djurens artspridning, som ger oss basen för alla ekosystemtjänster.

Landskapskonventionen definierar landskap i sin svenska översättning:

Ett område sådant det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av samspelet mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer.

Detta är bara en av många definitioner, som under lång tid och i olika sammanhang tagits fram för begreppet landskap. Att klargöra definitioner och begrepp för landskap, och därmed sammanhängande nomenklaturfrågor (exempelvis hur man ska benämna olika komponenter i landskapet), kräver ett eget arbete, som ännu inte finns klart i Sverige idag. Landskapsbegreppet har lika många innebörder som det finns användare av det, och det skiftar beroende på vem man vänder sig till. Det är en fråga som behöver utredas och klargäggas i ett annat sammanhang – det är inte syftet med detta bidrag. Jag vill dock kort beröra definitionsfrågorna för att visa på vilka olika ingångar man måste eller kan ha, för att kunna analysera och förstå landskap. Viktigt är att om

man ska kunna använda landskapsbegreppet så att det gör någon skillnad, så måste samma begrepp uppfattas på samma sätt av olika grupper och människor. Det finns många exempel på att det inte gör det idag – och att nästan varje människa har en egen syn på vad man menar med landskap.

Det finns förutom landskapskonventionens definition en lång rad olika definitioner – det är inte svårt att hitta ett hundratal i litteraturen. Jag vill lyfta fram några definitioner som klargör att begreppet landskap inte är likvärdigt med begreppet landskapsbild, utan har en mycket djupare och rikare innebörd som inbegriper en helhetssyn.

- *The total spatial and visual entity of human living space.* (Troll, tysk geograf, definition från 1930-talet.)
- *Ett påtagligt och karakteristiskt resultat av ett ständigt pågående samspel mellan de fysisk-geografiska förutsättningarna på jordytan och i atmosfären samt samhället uttryckt genom dess kulturella, social och teknologiska potential. Ett landskap omfattar också såväl abiotiskt som biotiskt betingade flöden in och ur det avgränsade landskapsutrymmet.* (Sporrong, svensk kulturgeograf, definition från 2000-talet.)
Eller utformat på följande sätt:
- *Såväl naturbetingade som kulturbetingade fenomen bildar tillsammans själva landskapsbegreppet liksom också de flöden av idéer och materia som påverkar och påverkas vår omgivning. Landskapet ska alltså ses som resultatet av samspelet mellan människan, samhället och naturen.* (Sporrong.)

Troll ger i sin definition uttryck för en statisk syn av landskapet, om än inte specifikt uttalad. Sporrong däremot tillför dynamik i sin definition, en viktig del att ta med i landskapsanalys. Den europeiska landskapskonventionens

definition har den stora fördelen att den är så bred att den kan omfatta alla landskap, såväl specifikt värdefulla som vardagslandskap. Men den är som Trolls definition, statisk och saknar dynamik.

Begreppet landskap måste operationaliseras för att kunna användas i en landskapsanalys och så att man kan arbeta med det i olika sammanhang så att det gör någon skillnad. Skillnad genom att arbeta med helhet och landskap i stället för som idag oftast med delar och sektorer. Med operationalisering menar jag att tids- och rumsaspekten måste tydliggöras, landskapets komponenter synliggöras och beskrivas, liksom dynamiken och flöden i landskapet, annars kan man inte göra jämförbara och upprepningsbara beskrivningar och analyser av landskapets identitet och karaktär.

Vad ska analysen användas till?

En viktig del av landskapskonventionen är att ”identify and assess”, vilket kan översättas med att kartlägga, samt att värdera och analysera. Enligt landskapskonventionen är det flera delar som ska ingå i en landskapsanalys: att *a)* göra en beskrivning av landskapets karaktärssegenskaper, som innefattar relationen mellan människan och landskapet, *b)* analysera förändringsprocesser i landskapet och ge framåtblickande perspektiv, *c)* ge en beskrivning av risker och utmaningar, samt *d)* göra en analys av betydelsen av karaktärer och värden i landskapet. För att skaffa sådan kunskap behöver man således göra någon form av analys av landskapet. Jag använder här begreppet *integrerad landskapsanalys* för en sådan kunskapsbas, i brist på bättre begrepp.

Begreppet landskapsanalys används dock i Sverige på ett diffust sätt, och med en stor otydlighet i såväl vad som avses med landskapsanalys som hur det används och i vilka sammanhang. Det är långtifrån alltid som helhets-

aspekten i landskapet är utgångspunkt, och det stämmer inte med vad konventionen kräver ska ingå. En helhetlig landskapsanalys måste vara geografiskt förankrad, det vill säga presenteras i någon form av karta. Som kartograf har man tre enkla utgångspunkter att ta ställning till som avgör hur produkten ska se ut: *syftet*, *skalan* och *metoden* man ska använda.

Syftet framgår i Riksantikvarieämbetets underlag för landskapskonventionen. En helhetlig landskapsanalys ska ge ett bättre underlag för såväl *planering* som *förvaltning* och *skydd*.

Med en landskapsanalys som underlag får man ett bättre underlag för aktuell samhällsplanering i fysisk *planläggning*. Det behövs ett landskapsperspektiv för att bättre kunna förstå förutsättningar för olika verksamheter och aktiviteter, bedöma konsekvenserna av åtgärder och identifiera konfliktområden där olika intressen sammanstrålar. Begreppet landskapsanalys har ofta använts för att planera och genomföra aktiviteter som ger storskaliga förändringar i landskapet, som utbyggnad av bostäder, vägar eller vindkraft, men har tillämpning i många fler områden.

Landskapsanalyser behövs som bättre underlag för *förvaltning* och *övervakning*, för att komma bort från sektorsuppdelningen och se ett helhetsperspektiv. Förvaltning idag sker till största delen i skyddade områden som är viktiga av olika skäl. Men man behöver också en förvaltning av vardagliga områden, för att kunna bibehålla viktiga ekosystemtjänster, och där "adaptive governance" är ett nytt och ännu inte genomfört sätt att bibehålla värden i såväl känsliga som vardagliga områden. Som en del av förvaltningen ingår också övervakning, som ett mått på hur väl förvaltningen lyckas. Övervakning, speciellt i form av monitoring, miljöövervakning, har oftast setts som ett eget område. De förändringar man vill följa är markanvändning och habitat, samt förorening-

ar, för att förstå effekter på biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Landskapsförändringar som sådana behöver beskrivas samlat för att förstås, och de behöver också ses i ett längre tidsperspektiv och ett större rumperspektiv än man normalt har i planeringssammanhang. Ofta är de olika delarna beskrivna av handläggare från en sektor i taget och den totala effekten på landskapet underskattas. Över ett längre tidsperspektiv är det intressant och viktigt att förstå hur stora förändringar ett landskap tål utan att förlora sin karaktär och möjlighet att bli förstått i framtiden. Som exempel kan nämnas torrläggningar av sjöar och våtmarker från 1850-talet och framåt för odling, dammbyggnader och reglering av älvar för vattenkraft, avverkning av skogar och bränning för uppodling, igenväxning och plantering av jordbruksmark, nedhuggning av skog i stora kalhyggen, följt av planteringar med ett enda trädslag, stora grustag och stora tippar, byggande av vägar och järnvägar med åtföljande fragmentering av landskapet, tätortsexpansion på bördig mark, fritidsbebyggelse utefter kuster och stränder, utbyggnad av ledningar, vindkraftverk, master, skidliftar, etc. Dessa förändringar har ibland varit långsamma, ibland snabba och dramatiska. Landskapsanalyser behövs inte bara för att kunna följa förändringarna utan också för att kunna göra framtidsscenarioer, bland annat som underlag för klimatanpassning ("*adaptation and mitigation*").

En viktig del är också att med hjälp av landskapsanalyser *identifiera* och *skydda* värdefulla områden.

Skalan i en landskapsanalys är långt ifrån given, men måste innefatta skalområden där man kan få såväl överblick som detaljer inom ett större geografiskt område. Med moderna geografiska informationssystem är man inte bunden till en fast skala, men enheten på de

komponenter man karterar och tar med i landskapsanalysen bestämmer dock ett skalområde. Lämpligt skalområde kan vara från 1:50.000 till 1:250.000, kanske ibland storskaligare – 1:20.000 – beroende på vilket typ av landskap man ska beskriva och vilka frågor som ska belysas.

Metoderna är inte heller givna. För information om de fysiskt geografiska delarna finns ofta allmänna eller specifika kartor att tillgå, liksom

för aktuell och historisk markanvändning. För vegetation har vi ingen samlad karta över hela Sverige. Kartorna ger var och en sin specifika detaljerade bild. En samlad bild av landskapet vid en viss tidpunkt får man i flygbilder av olika slag, såväl lodbilder som snedbilder.

Förutom kartor finns historiskt arkivmaterial. Metoder för att fånga immateriella världen av olika slag i en geografisk utbredning är inte lika väl utarbetade.

Landskap och konventioner – förhoppningar och intentioner

JERKER MOSTRÖM, KULTURGEOGRAF, RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Vi är många som gläds åt att den europeiska landskapskonventionen äntligen har trätt i kraft i Sverige. Vi är också många som knyter förhoppningar till att genomförandet av den ska komma att bidra till att utveckla framtidens samhällsplanering och landskapsvård. Men vad betyder det egentligen att det vi talar om är en *konvention* för landskap och hur kan den verka? På vilket sätt kan vi tolka dess intentioner? Vilka förväntningar är rimligt att ha på den?

För att närma oss dessa frågor är det nödvändigt att gräva lite djupare i frågan om konventionens avsändare och förvaltare, det vill säga Europarådet. Vad står denna organisation för, hur verkar den och vad är dess uppdrag? Vi behöver också fördjupa oss i själva konventionsbegreppet och slutligen titta på den politiska och ideologiska grund som landskapskonventionen vilar på.

Europarådet och konventioner

Europarådet är en mellanstatlig organisation som grundades 1949 som ett sätt att säkra arbetet med FN:s deklaration om mänskliga rättigheter på det europeiska planet. Dess uppgift var att verka för demokratiintegration i ett Europa som var ekonomiskt och socialt söndertrasat av andra världskriget. I sitt invigningstal underströk Winston Churchill, som var en av initiativtagarna, vikten av att se den nya organisationen inte i första hand som ett forum för

enskilda stater eller politiska partier utan som en församling för européer. Europarådets syfte beskrivs i dess stadgar på följande sätt:

The aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage and facilitating their economic and social progress.

Organisationens första uppdrag var att upprätta en europeisk konvention om mänskliga rättigheter, den så kallade *Europakonventionen* eller *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*. Att vara ansluten till Europakonventionen är idag ett grundläggande krav för medlemskap i Europarådet.

Det råder ibland en viss förvirring kring *Europarådet*, *Europeiska rådet* och *Europeiska unionens råd*. De båda senare är EU-institutioner som alltså inte har något med Europarådet att göra. Både Europarådet och EU har som uppgift att verka för en europeisk sammanhållning men på mycket olika sätt och med olika medel. Europarådet verkar på sitt mellanstatliga mandat, genom att skapa och utfärda konventioner som medlemsländerna på frivillig väg kan välja att ansluta sig till. EU har ett överstatligt mandat att skapa lagar och direktiv som gäller för samtliga medlemsstater. Europarådet saknar möjlighet att direkt påverka en stats agerande

genom att utfärda ekonomiska eller politiska sanktioner till skillnad från EU. Europarådet har ibland beskrivits som Europas ”moraliska auktoritet”, och dess inflytande ligger snarast på ett etiskt plan.

Vad är en konvention?

Enligt Nationalencyklopedin är *konvention*, *fördrag* eller *traktat* en benämning på en internationell överenskommelse sluten mellan två eller flera stater och underkastad internationell rätt. Begreppet härstammar från latinets *conventio* som betyder sammankomst, överenskommelse; av *convenire*, komma samman, passa eller komma överens.

Konventionernas rättsliga kraft ligger alltså i själva överenskommelsen och samförståndet mellan medlemsstaterna.

The conventions of the Council of Europe are not statutory acts of the Organisation. They owe their legal existence to the consent of those member states that sign and ratify them.

En konvention i sig är alltså inte en lag eller ett direktiv som det går att pröva ett beslut mot. Därför saknas också i regel juridiska eller ekonomiska sanktionsmöjligheter. Men liksom en social regel kan upphöjas till lag kan också en konvention bäddas in i nationell lagstiftning. Detta gäller exempelvis för Europakonventionen, vars tillämpning kan prövas av en oberoende domstol, den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). Domstolens avgöranden är rättsligt bindande för berörd stat. De stater som ratificerat Europakonventionen är också skyldiga att se till att den nationella lagstiftningen och rättstillämpningen överensstämmer med de krav som konventionen ställer. Om så inte sker begår staten konventionsbrott. För Sveriges del

har Europakonventionen blivit gällande lag genom *Lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, som trädde i kraft den 1 januari 1995.

I linje med begreppets ursprungliga betydelse kan en konvention också betyda en oskriven men allmänt omfattad social regel. Det är kanske i den betydelsen som nyckeln ligger till att förstå hur de flesta konventioner faktiskt blir praktik. Sociala regler eller normer upprätthålls genom informella kontrollmekanismer där sanktionerna oftast är helt informella med sociala påföljder. Det kan handla om allt från subtila signaler till utfrysning eller våld eller trakasserier. På motsvarande sätt är det sociala mekanismer och moraliska förpliktelser och inte i första hand formella bestraffningar som garanterar efterlevnaden av de flesta konventioner.

FN:s konventioner och miljödeklarationer: är landskapet en grundläggande mänsklig rättighet?

Frågor om mänskliga rättigheter brukar kanske i första hand förknippas med exempelvis rättsäkerhet, förbud mot tortyr och politiskt våld och regler vid väpnade konflikter. Kan också miljö eller landskapet kopplas till frågan om mänskliga rättigheter? I flera av FN:s miljökonventioner kan man spåra skrivningar som gör att såväl en god miljö som ett bra landskap kan kopplas till de grundläggande mänskliga rättigheterna.

Första gången det ömsesidiga sambandet mellan miljö och mänskliga rättigheter slås fast officiellt i ett internationellt sammanhang är i den så kallade Stockholmsdeklarationen. Denna var ett resultat av FN:s första konferens om den mänskliga miljön som ägde rum i Stockholm 1972, United Nations Conference



FN:s miljökonferens i Stockholm 1972 var betydelsefull för en ökande miljömedvetenhet i hela världen. Indira Gandhi, Indiens premiärminister, håller tal. © UN Photo/Yutaka Nagata.

on the Human Environment. Konferensen var epokgörande och ökade påtagligt miljömedvetandet i världen. Den blev också startsignal för ett omfattande mellanstatligt miljösamarbete. Princip 1 i Stockholmsdeklarationen fastslår att:

Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.

Människan har alltså en grundläggande rätt till frihet och jämlikhet i en livsmiljö med en kvalitet som tillåter ett värdigt liv och välbefinnande, samtidigt som hon ansvarar för att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. Miljön blir en rät-

tighetsfråga då dess egenskaper eller "kvalitet" påverkar möjligheten till ett värdigt liv och mänskligt välbefinnande.

Vad miljö kvalitet kan handla om är om diskuterat och har i senare deklamationer på miljöområdet framförallt kommit att tolkas som en fråga om en "hälsosam miljö" eller en miljö fri från föroreningar och gifter. Stockholmsdeklarationen står dock för en betydligt vidare och påtagligt humanistiskt färgad tolkning av "miljö kvalitet", något som kommer särskilt tydligt till uttryck i deklamationens förord:

Man is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth. In the long and tortuous evolution of the human race on this planet a stage has been reached when, through the rapid ac-

celeration of science and technology, man has acquired the power to transform his environment in countless ways and on an unprecedented scale. Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself.

Det intressanta är att kopplingen mellan miljön och människans intellektuella, moraliska, sociala och spirituella utvecklingsmöjligheter ges en central roll. Vidare poängteras att med miljö avses inte bara den "naturliga" utan också den av människan skapade – kulturmiljön, som vi kanske skulle säga i daglig svenska.

Stockholmskonferensen följdes av miljö- och utvecklingskonferenserna i Rio de Janeiro 1992 och i Johannesburg 2002. FN:s miljökonferens i Rio 1992 blev ytterligare en viktig milstolpe i det globala miljöarbetet. Vid denna konferens antogs sammanlagt fem dokument, nämligen två Konventioner (en om biologisk mångfald och en om klimatförändringar), Skogsprinciperna, Riodeklarationen och Agenda 21.

Riodeklarationen, liksom Stockholmsdeklarationen, syftade till att fastlägga ett antal grundprinciper för det globala miljöarbetet. Riodeklarationen är känd för att den sammanförde miljö och utveckling. Baserat på Brundtlandskommissionens arbete introducerades *hållbar utveckling* som en övergripande målsättning för miljöarbetet i världen, och en agenda för det 21:a århundradet togs fram, Agenda 21.

Riodeklarationen bekräftar Stockholmsdeklarationen och eftersträvar att bygga vidare på den. Samtidigt saknar Riodeklarationen den uttalade koppling mellan miljö och mänskliga rättigheter som Stockholmsdeklarationen så tydligt och förtjänstfullt uttrycker.

Tankegodset från Stockholmsdeklarationen

har funnit en hemvist inom Europarådet. Det idémässiga arvet märks tydligt i den europeiska landskapskonventionen, som i förordet bland annat slår fast att:

... landscape is a key element of individual and social well-being and that its protection, management and planning entail rights and responsibilities for everyone.

På motsvarande sätt som Stockholmsdeklarationen lyfter miljön till en fråga om "livet självt" pekar den europeiska landskapskonventionen på att landskapet är en beståndsdel i det mänskliga välbefinnandet, som är så vital att den motiverar människors rätt att vara delaktiga i de beslutsprocesser som påverkar livsmiljön och landskapet. Samtidigt understryks att frågor som rör skydd, förvaltning och planering av landskap inte bara innebär rättigheter utan också medför skyldigheter för alla.

Vad innebär en konvention för landskap?

Vad kan en konvention för landskap innebära? Vi har redan konstaterat att landskapskonventionen inte kan likställas med en lag, direktiv eller regelverk. Men vad är den då? Det korta svaret är att den närmast kan likställas med ett normativt ramverk med en uppsättning principer som blir vägledande för hur vi ser på och arbetar med landskapsfrågor.

Varför behövs det då en europeisk konvention för detta? Inget hindrar vare sig Sverige eller något annat land från att utveckla egna normativa ramar för att hantera landskapsfrågor.

Landskapskonventionens styrka ligger i den europeiska samsyn som vi delar med 46 andra medlemsländer. Det ger förstås särskild tyngd och legitimitet åt dess intentioner.

En av de viktigaste komponenterna i konventionen är uppmaningen om en "aktiv land-

skapspolitik”. Detta bör inte tolkas bokstaveligen som att landskap ska införas som ett nytt politikområde, utan som en signal om att landskapsperspektivet och landskapsfrågorna behöver vara ständigt närvarande på den politiska agendan. Landskapet är trots allt den arena där alla enskilda politikområden slutligen sammanfaller och det är därmed med bas i ett landskapsperspektiv som de goda lösningarna måste utformas för att bli långsiktigt hållbara.

Med detta synsätt följer att konventionens främsta verkan ligger i möjligheten att påverka attityder, perspektiv och synsätt. Juridiken kan vara ett stöd i detta, framförallt för att få genomslag för förändrade synsätt. Men drivkraften i genomförandet av en konvention av detta slag måste i första hand vara kunskap och engagemang, inte lag.

Vilka förväntningar är det rimligt att ha?

Alla processer som har med attityd- och perspektivförändringar att göra är långsiktiga och stegvisa och det gäller i högsta grad för genomförandet av konventioner. Landskapskonventionen måste ”sippra” in i det svenska systemet, för att använda ett mer bildligt uttryck.

Några stora och omvälvande förändringar över en natt kan vi inte förvänta oss som en följd av Sveriges ratificering. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att genomförandet av konventionen startade långt

innan beslutet om en svensk ratificering togs. Många myndigheter och organisationer har sedan flera år tillbaka arbetat med att lyfta in konventionens avsikter i sina verksamhetsområden, både på ett praktiskt och strategiskt plan. Jag vill understryka att genomförandet av landskapskonventionen i Sverige inte i första hand syftar till att etablera nya institutioner eller verksamheter, utan att påverka de befintliga institutionerna och verksamheterna som arbetar i konventionens riktning.

På många sätt är därför de frågor som lyfts in under landskapskonventionens paraply inte nya. För Sveriges del har frågor om hushållning med mark och vatten, resurs- och konflikthantering, tillgänglighet, miljö kvalitet, bebyggelseutveckling funnits med i en eller



*Landskapet bidrar till vår intellektuella och spirituella utveckling.
Foto: Carl Curman, år 1900.*

annan form sedan den fysiska riksplaneringens dagar på 1970-talet, och underförstått behovet av helhetssyn klädd i landskapspolitiska tankegångar. Landskapskonventionen kan bidra med att vitalisera diskussionen om hur vi på ett sam-

lat och sektorsintegrerat sätt ska förvalta och utveckla resurserna i den gemensamma livsmiljö som landskapet utgör. Det är en uppgift så viktig att den handlar om "the right to life itself", som det uttrycks i Stockholmsdeklarationen.

Europeiska landskapskonventionen

Den europeiska landskapskonventionen öppnades i Florens år 2000 och kallas därför för "Florens-konventionen" (Florence Convention). Konventionen trädde i kraft år 2004 då tio av Europarådets medlemsländer beslutat att skriva under den.

Landskapskonventionen syftar till att förbättra skydd, förvaltning och planering av europeiska landskap. Den syftar också till att främja samarbetet kring landskapsfrågor inom Europa och till att stärka allmänhetens och lokalsamhällets delaktighet i det arbetet. Landskapskonventionen har arbetats fram inom Europarådet och omfattar de länder som är medlemmar av Europarådet.

Sverige skrev under landskapskonventionen redan 2001 men ratificerade den först i januari 2011, som 33:e land av totalt 47. Konventionen trädde i kraft i Sverige 1 maj 2011.

<http://www.raa.se/landskapskonventionen>

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default_en.asp

Referenser

- Ballester, J.-M. 2002. The Council of Europe's philosophy. *Naturopa* No. 98/2002.
- Council of Europe 1949. *Statute of the Council of Europe*. CETS No. 001.
- Council of Europe 1950. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. CETS No. 005.
- Council of Europe 2000. *European Landscape Convention*. CETS No. 176.
- Council of Europe 2002. *Human rights and the environment. Compendium of instruments and other international texts on individual and collective rights relating to the environment in the international and European framework* (Eds. Déjeant-Pons, M. & Pallemarts, M.). Strasbourg.
- Déjeant-Pons, M. 2007. The European Landscape Convention – Welfare and starlight. *Starlight: A Common Heritage*. Proceedings from the Starlight Conference 2007. International Conference in Defence of the Quality of the Night Sky and the Right to Observe the Stars. La Palma, April 19–20, 2007.
- Olwig, K. 2009. The Practice of Landscape "Conventions" and the Just Landscape: The Case of the European Landscape Convention. *Justice, Power and the Political Landscape*. (Eds. Olwig, K. & Mitchell, D.). Routledge.
- Nationalencyklopedin. <http://www.ne.se/>
- Utrikesdepartementet 1999. *Mänskliga rättigheter*. Förfarandet enligt Europakonventionen.
- United Nations 1972. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* (Stockholmsdeklarationen).
- United Nations 1992. *Rio Declaration on Environment and Development* (Riodeklarationen).
- Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Svensk landskapsplanering i historiskt perspektiv – den europeiska landskapskonventionen och planeringen för våra svenska landskap

ERIK CASTEN CARLBERG, ARKITEKT

För mig är frågan om hur våra svenska landskap hanteras i teorin och i praktiken en mycket engagerande fråga. Det handlar om hur politiska principer växer fram och tar sig uttryck i lagstiftning och i beslut om ansvarsfördelning och i beslut om resurser till förvaltningsarbete. Det handlar om:

- hur nya synsätt och metoder för planering och förvaltning av gemensamma resurser introduceras,
- om behovet av ett rationellt förvaltningsarbete med sikte på helhetssyn i framtidsfrågor,
- om kunskapsförsörjning i samverkan mellan forskning och samhälle,
- om demokratisk förankring med kommunen i centrum och, inte minst,
- om behovet av politiskt ledarskap från regering och riksdag.

Den fysiska planeringens avsedda roll

Den fysiska planeringen i kommunerna förutsätts vara en viktig del av vår svenska samhällsplanering. En omsorgsfull kommunal översiktsplanering är tänkt att underlätta långsiktiga bedömningar hos landskapets aktörer om utvecklingsmöjligheter och skyddsbehov mot bakgrund av en helhetssyn på vad som är en lämplig utveckling i stort av mark- och vat-

tenanvändningen i kommunen. En långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden tar tillvara produktionsförmågan hos mark och vatten och de naturresurser, de sociala och kulturella värden och de produktionsvärden som är knutna till marken och vattnet. En i kommunens översiktsplan uttryckt helhetssyn är tänkt att ge stöd för de fortlöpande beslut som behöver tas av myndigheter och enskilda inför de nya anspråk som hela tiden riktas mot våra landskap.

Lagstiftning av betydelse för den fysiska planeringen finns framförallt i Plan- och bygglagen, PBL. Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden ska tillämpas vid planering och beslut om markanvändning enligt PBL och en rad andra lagar som reglerar exploateringsföretag och ingrepp av betydelse för landskapets utveckling. Enligt Plan- och bygglagen är planläggning en kommunal angelägenhet. Denna bestämmelse utgår från det kommunala planmonopolet som blev ett begrepp med 1907 års Stadsplanelag och fick en kraftig utvidgning i 1947 års Byggnadslag när krav på stadsplan infördes för all tätbebyggelse. Bestämmelsen ger grund för en mycket stark ställning för kommunen, särskilt när det gäller att styra bebyggelseutvecklingen och hävda lokala allmänintressen knutna till samlad bebyggelse. Den innebär däremot självfallet

inte att statliga myndigheter skulle sakna rätt och skyldighet att upprätta fysiska planer inom sina verksamhetsområden.

Bra samverkan behövs mellan kommuner och länsstyrelser

Länsstyrelsen har en synnerligen viktig roll i svensk samhällsplanering genom sin skyldighet att se till att riksintressen, mellankommunala intressen och frågor av betydelse för människors hälsa och säkerhet beaktas i den kommunala planeringen. Länsstyrelsens ansvar och uppgifter i dessa delar uttrycks i Plan- och bygglagen och genom Miljöbalkens reglering av bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden.

Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden bygger på erfarenheterna från det mångåriga arbetet med den fysiska riksplaneringen. Det arbetets slutsatser, när det gäller riktlinjer och principer för långsiktigt skydd och utnyttjande av det svenska landskapet, kom till uttryck i den tidigare Naturresurslagens bestämmelser och utförliga förarbeten (Prop. 1987:12 Lag om hushållning med naturresurser m.m.). Dessa bestämmelser återfinns nu i 3 och 4 kap. Miljöbalken, varvid Naturresurslagens förarbeten oförändrat i huvudsak gäller som vägledning för tillämpningen av Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden.

Av Förordningen (SFS 1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden framgår den arbetsfördelning och den samverkan mellan centrala statliga myndigheter, länsstyrelser och kommuner som är nödvändig för att få fram ett genomtänkt underlag för den långsiktiga hushållningen med mark- och vattenområden.

Politiskt förankrade riktlinjer för hushållning med landets mark- och vattenresurser – hur kom de till?

Under mitt yrkesliv som samhällsplanerare har landskapet stått i centrum för mitt intresse, och jag har arbetat med frågor om utveckling och skydd av svenska landskap som ett led i en vidgad och långsiktig samhällsplanering. Nya metoder utvecklades för bedömning av resurser, anspråk och utvecklingspotential i våra svenska landskap. Arbetet vägledades av Expertgruppen för fysisk riksplanering.

I framtidsbedömningarna om det svenska landskapets utveckling behövdes helhetsyn och överblick i ett riksperspektiv. En sådan överblick måste ta avstamp i regionala och storregionala perspektiv, vilka i sin tur måste grundas på lokala erfarenheter och behov. I de då relativt nybildade storkommunerna fanns samtidigt självklara behov att utveckla ett kommunomfattande perspektiv. Vid den här tiden fanns både intresse och engagemang hos människor i alla delar av landet, och en betydande tilltro till samhällets möjligheter att påverka miljö, landskap och utveckling i vid bemärkelse. Den fysiska riksplaneringen kom att avsätta en mängd konkreta resultat som fått bestående värde för människors livsmiljö runtom i landet.

Riksplanearbetet fick stadga och kraft inte minst genom det mångåriga engagemanget från regeringen och från riksdagens civilutskott. Ett viktigt resultat av detta politiska engagemang blev propositionen 1972:111 Regional utveckling och hushållning med mark och vatten. Det kan vara värt att notera att de riktlinjer för den fysiska riksplaneringen som då beslutades av riksdagen, och som utvecklades i ett antal följande propositioner, hade bred politisk förankring.

Som exempel på centrala frågor i riksplanearbetet kan nämnas frågan om lokalisering

av nya områden för storindustri vid kusterna och möjligheten till långsiktigt skydd mot exploatering av särskilt värdefulla kust- och skärgårdslandskap. Skyddet av orörda älvar och vattendrag mot vattenkraftutbyggnad blev en stor fråga som föranledde ställningstaganden från regering och riksdagen under en följd av år. De ”väglösa vildmarksområdena” i fjällvärlden fick ett grundskydd genom riksplaneriktlinjer om förbud mot byggande av nya vägar i hittills oexploaterade fjällområden (de obrutna fjällområdena). Skyddet av naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen uppmärksammades genom riksomfattande kartläggningar ledda av Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

Planverkets samordningsuppgifter konkretiserades i de så kallade länsinventeringarna, som utarbetades på regeringens uppdrag av samtliga länsstyrelser med stöd av råd och anvisningar från Planverket, när det gäller redovisningsmetodik, och av den för olika verksamheter närmast ansvariga sektorsmyndigheten. Dessa regionala kartläggningar av resurser och anspråk på mark och vatten blev underlag för statliga och kommunala myndigheters redovisningar till regering och riksdag under den fysiska riksplaneringens program- och planeringsskeden.

De centrala myndigheternas analyser kunde så småningom utgå från överväganden och förslag beslutade av kommunfullmäktige i praktiskt taget alla landets kommuner. De kommunala programmen och planerna blev en viktig manifestation av de nya kommunernas ansvar och intresse för hushållningsfrågorna i alla delar av landet. De kommunala planerna kunde också beaktas i de centrala myndigheternas redovisning till regering och riksdag av de mark- och vattenområden som bedömdes vara av riksintresse från olika utgångspunkter.

På regeringens uppdrag hade Planverket i samråd med Kommunförbundet utarbetat råd och vägledning för kommunomfattande översiktsplanering som belyser mark- och vattenresurser och kända förändringsanspråk och skyddsbehov i de landskap som berör kommunen. De så kallade kommunöversikterna fick särskilt stort genomslag i alla delar av landet. Planverket kunde under dessa år förmedla statsbidrag till landets kommuner till stöd för arbetet med kommunöversikter och de planer och program som skulle konkretisera hur riksintressen och regionala intressen kunde beaktas i respektive kommuns planering.

Riksdagens riktlinjer tas in i naturresurslagen Högerpartiets dåvarande ordförande Gösta Bohman ansåg att de av riksdagen beslutade riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen kunde medföra konsekvenser bland annat för fastighetsägare och industri av sådan betydelse att en lagreglering vore befogad. Riksdagen uttalade sig delvis instämmande i denna del. Förslag till lagreglering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen utarbetades och lades fram för riksdagen genom Prop. 1987:12 Lag om hushållning med naturresurser m.m.

Naturresurslagen innebar dels en lagreglering av de verksamhetsanknutna och de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen, dels en modernisering och utveckling av de regler om tillätlighetsprövning hos regeringen av särskilt miljöstörande industriell och liknande verksamhet som förts in i Bygglagen i samband med den fysiska riksplaneringen.

Vid den nya Miljöbalkens tillkomst fördes hushållningsbestämmelserna från Naturresurslagen in i Miljöbalkens 3 och 4 kap. som bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden. Dessa bestämmelser får an-

ses vara av stort intresse vid överväganden om den europeiska landskapskonventionens tillämpning i Sverige och bör därför analyseras närmare i samband med introduktionen av den europeiska landskapskonventionen. I själva verket överensstämmer intentionerna bakom Miljöbalkens hushållningsbestämmelser i viktiga avseenden med den europeiska landskapskonventionens intentioner.

Naturreisurslagens bestämmelser om ansvarsfördelning med mera när det gäller myndigheternas medverkan till kunskapsförsörjning för lagens tillämpning, i samband med kommunernas och fackmyndigheternas planering och för prövningsmyndigheternas arbete, har arbetats in i Förordningen 1998:896 om Hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Den europeiska landskapskonventionen och planeringen av svenska landskap

Landskapsperspektivet understryks i förarbetena till 3 och 4 kap. Miljöbalken. Den av Riksantikvarieämbetet föreslagna markeringen av landskapets betydelse genom ändring av Miljöbalkens portalparagraf innebär ett viktigt och positivt förtydligande.

Reglerna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. Miljöbalken ska beaktas i förvaltningsbeslut som gäller tillståndspliktiga förändringar i användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, i stadslandskap och landsbygd lika. Syftet är att se till att en helhetssyn på landskapets resurser och potential anläggs så att de allmänna intressen som anges i 3 och 4 kap. kan tas tillvara. En grundläggande tanke är att svenska myndigheter ska samverka under ordnade former för att, som stöd för den samhälleliga beslutsprocessen, klarlägga hur olika delar av det svenska landskapet berörs av långsiktigt betydelsefulla resurser och anspråk.

För att säkerställa lokal förankring av de värderingar och ställningstaganden som står på spel, har den kommunala planeringen enligt PBL förutsatts spela en viktig roll för tillämpningen vid upprättande av sektorsplaner liksom vid tillståndsprövning enligt olika lagar. Som huvudregel för de avvägningar som behöver göras i samhällets beslutsprocesser mellan olika intressen i fråga om mark- och vattenanvändningen föreskrivs både i Miljöbalken och i Plan- och bygglagen att:

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Företrädare ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

I Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (SFS 1998:896) beskrivs som jag tidigare nämnt de statliga myndigheternas ansvar och uppgifter i tillämpningen. Länsstyrelserna har en nyckelroll när det gäller att se till att riksintressen enligt 3 och 4 kap. Miljöbalken samt statens intressen i övrigt tas tillvara i samhällsplaneringen.

I en bilaga till utredningen 2009 om Boverket, *Hushållning med landets mark- och vattenresurser – ett led i Sveriges arbete för långsiktigt hållbar utveckling*, har jag noterat viktiga brister i tillämpningen av den gällande lagstiftningen för hantering av avgörande förändringar av det svenska landskapet. Mina förslag handlar bland annat om behovet av förbättrad kunskapsförsörjning i samverkan mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna, hela tiden med sikte på att intresserade och berörda medborgares synpunkter ska kunna tas bättre tillvara i samhällsplaneringens tidiga skeden. (<http://www.regeringen.se/sb/h/11597/a/128140>)

Hushållning med landets mark- och vattenresurser är ett led i Sveriges arbete för långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Det är Boverkets uppgift och ansvar i ett framtidsperspektiv att följa upp och bevaka dessa frågor. Man kan dock inte bortse från att det ytterst är regeringens och riksdagens ansvar att se till att uppföljning sker av hur riksintressen i praktiken beaktas i planerings- och beslutsprocesser i vårt land och hur samarbetet mellan stat och kommun fungerar i praktiken. Organisatoriska och ekonomiska förutsättningar måste skapas för en kraftsamling för att förverkliga de i lag stadfästa intentionerna om långsiktigt god hushållning med våra mark- och vattenområden och därmed säkerställa att för landet viktiga intressen – riksintressen – inte förskingras genom slarv och bristande kunskaper.

Det bästa skyddet för allmänintresset i landskapet, antingen det gäller riksintressen, regionala intressen eller mer lokala allmänintressen, är att det finns kunskaper och dialog mellan beslutsfattare, sakkunniga myndigheter, näringsliv och intresserad allmänhet. Det är inte de oengagerade, ointresserade och likgiltiga som ska tvingas till informationsmöten och sammanträdesbord.

I det kunskapssamhälle som vi anser oss leva i, tycks vi behöva återerövra respekten för medborgarens rätt och skyldighet att ge uttryck åt sin värdering av hur värdena i hans älskade landskap ska tas tillvara i samhällsbyggandet. Detta är särskilt angeläget när samhället och dess yttre miljö, som vi alla kan se, hela tiden förändras och ”när allt flyter”. Meningsskiljaktigheter när det gäller miljöförändringar i landskapet ska då inte reflexmässigt avfärdas som beroende på stollig Nimby-mentalitet (Nimby = *Not In My Backyard*). Tvärtom! Det är en grundförutsättning för demokratin att samhällets beslutsfattare visar respekt för medborgarnas synpunkter

och tar ansvar för att långsiktiga allmänna intressen ges tyngd i samhällsplaneringen.

Om den lagstiftning om planering och beslut om landskapsförändring, som vi lever med efter decenniernas utvecklingsarbete lett av riksdag och regering, ska behålla sin legitimitet och kunna tjäna sitt syfte, då behövs en renässans för och ett lyft av den lokala demokratin. Och det kan inte ske utan intresse och mobilisering på alla samhällsnivåer! Det yttersta ansvaret för en nödvändig uppräckning vilar nu naturligtvis på regering och riksdag.

Exemplet Saltkristallen i Helsingborg

För att konkretisera frågeställningarna vill jag nämna ett dagsaktuellt exempel på hur ett för Sverige som helhet viktigt stadslandskap – ett riksintresse för kulturmiljövården – kan hantteras år 2011 i en stor svensk kommun.

Den 18 april 2011 yttrade sig Länsstyrelsen i Skåne län till stadsbyggnadsförvaltningen i Helsingborg över ett upprättat förslag till detaljplan för fastigheten Gamla Staden 1:1 (Ångfärjan). Detaljplanen omfattar mark- och vattenområden med ett utomordentligt centralt läge i staden, tidigare använt bland annat som hamnområde för färjetrafiken och som omlastningsstation för järnvägstrafiken på västkustbanan från Sverige över Öresund till kontinenten. Området har visuellt samband både med det danska landet över Öresund och med Helsingborgs historiska stadslandskap, där landborgen och Kärnan och den unika och mångfasetterade centrumbebyggelsen i slutningarna ned mot hamnen berörs. Förslaget tar sikte på en omfattande ny bebyggelse med hotell- och konferensbyggnader, som till delar blir 14–15 våningar höga, samt bostäder. Bebyggelsen har föreslagits få en utformning som saknar anknytning till den riksintressanta



Projektet Saltkristallen i Helsingborg.

kulturmiljön och som skulle avskärma delar av innerstaden från visuell kontakt med Öresunds vattenvidder. Det handlar helt klart om ett förslag till omfattande och oåterkallelig förändring av en unik kulturmiljö i ett av Sveriges värdefullaste stadslandskap.

Planområdet ligger inom ett område som i den fysiska riksplaneringen pekats ut som riksintresse Kulturmiljö, riksintresse Kustzon samt riksintresse Hamn. Länsstyrelsen anför i sitt yttrande att förslaget i planen till hotell- och konferensbyggnad, med en byggnadsvolym som motsvarar ett helt stadskvarter, har sådan omfattning och skala att påverkan på bebyggelsekaraktär och bebyggelsestruktur, vilket är ett av kärnvärdena för riksintresset, är omfattande.

Länsstyrelsen hänvisar till den för kommunen sedan många år väl kända värdebeskrivningen av riksintresset Kulturmiljö Helsingborg (M:K 15) som grund för sin slutsats att den föreslagna exploateringen medför påtaglig skada för riksintresset Kulturmiljö i Helsingborg.

En rad inlägg i Helsingborgs Dagblad be-

lyser meningsmotsättningarna bland politiker och allmänhet. Det framgår klart att tänkesätten bland politiker har förändrats i högsta grad sedan den fysiska riksplaneringen. Minnet tycks vara kort på många håll och intresset för skydd av natur- och kulturvärden, särskilt i stadslandskap, tycks vara begränsat. Kunskapen om lagstiftningen till skydd för allmänna intressen och riksintressen och om kommunens tidigare åtaganden tycks lysa med sin frånvaro.

När socialdemokraterna i Helsingborg i september 2011 ändrade kurs och beslöt säga nej till projektet Saltkristallen sades inget om projektets inverkan på stadsmiljön och förhållandet till landskapet. I stället tryckte man på sin respekt för den omfattande folkopinionen mot projektet och redovisade en smått resignerad respekt för länsstyrelsens nej till ett förverkligande av projektet i nuvarande skepnad.

Den borgerliga gruppen hävdar i en kommentar i Helsingborgs Dagblad att socialdemokraternas nej till Saltkristallen innebär att Helsingborg nu kan bli förlorare i konkurren-

sen med andra städer som Lund och Malmö. De menar att konkurrensen handlar om invånare, besökare, boende, kapital, företag, arbetstillfällen, evenemang och attraktivitet. Enligt deras mening är det *”i det ljuset som socialdemokraternas kovändning i frågan om den strategiskt viktiga exploateringen av Ångfärjestationen ska ses. I ett slag slog de undan benen för ett projekt som skulle möjliggjort en modern, rätt dimensionerad hotell- och kongressanläggning med närhet till centrumhandel, utan att skattemedel behöver användas”*. Att omsorgen om en karaktärsfull och unik stadsmiljö skulle kunna tillmätas betydelse i sammanhanget antyds inte.

Vad visar detta exempel? För det första att frågor om hänsyn till riksintressen i samhällsplaneringen oftast har stor betydelse för det berörda lokala samhället och ofta också handlar om stora ekonomiska och kulturella värden. Vidare att, inte sällan under senare år, ett riksintressant stadslandskap har kommit att försvaras främst av intresserade och engagerade medborgare, men också – som i detta fall – av länsstyrelsen som statens företrädare med ansvar för att bevaka och ta tillvara riksintresset. Samtidigt tycks en majoritet av lokala politiker inte se det som sitt ansvar och sin skyldighet att värna stadsmiljöer med kulturvärden av betydelse för hela landet, trots lagstiftningens krav på att riksintressen ska värnas och respekteras i den kommunala planeringen.

I det här fallet har en majoritet av Helsingborgs politiker sagt ja till en exploatering samtidigt som ett framgångsrikt medborgarinitiativ pågått för att få till stånd en kommunal folkomröstning. Trots att länsstyrelsen framfört sina invändningar vid flera tillfällen under planprocessen har detta inte tagits på allvar av kommunen. Man tycks sakna förståelse och respekt för länsstyrelsens lagstadgade skyldighet att bevaka att kommunernas planläggning

enligt Plan- och bygglagen inte medför påtaglig skada för ett riksintresse enligt Miljöbalken.

Jag misstänker att många politiker i Helsingborg över huvud taget inte känner till lagstiftningens krav på hur hänsyn ska tas till allmänna intressen i samhällets beslutsprocesser. Sannolikt har ingen berättat för dem om den mångåriga diskussion i samarbete mellan stat och kommun, med aktiv medverkan från intresserad allmänhet och från forskarsamhället, som ägde rum om landskapsfrågorna i Helsingborg, liksom i andra kommuner, under 1970-talets arbete med den fysiska riksplaneringen. Eller om de åtaganden med långsiktig bäring som kommunen då gjorde. Det är bland annat de överenskommelserna som ligger bakom gällande lagbestämmelser i Miljöbalken och i PBL om hur riksintressen ska tas tillvara i samhällets planering.

Delegeringen till kommunerna av ansvaret för PBL bygger på föreställningen att kommunerna ska visa lyhördhet för lokala medborgarintressen och också vara skyldiga att respektera riksintressen. Långsiktiga gemensamma intressen ska naturligtvis väga tungt i svensk samhällsplanering. Ingen har berättat för mig att detta grundläggande synsätt skulle ha upphört att gälla. Länsstyrelserna har verkligen en viktig och svår uppgift i att se till att det finns *”någon djävla ordning i vår samhällsplanering”* och att *”land med lag ska byggas”!* Men länsstyrelserna kan naturligtvis inte klara detta viktiga och kontroversiella jobb utan tydligt mandat och fortlöpande stöd från regering och riksdag och från den berörda centrala statsförvaltningen.

Vad beror förskjutningen i värderingar som tycks ha skett på? En ny tidsanda där åtskilliga politiker och tjänstemän inte kan eller vill ta ansvar för långsiktighet i planering och beslut? Där panikoro för ekonomin lett till rop

på tillväxt till varje pris och fältet tycks lämnas fritt för exploatörer och spekulanter i den heliga tillväxtens namn?

En elege till Länsstyrelsen i Skåne län är i varje fall befogad för dess klara ställningstagande till skydd för Helsingborgs riksintressanta kulturmiljö!

Landskapets utveckling är ett gemensamt ansvar

Den europeiska landskapskonventionen uttrycker värderingar som är välbekanta för planerare som arbetat i traditionen från den fysiska riksplaneringen:

- Landskapet ses som en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar.
- Landskapet beskrivs i områden och delområden så som de uppfattas och värderas av människor.
- Landskapet betraktas som en helhet och inte uppdelat efter sektorer.
- I landskapet möts och samverkar olika sektorsintressen och aktörer. Ingen enskild aktör har ett ensamt ansvar för landskapet. Många olika "sakägare" behöver komma till tals.

Av intresse för landskapskonventionens implementering i Sverige är att Miljöbalkens regler om hushållning med mark- och vattenområden ska beaktas i flertalet samhälleliga beslut om tillståndspliktiga förändringar av landskapet och av de resurser som är knutna till landskapet. Reglerna för mineralutvinning bryter dock mönstret. Hushållningsreglerna gäller i övrigt för både stadsbygd och landsbygd, det vill säga för alla landskap. Reglerna ska tillämpas inte bara vid beslut enligt Miljöbalken utan också vid beslut enligt Plan- och bygglagen och många andra lagar som berör verksamheter som tar mark- och vattenområden i anspråk.

Samhället har således ansvar för att se till att de förändringar som behövs i landskapet inte motverkar en från allmän synpunkt långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden och inte strider mot de sektorsanknutna riksintressen som pekas ut av ansvariga myndigheter enligt 3 kap. Miljöbalken för ett visst område eller som har beslutats av riksdagen för ett större område genom 4 kap. Miljöbalken.

Lagbestämmelserna i 4 kap. Miljöbalken ger bland annat ramar för utvecklingen av industriområden och samlad fritidsbebyggelse vid våra kuster, skyddar de vidsträckt obrutna fjällområdena mot nya vägar och därmed mot exploateringsföretag av olika slag och ger skydd för nationalälvarna och andra värdefulla och outbyggda vattendrag mot vattenkraftsutbyggnad. Skyddet för Kungliga nationalstadsparken i Stockholm, Solna och Lidingö har också tagits in i 4 kap. Miljöbalken.

Regleringen av sektorsanknutna riksintressen enligt 3 kap. Miljöbalken har nyligen varit föremål för översyn, se slutbetänkande av Miljöprocessutredningen, SOU 2009:45, Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. Betänkandet innehåller vissa förslag till ändringar, som bland annat avser behovet av skydd för dricksvattenförsörjningen och regleringen av områden med förekomst av värdefulla ämnen och material. Vad gäller skyddet för värdefull jordbruksmark och för skogsmark föreslås inga ändringar. Vissa förtydliganden föreslås i Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Landskapskonventionen handlar naturligtvis om mycket mer än om tillståndspliktiga förändringar av mark- och vattenanvändningen. Konventionen berör till exempel de areella näringarnas bruksmetoder och kan också ha bäring på medborgares och företags vardagliga åtgärder av olika slag, som inte är tillstånds-

pliktiga eftersom de var för sig bedöms sakna nämnvärd inverkan på grannars intressen eller på allmänna intressen. Tillståndsplikt är därför inte motiverad. I det mesta som vi sysslar med dagligdags behöver vi tack och lov inte utsättas för byråkratisk kontroll.

Stärk kunskapsförsörjningen om landskapet!

Kunskapsförsörjningen handlar i grunden om att ta fram underlag för kunna förstå och beskriva de långsiktiga allmänna intressen som är knutna till olika delar av våra landskap och att finna metoder för hänsynstagande i planeringen till dessa intressen och värden, och därmed begränsa riskerna för onödiga misstag när det gäller oåterkalleliga förändringar av landskap och yttre miljö. Det gäller att se till att kunskaper utvecklas och tas tillvara och att förutsättningar ges för medborgarinflytande.

Regleringen i Miljöbalken och i PBL bygger på föreställningen att en helhetssyn behövs på landskapets potential och resurser, och att en sådan helhetssyn kan åstadkommas genom konstruktiv samverkan mellan stat och kommun främst på två samverkansområden.

För det första gäller det samverkan i kunskapsförsörjningen om *det svenska landskapets potential och resurser*, där de statliga myndigheterna ansvar och uppgifter i samhällsplaneringen beskrivs i Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden (SFS 1998:896).

För det andra gäller det samverkan genom kunskapsutbyte och samråd i samband med *kommunernas översiktsplanearbete, regionplanering och i övrigt planarbete* (i enlighet med regleringen i PBL). Länsstyrelserna har en nyckelroll när det gäller samordning av kunskapsförsörjningen om landskapet inom respektive län och i bevakningen av att riksintressen och andra

statliga intressen tas tillvara i samhällsplaneringen inom länet. Länsstyrelsen ska således kontrollera att kommunerna i sina översiktsplaner beaktar riksintressen enligt Miljöbalken. Länsstyrelsens yttrande ska utgöra en integrerad del av kommunens översiktsplan. Varje mandatperiod ska redovisning ske av länsstyrelsens aktuella syn på riksintressen och andra statliga intressen inom respektive kommun.

Kunskapsunderlag om riksintressen måste vara känt av medborgare och politiker. Som ett led i implementeringen av den europeiska landskapskonventionen i Sverige tror jag nu att det är nödvändigt att – klokt och respektfullt – bearbeta våra politiker på alla nivåer med information om hur Miljöbalkens regler om hushållning med mark och vattenområden kommit till och vad som sägs om behovet av skydd för riksintressen i förarbetena till Naturresurslagen, som ju gäller som vägledning för tillämpning av reglerna i Plan- och bygglagen och de andra lagar som reglerar hänsynstagandet till riksintressen och andra allmänna intressen vid planering för och prövning av frågor om konkreta ingrepp och förändringar av landskapet. En aktuell kunskap om lagstiftningens intentioner behövs för de avvägningar som måste göras mellan olika intressen och anspråk på användning av mark- och vattenområden. Aktuell kunskap är också en förutsättning för skyddet av oersättliga värden i den byggda miljön och för förverkligandet av en långsiktigt god hushållning med landets mark- och vattenresurser.

Utan ett bra kunskapsunderlag – som också framstår som levande och begripligt för intresserade medborgare – är risken stor att oersättliga värden i det svenska landskapet slösas bort helt i onödan. Jag skulle önska att forskarsamhället hade möjlighet att lägga ner mer krut på att stödja kommunernas och länsstyrelsernas arbete med förändringarna i vårt svenska kul-

turlandskap. Jag skulle också önska att regering och riksdag verkligen följde upp och gav stöd och resurser åt länsstyrelsernas viktiga och politiskt betydelsefulla arbete. Och att ansvariga centrala myndigheter förmår tala på modern svenska med kommuner och länsstyrelser om "sina" riksintressen, innan loppet är kört och lokala politiker har låst sig i förhastade uppfattningar. Jag skulle önska att implementeringen av den europeiska landskapskonventionen kan ge tillfälle till nytändning för planeringen av våra landskap!

Eftersom det ofta kan finnas starkt delade meningar om vad som är en lämplig och önskvärd utveckling i en viss lokal miljö eller i ett visst landskap, behövs tydliga regler och en tydlig ansvarsfördelning i samhällets beslutsprocesser. Intentionerna i gällande lagstiftning måste därför respekteras fullt ut av statliga och kommunala myndigheter. Det förstärkta medborgarinflytande i bebyggelseplaneringen som officiellt efterfrågas riskerar i praktiken att reduceras till en läpparnas bekännelse från politikernas sida.

Hur fångar man ett medborgardeltagande?

Problem och möjligheter

MARIE STENSEKE, PROFESSOR, INSTITUTIONEN FÖR KULTURGEOGRAFI OCH EKONOMISK GEOGRAFI, GÖTEBORGS UNIVERSITET

Introduktion

Medborgardeltagande accentueras i den europeiska landskapskonventionen (ELC). En ratificering av konventionen innebär att man bland annat "förbinder sig att införa förfaranden för medverkan från allmänheten" (ELC 5c), för att utforma och genomföra landskapspolitiken. Därmed ansluter sig ELC till de ambitioner om ökat medborgardeltagande som funnits med i både svensk och internationell landskaps- och naturresursförvaltningspolitik under ett par decennier. Jämför Konventionen om biologisk mångfald 1992, paragraf 8j, Århuskonventionen 1998, regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (Rskr 2001/2002: 173) och regeringens proposition Hållbart skydd av naturområden (Prop 2008/09:214). Paralleller finns också till den svenska planlagstiftningen, där allmänhetens möjligheter till att delta i samråd vid översiktlig planering av mark och vatten varit explicit sedan slutet av 1980-talet (PBL [1987:10] 4 kap., PBL [2010:900] 3 kap.).

Medborgardeltagande uppfattas allmänt som något positivt och viktigt. Det har många gånger slagits fast att en hållbar utveckling förutsätter allas engagemang, och ett stort antal studier pekar på nyttor och möjligheter med en bredare delaktighet; demokratiska vinster, tillvaratagande av kunskap och intresse, reducering av antalet konflikter, mer flexibel och effektiv förvaltning, ökad medvetenhet hos

beslutsfattare om behov och angelägenheter bland aktörer (Jones 2011, Stenseke 2006, Zachrisson 2004). Involvering av intressenter leder till ett bredare stöd i samhället i stort, och en aspekt som särskilt nämns i landskapskonventionen är medborgardeltagandet som metod att uppmärksamma och stärka landskaps funktion i dagens samhälle.

Vad är medborgardeltagande?

Delaktighet har blivit något av ett "innebegrepp" och används ofta för att legitimera olika förvaltningsstrategier. Mot bakgrund av ovanstående syns retoriken närmast självklar, men när det kommer till praktiken är medborgardeltagande inte okomplicerat. Ifråga om ELC återfinns strategier och anvisningar för allmänhetens medverkan både i ELC:s Explanatory Report (Council of Europe 2000) och i Guidelines for the implementation of ELC (Council of Europe 2008). Att det inte är en helt enkel fråga illustreras dock av att skrivningarna om deltagande skiljer sig åt mellan dokumenten; i den förstnämnda beskrivs en förhållandevis toppstyrd approach, med referenser till tekniker som enkätundersökningar, GIS, utbildning av experter och informationsattsningar för att höja det allmänna medvetandet, medan den senare i större utsträckning betonar medborgarnas ak-

tiva roll och inflytande samt kunskapsutbyte mellan specialister och allmänheten (se vidare Jones 2007, Olwig 2007). Detta pekar på att innebörden i uttrycket ”medborgardeltagande” inte är given. En ofta använd referens för att tydliggöra olika former av deltagande är Arnsteins ”ladder of participation” (Arnstein 1969, figur 1).



Figur 1. Olika grader av deltagande – the Ladder of participation (Arnstein 1969, A. Jonssons översättning [2004]).

Stegen beskriver olika grader av makt och medverkan av allmänheten, från nivåer som bara innebär inblandning, via informationsmottagande till mer långtgående partnerskap och fullständig medborgarkontroll. Arnsteins steg har med tiden kommit att komplette-

ras och modifieras av olika forskare. I en artikel som framförallt berör lokal delaktighet i förvaltningen av jordbrukspräglade landskap beskriver Selman (2004) följande fyra möjliga former:

- *Minimal delaktighet*, innefattande information och konsultation. Externa aktörer definierar såväl problem som lösningar, utan krav om att anpassa frågor till den lokala nivån.
- *Delaktighet genom tjänster mot betalning*, innefattar deltagande genom att man på lokal nivå utför arbete eller gör marker tillgängliga mot ersättning.
- *Interaktiv delaktighet*, innebär att människor på den lokala nivån medverkar i analyser som leder fram till handlingsplaner, något som också medför att den lokala resursen förstärks liksom det lokala inflytandet.
- *Självmobilisering*, innebär att människor på lokal nivå tar initiativ och agerar oberoende av externa aktörer.

Det finns ingen generell mall för att bedöma vad som är ett framgångsrikt eller lyckat medborgardeltagande. Arnsteins steg ska inte tolkas så att det är bättre ju högre pinnhål en verksamhet eller en process ligger på, även om de två nedre stegen sällan eller aldrig rimligen borde vara motiverade. En central fråga för att bedöma lyckosamheten är vad avsikten är med medborgardeltagandet. Denna fråga tydliggör samtidigt paradoxen att strategier som är formulerade ovanifrån i regel är en förutsättning för deltagande

Inspel till att diskutera medborgardeltagande i fråga om landskapets förvaltning kan hämtas från forskning om samförvaltning av naturresurser (se Carlsson 2008), och lämpliga kriterier är exempelvis:

- Människor i processen känner sig väl behandlade.
- Hög legitimitet; acceptans och stöd för arbetsformer och regelverk.
- Robusthet; långsiktighet och hållbarhet i arrangemangen.
- Effektiv användning av ekonomiska resurser.

God bevarandestatus är ytterligare ett kriterium som är relevant i många landskapssammanhang.

Vad gynnar respektive försvårar deltagande?

Under 2000-talet har medborgardeltagande i landskaps- och naturresursförvaltning varit föremål för omfattande forskningsinsatser i Sverige. Frågan har behandlats av såväl enskilda forskare som i större forskningsprogram (exempelvis Sandström 2008, Thorell 2008, Peterson 2006, Olsson 2003 och Mistraprogrammen HagmarksMistra, FjällMistra, Vastra, Sucozoma). De svenska insatserna relaterar till en internationell trend (se Jones & Stenseke 2011), och värt att notera är att forskningen stimulerats av erfarenheter från utvecklingsforskningen, där frågan om medverkan redan tidigare uppmärksammades (jämför Friedman 1992, Chambers 1983, Stöhr & Taylor 1981). Sammantaget finns det en växande kunskapsbank, innefattande såväl metodutveckling som utvärdering och diskursiva analyser av strategier och konkreta åtgärder för att engagera medborgare.

Forskningen har framförallt handlat om lokal delaktighet och landsbygds landskap. Under 2005 genomförde jag själv en studie av processerna på södra Öland som påvisade fak-

torer som underlättar respektive försvårar lokalt deltagande (Stenseke 2008). Södra Öland har i landskapsvårdskretsar blivit omtalat för den samverkan som där skett mellan myndigheter, framförallt länsstyrelsen, och lantbrukare i LIFE-projekt¹ och genom ansökan om världsarv ifråga om skötsel av områdets unika landskapskvaliteter. I detta skeende kunde ett antal faktorer som gynnat det lokala deltagandet skönjas:

Tillit och respekt i relationerna – det fanns en ömsesidig respekt, vilket gav en god grund för tillit och fruktbar samverkan. Kännetecknande var att länsstyrelsens handläggare kom med *öppna frågor, inte färdiga kartor*, att de var *lyssnande*, men samtidigt *tydliga*, och att de visade *förståelse*. Erkännandet av brukarnas centrala roll har gjort att dessa fått en stolthet över sina insatser, vilket bidragit till en stärkt byanda på flera håll och en växande känsla för vikten av att hålla landskapet öppet. Något som också gynnade tilliten i relationen mellan brukare och myndighet var att handläggarna gjorde frekventa besök i trakten, hos enskilda och i stormöten. Därmed framstod inte den offentliga landskapsvården som en ogripelig myndighetskoloss utan fick ansikten och röster. *Möjligheter till lokalt inflytande* i beslut har också haft betydelse, och de forum för dialog som etablerades gav legitimitet och minskade grogrunden för misstro och motsättningar, samtidigt som det innebar att en *gemensam förståelse av problem och drivkrafter* växte fram. Vidare har *lokal kunskap erkänts och tillvaratogs*, genom att lokala erfarenheter och skötselmetoder efterfrågades. Lokala entreprenörer anlätades och stimulerades till att förfinas och effektivisera tillvägagångssätten vid röjning och stängsling. Vikten av *ekonomiska resurser* måste dock framhållas. De omfattande belopp

1. LIFE-programmet, ett finansiellt instrument för miljön, är en av spjutspetsarna i EU:s miljöpolitik. LIFE har finansierat 78 projekt i Sverige under de senaste elva åren. 50 av dessa projekt handlar om innovativa miljöåtgärder och 28 om naturvård.

som allokerats till brukare för bibehållandet av södra Ölands odlingslandskap under de senaste 20 åren har onekligen haft en avgörande betydelse för de framgångar som nåtts. Tilltagna ekonomiska resurser har också gjort det möjligt för inblandade tjänstemän att lägga tid på att kommunicera, på att föra diskussioner kring reservatsbildning och andra skötselstrategier och vara lyhörda för lokala viljor.

Samtidigt som skeendet på södra Öland totalt sett framstår som lyckosamt, kan ett antal faktorer påvisas som motverkat eller begränsat skeendet. En sådan är *inkonsekvenser i landskapspolitiken* med avseende på lokalt inflytande. LIFE-projekt och arbetet med världsarvsansökan byggde på en omfattande kommunikation och dialog. Andra direktiv och program har inte inbjudit till eller gett utrymme för detta, då tjänstemännen inte haft något större mandat att fatta egna beslut. Framförallt gäller detta regelverket rörande miljöersättningsarna inom jordbrukspolitiken och genomförandet av Natura 2000². Etableringen av stora nya Natura 2000-områden, utan nämnvärt inslag av dialog, kom i ett skede då lantbrukarna vant sig vid att bli hörda och få ha ett ord med i laget. Den tillit som byggts upp genom LIFE-projekt och världsarvsprocessen blev påtagligt störd. En annan aktivitet till men för samverkansklimatet var den nationella ängs- och betesmarksinventeringen som genomfördes i början av 2000-talet av Jordbruksverket, och var en uppföljning av Naturvårdsverkets tidigare ängs- och hagmarksinventering. Kontakter med lokala aktörer ingick inte i inventeringsmetod eller projektbudget.

Bristande uppmärksamhet kring villkoren för samverkan är en annan faktor som begränsat utvecklingen av lokal delaktighet. Ingen näm-

värd dokumentation av erfarenheter och lyckosamma strategier skedde, och förutsättningar för samverkan blev därför mera av en personfråga än en fråga om institutionella strukturer. Utöver de begränsande faktorerna utkristalliserades ett antal svårigheter och utmaningar:

- *Förhistorien* – i ett förändringsskede, då möjligheterna öppnas för att ha synpunkter, måste man från myndighetshåll också vara beredd på att hantera frukterna av tidigare händelser och möta den frustration som kan ha aggregerats under lång tid.
- *Informationsspridning* – såväl externt till olika intressenter som internt inom både länsstyrelsen och lantbrukarnas organisation.
- *Lokala maktstrukturer* – i samverkan mellan myndighet och lokalsamhälle måste det beaktas hur det lokala är representerat, det vill säga vilka som hörs och inte hörs.
- *Förändringar* – man kan utgå ifrån att förutsättningar kommer att ändras, något som rör om i tillvaron, och kan orsaka spänningar.

Medborgardeltagande är mer än lokalt deltagande

Liksom många andra deltagandestudier fokuserade Ölandsprojektet på medverkan av en begränsad, om än betydelsefull, grupp av lokala intressenter. Samtidigt som intentionen i ELC är att involvera allmänheten i bred bemärkelse, finns det dock en tendens att sätta likhetstecken mellan medborgardeltagande och lokalt deltagande. Det är problematiskt i flera bemärkelser, och arbetet med inrättandet av Kosterhavets nationalpark kan belysa konsekvenserna av en sådan insnävning (Stenseke 2010).

2. Natura 2000 är ett nätverk inom EU som verkar för att skydda och bevara den biologiska mångfalden. Områden vars natur är värdefull ur ett EU-perspektiv ska ingå i Natura 2000, vilket innebär att de klassas som områden med särskilda skydds- eller bevarandevärden.

Utifrån höga ambitioner om delaktighet drev Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götalands län planarbetet med arbets- och samrådsgrupper som engagerade lokala intressenter. Nationalparken förvaltas nu av Kosterhavsdelegationen i vilken traktens samhällsföreningar finns representerade. Samtidigt kan dock konstateras att kunskapsunderlaget om och inflytandet från alla dem som vistas i området i rekreationssyfte är mycket knapphändig. I befintlig skötselplan finns det inte ens uppskattningar av hur många besökare det rör sig om. Därtill anges inte heller hur man tänker arbeta med monitoring av besökare eller hur man avser mäta kvaliteten i de upplevelsevärden, vars bibehållande är ett av syftena med nationalparken.

När frågan breddas till medborgardeltagande förstärks de utmaningar som identifierats inom lokalt deltagande och nya tillkommer. Här finns det behov av ytterligare forskning för att understödja ett genomförande av konventionen. En central fråga när ambitionerna vidgas till allmänhetens deltagande är avvägningen mellan lokala och icke-lokala intressenter. Relaterat till detta är den demokratiska aspekten; hur ska inflytande genom aktiv medverkan länkas till den representativa demokratin i vårt samhälle? Det är knappast önskvärt att de som har starka röster ska ges ett övertag. Ambitionerna i ELC utmanar oss vidare till att lämna den traditionella bilden av vilka miljöer som utgör ett landskap och vem som hör hemma där eller vilka som är berörda aktörer. Frågan om vem som är lokal har inget självklart svar – hur ska vi räkna markägare som bor någon annanstans, inflyttade, utflyttade, fritidshusägare, mer eller mindre tillfälliga besökare eller de som har intressen av hur ett område utvecklas, även de aldrig själva besökt det? I dessa frågeställningar ingår också avvägningar mellan äganderätt

och brukanderätt av mark och vatten. Detta är särskilt angeläget i Sverige på grund av allemansrätten.

I en nyligen utgiven bok om implementeringen av ELC i olika europeiska länder framträder ytterligare utmaningar (Jones & Stenseke 2011):

- Ointresse för landskapsfrågor, på det politiska planet så väl som hos allmänheten.
- Bristfälliga kunskaper om landskapets logik.
- Brister i det politiska och administrativa systemet för att hantera allmänhetens deltagande.
- Hantering av motstående perspektiv; behov av medling och konflikthantering.

Den sistnämnda punkten väcker spörsmålet vad landskapet egentligen är, eller mer konkret: Vad är det för frågor som ska hanteras med deltagandet? Ett område, en plats, delas i regel av flera och landskapsfrågor handlar därför i en bemärkelse om relationer. Medborgardeltagande öppnar för den skull för att konflikter blottas. Samtidigt som reella skillnader i uppfattningen om hur mark och vatten ska användas kan framträda, kan också diskussioner om markens användning och landskapets innehåll egentligen handla om helt andra saker. Ett exempel på detta är användningen av landskap i diskussioner rörande utbredning av islam i Europa, med sitt konkreta uttryck i det nej till minareter som blev resultatet av folkomröstningen i Schweiz år 2009.

Det sistnämnda illustrerar också att synen på landskapet och vad det ska innehålla inte sällan har starka konservativa drag. Det är exempelvis signifikant att en av de ledande rikstäckande föreningarna mot vindkraft har namnet Föreningen Svenskt Landskapskydd.

Frågan om vad landskapet egentligen är utmanar till att utveckla vederhäftiga analytiska verktyg som kan bidra till en helhetlig förståelse av dagens landskap och dess dynamik. Vi behöver då bland annat inkludera det urbana inflytandet på landsbygdens landskap och räkna rekreation liksom offentliga insatser för bevarande av natur- och kulturvärden som areella intressen och aktiviteter.

Allmänhetens perspektiv och expertkunskap

Avslutningsvis behöver vi reflektera över vad ett ökat medborgardeltagande innebär för relationen mellan allmänhetens perspektiv och expertkunskap. Vilken roll ska vetenskaplig kunskap och planeringskompetens spela, om beslut om landskapets utformning ska tas med ett större mått av inflytande från gemene man?

Även om en del av den traditionella positionen för landskapsforskare vittrar med ansatsen att landskapet är "ett område sådant som det uppfattas av människor" (ELC 1a), innebär det inte att det vetenskapliga arbetet är onödigt. Vi behöver fortsatt öka kunskapen om de fysiska, biologiska och kulturella sambanden i landskapet. ELC tydliggör att detta också måste än starkare länkas till kunskapsförmedling. Därtill kommer att vi behöver veta mera om människors relation till landskapet och perspektiv på detsamma. I detta ligger också utveckling av metoder och strategier för att kunna hantera olika intressen och medla mellan dem.

Avslutningsvis har vi självfallet även fortsättningsvis behov av kritiska reflexiva analyser av maktstrukturer, begreppsanvändningar, förgivettaganden – ja, av vad vi talar om när vi talar om landskap.

Referenser

- Arnstein, S. 1969. A ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal* 35: 216–224.
- Carlsson, L. 2008. Omstridd natur i teori och praktik. I: Sandström, C. Hovik, S. & Falleth, E.I. (red.), Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning, s. 33–59. Boréa, Umeå.
- Chambers, R. 1983. Rural development. Putting the last first. Longman, London.
- Council of Europe 2008. Recommendation CM/Rec (2008) 3 of the Committee of Minister to Member States on the Guidelines for the Implementation of the European Landscape Convention. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1246005>. Hämtdatum 10 juni 2011.
- Council of Europe 2000. *European Landscape Convention* CETS No. 176, Explanatory Report. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/176.htm>. Hämtdatum 10 juni 2011.
- Friedman, J. 1992. Empowerment. The politics of alternative development. Blackwell Publishers, Oxford.
- Jones, M. 2011. European landscape and participation – Rhetoric or reality? I: Jones & Stenseke (red.), *European Landscape Convention. Challenges of Participation*, s. 27–44. Springer, Dordrecht.
- Jones, M. 2007. The European Landscape Convention and the question of public participation. *Landscape Research* 32: 613–633.
- Jones, M. & Stenseke, M. (red.) 2011. The European Landscape Convention: Challenges of participation. Springer, Dordrecht.
- Jonsson, A. 2004. Metoder för ökad deltagande. I: Lundqvist, L. J., Jonsson, A., Galaz, V. *et al.* (red.), Hållbar vattenförvaltning. Organisering, deltagande, inflytande, ekonomi. VASTRA Rapport 5, s. 87–96. Göteborg.
- Konventionen om Biologisk mångfald 1992. <http://www.cbm.slu.se/dok/CBDsv.pdf>. Hämtdatum 21 juni 2011.
- Olsson P. 2003. Building capacity for resilience in social-ecological systems. Avhandling, Stockholms universitet.
- Olwig, K.R. 2007. The practice of landscape ‘conventions’ and the just landscape: The case of the European Landscape Convention. *Landscape Research* 32: 579–594.
- Peterson, A. 2006. Farms between Past and Future – Local perspectives for farm planning, design and the new production of landscape values. *Acta Universitatis agriculturae Sueciae, Agraria*, 2006: 17. SLU, Alnarp.
- Prop 2008/09: 214. Hållbart skydd av naturområden.
- Rskr 2001/2002: 173. En samlad naturvårdspolitik.
- Sandström, E. 2008. Reinventing the commons. Exploring the Emergence of Local Natural Resource Management Arrangements. *Acta Universitatis agriculturae Sueciae*, 2008:48. SLU, Uppsala.
- Selman, P. 2004. Community Participation in the Planning and Management of Cultural Landscapes. *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 47, s. 365–392.
- Stenseke, M. 2010. Hur beaktades friluftslivet vid bildandet av Kosterhavets nationalpark? En fallstudie av svensk praktik i att integrera friluftsliv och naturbevarande. Forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring, Rapport nr 13.
- Stenseke, M. 2008. Landskapsvärden på södra Öland. I: Sandström, Falleth & Hovik (red.), Omstridda naturresurser. Trender och utmaningar i nordisk naturresursförvaltning, s. 163–183. Boréa, Umeå.
- Stenseke, M. 2006. Lokalt inflytande i landskapsvärden. En forskningsöversikt med bäring på skötsel av naturbetesmarker. *Ocasional Papers* 2006: 1, Kulturgeografisk a institutionen, Göteborgs Universitet.
- Stenseke, M. & Jones, M. 2011. Conclusion: Benefits, difficulties and challenges of participation under the European Landscape Convention. I: Jones, M. & Stenseke, M. (red.), *The European Landscape Convention: Challenges of participation*, s. 295–309. Springer, Dordrecht.
- Stöhr, W.B. & Taylor, D.R.F. 1981. Development from Above or Below? – The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries. John Wiley and Sons, Chichester.
- Thorell, K. 2008. Naturvårdsplanering med förankring i det lokala. Meddelanden från Göteborgs universitets Geografiska institutioner, serie B, nr 114.
- Zachrisson, A. 2004. Co-management of Natural Resources. Paradigm Shifts, Key Concept and Cases. Fjällmistra, Rapport no. 1.
- Århuskonventionen 1998. <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>. Hämtdatum 10 juni 2011.

Hur analyserar man ett landskap?

MARGARETA IHSE, PROFESSOR EM., INSTITUTIONEN FÖR NATURGEOGRAFI OCH KVARTÄRGEOLOGI, ENHETEN FÖR EKOLOGISK GEOGRAFI, STOCKHOLMS UNIVERSITET KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

”Vad är det för ett stort, rutigt stycke tyg, som jag ser ner på?” sade pojken för sig själv. Så förstod han, att det stora, rutiga tygstycket var den platta skånska jorden, som han för fram över... De klargröna rutorna kände han först igen: det var rågåkrarna, som hade blivit sådda förra hösten och hade hållit sig gröna under snön. De gulgråa rutorna voro stubbåkrar, där det förra sommaren hade vuxit säd, de brunaktiga voro gamla klövervallar... Men det var nog så, att ingenting var sig riktigt likt, när man såg det så där uppifrån.

Selma Lagerlöf: Nils Holgerssons underbara resa

Inledning

Selma Lagerlöf gav oss med *Nils Holgerssons underbara resa* en av de tidigaste och mest kända landskapsbeskrivningarna över Sverige. Utdraget ovan från beskrivningen av Skåne innehåller flera delar som jag senare kommer att beröra och som behövs i en analys av ett landskap; en betraktelseplats som ger översikt över ett stort område, en helhetlig beskrivning av strukturer och samband, en beskrivning av detaljer som bygger upp helheten och kunskap om vad detaljerna innebär, en icke synlig kunskap om vad färgerna på fälten innebar i markanvändning och människans påverkan. Att se landskapet från ovan ger helt andra möjligheter till analyser än att se det från marken. Men överblicken kräver också kunskap om detaljer i landskapet; om naturlandskapets element, hur människan utnyttjat landskapet idag och hur det utnyttjats tidigare i historien. Mycket av vad vi gör sätter mer eller mindre synliga spår.

I inledningen i denna skrift ges en kort bakgrund till det vi menar med landskap och hur vi definierar det och vilka begrepp och termer

vi ska använda, vilket alls inte är enkelt eller självklart. Naturligtvis borde man klara ut det först innan man ger sig på att beskriva metoder för hur man kan analysera, identifiera och karakterisera ett landskap. Trots att mycket av arbetet med begrepp och definitioner inte är klart, så måste annat arbete pågå parallellt. I väntan på att vi får svenska begrepp och definitioner kommer jag här att ge en beskrivning huvudsakligen grundad på Sporrongs definition av landskap. För att landskapsperspektivet ska göra skillnad är den viktigaste komponenten en helhetssyn och inte som oftast idag, utifrån sektorsintressen. Det är en utmaning i landskapsanalysen att sammanfoga komponenter till en helhet som är mer än de enskilda delarna. Det kan ibland missuppfattas som att man bara hanterar delarna.

I denna presentation ger jag en översikt av de komponenter som bör eller kan ingå i en analys av landskap, samt beskriver kort de vanligaste metoderna och teknikerna, med några exempel på tillämpningar för analys av fram-

förallt det synliga landskapet. Jag diskuterar kort vilka beståndsdelar eller komponenter/landskapselement som behövs för att identifiera, inventera, kartlägga, karakterisera, klassificera och värdera ett landskap, det vill säga delar som bör ingå i begreppet landskapsanalys. Låt mig inledningsvis också konstatera, att det finns idag ingen enhetlig metod eller modell för landskapsanalys och inte heller något entydigt definierat användningsområde. Det gör begreppet landskapsanalys brett och diffust.

Metoder för landskapsanalys

Vilka teorier och modeller finns?

De vetenskapliga teorierna och modellerna för landskapsanalys ser helt olika ut, beroende på om man baserar analysen på naturvetenskaplig eller på samhällsvetenskaplig kunskap. Förenklat kan man säga att naturvetarnas perspektiv omfattar oftast bara naturlandskapet, har långa eller mycket långa tidsskalor och glömmar ofta bort eller tar sällan med människans verksamhet. Samhällsvetarnas perspektiv omfattar kulturlandskapet, de av människan formade delarna med bebyggelse och markanvändning, har kortare tidsskalor och glömmar bort eller tar inte med de naturgivna förhållandena.

Inte bara olika vetenskapliga discipliners skilda utgångspunkter ger olika bakgrunder till en landskapsanalys och förståelse av ett landskaps innehåll. Ett och samma landskapsutsnitt kan också uppfattas och betraktas helt olika, beroende på människors skilda kunskaper och varierande förväntningar. En ekhage kan betraktas med helt olika ögon av en skogsägare, en ornitolog och en turist.

Det finns inga metoder som tar hänsyn till alla delar, med det finns idag metoder för en helhetlig landskapsanalys, med tvärvetenskap-

lig utgångspunkt, som både tar med naturförutsättningar och människans verksamhet. Sverige har lång erfarenhet av sådan integrerad landskapsforskning. En modell för integrerad landskapsanalys, som baseras på Sporrongs arbeten och som utarbetats vid de geografiska institutionerna vid Stockholms universitet, innehåller fyra teman:

1. Naturgivna förutsättningar.
2. Landskapets humanhistoria.
3. Det nutida kulturlandskapet.
4. Regionala särdrag.

Modellerna och metoderna är också anpassade till den rent fysiska utgångspunkten. Den kan vara från "ovan", som Selma Lagerlöfs klassiska berättelse från gåsryggen, eller mera praktiskt idag, från flygplan; som snedbilder eller som lodbilder med tredimensionell stereoeffekt, eller från olika satellitbilder. Men den kan också vara mera traditionell från kartor och naturligtvis från marken och utsiktspunkter.

Med dessa teman som utgångspunkt har Sporrong gjort en indelning av Sverige i ett antal kulturlandskapsregioner, regioner som kan utgöra ett viktigt underlag för landskapsanalyser.

Den integrerade landskapsanalysen är en modell för helhetlig tvärvetenskaplig analys eller snarare syntes av landskapets komponenter. Begreppet analys (av det grekiska ordet för upplösning) innebär att dela upp ett område eller ämne i mindre delar och undersöka varje del för sig. Vi borde i stället tala om syntes (av det grekiska ord som betyder sätta ihop), det vill säga att kombinera separata element för att forma en sammanhängande helhet. Den landskapskunskap man behöver för landskapskonventionen är holistisk, med en helhet som är större än de enskilda delarna.

Inom modellens fyra teman beskrivs följande landskapskomponenter: *a)* fysiska och geografiska egenskaper (vegetation, berggrund, jordart, topografi, geomorfologi och klimat), *b)* aktuell markanvändning, *c)* historisk markanvändning, *d)* ägarstruktur och ägarförhållanden, *e)* natur- och kulturvärden (dels specifika, dels integrerade/holistiska) och *f)* regionala särdrag.

Att karakterisera ett landskap med en integrerad landskapsanalys kan jämföras med att bygga ett hus. Båda är komplexa verksamheter som innehåller många komponenter som måste identifieras och sammanfogas i en bestämd ordning, inget kan hoppas över. För husbyggen finns väl beprövade metoder men för landskapsanalyser och landskapskaraktiseringar finns ingen enhetlig metod. Den naturvetenskapliga utgångspunkten kan jämföras med det rent fysiska – som olika byggstenar/komponenter för olika delar, som betong till grund, tegelstenar och bräder till väggar, plåt till tak, fönster, etc. Den samhällsvetenskapliga utgångspunkten kan jämföras med husens olika verksamheter. Hus av samma typ kan grupperas och klassificeras.

Modellen för integrerad landskapsanalys ger en betydligt mångsidigare information om landskapet än de underlag man använde som planeringsunderlag för landskapsplanering under 1970- och 1980-talet. De utarbetades under benämningen Hushållning med mark och vatten, och innebar planering på ekologisk grund. De komponenter man använde var baskarter över berggrund, jordart och vegetation, från vilka man gjorde olika typer av analyser, som förutsättningsanalyser, konsekvensanalyser och konfliktkartor. Sådana arbeten och modeller utvecklades bland annat i ett pilotprojekt i Linköpings kommun och de är fortfarande idag intressanta att ha som utgångspunkt för integrerade landskapsanalyser.

Vilka komponenter behövs för att analysera ett landskap?

Jag vill beskriva komponenterna utifrån sagda fyra teman; naturgivna förutsättningar, landskapets humanhistoria, det nutida kulturlandskapet och regionala särdrag. Dessa enstaka komponenter finns i många fall specifikt kartlagda, framförallt de naturgivna, men också vissa delar av humanhistorien, liksom vissa delar av det nutida kulturlandskapet.

1. De *naturgivna biologisk-geografiska* förutsättningarna består av vegetation, berggrund, jordarter, geomorfologi, topografi/brutenhet, hydrologi och klimat. För var och en av dessa komponenter finns specifika metoder och ibland också genomförda kartläggningar, dock inte alltid nationellt heltäckande eller i en skala som lämpar sig för landskapsanalys. Dessa karteringar har nästan alltid gjorts utifrån svenska förhållanden och våra nationella gränser. Men med den europeiska landskapskonventionen är det intressant och viktigt att också identifiera och värdera dessa komponenter i ett europeiskt perspektiv. Mycket av det som vi ser som allmänt och vardagligt är specifikt och unikt i ett europeiskt perspektiv.

Vegetation täcker ca 90 % av landytan, och utgör således en viktig del i landskapets karaktär. Skogen dominerar i Sverige och täcker mer än halva landet, vilket den inte gör på kontinenten. De vintergröna barrskogarna dominerar, endast i södra Sverige finns större lövskogar; vinterkala lövskogar dominerar i skogen i övriga Europa. Av våra fyra stora vegetationszoner så är både fjällen och den hemi-boreala zonen, det vill säga övergångszonen mellan barrskogsregionen och lövskogsregionen, unika. Våra öppna myrar är en vegetationstyp som vi tar för vardaglig, men motsvarigheter finns inte på många ställen i Europa. Vegetationen ger också förutsättningar för djurlivet och grunden i ekosystemen. Nyare forskning har gett kunskap inte bara om arter

och viktiga habitats förekomst, utan också om betydelsen av ekologiska strukturer i landskapet för exempelvis bevarande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Hit hör aktuella frågor om grön infrastruktur, det vill säga gröna nätverk mellan värdefulla habitat.

Berggrundens dominerande sammansättning av granit och gnejs ger näringsfattiga, försurningskänsliga jordar. Skandinavien är en urbergssköld, med mycket gamla bergarter. Storformerna, som berg och dalar, har mjuka former, eroderade efter många nedisningar. Bara i några få områden har vi yngre bergarter, som till exempel i fjällkedjan, på Öland och på Gotland, med avvikande topografi. Nedisningarna har också resulterat i tunna jordlager och berg i dagen i många områden, också utanför fjällen, som i våra hållmarker. Detta är mycket ovanligt på kontinenten, där berggrunden i stället ofta är kalkrik och jordlagren tjocka.

Jordarterna domineras av morän, som skapades under den sista nedisningen, med inslag av sedimenterade jordar, som till exempel rullstensåsar. Den senaste nedisningen rörde huvudsakligen Skandinavien och nådde inte längre ned än till norra Tyskland. De former som idag skapar *topografien* och *brutenheten* i det svenska landskapet härrör till stor del från denna senaste nedisning och ger oss därmed ett annorlunda landskap, med en småskalighet och fördelning av jordarter som är annorlunda än i övriga Europa. Under isavsmältningen låg delar av Sverige under vatten. Nästan undantagslöst finns våra jordbruksbygder idag i dessa delar, under den högsta kustlinjen (HK).

Sverige har tillsammans med Finland en *hydrologi*, som är avvikande från resten av Europa. Vi tillhör de sjörikaste länderna i Europa. Vi har också ett tätt nätverk av öppna vattendrag, men vattendragen håller alltmer på att regleras, rätas, kanaliseras eller läggas i un-

derjordiska rör. De många öppna vattenytorna ger en speciell karaktär åt landskapet, med långa siktlinjer.

Klimatet i Sverige tillhör den temperade zonen och är oceaniskt snarare än kontinentalt, med vandrande lågtryck, liksom också övriga Europa har, frånsett södra Europas länder som har ett helt annorlunda medelhavsklimat. Scenarierna för en global klimatförändring visar en temperaturförhöjning. Landskapsanalys kan komma att utgöra en viktig parameter i frågor om anpassning och förändring av verksamheter i ett varmare klimat.

2. *Landskapets humanhistoria* speglar människans utnyttjande av naturresurserna. Vissa spår är tydliga medan andra har suddats ut. I en landskapsanalys måste man ha med den historiska markanvändningen och spegla bosättning, åkerdrift och betesdrift, många hundra såväl som tusentals år tillbaka. Det finns dels direkta, väl synliga spår, dels indirekta och immateriella spår, som förklarar dagens struktur och användning.

Den äldsta landskapshistoriens komponenter är från förhistorisk tid och rör traditionella fornlämningar som handlar om *bosättning och bebyggelse*; boplatser, gravhögar, runstenar med mera. Från den agrara markanvändningen under historisk tid finns synliga spår i landskapet från bebyggelse i form av gamla hus, ruiner eller torpplatser, hölador på slättermarkerna och andra byggnader för specifika ändamål på gårdarna. Komponenter som visar på historisk *åkerdrift* är exempelvis ryggade åkrar, utplånade terrasseringar, plan stenröjd mark med liten tegstorlek och stenrosen från röjningarna, liksom dämmen och diken från torrläggningen. Andra komponenter, exempelvis kolonisationstidpunkt, odlingsmönster, skiftessätt och sädeslag, finns som annan kunskap, immateriella delar av landskapet. Från *busdjurskötsel* och *betesdrift*, som var grundstommen i

försörjningen, kan finnas tydliga spår från hägnader av olika slag; stensträngar, stengårdsgårdar och jordvallar, fägator från bycentrum mot utmark. De vanligaste hägnaderna, som var av trä, som trögårdsgårdar eller häckar, oftast av taggiga buskar, har försvunnit, liksom spåren från fodertäkt och betesspår snabbt försvinner. I vegetationen kan det dock finnas spår som visar sådana komponenter, som spår av hamling i lövträd och beteshorisoner mot skog. Stigar, hålvägar och slingrande grusvägar tillhör också landskapets humanhistoriska komponenter.

Dessa komponenter eller landskapselement finns sällan eller aldrig samlat karterade. Däremot har vi mycket god kunskap om den historiska markanvändningen, framförallt under de 300 sista åren, tack vare våra skifteskartor som omfattar inägomarken i de flesta byar från 1700-talet och framåt, med hög detaljgrad. Dessa kartor, som endast finns i Sverige, Finland och de baltiska länderna, visar fördelning av åker, äng och betesmark, samt läge för bebyggelsen, och ger information om ägarstruktur och ägarförhållanden. De ger ett gott underlag för integrerad landskapsanalys. Den landskapsorganisation som fanns under nästan tusen år, med en gräns mellan inägor och utmark, återfinns ännu idag i spår i vegetationen. Utmarken och skogens användning och struktur är sämre känd.

Natur- och kulturvärden är i vissa fall helt separerade, men utgör i många fall en integrerad del i sig själv. Hit hör biologiska kulturminnen, i form av vegetationstyper som skapats genom kontinuitet i hävden, en långvarig hävd med historiskt djup. Människans skötsel har gett upphov till karakteristiska ekosystem, som slätterängar, slätterkärr, naturbetesmarker och småbiotoper (åkerholmar, mägergravar, etc.).

3. I *den nutida markanvändningen* får landskapskomponenter som bebyggelse och infrastruktur större betydelse i landskapet än de haft

tidigare i historien. Jordbruk och skogsbruk blir alltmer rationaliserade och storskaliga och separerade från varandra, liksom inom jordbruket där åkerbruk separeras från husdjursskötsel. Framförallt i skogen, men också i jordbruket spelar ägarförhållanden stor roll för landskapets utformning, med stor skillnad mellan stora och små ägare.

En stor skillnad i den nutida markanvändningen jämfört med den historiska är de snabba *förändringarna*, och den skillnaden medför att man måste inte bara statistiskt beskriva landskapet i en landskapsanalys, utan måste också ha med både långsamma som snabba förändringar, i såväl en rums- som en tidsskala. Nedanstående exempel visar på att man också måste finna komponenter, som gör det möjligt att beskriva och följa förändringar som reglering av älvar, avverkning av skogar/kalhyggen, nedläggning av jordbruksmark, specialisering och rationalisering av jordbruket, grustäkt och bergtäkt, utbyggnad av vindkraften, ökande tätortsbebyggelse och urbanisering, fritidshus och strandbebyggelse, utbyggnad av vägnätet och så vidare. På samma sätt ser vi tendenser till och mönster för framtida förändringar, som en alltmer glesbefolkad och hårt rationaliserad såväl jordbruksbygd som skogsbygd med minskat antal gårdar, med vindkraft i ett energilandskap, med ökande storstadsnära regioner, med nya vägar och nya pendlingsmönster.

4. De *regionala särdragen och immateriella värdena* kan vara betydligt svårare att beskriva i form av komponenter i landskapet. Mitt intryck är att det finns mycket mindre kunskap eller samlad kunskap i detta fält. Att försöka beskriva de immateriella värdena kan vara svårt, att finna mått för det som inte kan mätas lika lätt. Men likväl är de viktiga för landskapets identitet och karaktär. Till sådana immateriella värden kan räknas dialekter, ortsnamn, vanor, seder och bruk och mycket mera.

Min beskrivning här av landskapskomponenter och objekt i landskapet gör inget anspråk på att vara någon fullständig sammanställning av komponenter som finns i landskapet och som kan ingå i en landskapsanalys. Men den ger en uppfattning om karaktär och typ av objekt som bör ingå i en helhetlig integrerad landskapsanalys på vetenskaplig grund.

Vilka tekniker och metoder finns?

Underlaget, de komponenter som ska ingå i en landskapsanalys, måste insamlas, bearbetas och presenteras med olika tekniker.

Insamling kan ske genom litteraturstudier, kartstudier av allmänna kartor, genom fältbesök eller genom olika typer av fjärranalys, som tolkning av flygbilder, eller analys av satellitbilder eller radarbilder. Flygbilder är ett mycket effektivt sätt att skaffa en integrerad och helhetlig information av landskapet, utan att administrativa gränser stör. Sverige har ett unikt heltäckande flygbildsarkiv, med olika typer av flygbilder och i olika skalor från en lång period; svartvita flygbilder från 1940-talet och framåt, färgflygbilder från 1960-talet, infraröda färgflygbilder (IRF-flygbilder) som väl återger vegetation och landskap från 1980-talet, satellitbilder med olika upplösning från mitten på 1970-talet och framåt. Flygbilderna, framförallt IRF-flygbilderna, är väl lämpade för nyinsamling av data för landskapsanalys eftersom de samtidigt möjliggör en översikt över ett stort landskapsutsnitt (ca 25 km²) och ger detaljkunskap (ned till 1 m²) samt en tredimensionell bild av landskapet genom stereobetraktning, vilket inte satellitbilderna ger. Den nyaste tekniken kombinerar såväl satellitbilder, som flygbilder med högupplösta radarbilder för aktuell information, i det så kallade EMMA-projektet (*Environmental Mapping and Monitoring with Airborne laser and digital aerial images*). Den nya högupplösande radarn gör det möjligt att



Flygbilder ger såväl överblick över landskap som kunskap om detaljer i olika komponenter i ett helhetsperspektiv.

lägga till en ny dimension i landskapet som inte tidigare kartlagts, nämligen strukturen, framförallt i skogtäckt terräng. Sådan metodik utvecklas framförallt för naturvårdens behov, men som den tas fram idag är den allmängiltig för landskapsstudier.

Analysen av landskapets innehåll kan idag ske effektivt på olika sätt med hjälp av geografiska informationssystem, som exempelvis ArcInfo, som ger en otrolig variationsrikedom. Svårigheterna ligger snarare i att välja ut och begränsa, att sätta ramar och metoder för hur analyserna ska göras i en integrerad landskapsanalys. Viktiga delar att ha med i analysen är till exempel olika skalor, såväl i tid som i rum, och att olika komponenter kan ingå i olika grupperingar och kombinationer. Man kan exempelvis visa historiska landskap vid olika tidsskikt, utbredning av utvalda komponenter och kombinera eller separera arealer, punktobjekt och linjeobjekt, till exempel för att lättare förstå ekologiska samband och gröna nätverk för växter och djur.

I analysen av landskapets komponenter behövs också sammanfattande karakteriseringar, utgående från de komponenter som beskrivits. Vi behöver göra en klassificering eller gruppering till olika landskapstyper av olika storlek. Tidigare har vi haft benämningar som bygder, regioner eller landskapstyper, utan att någon klar systematisering skett eller regler satts upp. Det finns dock inspirerande metodik att hämta från arbeten framförallt i England, men också i Kanada. I Sverige finns några olika exempel; ett arbete med fokus på naturen (Nordiska naturgeografiska regioner), ett med fokus på människan men baserat på de naturgivna förutsättningarna och därmed med ett integrerat perspektiv över hela Sverige (Svenska kulturlandskapstyper). I Uppsala län gjordes på länsnivå ett pilotprojekt med olika landskapsklasser som fastställdes genom försök med integrerad

helhetssyn (till exempel i öppna och halvöppna jordbruksområden med stora gods eller små/medelstora gårdar).

Presentationen av landskapsinformationen kan ske dels i traditionella kartor, och i olika typer av tredimensionella kartor eller rörliga visuella kartor, där man ”flyger över landskap”, med flygbilderna som en tidsmaskin. Dagens digitala teknik, med satellitbilder och flygbilder kombinerade med andra data i en integrerad modell, kan hanteras i moderna geografiska informationssystem, GIS, som förutom geografiska kartor kan kompletteras med annan information från den historiska markanvändning som knyts till en geografisk punkt. Även information om regionala särdrag kan komplettera modellen.

Sådana geografiska informationssystem är i dag operationella och har alla tekniska möjligheter för att kunna göra integrerade landskapsanalyser. De ger också möjlighet att effektivt visa förändringar. Dock behövs metodutveckling för att finna lämpliga modeller för hur landskapets olika komponenter ska sammanfogas och värderas samt presenteras.

Program för att följa landskapets förändringar
Naturvårdsverket ansvarar för ett operationellt system för landskapsövervakning över hela Sverige i programmet NILS (Nationell Inventering och övervakning av Landskap i Sverige). Där inventerar man ett stort antal habitat inom jordbruks- och skogslandskapet, ängs- och betesmarker, småbiotoper, gräsmarker, myrar, stränder, genom stratifierad sampling i mer än 600 ytor. I dessa habitat samlas data in om marktäcke (vegetation), markanvändning, markägare/kategori, substrat (berggrund, jordart), ekologisk funktion och struktur (småbiotoper, linjer, punkter) och om förändringar inom dessa.

Samtidigt pågår utveckling av nya metoder. Inom forskningsprojektet EMMA utvecklar man metoder med halvautomatisk kartering och integrerar flygbilder och högupplösande laserbilder. Från dessa kan man identifiera förändringar, men också beskriva landskapet i en tredimensionell bild. Detta projekt ger också nya tekniker för realistiska presentationer.

Inventeringen måste anpassas till syftet, men med basinventeringar som ger detaljerade grunddata så är behovet större av väl identifierade och beskrivna metoder för analyser, klassificering och värdering av landskapet. Sådana enhetliga modeller saknas till stor del idag. En modell utvecklades relativt väl för att främst kunna göra miljökonsekvensbeskrivningar, oftast vid väg och järnvägsdragningar. Idag sker landskapsanalyser till stor del med utgångspunkt från vindkraftsutbyggnad.

Avslutning

Idag sätter vi inget eller lågt värde på landskapet, genom att det i juridisk mening är en så kallad "fri nyttighet" på motsvarande sätt som luft och vatten, varav följer att alla eller ingen har ansvar. Landskapskvaliteterna måste speci-

ficeras och karakteriseras och vård och skötsel av landskapet är beroende av samarbete mellan ägare, nyttjare, myndigheter och allmänhet. Kunskapen om landskapet som en helhet behöver ökas, för utan kunskap kan vi inte göra värderingar. Landskapet är viktigt för vår hälsa, kunskap, skönhetsupplevelser, identitet och trygghet. Landskapsbilden som begrepp bör tydligt skiljas från det vidare och djupare begreppet landskap i konventionens mening. Utan ett holistiskt perspektiv på landskapet och landskapsvärdena kan en verksamhet förstöra möjligheterna för en annan verksamhet och en åtgärd för att bevara kan förstöra andra landskapsvärden.

Vi behöver öka och systematisera vår kunskap om landskap från en ensidig och sektori-serad syn till en fördjupad helhetssyn. Vi blir "analfabeter" när det gäller att läsa, förstå och använda vårt landskap om vi inte har en helhetlig kunskap om landskapet och inte klart kan beskriva dess värden. Vad som är vackert och värdefullt må de lärde tvista om. Men jag vill travestera talesättet att "skönhet ligger i betraktarens öga" med att påstå att "värdet ligger i betraktarens kunskap".

Det nya landskapet – landskapsintegrerade lösningar

ROLAND GUSTAVSSON, LANDSKAPSARKITEKT, PROFESSOR, INSTITUTIONEN FÖR LANDSKAPSUTVECKLING, SVERIGES LANTBRUKSUNIVERSITET, ALNARP

Den viktiga mångfalden och omsorgen

Med Europarådets landskapskonvention får vi möjlighet att reflektera mer direkt över vår plats i landskapet och över hur vi kan använda det, från ett intensivt utnyttjande som lätt blir exploaterande till andra sätt som det är enklare att knyta en känsla av omsorg till.

Frågeställningar som de följande känns alltid angelägna att försöka förhålla sig till.

Hur integrerar vi, dagens aktörer i landskapet, oss i den kedja av generationer som vi är en del av?

Hur egocentriska är vi – lämnar vi tillräckligt med plats för framtida generationer i viktiga lägen och platser i landskapet?

Hur kan vår generation bidra till en landskapsattraktivitet och mångfald istället för att ”bara” bevara från tidigare generationer eller ”bara” bli betraktad som exploatör av landskapsvärden?

Professor Gunnar Sorte var en av Sveriges pionjärer inom den miljöpsykologiska forskningen i Sverige. Han var tidigare verksam vid institutionen för landskapsplanering, SLU, men har nu dragit sig tillbaka till Norge. Sorte underströk i sina arbeten en känslighet hos människor för detaljer i landskapet; att människor i allmänhet verkligen lägger märke till detaljer som signalerar omsorg eller exploatering. Han menar att om jag bor och arbetar i ett landskap så vill jag känna mig stolt över just det landskapet och gärna dela med mig av den stoltheten. Att också dela med sig bygger på att jag förutom

ett utnyttjande av marken för produktionsuttag även tänker och handlar utifrån begrepp som attraktivitet, tillgänglighet och imageskapande för boende, turism, närrekreation med mera. De senare aspekterna kanske till och med blir det centrala att försöka förbättra.

Äger jag en fastighet så vill jag att det ska framgå av fastigheten vilken typ av människa jag är. Det ska framgå rent fysiskt om jag vill och kan ge det där lilla extra utöver det rent basala. Om jag känner mig som förvaltare i en lång kedja av generationer så vill jag respektera ursprunget som något extra viktigt att känna till och ta med i sökandet efter framtida lösningar. Om jag kan visa på en bred skicklighet med effektivitet i det speciella så vill jag att detta ska inbegripa en inbyggd generositet också gentemot det större sammanhang som jag är en del av; lokalt, i bygden, kommunalt, regionalt. Som skandinav vill jag om möjligt också känna att jag kan bidra till resten av Europa med något utifrån vår kulturella identitet och utifrån våra speciella skandinaviska landskapsförutsättningar snarare än att kopiera standardlösningar från resten av Europa. Med en alternativ inriktning så skulle landskapet snarare komma att berätta att jag endast är ute efter att tjäna pengar och att exploatera maximalt (självklart inom lagens ram). Allt detta kan vi välja mellan och vårt stycke landskap kommer att berätta – oavsett vi vill eller inte – vilka vi är och vad vår tid kunde tillföra.

Den starka förändring som idag äger rum i landskapet och som påverkar en hel rad av värden som har att göra med landskap kan knappast undgå någon. Många generationer och typer av kompetenser har gett landskapet dess värden idag; lager har lagts på lager, ny pusselbit har fogats till äldre. Den starka förändringen finns där mitt i och kring storstäderna, längs vägnäten, ute på slätten, i kusttrakterna men också i skogs- och mellanbygdernas landsbygd; överallt där människan väljer sina platser och har sina stråk. Att kvalitén i landskapet är beroende av människans engagemang, vilja till omsorg och kunskapsinsikt kan knappast heller undgå någon. För att landskapet ska få de värden i morgon och i framtiden som vi vill att det ska ha krävs att vi ger det tillräckligt med uppmärksamhet och arbetar med en stor kunskapsinsikt, motsvarande den mångfald som det har eller skulle kunna ges. För detta krävs såväl en rad experter som ett breddat lokalt engagemang, vilket också tydligt uttrycks i Europarådets landskapskonvention.

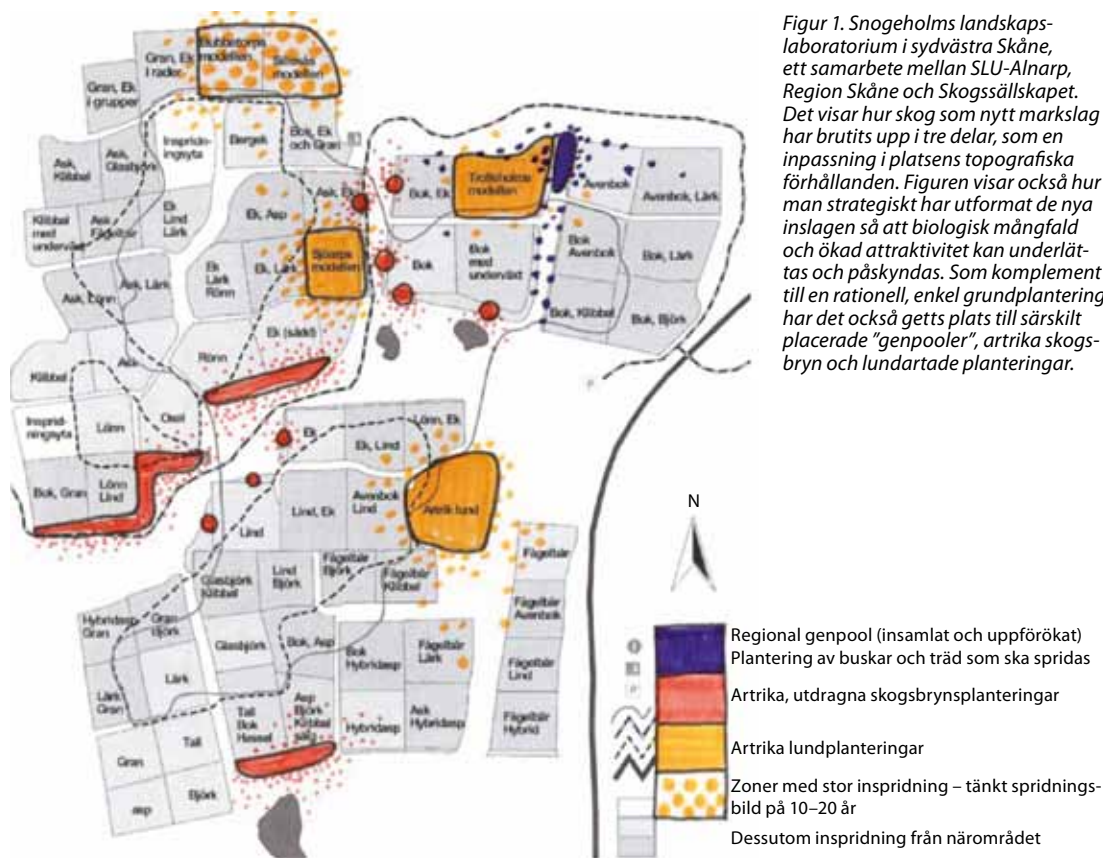
Den stora utmaningen för framtiden handlar för mig mycket om hur vi lyckas med landskap som helhet, om hur vi lyckas stärka aktörerna som verkar mellan det enskilda och det kommunala/regionala på en "bygdenivå" samt om hur vi lyckas foga ihop dessa delar. Utmaningen för framtiden bör också handla om att så gott som alltid ympa in en flerbrukstanke och därmed höja sig över lösningar i form av sektoriella produktionsuttag, som medför minskade miljöbelastningar. Mer än något annat vill jag föra fram vikten av att söka och få till stånd de breda, landskapsanpassade lösningarna där vi lyckas undvika ett alltför reducerat tänkande och istället ge plats för sidokvalitéer så att dessa ökar snarare än försvinner. Sidokvalitéer bör tillåtas tala i landskapet med kraft, snarare än gömmas undan. Utmaningen för framtiden bör också handla om mer än om att försöka

bevara vad tidigare generationer gett oss. Den bör också avse att tillföra kvalitéer från vår egen tid och generation som ger landskapet hög eller förhöjd attraktivitet, tillgänglighet och mångfald. Inte minst bör man kunna "ta tillbaka" små plats- och ståndortsbundna egenskaper i jordbruks- och skogslandskapet, som fanns där under en lång tid tack vare hantverks- och småbrukarformer men som alltför ofta raderats bort under det storindustriella bruket under slutet av 1900-talet.

Det nya landskapet

Artikeln här bygger vidare på boken *Det nya landskapet* med dess idéinnehåll och principiella exempel. Boken gavs ut 1994 på Skogsstyrelsens förlag med mig och Torleif Ingelög som författare och är kanske än mer aktuell idag än vad den var vid utgivandet; den ger chansen till en intressant tidsjämförelse och till en förlängning av landskapsanalysen in i sökandet efter artikulerade lösningar. Parallellt hade jag förmänen att vara med om att bygga upp tre "landskapslaboratorier" i Skåne och Danmark och boken fick där stor betydelse för att utveckla lösningskoncept och förklara hur dessa koncept hade samband med landskapskaraktärer med mera i landskapslaboratorierna. Nu har det snart gått tjugo år sedan boken skrevs och det är dags att reflektera kring den, fråga sig vilka idéer och lösningar som kanske är nog så giltiga idag som då och vad som känns nytt idag.

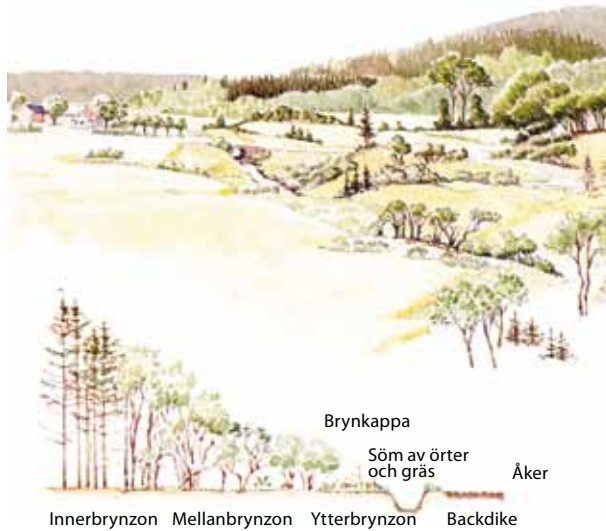
Det var en ambitiös satsning från både förlaget Skogsstyrelsen och oss författare under de sex år som vi höll på, från de regionala kurserna till skrivandet. Ibland hade vi också en illustratör till vårt förfogande. Liksom helikopter om vi behövde göra lågflygningar för att få snedperspektiv som gav översikt men utan att förlora kontakten med marken. Boken skulle medverka till att sprida en helhetskänsla och



Figur 1. Snogeholms landskapslaboratorium i sydvästra Skåne, ett samarbete mellan SLU-Alnarp, Region Skåne och Skogssällskapet. Det visar hur skog som nytt markslag har brutits upp i tre delar, som en inpassning i platsens topografiska förhållanden. Figuren visar också hur man strategiskt har utformat de nya inslagen så att biologisk mångfald och ökad attraktivitet kan underlättas och påskyndas. Som komplement till en rationell, enkel grundplantering har det också getts plats till särskilt placerade "genpools", artrika skogsbryn och lundartade planteringar.

en förståelse kring olika problem som fanns i tiden och hur man kunde medverka till att skapa goda lösningar och minska risken för överförenklade standardiseringar. Många bidrog med forskningsresultat som gjorde det möjligt att skriva boken. Den skrevs i en tid då pessimismen var stor då det gäller landskapets olika traditionella värden. Att under den tiden gå på ett seminarium om landskapsförändringar var som att gå på en begravning. Boken försökte skanna in en hel rad kunskapsfält och få dem att smälta samman till lösningar kring hur landskapet kan förändras när det övergår från en ren landsbygd till ett stadslandskap.

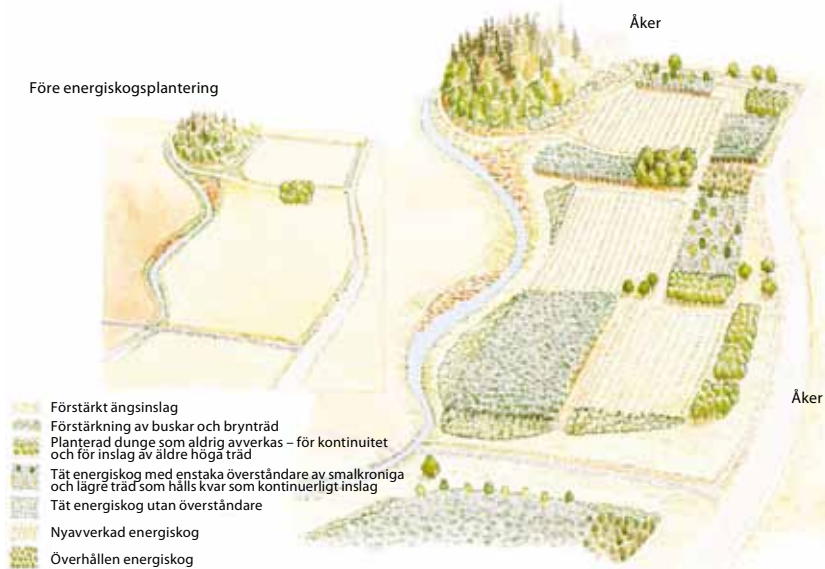
Av stor betydelse är utan tvekan skogsbrynen i ett landskap. De har getts en på tok för liten uppmärksamhet i landskaps- och naturvård eller vägbyggen, såväl i praxis som i forskning. Det är som om gränserna marginaliseras i vårt tänkande och i en organisation som antingen bygger på skog/skogsbruk eller jordbruksmark/lantbruk. Eller så har vi i det här fallet haft en övertro på vad de naturliga processerna åstadkommer. I figur 2 visas en övergångszons mosaikartade uppbyggnad principiellt samt de olika zonerna i ett väl utvecklat bryn.



Figur 2. Skogsbrynan i landskapet och deras olika zoner. Ur Det nya landskapet av Roland Gustavsson & Torleif Ingelög. Illustratör: Lars Helgerson.

Goda lösningar hittar inte sig själva

I landskapet innefattas också i högsta grad våra städer och det är intressant att reflektera över människans relation till sin omgivning utifrån just staden som landskap. Med en ökad urbanism kan man förvänta sig ett större främlingskap inför naturen och det som kännetecknar det äldre kulturlandskapet. Ofta är det stadsdelsnivån som man nämner som den mänskliga skalan. Vad som blir landskapliga kvalitéer i vardagslivet måste i hög grad finnas närvarande inom ens stadsdel. Om det handlar om en småstad kan den närmast liggande landsbygden också räknas in i vad som till exempel är barnens präglingslandskap och äldres när- och hemmalandskap. Handlar det om en storstad så blir det lätt sig



Figur 3. Före och efter plantering av energiskog. Exempel på landskapsinpassning av nya miljöinslag. Figuren illustrerar också en strategi att verkligen arbeta platsintegrerat och inte se energiskogen som en åkergröda av allra enklaste typ.



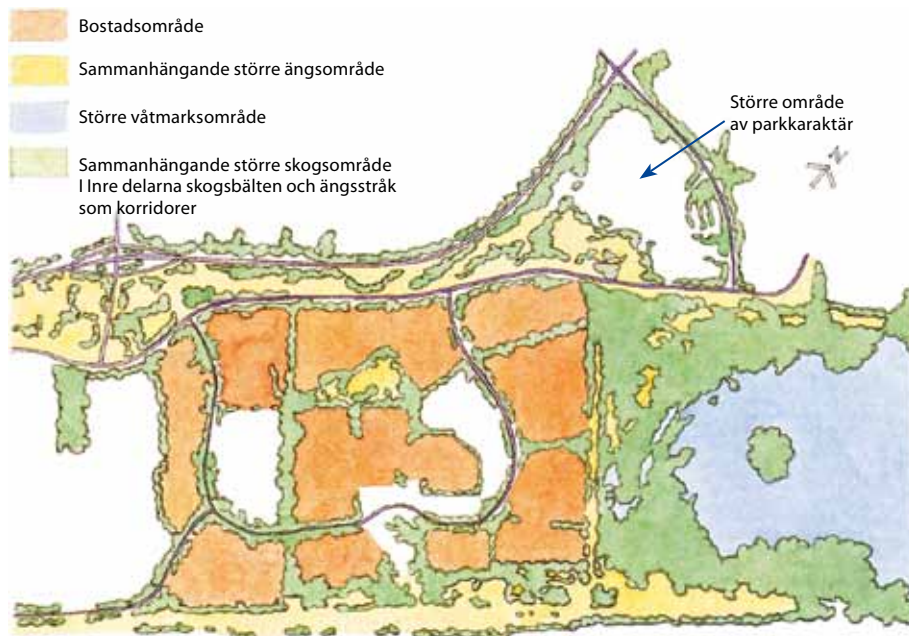
Figur 4. Det landskap som tillhör vardagslivet i en stadsdel som Västra hamnen i Malmö är i hög grad ett "planerat" och ungt landskap, beroende av planerares och byggares ideologier i fråga om vad som bör finnas i ett "hemma- och närlandskap". Stilen tyr sig ofta till dagens trender, här det post-modernistiska överdrivet kurviga.



Figur 5. Intill Turning Torso har man mitt i det ordnade gett plats för en "naturdunge", men för säkerhets skull lagt en järnring runt den som om den skulle kunna rymma eller sprida sig okontrollerat. Ett tämjtt, ordnat landskap för boende och rekreerande, menat att titta på och njuta av men inte att på något sätt interagera med.

själv nog, avskuren från ett yttre landskap. Ett intressant exempel kan man hämta från Västra hamnen i Malmö, som kan få utgöra ett testområde för vad som är ett möjligt "tillgängligt" landskap av olika typer. Tveklöst så har detta landskap många kvalitéer som är knutna till byggnadernas omedelbara närhet och till havet. Men där finns också fattigdomsbevis avseende viktiga karaktärer och storlekar vad det gäller

viktig natur, park och odlingsmöjligheter. I figurerna 4 och 5 ges exempel från det kanske allra viktigaste parkområdet, designat av den danske landskapsarkitekten Stig Andersson. Det handlar om ett grönområde som är lätt att uppleva som åskådare men desto mer torftigt om man vill skapa en växelverkan mellan människa och natur eller låta gradienten gå ända ut till vildmark som del av en stadsmiljö.



Figur 6. Stadsdelen Birchwood i Warrington New Town. Själva grönstrukturen i stadsbyggnaden har getts en huvudroll för att ge ett landskap som ska fungera som helhet för boende/rekreation/arbete/transport, ge en indelning av bostadskvarteren så att de blir fattbara i storlek och ge en närvaro av grönytor av helt olika kompletterande karaktärer, från barnens äventyrsskog och vildmark till prydnadspark och trädgård. Ur Det nya landskapet, illustratör: Lars Helgerson.

Avslutningsvis vill jag ge ett exempel från norra delen av England på stadsutveckling, där landskapet och grönstrukturen fått tala på ett helt annat sätt än i Västra hamnen i Malmö, nämligen stadsdelen Birchwood i Warrington New Town mellan Manchester och Liverpool. Utan tvekan är detta ett av de mest intressanta och ambitiösa projekten i England, Väst- och Nordeuropa, som genomförts avseende landskapsanpassning i samband med stads- och bostadsutveckling under de senaste årtiondena, med utvecklande av grönstråk och kontaktytor där natur, park och trädgård, vatten och land möter varandra. Under ledning av landskapsarkitekt Robert Tregay strävade planeringstea-

met efter att förena kultur- och naturvärden och lyckades så bra att det fick flera nationella höga utmärkelser under 1980- och 1990-talen. Området har följts upp av bland annat forskare i Sheffield och mig själv.

Sammanfattningsvis så vill jag i denna artikel visa hur det bör vara möjligt att utnyttja förändringarna i vår tid till något positivt, genom en medveten och omsorgsfull planering. Genom att ta en stark utgångspunkt i landskapets förutsättningar kan man försöka se hur flera olika funktioner och markslag kan utvecklas till en helhet. Goda lösningar hittar inte sig själva. Det är väsentligt att i arbetsprocessen understryka både vikten av det lokala engage-

manget och närvaron av experter. Experterna är ofta tränade på att se lösningar och vara både visionärer och konkreta. Ska vi undvika schabloniseringar och onödiga förenklingar så är det viktigt att känna "landskapets rötter", ta vara på varje enskild situations möjligheter och

ge tillräcklig uppmärksamhet åt själva utformningen. En rad exempel har här illustrerat detta. Sådana "referensexempel" och "referenslandskap" är viktiga att ha för att kunna plocka idéer och lösningar från i olika planeringssituationer.

Litteratur

- Gustavsson, R. & Tregay, R. 1983. Oakwood's new landscape – designing for nature in the residential environment. *Stad & Land*, rapport Nr 15. Alnarp.
- Gustavsson, R. & Ingelög, T. 1994. Det nya landskapet – kunskaper och idéer om naturvård, skogsodling och planering i kulturbygd. Skogsstyrelsen, Jönköping.
- Gustavsson, R. 1999. Local distinctiveness and landscape character. In: Usher, M. (ed.), *Landscape character. Perspectives on management and change*. 41–57. The stationery office, Scottish Natural Heritage. Edinburgh.
- Gustavsson, R. and Peterson, A. 2003. Authenticity in landscape conservation and management: The importance of the local context. In: Palang, H. and Fry, G. (eds.), *Landscape Interfaces Book*, 319–356. Kluwer academic publishers, Dordrecht.
- Gustavsson, R. 2011. Landscape laboratory as a Scandinavian concept – concepts and experiences based on twenty-five years of experimental work. In: an issue of TemaNord titled "Forestry serving urban societies in the North Atlantic Region, edited by C.C. Konijnendijk and H. Johannisdotter. 129–163. 34 pages.
- Pinto-Correia, T., Gustavsson, R. & Pirnat, J. 2006. Bridging the Gap between Centrally Defined Policies and Local Decisions. Towards more Sensitive and Creative Rural Landscape Management. *Landscape Ecology*, Vol. 21, Nr 3, 333–347.
- Rizell, M. & Gustavsson, R. 1998. Att anlägga skogsbyn. Modeller och referenser för anläggning och rekonstruktion. Forskningsrapport, *Stad & Land* nr 160. MOVIMUM, SLU. Alnarp.

Staden är ett landskap

ANDERS BODIN, KULTURARVSSPECIALIST, STOCKHOLMS STADS SKÖNHETSÅD

Staden Barcelona är "amfiteatraliskt belägen omkring en vik av Medelhavet". Så inleder Nordisk familjebok 1904 sin artikel om staden. Först senare får vi läsa om folkmängd, historia och näringar, men utgångspunkten är alltså ett sammanfattande grepp över naturformation och det människogjorda. Med draghjälp från olympiaden förvandlades Barcelona under 1990-talet, från en av bilar söndertrasad stad till ett sammanhängande stadslandskap som utnyttjar sitt unika läge – kanske allra mest tydligt i överdäckningen av det motorvägskopplet som skar av strand från stad. Nu kan man släntra längs Ramblan, huvudgatan som på sin gamla flodbädd kränger sig neråt för att så småningom nå Medelhavet. Genom en övergripande planering som drar ömsesidig nytta av mötet mellan naturlandskap och kulturlandskap kan nu Barcelona erbjuda en strålande livsmiljö.

Det har alltid funnits krafter som poängterat "naturens" och "kulturens" ömsesidiga beroende och betingning. Geoffrey och Susan Jellicoes *The Landscape of man* från 1975 driver detta perspektiv med en överväldigande tydlighet. I Sverige har vi Erik Lundberg, vars organiska arkitektursyn präglar hans monumentala *Arkitekturens formspråk* (1944–1961), men även hans och Emma Lundbergs *Svensk trädgård* (1941). Ett stort internationellt genomslag fick Steen Eiler Rasmussens *Byer og Bygninger* (1949) som snabbt översattes till engelska. En äldre studie värd att nämna är också Lorentz Bolins *Ekonomi och skönhet i landskapet* (1961) och kanske då särskilt avsnittet om vägdrag-



Figur 1. Barcelona från luften.

ningar – som gestaltningsuppgift verkligen i skärningen mellan det givnas och det gjordas kunskapsområden.

Ett tydligt uttryck för en sammanfattande hållning är *Svenska turistföreningens årskrifter*. Den första landskapsserien, som kom ut från 1915 till 1940, är helt präglad av en oproblematisk blandning av artiklar om natur och kultur och förhållandet dem emellan. Efterkrigstiden kom att präglas av uppsplätning, ibland till och med framställd som ett motsatsförhållande mellan "Naturen" och "Kulturen". Vi hade naturgeografer och kulturgeografer med skilda akademiska hemvister (men på senare år har vi märkt att många presenterar sig som geogra-

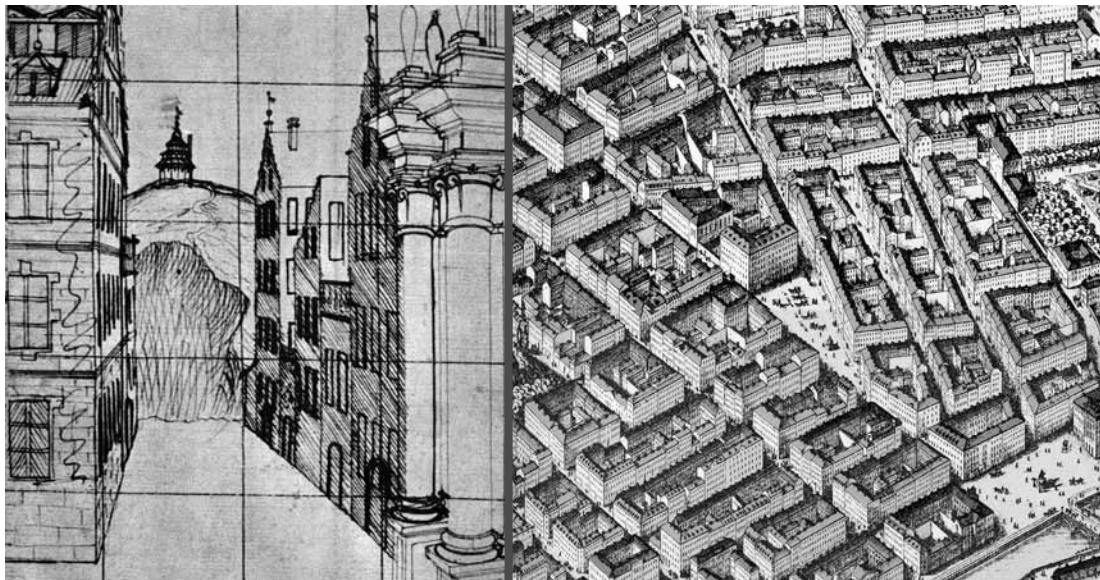
fer – kort och gott). Kanske kan 1995, året för bildandet av Nationalstadsparken, ses som ett märkesår för viljan att förena perspektiven.

Vi kan se viljan till helhetsperspektiv också hos exempelvis UNESCO och Världsarvskommittén. Sedan länge ser man inte blott på det enskilda monumentet, utan även dess omland och påverkansområden. ICOMOS (*The International Council on Monuments and Sites*) lanserar HUL (*Historic Urban Landscape*) som en av sina huvuduppgifter.

Självklart kan vi betrakta den europeiska landskapskonventionen som ett viktigt steg i denna riktning mot en helhetssyn på människans livsmiljö. Jag ska återkomma till vad vi, som mest sysslar med utveckling av den byggda miljön, kan lära oss av ett landskapligt synsätt. Men före dess några reflexioner från Stockholms horisont.

Då vi blir tillfrågade vari Stockholms skönhet består, brukar vi kunna svara ganska lätt: vattenrummen, grönskan, de sammanhängande stadsfronterna, de meningsbärande siluetterna och balansen dem emellan. Denna skönhet har inte uppkommit av en slump utan är resultatet av tusen års mödosamt växelspel mellan det givna och det gjorda. Både små tillägg och stora tag har inordnat sig i, eller kommenterat, grundvärdena. I detta finns inget ”lugnt naturtillstånd”. Stadens kvalitéer måste ständigt uppmärksammas, reflekteras och tolkas.

Ser man på stockholmsbilder från 1600-talet kan man inte undgå att se den mäktiga Brunkebergsåsen som tjugo meter hög delade Norrmalm ända fram till nuvarande Gustav Adolfs torg. Gatunätet, som lades ut på 1640-talet av Drottning Kristina och hennes arkitekt Claes Fleming, följde den av åsen



Figur 2. Brunkebergsåsen. Vänster: Från nuvarande Gustaf Adolfs torg. Underlagsteckning till Svecian kring 1680. Höger: Detalj ur Neuhaus panorama 1870-talet.

givna topografin; Malmskillnadsgatan på krönet, samt Drottninggatan och Regeringsgatan som huvudstråk för den västra och östra plana marken.

Men redan på 1600-talet började man schakta bort åsen. Den var ett hinder för de östvästliga förbindelserna samtidigt som den gav utmärkt byggnadsmaterial. Åsen ersattes stegvis av byggnader på plan mark.

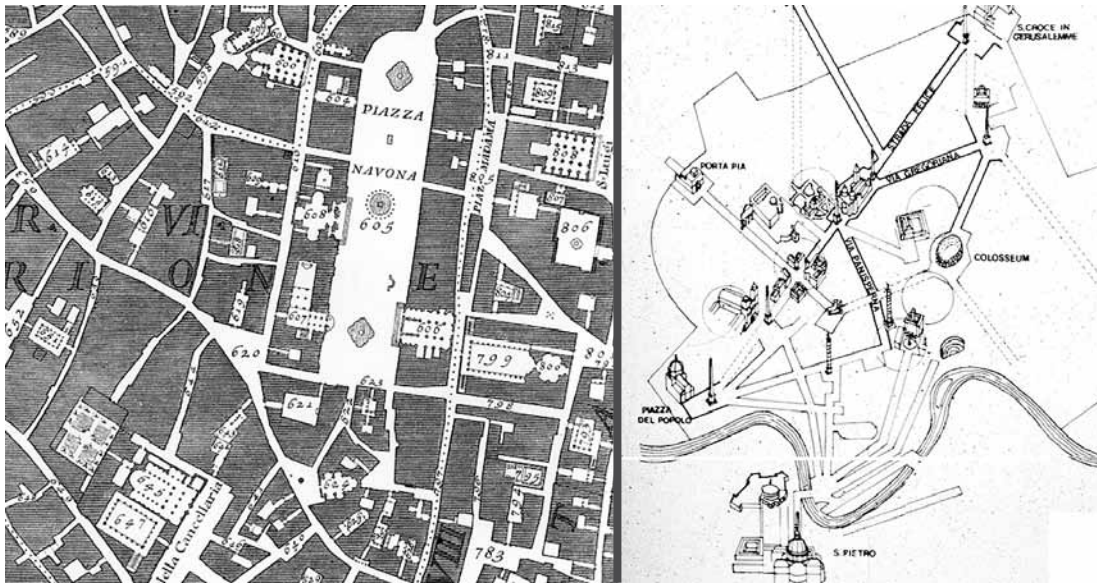
Med början på 1950-talet började även denna stenstad schaktas bort och en inverterad ås tog gestalt tjugo meter ned, för att fyllas med nya konstruktioner. Men gatunätet från 1640-talet följdes även denna gång, av fastighetsjuridiska och praktiska skäl snarare än av hänsyn till historiskt minne.

Rom har i två tusen år vuxit ovanpå och inuti sig själv. På Nollis berömda karta från 1748 ser vi hur åsrestigar och smitvägar över

seklerna har transformerats till gator och gränder kantade av allt högre hus. Grundläggningar från romartiden har återanvänts och omvandlats till både öppna platser och nya byggnader. Fram till 1500-talet utgick dessa förändringar från den enskilda platsen. Det nya växte så att säga inifrån och nedifrån.

Med påven Sixtus V:s stora plan blev växtsättet det motsatta. Med ett uppifrånperspektiv skapades nya gator och förbindelser rakt genom bebyggelsemassan. Genom strategiskt placerade palatsfronter, skulpturer och – inte minst – obelisker, förbands stadsdelar som tidigare varit som egna världar. De nya stråken underlättade förstås transporter men, kanske viktigare, gav ett nytt visuellt och idémässigt samband.

I Stockholm har vi ett strålande exempel på hur en enskild byggnad kan fungera som en förbindelselänk som är meningsskapande.



Figur 3. Rom. Vänster: Piazza Navona på resterna av Domitianus stadion. Nollis karta från 1748. Höger: En sentida skiss som visar en del av Sixtus V:s initiativ på 1560-talet till stadsdelsförbindande projekt.



Figur 4. Wenner-Gren Center, ritat av arkitekterna Sune Lindström och Alf Bydén, invigdes i januari 1962.

Vänster: Från hörnet Kungsgatan och Sveavägen.

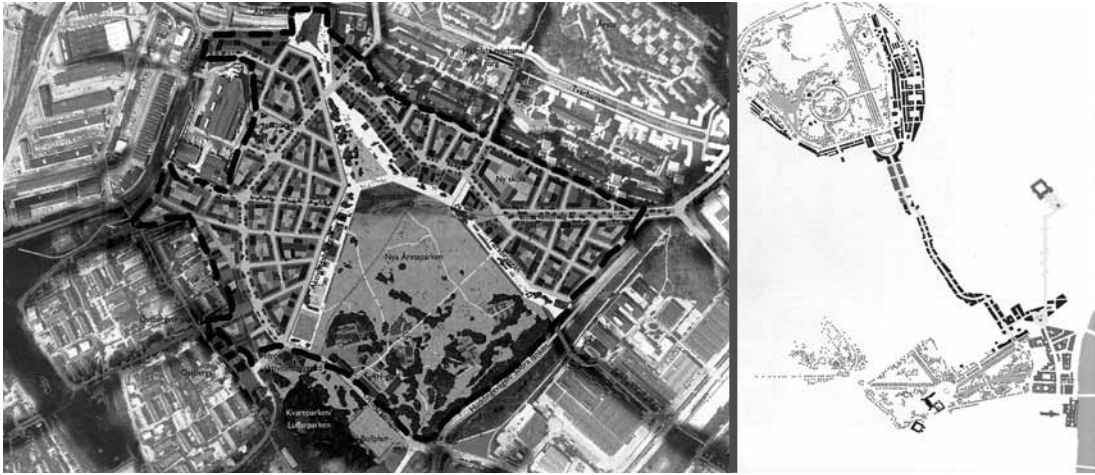
Höger: Från Brunnsviken.

Wennergren Center står som en obelisk i mötet mellan stenstad och grönska. Står man vid Hötorget ser man skrapan i slutet av Sveavägen och blir påmind om att den åt andra hållet är synlig över Brunnsvikens vatten. I ett ögonkast blir vi påmind om ett större sammanhang än det vi just står i.

Stockholm har förvaltats sina naturgivna förutsättningar mycket väl. Det är kanske Stockholms främsta kännetecken. Låt mig citera Jellicoes *The Landscape of man*, som i den breda exposén från Babylon till Los Angeles också passerar Stockholm vid mitten av 1900-talet. "The city as a total landscape became an objective and began first to be realized in Stockholm, Sweden. [...] the formidable natural landscape of Stockholm was such as to enforce its character upon the urban form." Ett exempel på denna topografiska medvetenhet är den stockholmska principen att bygga högt på höga ställen och lågt på låga.

Översiktsplanen för Stockholm slår fast att staden ska växa och staden ska växa inåt, för att utnyttja befintlig infrastruktur, men också för att binda samman förortererna. Tunnelbaneförortererna är medvetet planerade som självständiga enklaver omgivna av gröna stråk. De gröna stråken är, i alla fall som ideal, länkade samman till de så kallade gröna kilar som radiellt löper ut från stadens kärna. "Idealt" kan man säga, eftersom många av dessa mellanytor har bebyggts med vägar som i den nära skalan mer skiljer än enar och som kring sig skapat bullerskadade impediment. Det är lätt att se att principen "bygg staden inåt" kan ge ett motsatsförhållande mellan "det gröna" och "det byggda". Det har formulerats som motsatsen mellan "natur med hus i" och "en stad med parker i".

I Skönhetsrådet har vi de senaste åren haft att ta ställning till en rad detaljplaner med förslag på förtätningar. Vi har funnit att det är



Figur 5. Sammanbindningsprojekt. Vänster: Stockholm. Plan för Årstafältet med bebyggelse och park. Höger: London. John Nash, Regent Street som med bostadsbebyggelse band samman Regent's Park och St. James's Park. Tidigt 1800-tal.

mycket svårt att i bedömningarna vara generell. Vi har mött planer där nybyggnader blir verkliga tillskott. Och motsatsen. Vad vi ofta saknar är en helhetssyn som balanserar det stora och det nära perspektivet.

En mycket lovande plan är den för Årstafältet i södra Stockholm. Två tredjedelar bebyggs med bostäder, en tredjedel anläggs som park. Bebyggelsen och parken blir en god livsmiljö samtidigt som tre närliggande "isolerade" områden binds samman till en varierad helhet. Det finns gott om exempel i historien på sådana befruktande synteser. Berömd är John Nashs Regent Street i London, som med bostadsbebyggelse binder samman Regent's Park och St. James's Park.

Men projekt som missuppfattar situationen finns också. Ett av de stora nybyggnadsområdena i Stockholm är Norra Djurgårdsstaden som gränsar till Nationalstadsparken. I de första skisserna var de byggnader som låg när-

mast gränsen, vid Husarviken, mycket höga för att bilda en front. Motivet var klart utsagt: många skulle ges tillfälle att bo nära och se ned på den vackra naturen. (Se på Central Park i New York – där är fastighetsvärdena mycket



Figur 6. Gränsen mellan Nationalstadsparken och omgivningens ska inte behandlas som en barriär utan som ett fluster.

högre för de som kan se parken!) Resonemanget missade poängen med Nationalstadsparken, vilken ju är att den höga omsorgsnivån där ska kunna spridas till omgivningen. Stadsbygden bör alltså möta parken med öppenhet snarare än med en front. I de senare förslagen är bebyggelsen betydligt måttligare.

Ingenstans i Stockholm är mötet mellan naturlandskap och kulturlandskap så tydligt som vid Slussen – glipen i Södra bergens förkastningsbrant som utbildats till det näs över vilket en nordsydlig markförbindelse först var möjlig.

Naturgeografin förklarar Stockholms födelse och framväxt. Varje nygestaltning vid denna plats måste ta de historiska och topografiska omständigheterna som utgångspunkt. Om vi kan identifiera grundkvaliteterna borde också förslagen kunna vara ganska fria. Men det är med sorg som jag i det myckna utredningsarbetet saknar det stora perspektivet.

Mötet mellan naturbygd och stadsbygd finns också på en handgriplig



Figur 7. Stockholm, Slussen. Stadsgårdens förkastningsbrant sedd från Slussen. Ett tydligt exempel på hur den naturgivna förkastningsbranten och näset balanserar det över historien människogjorda.



Figur 8. Markbehandling i Rödabergsområdet, Stockholm. Ur Stockholms stad: Bevarande- och upprustningsplan för Röda Bergen, 2004.

och nära nivå. I en inventering av markbeläggningar i Rödabergsområdet som Stockholms stad lät göra för något år sen möter vi en sensuell värld av detaljer. När jag första gången såg dessa bilder kom hela min barndom farande i mitt sinne. Kanske är det inte denna skala som Landskapskonventionen i första hand tänkt på, men grundvärderingarna borde kunna vara tillämpbara även för det mest nära och barnet som inte delat upp världen i givet och gjort.

Av det ovan sagda framgår att ett landskapsligt perspektiv – så som det bland annat formuleras i den europeiska landskapskonventionen – kan bli ett bra verktyg för en utveckling av staden som en god livsmiljö. Jag ska försöka sammanfatta:

De stora perspektiven

Det bör finnas instanser som väger samman stadsbyggnadens alla parametrar; kulturellt, socialt, upplevelsemässigt, historiskt, ekologiskt. En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) bör tydligt innehålla analyser av alla dessa aspekter. På sikt är det omöjligt att dela upp lagstiftning och tillsyn i ”naturvärden” och ”kulturvärden”. Nationalstadsparken tycks därmed vara ett föredöme.

Långsiktigheten

I en arkitekttävling för en ny park för några år sen skulle de tävlande lämna in illustrationer för utseendet nu, om 10 år och om 30 år. Detta dynamiska synsätt borde prägla även stadsbyggnadstänkandet.

Sammanhang

Allt som kan påverkas av en plan måste analyseras.

Växtsätten

Även bebyggelse har växtsättsprinciper som måste friläggas och förstås.

Motståndskraft

Vi måste ha råd att nu investera i system, så robusta och generella att de tål de förändringar om vilka vi inte vet annat än att de kommer.

Det nära perspektivet

Ett landskapsperspektiv kan hjälpa oss att ta den unika situationen som utgångspunkt. Kanske kan vi med detta undkomma tidens likriktning.

Värdering

Kanske kan man definiera ”landskap” som ”miljö med värdering”.

Landskap och infrastruktur

JOHNNY HEDMAN, CHEFSARKITEKT, TRAFIKVERKET

Nyttan av landskapsperspektivet – exempel från transportplanering

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga planeringen av transportsystemet för sjöfart och luftfart, vägtrafik och järnvägstrafik. Ansvaret omfattar även byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar vilket innebär att Trafikverket bedriver en i högsta grad landskapspåverkande verksamhet. Trafikverkets vision lyder ”alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt” och är en utgångspunkt för resenärernas och transportköparnas behov. Visionen kan även omfatta en annan dimension – hur stråk och anläggningar planeras och placeras i landskapet. Om vägar och järnvägar ska ”komma fram” smidigt och grönt så förutsätter det förståelse för, och kunskap om landskapets värden och innehåll. Genom några historiska nedslag och projektspecifika exempel ska jag beskriva hur kunskaper och insikter växt fram efter hand i infrastruktursektorn – vägbyggande och vägplanering.

Historisk tillbakablick på vägbyggnadsepoker, landskap och MKB

1987 var ett märkesår i vägplaneringens historia. Då infördes krav på att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) skulle ingå som en del i vägarbetsplaner, det juridiska dokument som ligger till grund för beslut om att bygga en väg. MKB:n skulle omfatta ett antal områden, allt från mätbara storheter som buller och vibrationer till mer upplevelsemässiga som ex-

empelvis landskapsbild. Kravet på MKB skrevs in i väglagen som ett resultat av en ganska lång process där företrädare för miljöintressen, såväl politiska som ideella, fört fram synpunkter på vägbyggarnas okänsliga framfart.

Det fanns bland annat förslag att vägar, på samma sätt som industrier och andra fasta anläggningar, borde underställas samma juridiska prövning som gällde för utsläppsgenererande industrianläggningar enligt dåvarande miljölagstiftning. Myndigheten Vägverket värjde sig mot sig en sådan ordning och ansåg att planeringsprocessen skulle bli mycket besvärligare. Förhandlingsmandatet gentemot markägare och andra berörda skulle påtagligt reduceras. Däremot var man villig att möta miljökraven genom att utveckla det juridiska instrument man redan hade, ”vägrätt”, vilket nyheten med MKB i arbetsplan är ett exempel på. Hur kom hanteringen av landskapets värden att påverkas genom denna nyordning? Det kan man fråga sig så här i efterhand. Låt oss börja med en tillbakablick för att se hur vägnars form och placering i förhållande till landskapet förändrats.

Under förra seklet ägde tre tydliga vägbyggnadsepoker rum.

Den första inföll under 1920–1930-talets krisår. Då bildades en Arbetslöshetskommission för att med statliga medel begränsa skadeverkningsarna av den ekonomiska kris som samhället drabbades av. Ett viktigt inslag i kommissionens uppgifter var vägbyggande. De så kallade AK-vägarna gav arbete åt många. Vägarna byggdes ännu i stor utsträckning för hand och de teknis-

ka hjälpmedlen var få och tämligen enkla med dagens mått mätt. AK-vägarna i landskapet känns idag igen på sin stela linjeföring. Långa raksträckor, förbundna med cirkelradier, gav känslan av att en inte helt utvecklad tumstock använts när linjen ritats in på kartan. Dessutom var kartunderlagens kvaliteter ofta bristfälliga. Effekten på landskapet av denna vägdragningsprincip var tämligen brutal. Ellen Key kallade dem "piskrapp i landskapet". Idag är många av dessa vägar ombyggda, främst av säkerhetsskäl. Linjeföringen gav upphov till lömska fallor för vägfarande, bland annat eftersom mötande fordon kunde döljas i svackor där vägen följde terrängen. Andra brister hos denna vägtyp var att den var dåligt anpassad till kördynamiska aspekter och – viktigast i detta sammanhang – att den knappast väjde för intressanta eller känsliga inslag i landskapet.

Den andra epoken inföll från slutet av 1950-talet och varade ett tiotal år framåt. Den var en följd av riksdagens beslut att anta landets första vägplan år 1957. Vägplanen ska ses mot bakgrund av att väghållningen förstatligats tio år tidigare. Planen var ett försök att utveckla riktlinjer och prioriteringar för att klara de uppenbara behov som den framväxande bilismen skapade. Planperioden från slutet av 1950-talet och ett tiotal år framåt präglades i Vägverket av stor kunskapsuppbyggnad om vägprojektering i samband med att planen för det statliga vägnätet omsattes i handling. Fotogrammetrin erbjöd nya metoder med nyutvecklade instrument som hjälpmedel i analyser av landskap och möjliga vägsträckningar, för att nämna en innovation. Mycket kom att handla om vägens egen linjeföring. Genom att ta till sig de landvinningar som vägbyggarna på kontinenten utvecklat i form av mjuk linjeföring, med större radier i både plan och profil och där övergångarna, riktningförändringarna, skulle ägnas särskild omsorg, skapade man helt andra vägar än under föregående

epok. Kurser ordnades internt, vägprojektering ansågs vara en gren med hög status i den egna verksamheten. Parallellt med denna utveckling fanns hos den ideella naturvården, främst företrädd av Samfundet för Hembygdsvård, fortfarande minnet kvar av vägbyggarnas framfart under den föregående perioden. Samfundet hävdade att naturvårdens och vägbyggarnas intressen kunde förenas – begreppet vägvård myntades. Samfundet fick också av staten en konkret uppgift: att starta en särskild vägbyrå som hade rätt att utse särskilda vägvårdskonuler. Dessa fick till uppgift att "samordna natur-, landskaps- och hembygdsvårdens intressen med vägväsendets samt att därvid verka för att naturens och landskapets skönhetsvärden i möjligaste mån bevaras och ökas".

Den tredje epoken kom på 1990-talet. Efter 1970- och 1980-talens minskade vägbyggande och en mer teknisk/ekonomisk grundsyn, kom 1990-talet som "infrastrukturens årtionde". Vägverket tog flera initiativ för att öka hänsynen till fysiska och immateriella värden i landskapet. Ett "Råd för kultur och skönhet" inrättades, bestående av ledamöter som inte hade någon koppling till myndigheten. De skulle som experter fritt uttala synpunkter på verksamheten och resultaten. Rådet tog aktiv del i utformningen av aktuella projekt och snart bildades ytterligare ett råd, Vägverkets miljöråd. Genom två tävlingar; "Vackra vägars pris" och "Vägverkets miljöpris", kunde råden som jury lyfta fram goda exempel på väghållning i relation till landskapsvärden. Driften av Gotlands vägnät och den medvetna slätter som utvecklats där och som gett upphov till blommande vägrenar, samt motorvägens dragning i Halland, är exempel på två tidiga prisvinnande projekt. Det gamla begreppet vägvård vidgades och ersattes av begreppet vägarkitektur. Satsningen på vägarkitektur blev ett uttryck för Vägverkets ambition att skapa hög kvalitet i anläggning-

arna. Det vidgade begreppet blev också ett sätt att kunna hantera nya krav från omvärlden och genomföra vägprojekt i tätbebyggda stadsregioner och i känsliga natur- och kulturlandskap.

Det nya kravet på miljökonsekvensbeskrivningar i väglagen kom att omsättas i praktiken under denna vägbyggnadsepok. De inledande försöken var trevande och osäkra, men även här fick råden en roll att visa på utvecklingsmöjligheter och metoder. Det var viktiga insatser, eftersom väg- och järnvägssektorn saknade förebilder. Vägverket var först att utveckla de modeller för användning av MKB-instrumentet som efterhand kom att etableras inom andra sektorer, exempelvis i den kommunala planeringen.

MKB-kraven visade också på behovet av att utveckla ny vetenskap, vilket flera universitet anammade. MKB-centrum vid lantbruksuniversitetet är ett exempel. På universitetets hemsida finns följande beskrivning: "... ett kompetenscenter för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och för miljöbedömningar i politik och i planeringsprocesser. Målsättningen är att fungera som ett nav för utbildning, forskning, utvecklingsarbete och information inom området. Centret är placerat vid institutionen för Stad och land på Ultuna och drivs i samarbete med Blekinge Tekniska Högskola."

MKB blev också en födkrok för tekniska konsulter, flera av de större företagen bildade egna MKB-grupper vars huvudsakliga arbetsuppgift var att göra konsekvensbeskrivningar åt Banverket och Vägverket.

Personer som tydliggjort landskapets värden och vägbyggandets möjligheter

Jag vill visa värdet av det personliga engagemanget för att tydliggöra hur landskapet hanterats inom Vägverket genom en kort beskrivning av några individuella insatser.

Per-Erik Hubendick, överingenjör vid Vägverket, insåg att det fanns stora interna kunskapsluckor inom vägprojekteringen. Med stor energi bedrev han kurser och producerade studiematerial i många år. Hubendick var i sina beskrivningar av väg och landskap föregångare med att lyfta fram och förmedla känslan för landskapets former och sammanhang, även om beskrivningarna idag vid ett första påseende kan verka omoderna när det gäller begrepp och värdebeskrivningar. I studiematerialet framträder den skicklige samhällsbyggaren och ingenjören; enkla skisser och exempel visar hur vägen kan samspela med terrängformerna. Per-Erik Hubendicks folkbildande insats inom vägmynligheten betydde mycket för en hel generation vägingenjörer.

Arne Segerros var landskapsarkitekt och en av de vägvårdskonsulenter som verkade i den Vägbyrå som Samfundet för hembygdsvård inrättade. Han hade skaffat sig värdefulla erfarenheter från vattenkraftutbyggnadens väldiga landskapspåverkan, där han deltagit som expert i ett flertal projekt. Han hade också arbetat i dåvarande Västtyskland med motorvägsprojektering och tagit till sig de tyska metoderna, analyserna och projekteringskunskaperna som systematiskt hade byggts upp under de år autobahn-nätet skapades. I Tyskland fanns också en tradition av samarbete mellan ingenjörer, landskapsarkitekter och arkitekter som saknades i Sverige. Han hade stor nytta av sina tyska erfarenheter bland annat när han fick ta sig an uppgiften att utforma Vätternleden, E4:an mellan Jönköping och Gränna. Vätternleden innehöll ett antal svåra utformningsproblem med den branta terrängen och olika kulturvärden, som böljande fruktodlingar och märkvärdiga ruiner, som Brahehus. Sceneriet med vägens relation till Vättern var givetvis ett grundtema. En rastplats skulle också inordnas längs vägsträckan, en nymodighet i det tidiga 1960-talets väghåll-

ning. I dag är Vätternleden en av landets vackraste och mest uppskattade vägar, och att allt detta bringades till en helhet var mycket tack vare vägkonsulenten Arne Segerros framsynta arbete.

Benny Birgersson är en person som präglats av Per-Erik Hubendicks internutbildningar i vägformgivning. Han har ett brett estetiskt intresse och hans kunskaper om form, design och konst genomsyrar allt han gör. Hans eget "universitet" är E6 genom Halland, en motorvägsutbyggnad som han i många etapper följt och påverkat genom hela sin yrkeskarriär från tidigt 1960-tal och fyra decennier framåt. Att han lyckats väl att föra ut sin kunskap om landskap i vägbyggandet visas bland annat av att E6:an är flerfaldigt prisbelönad. Motiveringarna framhåller såväl det stora greppet om linjeföringarna som de små men viktiga detaljerna. Benny Birgerssons samlade erfarenheter är väl värda att läsas, i hans bok *Vägen – en bok om vägarkitektur* som gavs ut 2006.

Bengt Åkesson uppmärksammades tillsammans med Benny Birgersson 1991 när "Vackra vägars pris" delades ut första gången. Bengt Åkesson var ansvarig för drift och underhåll av de gotländska vägarna och arbetade medvetet för att skapa rikligt blommande miljöer genom att utveckla metoder för väkantsslättern. De handlade om att styra tidpunkten för slättern och att förmedla intentioner och hänsynstagande till driftentreprenörerna som utförde arbetena. Han byggde målmedvetet upp lokalt anpassade driftåtgärder som efter hand kom att ligga till grund för en mer generell och biologiskt inriktad satsning inom Vägverket, "Artrik väkant". Arbetet på Gotland var en förebild för hela myndigheten och visade tydligt hur den förvaltande delen av väghållningen kunde bidra till landskapets mervärden.

Per Anders Örtendahl var Vägverkets generaldirektör från 1982 till 1995 och därmed an-

svarig för 1990-talets stora satsning på vägar. Han tog initiativ till och inrättade Vägverkets miljö- och skönhetsråd samt initierade pristävlingar som lyfte fram frågor som rör landskapets värden när vägar planeras och byggs. Även andra delar i hans ledarskap förtjänar att nämnas. Råden och dess verksamhet skulle inte ha fått så stor inverkan på Vägverkets interna arbete om inte den högsta ledningen i ord och handling visat att den menade allvar. Vi medarbetare i myndigheten fick ta del av Per Anders Örtendahls egna känslor och bilder av vad vägbyggande i landskapet handlar om. Ett exempel som jag minns är hur han visade att bågbroarna i Klarälvdalen förutom sin funktion också hade ett värde som gav identitet åt landskapet, Örtendahls egen hembygd. Han framhöll att estetik och miljö var viktiga områden för att inte vägbyggarna skulle inte gå i samma produktionsinriktade och oestetiska fälla som bostadsbyggarna gjorde med miljonprogrammet från 1960-talet. Exempelen kan mångfaldigas. Vägverkets strävan att konstruktivt arbeta med skönhets- och miljöfrågorna gav resultat i projekten och i landskapet.

Margareta Biörnstad och *Margareta Ihse* var båda ledamöter i Rådet för kultur och skönhet respektive Miljörådet. De är de enda kvinnorna som omnämns här. Vägsektorn var och är generellt en mansdominerad värld och det var tunnansatt med kvinnor i ledande befattningar. Genom Örtendahls framsynthet var rådets sammansättning någorlunda balanserad. Margareta Biörnstad etablerade som riksantikvarie en diskussion som belyste kulturvärden och kulturlandskapet som utgångspunkt i planering och utformning av vägmiljöerna. Det blev inte alls fokus på utgrävningsproblematik och andra mer passiva ståndpunkter som annars var så vanliga när intresseföreträdare från väg- respektive kulturmiljösektorn möttes. Med Margareta Ihses medverkan gavs väg-

myndigheten kontakter med den akademiska och ideella miljö- och naturvärden som tidigare saknats. Hennes expertkunnande inom geografi och ekologi erbjöd insikter om hur MKB-instrumentet kunde utvecklas metodologiskt och praktiskt i de många projekt rådet fick ta del av. Hon medverkade också till att Vägverket mer aktivt skulle använda, analysera och tolka de många underlag som fanns i vägutredningar och arbetsplaner.

Tre projekt som synliggjort landskapsvärden för vägmyndigheten

Trafikplats Haga Norra i Solna kommun hade passerat hela den interna planeringsprocessen när resultatet förevisades för Vägverkets nyinrättade Råd för kultur och skönhet. Rådet underkände förslaget. Europavägens stora korsningspunkt norr om huvudstaden skulle på ett olyckligt sätt drabba Hagaparken och påtagligt minska tillgängligheten till den. Vägverkets ledning under Örtendahl beslöt då att dra tillbaka planen som redan var inlämnad till departementet och göra om arbetet med nya, rådsinspirerade direktiv. Det innebar att vägen sänktes när den passerar Haga, och att parken skulle nås via broar över E4:an i stället för passager under vägen. Broar, murar och bullerskydd utformades genomtänkt med höga estetiska krav som var anpassade till Hagaparkens värde och arkitektur. Beslutet att ändra utformningen sände en viktig signal internt om en ny inriktning på vägplaneringen inom Vägverket.

Riksvägen 50 i Östergötland som går förbi Omberg och Tåkern är på ett sätt ett typiskt vägprojekt. Befintlig vägsträckning var smal och olycksdrabbad. Kommunen och Vägverket hade under många år arbetat för att få ett beslut om en ny väg. När beslutet kom hade kravet på MKB införts, vilket ledde till insikten att förslaget ledde till nya problem.

Miljökonsekvensbeskrivningarna visade att landskapet hade stora natur- och kulturvärden. Samlande begrepp som biodiversitet, historisk kontinuitet och medeltida strukturer ställdes mot den besvärliga trafiksituationen. En ny process påbörjades, som ledde till att ett nytt alternativ med större fördelar arbetades fram, väg 32. Det hade säkert inte hänt om investeringsmedlen till den aktuella vägsträckan varit tillgängliga tiden före MKB.

Projekt Höga Kusten, med ny bro över Ångermanälven, var ett väldigt vägbyggnadsföretag i bitvis svår terräng. Det innebar en nyordning genom att man inte valde det billigaste alternativet utan det för landskapet lämpligaste. Ett antal landskapsbroar klarade av vägens anpassning i det starkt varierade och kuperade landskapet – en kostbar men för landskapet gynnsam lösning. Det billigare alternativet med vägbankar, som skulle ha gett stora negativa effekter på landskapsbilden, valdes bort. En annan nyordning i projektet var att entreprenörerna måste genomgå en platsanpassad miljöutbildning, ett villkor för att få vistas på bygget.

Landskapsaktuellt i Trafikverket 2011

Tre olika aktiviteter som pågår eller nyligen avslutats nämns här, utvalda för att de har en koppling till infrastruktur, landskapet och dess utveckling. De beskrivs mycket kort eftersom det är enkelt att söka mer information om dem på internet, till skillnad från övriga beskrivningar. Det är också på nätet, på programmens egna hemsidor, jag hämtat (och sedan lätt bearbetat) följande texter.

1. *INCLUDE – Integration av ekologiska och kulturella dimensioner i transportinfrastruktur* är ett avslutat forskningsprogram som bidragit till att utveckla strategier, metoder och verktyg för att uppnå ett framtida transportsystem som är väl anpassat till landskapets natur- och kultur-



Höga Kusten-bron, en del av projektet Höga Kusten, ett väldigt vägbyggnadsprojekt i bitvis svårt terräng. Foto: Ylva Nordin.

värden och som skapar nya kvaliteter i harmoni med miljö kvalitetsmålen.

INCLUDE har utvecklats i nära samarbete mellan forskare, planerare och flera berörda myndigheter. Programmets fem delprojekt har haft fokus på infrastrukturens landskapspåverkan, på planeringsprocessen och på kommunikation av kunskap och verktyg. Aktiviteterna omfattade också internationella workshops, samt flera gemensamma syntesprojekt som kombinerade resultat från workshops och delprojekt. INCLUDE samfinansierades av Mistra, Vägverket, Banverket, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Fiskeriverket.

2. *TRIEKOL (TRansportInfrastrukturEKOlogi)* är ett forskningsprogram som koordineras av Centrum för biologisk mångfald och finansieras av Trafikverket (tidigare Banverket och Vägverket). Programmet initierades 2009 och löper till och med 2011.

Forskningsprogrammets främsta syfte är att ta fram metoder som kan hjälpa transportsektorn att bidra till att biologisk mångfald upprätthålls på landskapsnivå. Fokus är att ta fram praktiska planeringsverktyg som bygger på bästa existerande kunskap. På de områden där det finns avgörande kunskapsbrister omfattar programmet också projekt av mer grundläggande karaktär.

Verktygen utgörs dels av geografiskt explicita modeller (GIS), dels av strategier och riktlinjer för åtgärder i samband med anläggning och drift. Programmet bidrar också till att utveckla Trafikverkets målbeskrivningar avseende biologisk mångfald, till exempel vad gäller landskapets fragmentering, graden av barriärpåverkan och bullerstörning, och skötsel av infrastrukturens artrika miljöer. Arbetet tar sin utgångspunkt bland annat i de nationella miljömålen, i miljölagstiftningen (främst miljö-

balkens generella målbeskrivningar) och i Mål- och-Mått-arbetet på Vägverket. Programmets verksamhet struktureras i tre teman:

1. Barriäreffekter och fragmentering.
2. Buller i naturområden.
3. Infrastrukturens biotoper.

3. "*Den Goda Staden*" har varit ett samverkansprojekt mellan Jönköpings, Norrköpings och Uppsala kommun samt Boverket, Trafikverket och Sveriges Kommuner och Landsting. Projektet pågick under åren 2005–2010. Ambitionen har varit att genom samarbe-

te utveckla gemensam kunskap och erfarenhet inom området stadsutveckling och transporter, för att ta sig förbi hinder och svårigheter. Projektet har utgått från konkreta delprojekt i de tre kommunerna och har där identifierat kunskapsbehov. Det finns ett antal publikationer, både redovisningar från seminarier och tematiska kunskapsrapporter, som getts ut i samverkansprojektets namn.

Jag hoppas att historiebeskrivningen, nämnda personer och projektexempel ger en bild av hur relationen mellan väginfrastruktur och landskap vuxit fram och att den fortsätter att utvecklas.

Landskapsperspektivet i den fysiska planeringen

ULRIKA ÅKERLUND, ARKITEKT, BOVERKET

Den europeiska landskapskonventionen trädde i kraft i Sverige den 1 maj 2011. Den 2 maj trädde den nya Plan- och bygglagen (PBL) i kraft. Översiktsplanen, ÖP, som hanterar planläggning av mark- och vattenområden, har i nya PBL fått en starkare roll än tidigare. Här finns en möjlighet att använda och ta tillvara samtidigt i genomförandet av landskapskonventionen i Sverige, även om den sammanfallande tiden bara är en slump. Det finns en potential att använda och utveckla översiktsplanen till ett viktigt verktyg att genomföra den europeiska landskapskonventionen i Sverige. PBL grundar sig på tankar om god hushållning med naturresurser, att kunna utveckla mark- och vattenområden utan att värden går förlorade samt att beslut gällande mark- och vatten ska fattas på lokal nivå. Här finns stora likheter med landskapskonventionens grundtankar.

Bakgrund

I Sverige är det en kommunal angelägenhet att planlägga mark- och vattenområden. Detta kallas ofta det kommunala planmonopolet. Det innebär att kommunerna antar planer enligt PBL inom de ramar som samhället bestämt. I det kommunala planmonopolet ligger också makten för kommunen att ensam bestämma om planläggning ska ske eller inte.

Helhetsperspektivet i översiktsplaneringen

Den kommunala översiktsplaneringen utgör grunden i den fysiska planeringen enligt PBL.

Enligt lagen ska alla kommuner ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanen innehåller kommunens politiska vision, är ett strategiskt dokument för utvecklingen av den fysiska miljön och ger en möjlighet till en rationalisering av efterföljande planläggning. Översiktsplanen har relativt få krav på innehållet, och kommunen är fri att välja vilka frågeställningar som ska vara i fokus. Kommunen måste dock redovisa till staten via länsstyrelsen hur kommande mark- och vattenanvändning bidrar till en långsiktigt hållbar livsmiljö. Staten ställer också flera krav; på bedömning av hur de allmänna intressena som anges i PBL:s andra kapitel kommer att tillgodoses vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, hur synen är på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras, hur redovisade riksintressen ska tillgodoses samt hur gällande miljö kvalitetsnormer ska följas. Inom dessa områden kan staten, genom länsstyrelsen, ingripa vid kommande planering.

Det är en genomgående tanke i Plan- och bygglagen att skapa goda möjligheter till medborgarinflytande. Därför är processen för att ta fram en översiktsplan reglerad i lagen och inkluderar samråd och utställning, som ger medborgarna möjlighet till insyn och påverkan vid utformningen av översiktsplanen.

Sverige har 290 kommuner av starkt varierande storlek och innehåll, tillika resurser och möjligheter för planering. Alltför många av Sveriges kommuner hade 2009 en översiktsplan från 1990-talet – första generationens översiktsplaner. Men under de senaste åren har

översiktsplanen lyfts fram som ett viktigt verktyg för att hantera de utmaningar som samhället står inför. Storstadskommunerna lägger stor vikt vid översiktsplanen och utvecklar former för en rullande översiktsplanering. Även kommuner i glesbygd har fått flera incitament för att arbeta med översiktsplanering på senare år. Statligt stöd till kommunal planering för utbyggnaden av vindkraft 2007–2010 och ändringarna i strandskyddslagstiftningen 2009 har stimulerat kommunerna till översiktsplanering där ett landskapsperspektiv ingår.

Landskap inom planering för vindkraft

Vindkraftens utbyggnad har varit ett viktigt incitament för kommunerna att aktivera sina översiktsplaneringar. Det pågår en stor utbyggnad av vindkraft i Sverige. Vindkraften kommer att påverka våra landskap i stor utsträckning. Sveriges riksdag har fattat beslut om ett nationellt planeringsmål för en årlig produktion av el från vindkraft motsvarande 30 TWh till år 2020. Detta innebär att kommunerna ska reservera mark- och vattenområden som motsvarar de ytor som behövs för att de tillsammans ska kunna producera 30 TWh el från vindkraft.

Vår förmåga att planera för en hållbar utbyggnad är avgörande för hur mycket vindkraftverk vi kan uppföra. Detta kan främst hanteras och konflikter undvikas med hjälp av god fysisk planering. Staten fattade 2006 beslut om att en utbyggnad av vindkraften bör föregås av en god planering där ett av de viktigaste instrumenten för att främja en god lokalisering



Figur 1. Anspråken på landskapet är många. I den fysiska planeringen enligt PBL ska kommunen väga olika intressen mot varandra och göra helhetsbedömningar och verka för en långsiktigt hållbar utveckling av våra landskap. Staten fattade 2006 beslut om att en utbyggnad av vindkraften bör föregås av en god planering där ett av de viktigaste instrumenten för att främja en god lokalisering av vindkraften är kommunal översiktsplanering. Över 200 kommuner har tagit del av statliga bidrag till översiktsplanering för utbyggnaden av vindkraft. Foto: Boverket.

av vindkraften är kommunal översiktsplanering. Under 2007–2010 har staten betalat ut 300 miljoner kronor till Sveriges kommuner för planeringsinsatser för vindkraft. Över 200 kommuner, det vill säga mer än två tredjedelar av Sveriges kommuner, har tagit del av stödet och fått medel bland annat för framtagande av planeringsunderlag som landskapsanalyser och arbete med översiktsplanering.

Landskapsanalysen är ett av flera planeringsunderlag i planeringen för utbyggnaden av vindkraft, på översiktlig nivå såväl som på projektnivå. En medveten lokalisering och utformning av vindkraftsanläggningar kan begränsa vindkraftens påverkan på landskapets attraktivitet och användbarhet. Landskapsanalysen kan även vara ett stöd i miljöbedömningen och beskrivningen av vindkraftsanläggningens konsekvenser för landskapet. Den kan också

användas i planeringsprocessen som ett verktyg för dialog mellan olika grupper – politiker, allmänhet och tjänstemän. Erfarenheter visar att landskapsanalysen, till skillnad från andra planeringsunderlag som traditionella natur- och kulturmiljöinventeringar, kan visa på komplexa samband och sammanhang som gör det möjligt att förhålla sig till landskapet i den fysiska planeringen.

Landskap i planering för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS)

Ändringar som gjordes i strandskyddslagstiftningen 2009 är ett annat incitament för många kommuner att aktualisera sina översiktsplaner. Kommunerna tog då över ansvaret för strandskyddet. Nu ska kommunen peka ut områden för *landsbygdsutvecklingen i strandnära läge*



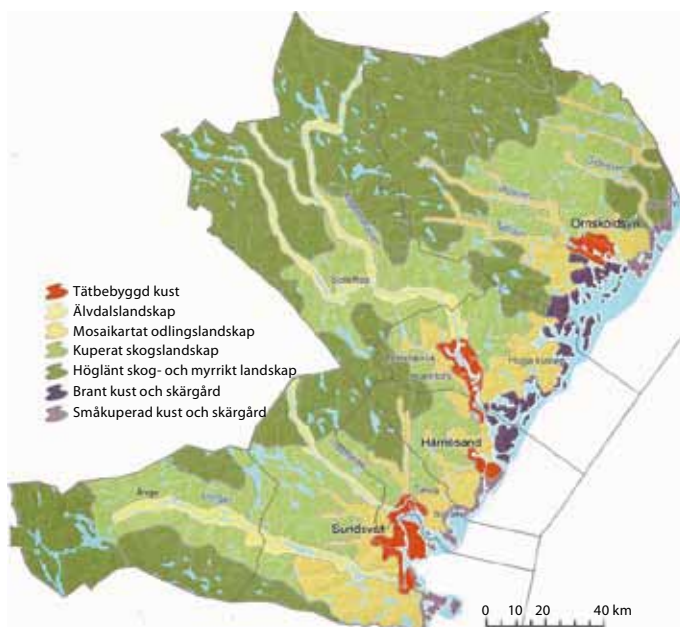
Figur 2. Planering enligt Plan- och bygglagen handlar om långsiktig hållbar användning av mark och vatten. Ändringarna i strandskyddslagen 2009 innebär att kommunerna nu ska peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge i översiktsplanen, där dispens från strandskyddet lättare kan medges om åtgärden bidrar till landsbygdens utveckling. Landsbygdsutvecklingen sker inte bara vid stränderna, utan här är det viktigt att stränderna ses i sitt landskapliga sammanhang så att planeringen skapar förutsättningar som bidrar till landsbygdens utveckling. Foto: Ulrika Åkerlund.

(LIS-områden) i översiktsplanen. Tanken är att kommunen kan ta ett samlat grepp om hela strandresursen och peka ut strandområden där man lättare kan få dispens från strandskyddet om åtgärden bidrar till landsbygdens utveckling. Detta för att landsbygden, där bebyggelsestrycket är lågt och strandtillgången stor, ska kunna dra nytta av den konkurrensfördel som ett strandnära läge ger.

Den fysiska planeringen har varit relativt fokuserad på städer och tätorter och mindre på glesbygd och avfolkningsproblematik. Men för att kunna peka ut LIS-områden är det viktigt att kommunen tar ställning till vad som kan definieras som landsbygd och landsbygdsutveckling lokalt. Intresset för LIS är stort. Nästan en tredjedel av kommunerna arbetar med att peka ut LIS-områden i översiktsplanen. LIS-möjligheten har satt igång en planeringsaktivitet i många kommuner som inte har arbetat med översiktsplanering på länge. Landsbygdens utveckling öppnar också upp för ny samverkan mellan den kommunala planeringen å ena sidan och aktörer som byalag, markägare, lokala föreningar, EU:s strukturfonder och entreprenörer å andra sidan. Landsbygdsutveckling sker inte bara vid stränderna utan det är viktigt att stränderna ses i sitt landskapliga sammanhang, så att planeringen skapar förutsättningar som bidrar till landsbygdens utveckling. Här måste man tänka i termer av attraktiva landskap och många kommuner använder sig av lokala och regionala landskapsanalyser.

Översiktsplanen mer strategisk med nya PBL

Översiktsplanens roll i PBL stärktes genom vissa förändringar i den nya lagen (SFS 2010:900), som syftar till att översiktsplaneringen ska bli mer kontinuerlig och mer strategisk. Kommunen ska nu i översiktsplanen bland



Figur 3. Behovet av planeringsunderlag om landskapet är stort i den fysiska planeringen. Regionala bilder som illustrerar landskaps-sammanhang över kommun- och länsgränser utgör en plattform för regional samsyn på landskapet. Bilden visar en regional landskaps-analys över Västernorrlands län framtagen av Länsstyrelsen i Västernorrland som ett plane-ringsunderlag för utbyggnaden av vindkraft och LIS-områden.

annat redovisa hur de avser att ta hänsyn till nationella och regionala mål och till planer och program som är relevanta för hållbar utveckling. Detta ska göras för att stärka kopplingen till den regionala nivån och göra översiktsplanen mer strategisk. Ur ett landskapsperspektiv är kopplingen till den regionala nivån viktig, eftersom många landskap går över kommungränser, och ett regionalt samarbete behövs för att behålla och utveckla karaktär och särart.

Nya krav på länsstyrelsens planeringsunderlag ställs genom att nationella och regionala mål ska in i översiktsplanen, eftersom länsstyrelsen ansvarar för den regionala tolkningen och konkretiseringen av de nationella målen. Nya krav ställs också genom att länsstyrelsen ska göra en sammanfattande redogörelse minst en gång under varje mandatperiod. I den ska länsstyrelsen

redovisa sin syn på översiktsplanens aktualitet i relation till nya statliga intressen, direktiv och miljökvalitetsnormer. Syftet med de nya kraven är att stimulera en mer aktiv översiktsplanering hos kommunerna. Detta kan lättare uppnås genom mera aggregerade planeringsunderlag i form av till exempel regionala bilder som illustrerar planeringsförutsättningarna i länet.

Samband, samtidighet och utmaningar

Den europeiska landskapskonventionen stärker viktiga delar som är formaliserade i PBL; hushållningsaspekterna med mark och vatten – både bevarande och utveckling, helhetsperspektivet på landskapet, den breda samrådsprocessen och den demokratiska förankringen. Översiktsplaneringen är i allra högsta grad le-



Figur 4. Ett landskap definieras i landskapskonventionen som ett område så som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer. Stadens landskap är särskilt komplexa. Bostadsnära natur, parker och industriområden, det tätortsnära landskapet är rum som konventionen värnar, men som kan vara svåra att hävda i stadsutvecklings-sammanhang. Här kan landskapskonventionen påverka diskussionen om staden och dess rum och differentiera synsätt och ideal. Samrådsprocesserna i PBL öppnar upp för breda samtal om vad landskapet är. Foto: Ulrika Åkerlund.

vande i Sveriges kommuner och med den utveckling som har skett de senaste åren finns en kraft i översiktsplaneringen att ta tillvara.

För att landskapsperspektivet ska utvecklas i översiktsplaneringen är det av stor vikt att kommunen har tillgång till kvalificerade kunskaps- och planeringsunderlag och att dessa går över kommungränserna. Det finns behov av mer kunskap om landskapet som helhet. Det handlar kanske inte så mycket om att göra nya inventeringar, utan om att samla den kunskap som finns hos exempelvis länsstyrelse eller i en kommun och uttrycka den på nya sätt i form av bilder, kartor eller andra underlag som synliggör samband och sammanhang i landskapet.

Den sociala dimensionen av hållbar utveckling lyfts ofta fram som en nyckelfaktor, inte minst i arbetet med hållbar stadsutveckling. Former för delaktighet och samverkan behöver utvecklas i planeringen. Särskilt när det gäller stadslandskapet, där intressena är många

och koncentrerade. Stadsutveckling medför ofta att stadsrum försvinner och nya uppstår. Landskapskonventionen värnar om rum som kan vara svåra att hävda i traditionellt stadsutvecklings-sammanhang, som bostadsnära natur, parker och industriområden i det tätortsnära landskapet. Landskapskonventionen kan positivt påverka diskussionen om staden och dess rum och bidra till att utveckla synsätt och ideal.

Med de intentioner som finns i PBL och de ändringar gällande översiktsplanen som den nya lagen medför, så gäller det att ta vara på översiktsplaneringens möjligheter som ett instrument för att planera hållbara landskap i landskapskonventionens anda. Likaså finns det många skäl för planeringen att ta sig an landskapet – stärka helhetsperspektivet, öka samverkan mellan olika sektorer och aktörer och utveckla arbetsformer och demokratiprocesser i planeringen.

Namnen i landskapet – en av landskapets immateriella dimensioner

LARS-ERIK EDLUND, PROFESSOR I NORDISKA SPRÅK, UMEÅ UNIVERSITET

Lars-Erik Edlunds inlägg under seminariet "Landskapsperspektivet – hur gör det skillnad?" den 10 maj 2011 på Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien i Stockholm är här återgivet i en kort sammanfattning baserad på hans bildspelspresentation vid seminariet och boken Språken i Sverige, som är en volym av Sveriges Nationalatlas 2010 där Edlund är en av temaredaktörerna. I viss utsträckning har också Vitterhetsakademiens svar på RÅA:s förslag till förfättningsändringar när det gäller ratificering av den europeiska landskapskonventionen utnyttjats. Edlund var med i den arbetsgrupp som utformade svaret.

Ulf Sporrang

Inledning

Det har varit svårt att införa landskapsbegreppet i planeringen. Ordets innehåll är diffust men landskap motsvarar ofta en integrerad syn på vår omgivning där olika fenomen förekommer tillsammans, sällan med klara orsakssamband. Tolkningarna av landskapets innehåll är vanligtvis mycket individuella och bygger på varje persons kunskaps- och referensbas. I samband med implementeringen av den europeiska landskapskonventionen i Sverige har man fastnat för följande definition som riktlinje för den framtida fysiska planering:

Landskapet är den arena där alla enskilda politikområden slutligen sammanfaller och det är därför med bas i ett landskapsperspektiv som de goda lösningarna måste utformas.

Landskapet ses därmed som en materialisering av sociala relationer samt politiska och ekonomiska beslut. Frågan är om inte med

denna definition själva landskapsbilden – alltså det visuella, fysiska landskapet – har getts för stor betydelse.

Genom denna formulering tonas nämligen landskapets betydelse för enskilda människor ned i den meningen att dess känslomässiga innehåll inte kommer till tals. Landskapet immateriella värden har emellertid stor betydelse för många människor som är aktiva på det lokala eller regionala planet. Ofta handlar det om personliga landskapsupplevelser, till exempel platser av personlig betydelse dit man gärna tar sina vänner för att minnas. Ett annat exempel kan vara platser där bygdens ungdom samlades för dans och lekar eller till midsommarfirande. Man kan i det senare fallet tala om att landskapet är en del av en bygds kollektiva minne. Kanske allra viktigast i detta hänseende är namngivningen av platser och orter som ger rumslig orientering och en beskrivning av landskapets innehåll och historia. Det finns en

ganska omfattande men i fysisk planeringsmening illa utnyttjad forskning av det immateriella innehållet i landskapet – en forskning som under lång tid bedrivits av antropologer, etnologer och språkvetare samt litteratur- och konstvetare. En annan viktig sak just i detta sammanhang är den historiska dimensionen i landskapet. Ett landskap kan inte förstås om inte dess historia kartläggs i såväl materiell som immateriell mening. I det senare fallet ofta återgiven i konst och litteratur.

Det svenska ortnamnslandskapet

När det gäller ortnamnsskicket är de regionala skillnaderna betydande. Naturnamnen är många gånger bildade av ord som för länge sedan gått ur bruk i det talade språket och som beskrev karaktärsdrag i topografin. Ännu tydligare är de regionala skillnaderna då det gäller primära bebyggelsenamn. Namn på *-måla* uppfattas som småländska, namn som *Gäsene* och *Kälvene* kopplar många med rätta samman med Västergötland, medan namn på *-tuna* företrädesvis hänförs till östra Svealand och ett namn som *Anumark* i allmänhet associeras med övre Norrlands kusttrakter.

En del namn har mycket exklusiv utbredning, såsom det osammansatta *Skruv* och sammansatta namn som *Gullaskruv*, vilka finns i södra Småland. Dessa anses vara bildade till *skruv* i en betydelse 'strut' och har kanske äldst syftat på någon typ av strutliknade byggnad, enligt somliga ett slags smältugn. Namnen skulle i så fall kunna sättas i samband med en äldre tids järnhantering.

Detta gör att vi kan tala om att ortnamnen har en karakteristisk regional utbredning. Ja, ibland om hela ortnamnslandskapet. I trakten sydost om Lund slutar ortnamnen ofta på *-löv*, *-inge*, *-by*, *-torp* (med varianterna *-arp*, *-rup*), *-röd* och *-åkra*. I Västergötland finns typbil-

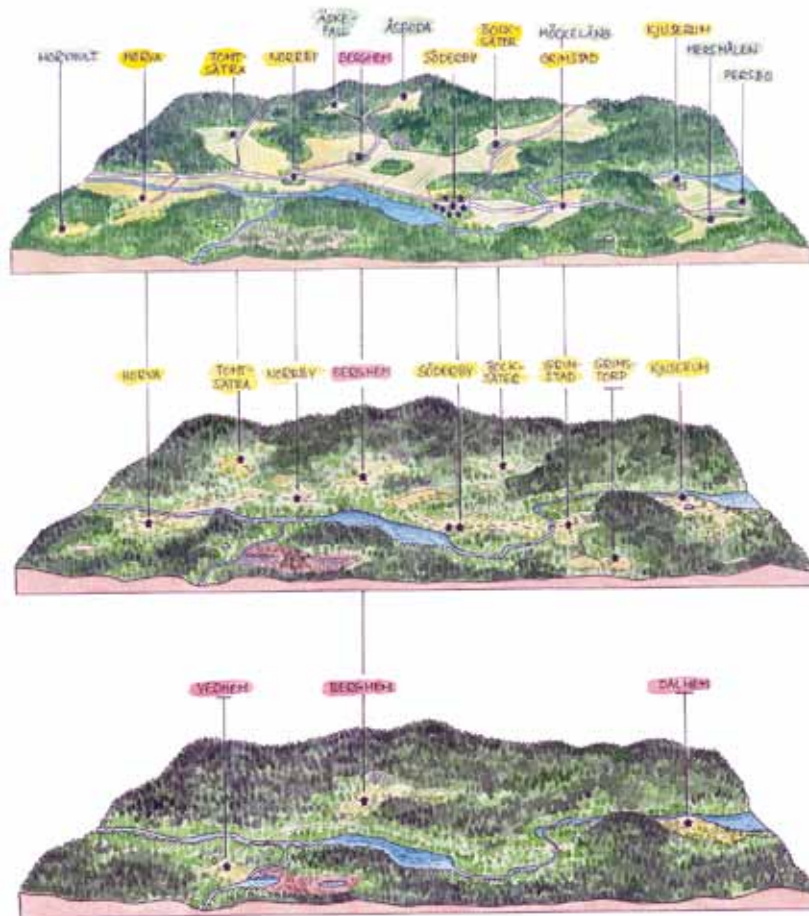
dande bebyggelsenamn på ursprungligt *-hem* (*Önum*) och *-vin* (*Levene*) med flera. I Uppland har vi många bebyggelsenamn på *-sta*, *-by* (*Näsby*), *-tuna* och *-inge*. Här finns också namnet *Tibble*. Det betyder 'tät bebyggelse' – *thykbyli* på fornsvenska. Runt Storsjön finner man många ursprungliga naturnamn samt namn som slutar på ett ursprungligt *-vin* (*Rödön*) och *-hem* (*Sem*), en rad namn som slutar på *-sta* och många namn som innehåller elementen *böle* och *säter*. I Gällivare-Malmberget, som på andra



Detta fotomontage avspeglar blandningen av svenska och finska namn i en del av södra Ångermanland där kolonisationen från finska Savolax under nya tiden varit betydande. Foto: Kai Kangassalo.

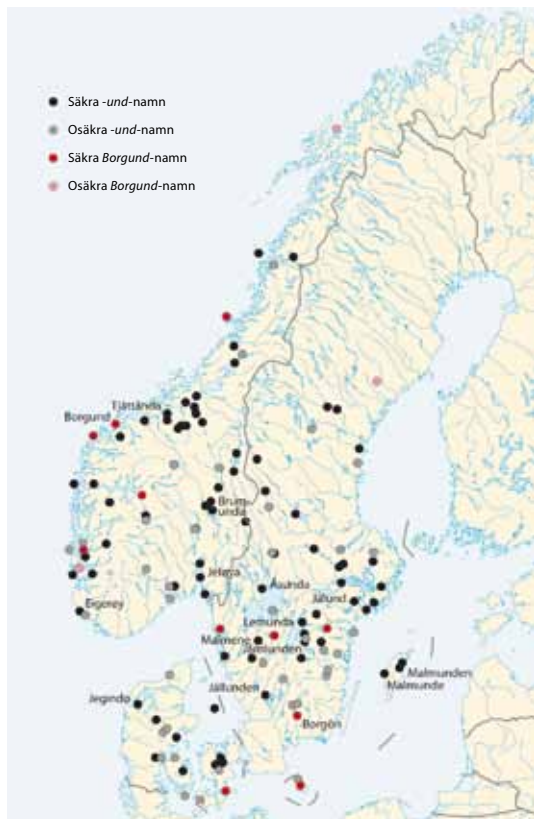
platser i norra Sverige, möter vi naturligtvis många namn som har samiskt och finskt ursprung men också senare inslag av svensk namngivning. *Malmberget* var ursprungligen namnet på det berg som samerna benämnde *Jiellvårre*, som resulterat i det svenska *Gällivare*.

Hur ett namnlandskap uppstår kan visas av illustrationen nedan, där man försökt fastlägga hur ett fiktivt namnlandskap utvecklats från äldre järnålder och framåt.



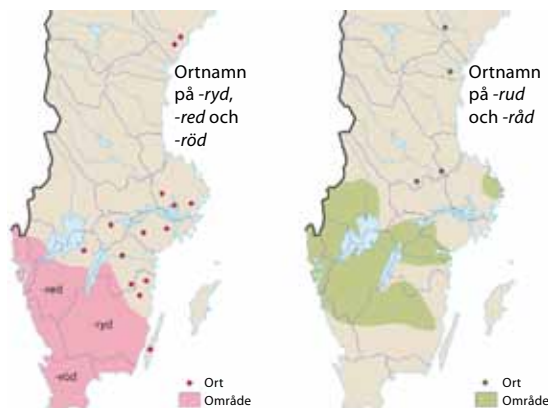
Hur ett tänkt namnlandskap med ursprungliga namn på -hem – där två av de tre namnen på -hem för övrigt tidigt försvinner – undan för undan växer fram. Detta namnlandskap kan tänkas vara beläget i södra Östergötland. Det nedersta landskapet är det äldsta.
Illustration: Nils Forshed, teckning efter Jan Paul Strid.

Den geografiska utbredningen av några typer av ortnamn



Namnen på -und är glest spridda över Danmark och i de södra och mellersta delarna av Sverige och Norge och har dessutom motsvarigheter i norra Tyskland och i Nederländerna. Dessa ortnamn är relikter av en utdöd ordbildningstyp, och ger oss en fingervisning om utbredningen av germanskt språk kring vår tideräknings början. Illustration ur Språken i Sverige.

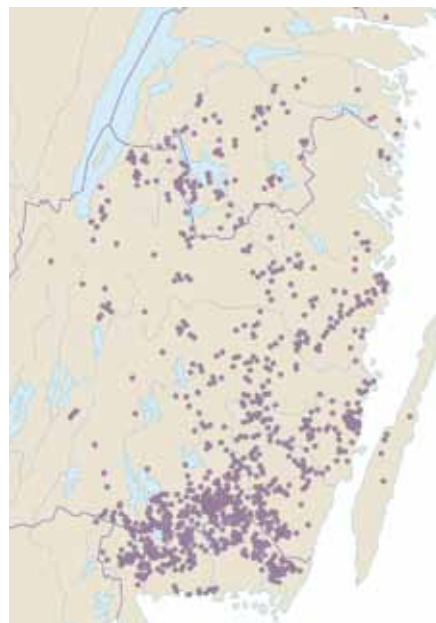
Ortnamnen på -måla är medeltida. De förefaller vara genomslittligt yngre än till exempel namnen på -torp, -ryd och -hult. Ortnamnselementet kan härledas ur ett verb måla som betyder 'mäta', och åsyftar kanske ett uppmätt jordområde eller den utmäta tid nyodlaren hade avgiftsfrihet. En annan möjlighet är att måla hör samman med fornsvenskans mal i betydelsen 'avtal', och att elementet syftar på det avtal som reglerade nyodlarens rättigheter och skyldigheter. Illustration ur Språken i Sverige.



Ortnamnen på -ryd (-red, -röd) i Sydsverige uppkom under expansionsfasen på vikingatid och tidig medeltid när gamla utmarksängar och obebodda skogsområden koloniserades och bebyggdes. Jämför namn på -rum och -säter längre norrut.

Ortnamnen på -rud (-råd) vittnar om röjning av obebodda skogsmarker från tidig medeltid och framåt. Man fällde träd, svedjade, røjde undan sten och stubbar. Illustration ur Språken i Sverige.

Ortnamn på -måla



Exempel på en plats som fått namn efter en händelse i bygden

Åtskilliga namn har sin grund i enskilda händelser, eller i varje fall berättelser om händelser som sägs ha ägt rum på platsen. Enligt en uppteckning (1971) ska en flicka med namnet *Gullmor* ha drunknat vid denna sten. Stenen, som ligger vid Båvens strand i Södermanland, har därefter fått namnet *Gullmorsten*. Sådana personbundna namn finns det många i kulturlandskapet.



Gullmorsten i Båven i Södermanland. Foto: Staffan Nyström.

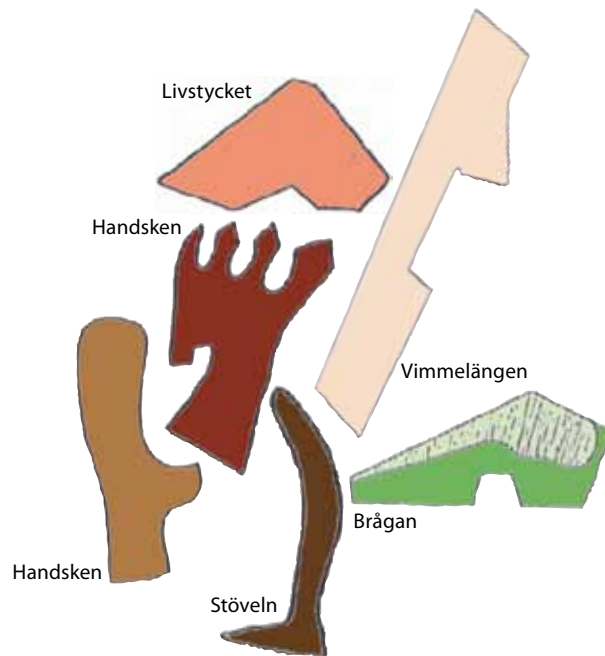
Namn på ägor och odlingsmark

En rad namn av olika typer växte fram i det gamla bondesamhället och är nu en del av vårt kulturarv – i dag ett starkt hotat kulturarv eftersom dessa smånamn undan för undan faller i glömska. De finns emellertid ofta bevarade på gamla kartor och i andra handlingar. Åkrar, ängar, lyckor, vretar, humpar och hagar gavs namn som kunde avslöja tillkomsthistoria eller markens form och läge.

Sådana namn är bland andra *Turkar-näsudden* och *Rysslandstjärn* i Björna i norra Ångermanland där de äldre slätterlagen, som kallade sig *turkar* och *ryssar*, tävlade mot var-

andra för att snabbast bli färdiga med ängsslåttern. *Smörängen* och *Lasse Pers byxor* är exempel på sådana smånamn från andra delar av landet. Många av de äldre namnen har, åtminstone på landsbygden, fått en renässans genom kravet att namnsätta alla vägar och ge fastigheterna ett eget vägnummer i stället för ett postlädenummer, som ibland kan vara svårt att återfinna för utryckningsfordon. Då har de gamla smånamnen ibland plockats fram.

Namnen på åkrar och ängar, och mängden av andra smånamn, utgör en substantiell del av det immateriella kulturarvet i landskapet.



Från en äldre tids skånska lantmäterihandlingar har Bertil Ejder i ett sammanhang samlat ihop en lång rad ägonamn som bildats som likhetsnamn. Ägorna till vänster på bilden har förvisso likhet med livstycket, stöveln och handsken, och med lite fantasi kan man nog också se byxan bakom namnet Brågan och borrsvängen bakom Vimmelängen, även om det är svårare. Den folkliga humorn bakom dessa namn kan man inte att ta miste på.

Referenser

Unescos konvention om skydd för det immateriella kulturarvet. Svenska Unescorådets skriftserie 1/2005
 Dahl, Ö. & Edlund, L.-E. (temareaktörer) 2010. *Språken i Sverige*. Sveriges Nationalatlas. Norstedts

Hur fortsätter vi arbeta med genomförandet av den europeiska landskapskonventionen?

BIRGITTA JOHANSEN, AVDELNINGSCHEF, RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Inledning

Jag har tilldelats uppgiften att ge en bild av hur vi kan fortsätta arbetet med genomförandet av europeiska landskapskonventionen, ECL, i Sverige. Det är en intrikat uppgift – för vilka är *vi*? Det krävs ett ödmjukt förhållningssätt till att *vi* är många olika aktörer och inte göra sig till självutnämnd talesperson för andra. Å andra sidan, att bara våga tala om vad Riksantikvarieämbetet vill är heller inte relevant eftersom konventionsarbetet i sig bygger på att det är många aktörer som ska vilja och göra saker både på egen hand och tillsammans. Frågan om hur vi går vidare måste dessutom behandlas med utgångspunkt i något mer än enbart utifrån landskapsbegreppet som sådant. Det krävs idéer om vilka trender i samhället som har betydelse för landskapet och som landskapet kan ha betydelse för. Riksantikvarieämbetet kallar det samhällsfrågeorientering när vi undersöker hur våra verktyg, verksamheter och prestationer relateras till samhället i övrigt. Vilka problem och behov i samhället svarar landskapet mot och vilka effekter kan ett arbete med landskapet få för samhället?

Vad jag vill bidra med är en modell för att sortera olika insatser, förslag och idéer. En sådan modell ger möjlighet att reflektera kring vad som ger bäst effekter i samhället. Kan vi sortera det vi gör, får vi också en grund för att inrikta och prioritera. Jag vill alltså försöka lansera en modell att tänka framåt med, mer än

att säga vilka enskilda insatser vi bör gå vidare med, även om jag avslutar med några förslag.

Jag börjar emellertid med att kort redovisa vad Riksantikvarieämbetet har gjort hittills och var är vi nu.

Vad har vi gjort på Riksantikvarieämbetet?

Landskapsfrågan är på intet sätt ny, men forskare och antikvarier har gett begreppet lite olika innebörder över tid. Verksamheter med ursprung i ett landskapstänkande har därför också varierat. Fornminnesinventeringen, som bedrivits systematiskt sedan 1930-talet, krävde en förmåga att läsa landskapet för att hitta de lämningar som skulle registreras, även om registret i sig bara visade de enskilda objekten. Fysisk riksplanering och riksintressen med rötter i 1960- och 1980-talen är andra föregångare.

Kunskapsuppbyggnad har givetvis länge varit ett tungt tema. Tillgängliggörande och analys av historiska kartor och inventeringar i stor skala av landskapselement är exempel på detta. Idag finns dessa lätt tillgängliga i digital form. De senaste kanske 15 åren har ett annat tema börjat växa fram. Det behandlar landskapet från en samtidshorisont och ställer frågor om människors relationer till landskapet och vad landskapet berättar. Även andra verksamheter, som till exempel biologiskt kulturarv, har på sätt och vis influerats av landskapstänkandet.

Landskap har också varit ett verksamt begrepp i beslutssituationer. Vid stora infrastruktuurprojekt, som exempelvis E6 genom Bohuslän, har ett landskapstänkande lett fram till nya antikvariska slutsatser och bidragit till ett lösningsorienterat arbetssätt och fördjupad samverkan med kompetenser inom planering, vägbyggande med mera.

I alla upptänkliga sammanhang, som i remisser till regeringen, landsbygdsprogram och regional utveckling och tillväxtarbete, har vi lyft fram landskapsbegreppet och försökt beskriva vad ett sådant perspektiv kan innebära. Vi har haft seminarier, kurser och konferenser, nationellt och internationellt, med varierande landskapsteman. Även sambanden och beroendet mellan bildkonst, litteratur och landskap har vi nosat på.

Metoder och underlag har tagits fram och utvecklats: miljökonsekvensbeskrivningar, den nordiska DIVE-metoden¹ och förvaltningsindex är bara några få exempel.

Slutligen kan man väl säga att vi genom det vi gjort målmedvetet och långsiktigt har försökt påverka kunskaper och attityder, förmåga och vilja hos breda grupper av antikvarier och andra offentliga tjänstemän.

Var befinner vi oss?

Riksantikvarieämbetet har haft regeringens uppdrag att föreslå ett genomförande av den europeiska landskapskonventionen. Utgångspunkten är att alla berörda myndigheter självständigt tar ansvar för konventionen samt för uppföljning och utvärdering inom sina respektive verksamhetsområden. Vårt förslag i korthet är att sju nationella myndigheter samt representanter för länsstyrelserna får ett gemensamt övergripande samordningsansvar. På

regional nivå föreslås länsstyrelserna ansvara för att samordna arbetet med tillämpningen av landskapskonventionen.

Samordningsgruppen föreslås bland annat ha ansvar för att planera och genomföra en återkommande mötesplats för frågor som rör konventionens tillämpning och utveckling – ett landskapsforum. En annan viktig uppgift för samordningsgruppen blir att utarbeta ett dokument som plattform för Sveriges arbete med tillämpningen av landskapskonventionen. Det handlar om att sprida kunskap om konventionen i allmänhet och om kommunikations- och informationsinsatser.

Att just Riksantikvarieämbetet, som är en kulturmyndighet, och inte någon annan myndighet fått detta uppdrag finns det säkert många förklaringar till. Men bidragande torde ha varit att Riksantikvarieämbetet arbetar med historiska och humanistiska perspektiv och för en helhetssyn. Vi är ju vana att av nödvändighet söka lösningar för kulturarvsfrågorna inom andra samhällsområden och att samverka på jämställd basis med andra parter.

Vart är vi på väg?

Här är inte tillfället att ge några djuplodande förklaringar eller ens referenser till en mycket omfattande litteratur i ämnet, utan jag går rakt på med två påståenden. De är i sig dock sedan tidigare tämligen välkända.

Mitt första påstående är: *Landskapet är en social arena där människors maktrelationer uttrycks och skapas.*

Landskapet finns inte utan människor (jämför landskapskonventionens betoning av människan). Det handlar om skapande av gemenskaper vilket uttrycks i begrepp som herrskap, manskap, äktenskap, föräldraskap, etc. Det

1. DIVE står för Describe, Interpret, Valuate, Enable (Beskriva, Tolka, Värdera, Aktivera) och är en metod för att analysera kulturmiljövärden i landskapet.

handlar också om vem som får vara med och skapa – åskådaren, deltagaren, användaren eller ägaren. Landskapsfrågan hör därför intimt ihop med allemansrätten, som är en grundläggande föreställning om hur just vi i Sverige valt att ordna och ge uttryck för abstrakta värden som gemenskap och tillit. Eller sett från andra hållet – att i Sverige är konflikt- och våldsnivåerna internationellt sett låga. Även ett begrepp som ”samförståndsandan”, som kan vara nog så irriterande för andra nationaliteter som möter svenskar, har sina rötter i samma mentala landskapsmylla. Att allemansrätten just nu ifrågasätts är logiskt bland annat med tanke på att vi är medlemmar i EU och att kollektiva respektive individuella värden och rättigheter är under omförhandling.

Mitt andra påstående är: *Vi lever i en värld som alltmer präglas av tjänster, information och kunskap och där individens utbildningsnivå är en förutsättning för välstånd oavsett stora skillnader i levnadsomständigheter mellan länder.*

I denna värld har också kultur i bred bemärkelse en grundläggande och växande roll. I World Values Study är Sverige det land som ligger längst fram och på yttersta kanten av en arena skapad mellan Traditionella värden kontra Sekulärt rationella värden, respektive Överlevnadsvärden kontra Värdet i att ge uttryck för sig själv. Förändringens takt och styrka i *båda* axlarna gör Sverige till världens mest moderna land. Kanske gör det oss till och med till något av ett känselspröt mot framtiden.

I Sverige har vi sedan 1970-talet blivit fler, vi lever i en större ekonomi, har högre levnadsstandard och utbildning, är fler med annan etnisk bakgrund, har andra sorters jobb och är mer urbana. Vår ungdom är förlängd, vi skaffar barn senare och lever i högre grad i singelhus-håll. Det är samma dignitet och omfattning på denna omställning som när vi började resan från jordbrukssamhälle till industrisamhälle för

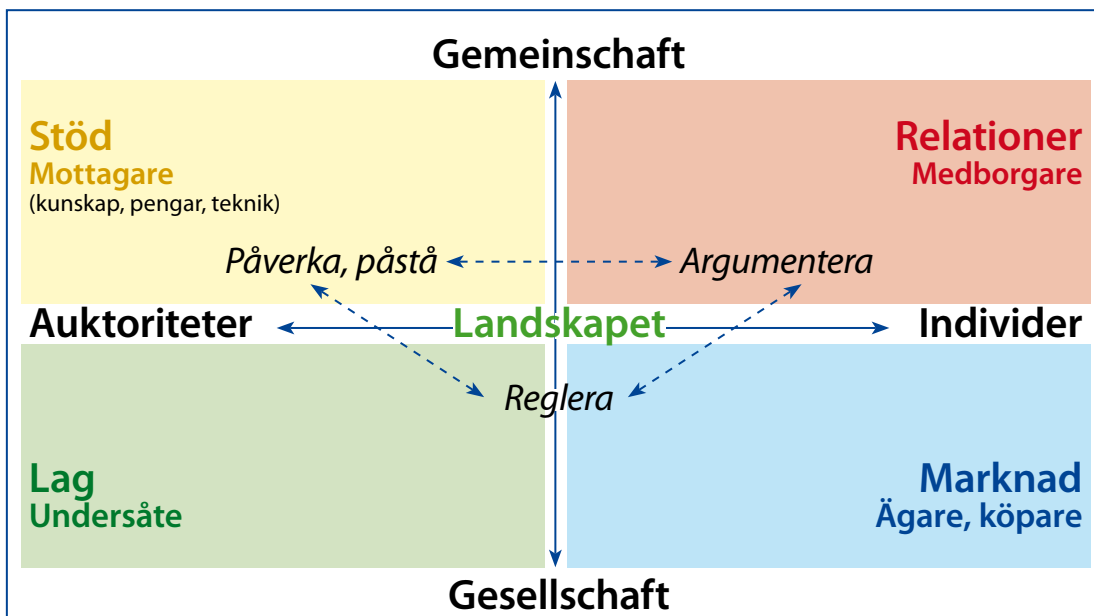
runt 150 år sedan. I den svenska historien finns starka drag av folklig frihet. Sverige har haft en stark stat, en folkhemssocialism och ett välfärdssystem som gjort oss relativt oberoende av släkt och familj. Individerna har befriats från traditionens bindningar. Få och starka band mellan människor har ersatts av många men svaga. Sociologen Ferdinand Tönnies myntade 1887 begreppen *Gemeinschaft* och *Gesellschaft* för att beskriva detta.

I tider av sådan förändring måste relationen till landskapet omförhandlas – det pågår just nu och vi som är offentliga institutioner har ett uppdrag att delta. Men då behöver vi börja med att förstå spelplanen. Sätter man människan i centrum på det sätt som landskapskonventionen gör och kopplar samman detta med ovan sagda är det möjligt att tänka sig en spelplan indelad i fyra fält av de korsande axlarna *Gemeinschaft* kontra *Gesellschaft*, respektive Auktoriteter kontra Individualism.

En av de samhällsfrågor Riksantikvarieämbetet identifierat handlar också om ”den kompetenta medborgaren”. Människor av idag har hög utbildning, de kan och vill göra själva på egna villkor. Man vill bidra till samhället men inte nödvändigtvis genom traditionella kanaler. Det moderna industrisamhällets sekulära auktoriteter är, om inte på väg ut, så i alla fall ifrågasatta. För de offentliga organisationerna gäller det att svara mot detta genom att tillhandahålla information, kunskaper, metoder och argument när de efterfrågas och på de villkor dessa människor sätter upp, men utan att förlora i integritet och egenvärden. Trovärdighet är fortsatt viktigt.

Modellen

Modellen utgörs alltså av två korsande axlar som skapar fyra fält. Dessa fält har jag givit olika färger för att illustrera deras valörer. Från



Modellen.

tid till annan kan tyngdpunkten i axlarna växla, men de är samtidigt konstanta poler i vårt samhälle. På individsidan är den enskilda människan aktiv och agerande, på auktoritetssidan är hon passiv och tar emot.

Det röda fältet mellan Gemeinschaft och Individ handlar om relationer, känslor, attityder och visioner. Människan har här rollen av medborgare och aktör.

Det gula fältet mellan Gemeinschaft och Auktoritet handlar om stöd i form av kunskap, pengar eller teknik, från en auktoritet, en myndighet, till någon. Människan har här rollen av en mottagare.

Det blå fältet mellan Gesellschaft och Individ handlar om marknaden, arbetsliv, rationalitet och kalkyler, men också om möjligheter. Människan har här rollen av ägare och köpare.

Det gröna fältet mellan Gesellschaft och Auktoritet handlar om lagen, om det administrativa och instrumentella, om hot och att förhindra. Människan har här rollen av undersåte och rättssubjekt.

I modellens mitt är Landskapet. Runt detta finns en triangel av förhållningssätt och arbetsätt för oss offentliga aktörer att välja mellan. Å ena sida att förhandla och argumentera, å andra sidan att påverka och påstå. Mot dessa står i det tredje hörnet att reglera och kontrollera.

Vad hörde jag vid seminariet?

Inläggen vid seminariet ligger framför allt i det gula fältet, med enstaka inlägg i det gröna, något fler i det röda, men inget tydligt i det blå. Varje enskild aktivitet kan också vara mer eller mindre renodlad (skalan är steglös), det vill säga

ligga längre bort från eller närmare andra fält. Eftersom rörelsen idag är riktad mot det individuella finns det anledning att fundera på om inte större energi borde ägnas åt att fundera över aktiviteter som riktas mot hur marknaden skapar landskapet – men kanske främst mot det röda fältets relationer eftersom det handlar om just kärnan i landskapet. I det gula stödfältet handlar det förmodligen om att bevara det som åstadkommit men också om kunskapsuppbyggnad som viktas om och riktas mot de röda och blå fälten. Vad gäller lagstiftningen har Riksantikvarieämbetets hållning varit att lagändringar inte är prioriterade. Men kanske finns det anledning att fundera på om reglering av marknadsfenomen har ett tillräckligt landskapsperspektiv? När det gäller oss själva, vad vi bör bli bättre på, handlar det om förhandlings- och argumentationskompetens, om att kunna arbeta lösningsorienterat.

Fortsatt kunskapsuppbyggnad behövs, men kanske mer om sammanhangen som beståndsdelarna skapar och utifrån en samtidshorisont.

Det synkrona landskapet, här och nu, borde ägnas mer intresse än det diakrona. Likaså bör kraft ägnas åt hur kunskapsuppbyggnaden ska gå till och vilka som ska vara aktörer i den. Överhuvudtaget är det nog så att aktörskunskapen bör öka – vi kan bli bättre på att förstå varandra utgångspunkter och bevekelsegrunder. Det finns som vi fick höra intressant forskning att använda sig av.

Det behövs också mötesplatser för aktörerna. KSLA som är en gränsgångare mellan olika aktörsgrepp har förutsättningar att kunna erbjuda en på samma gång både profilerad och neutral arena. Vi bör också bli mer praktiskt inriktade. Tankar om landskapslaboratorium och referenslandskap hördes vid seminariet och att visualisera, gestalta i full skala, kan nog vara bra för att skapa såväl förståelse som känslomässigt engagemang. Slutligen tror jag, som mitt resonemang ovan borde ha gett en antydning om, att vi bör lägga mer kraft på att fundera på vad som händer i världen och trender i världen och hur de påverkar människan och landskapet.

Europeisk landskapskonvention

European Treaty Series – Nr. 176 (Florens, 20.10.2000)

Kapitel I – Allmänna bestämmelser

Artikel 1 – Definitioner

I denna konvention avses med

a) *landskap*: ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer,

b) *landskapspolitik*: berörda myndigheters utformning av generella principer, strategier och riktlinjer som gör det möjligt att vidta särskilda åtgärder i syfte att skydda, förvalta och planera landskap,

c) *mål för landskapskvalitet*: berörda myndigheters formulering för ett särskilt landskap, av allmänhetens önskemål med avseende på landskapskaraktären i deras livsmiljö,

d) *landskapsskydd*: åtgärder för att bevara och upprätthålla ett landskaps viktiga eller utmärkande karaktärsdrag när det är berättigat på grund av dess natur- och kulturmiljövärde som en följd av dess naturliga utformning och/eller av mänsklig verksamhet,

e) *landskapsförvaltning*: åtgärder för att säkerställa en regelbunden skötsel av ett landskap, så att förändringar som orsakas av sociala, ekonomiska och miljömässiga processer styrs och samordnas, med sikte på en hållbar utveckling,

f) *landskapsplanering*: kraftfulla framtidsinriktade åtgärder för att förbättra, återställa eller skapa landskap.

Artikel 2 – Räckvidd

Om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 15 är denna konvention tillämplig på parternas hela territorium och omfattar natur-, landsbygds-, stads- och förortsområden. Den inbegriper landområden, inlandsvatten och havsområden. Den avser landskap som kan anses som särskilt värdefulla såväl som vardagliga landskap och vanvårdade landskap.

Artikel 3 – Mål

Konventionens mål är att främja skydd, förvaltning och planering av landskap samt att organisera europeiskt samarbete i landskapsfrågor.

*(EA, 3-0429 landskapskonventionen,
svensk officiell version)*

Bilaga 2.

Landskapsbegrepp i planeringen – planeringsideologisk utveckling. Tillbakablick och framåtblick.

Några begrepp i en liberal planeringssyn

- Förändringsriskernas landskap.
- Förändringsmöjligheternas landskap.
- Resurser och anspråk av stor betydelse för utvecklingen ska kartläggas.
- Irreversibla förändringar ska uppmärksammas särskilt.
- Omistliga värden knutna till landskapet ska skyddas.
- Långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ska eftersträvas.

Politiska förutsättningar

50- och 60-talen

Modernismen i arkitektur och stadsbyggande är helt dominerande. Städerna ”saneras” från äldre bebyggelse. Bilismens segertåg förändrar utvecklingsförutsättningarna i både landsbygd och stadslandskap.

En snabb ekonomisk utveckling underlättas bland annat genom en politik som driver på intern migration. Bostadsfrågan står i centrum för samhällets planeringsinsatser. Miljonprogrammet inleds.

Kommunreformerna ger nya möjligheter att hantera urbaniseringens konsekvenser och möjligheter. De nya kommunerna innefattar både stadsbygd och landsbygd.

70- och 80-talen

Regering och riksdag engagerar sig för att påverka utvecklingen i alla delar av landet (”Vi flytt’ int!”).

Miljöstrider om kärnkraftens utveckling, om olje- och skogsindustrins lokalisering (till västkusten), om vattenkraftens utbyggnad (skyddet av Vindelälven) och om exploateringen av jordbruksmarken.

FN-konferensen i Stockholm 1972 om miljö lägger grund för fortsatt globalt samarbete om samhällenas miljöansvar.

Myndigheter och forskarsamhälle mobiliseras. Planverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet samverkar på regeringens uppdrag för bättre överblick över problem och möjligheter i landets olika delar.

Prop. 1972:111 Regional utveckling och Hushållning med mark och vatten ger grund för arbetet med Regional utvecklingsplanering och Fysisk riksplanering.

Kommuner och länsstyrelser analyserar potential och möjligheter hos sina landskap under riksplaneringens program- och planeringsskeden (”Hur vill vi utveckla Sverige?”).

Riksdag och regering ger feedback till lokal och regional planering genom propositioner, riksdagsbeslut och lagstiftning.

PBL och NRL beslutas.

90- och 00-talen

PBL och NRL introduceras genom omfattande utbildningsinsatser.

NRL arbetas in i miljöbalken. Regeringen lyfter behovet av Planering för en god livsmiljö.

De nationella miljömålen beslutas av riksdagen, med klar koppling till skilda landskaps typer.

Det gröna folkhemmet lanseras. Hållbar stadsutveckling och landsbygdsutveckling utvecklas (som ett led i EU-samarbetet).

Bostadspolitiken avvecklas. Många välfärdstjänster privatiseras och utsätts för konkurrens.

Domstolsprövning tar i ökad utsträckning över avgöranden från regeringen. Ökande krav på reellt medborgarinflytande införs i PBL. Översiktsplanernas roll som styrmedel förstärks – åtminstone i lagstiftningen.

Åtgärder mot klimathotet blir en huvudfråga i politiken.

Syftet med Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Vad sägs i förarbetena till Naturresurslagen?

Utdrag ur Prop. 1985/86:3, Förslag till Lag om hushållning med naturresurser m.m., sid. 17–24

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. Miljöbalken ersätter Naturresurslagens 2 och 3 kap. Bestämmelserna, som tagits in i Miljöbalken, syftar till att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna ska tillämpas vid beslut enligt olika författningar i frågor som rör användningen av mark- och vattenresurserna.

En god hushållning bör förena kraven på att trygga landets försörjning med naturresurser på lång sikt, att slå vakt om god natur- och kulturmiljö och att tillgodose samhällsbyggandets markbehov. Genom att i lag ge utgångspunkter för hur användningar ska göras mellan skilda intressen i olika typer av beslut som rör användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt och ange vilka olika typer av hänsyn som därvid ska tas, bör en bättre hushållning med naturresurser kunna åstadkommas. Därmed bör också olägenheter som följer av nuvarande sektoruppdelad lagstiftning och förvaltning kunna motverkas i väsentligt avseende. Beslutsprocessen bör härigenom kunna bli mer effektiv.

Erfarenheter från den fysiska riksplaneringen tas idag tillvara genom bestämmelserna i Miljöbalken om hushållning med mark och

vatten, kompletterat med hushållningsförordningen.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser ersätter riksdagens tidigare riktlinjer i den fysiska riksplaneringen. I förarbetena till Naturresurslagen framhålls att

dessa riktlinjer var ett slags handlingsregler som skulle tillämpas vid beslut som rör mark- och vattenanvändningen i områden som av skäl som angavs i riktlinjerna är av stor betydelse för landet som helhet. Redovisning av vad riktlinjerna bör leda till när det gäller användningen av områdena har förutsatts ske och har också (under den fysiska riksplaneringen) skett i kommunernas översiktliga planering och planläggning. Genom att det i byggnadslagstiftningen sedan länge funnits regler om hänsynstagande till andra sektorer än byggnadssektorn har det enligt propositionen väl gått att tillämpa riksdagens riktlinjer för hushållning med mark och vatten vid plan- och tillståndsbeslut enligt byggnadslagstiftningen. Genom att åtskilliga övriga lagar, som behandlar frågor med anknytning till riktlinjerna, innehåller bestämmelser om att allmänna intressen ska beaktas, har riktlinjerna så som förutsatts av riksdagen kunnat beaktas i relativt stor utsträckning även vid tillämpningen av dessa lagar. I ett cirkulär (1973:15) anbefallde regeringen samtliga statsmyndigheter att som vägledande vid varje beslut som är av betydelse för användningen av mark eller vatten beakta statsmakternas riktlinjer för hushållningen med dessa naturtillgångar.

Även om kommunernas planer i första hand avsett riktlinjernas inverkan på bebyggelseplaneringen, har planerna och underlaget till dem vanligtvis direkt kunnat användas vid prövning av andra verksamheters förhållande till riktlinjerna.

Genom att kunskapsmaterialet om mark- och vattentillgångar av nationell betydelse har behandlats i den kommunala fysiska planeringen – i kommunöversikter och markdispositionsplaner – har det i dessa frågor också funnits ett forum där olika åsikter har kunnat brytas om vad hushållningsriktlinjerna bör föra med sig. De i översiktsplanerna

uttryckta slutsatserna har utgjort ett värdefullt material för planering av sådana verksamheter som kräver tillstånd av statliga eller kommunala myndigheter innan mark- och vattenområden får tas i anspråk. Möjlighet finns ju härigenom att i förväg ta reda på hur olika lokaliseringalternativ förhåller sig till det allmännas intressen i olika områden. En del konflikter kan härigenom undvikas eller lösas redan på planeringsstadiet av ett visst projekt, och komplikationer som fördröjer tillståndsprocessen behöver normalt inte uppkomma.

Utgivna nummer av Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens TIDSKRIFT (KSLAT)

(Titlar markerade med * publiceras endast elektroniskt på KSLAs hemsida www.ksla.se. Där finns även tidigare utgåvor.)

2007

- Nr 1 Water and Agriculture
- Nr 2 How to estimate N and P losses from forestry in northern Sweden
- Nr 3 Certifierad kvalitet från jord till bord*
- Nr 4 Skogsskötsel för en framtid*
- Nr 5 Valuable Agricultural Landscapes – the Importance of Romania and Scandinavia for Europe
- Nr 6 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2006
- Nr 7 Future Challenges for Reindeer Herding Societies*
- Nr 8 Klimat och miljö i förändring – varifrån ska vi ta vår mat?*
- Nr 9 Success Stories of Agricultural Long-term Experiments
- Nr 10 Den beresta maten – matens kvalitet i ett globalt perspektiv

2008

- Nr 1 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2007
- Nr 2 Fiskets kollaps utanför Nordamerika – vad kan Sverige och Europa lära?
- Nr 3 Edens lustgård tur och retur – framtidsvägar till ett hållbart naturbruk
- Nr 4 Utveckling av den svenska resursbasen för internationellt skogligt arbete
- Nr 5 Skogens roll i ett framtida globalt klimatavtal
- Nr 6 Jakten på den gröna marknadskraften – del 2*
- Nr 7 Golden Rice and other biofortified food crops for developing countries – challenges and potential

2009

- Nr 1 Does forestry contribute to mercury in Swedish fish?*
- Nr 2 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2008
- Nr 3 Klassificering av sjöar och vattendrag – nordisk jämförelse utifrån svenska bedömningsgrunder
- Nr 4 Return to Eden – future paths to sustainable, natural resources management
- Nr 5 Landet utanför – landskapsestetikens betydelse för den urbana människan

2010

- Nr 1 Växtskyddsmedlens miljöpåverkan – idag och i morgon
- Nr 2 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2009
- Nr 3 Vindkraft, javisst! Men inte alltid och inte överallt
- Nr 4 Skogsbrukets bidrag till ett bättre klimat
- Nr 5 Internationell skogspolicy – en översikt
- Nr 6 International forest policy – an overview

2011

- Nr 1 Food security and the futures of farms: 2020 and toward 2050
- Nr 2 Swedish-African forest relations
- Nr 3 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens verksamhetsberättelse 2010
- Nr 4 Landskapsperspektiv – hur gör det skillnad?

Den europeiska landskapskonventionen (ELC) trädde i kraft i Sverige i maj 2011. Den understryker att landskapet är en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar. Landskapet definieras som "ett område sådant det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av samspelet mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer". I landskapet möts många olika värden och anspråk – kulturella, ekologiska, estetiska, sociala och ekonomiska.

Syftet med landskapskonventionen är att verka för planering, förvaltning och skydd av landskap genom att betrakta landskapet i ett helhetsperspektiv och inte uppdelat på olika sektorer. Meningen är att kraven på delaktighet och tillvaratagande av lokal kunskap ska stärkas i arbetet med landskapets skydd, förvaltning och utveckling. För att konventionen ska kunna verka på ett bra sätt i Sverige måste landskapsbegreppet förtydligas och göras operativt.

Landskapet är den arena där alla enskilda politikområden slutligen sammanfaller och därför måste de goda lösningarna utformas med bas i ett landskapsperspektiv. Landskapet kan ses som en materialisering av sociala relationer samt politiska och ekonomiska beslut. Men ingen enskild aktör har ett uttalat ansvar för landskapet, ansvaret delas av flera aktörer på olika nivåer. Det finns många "sakägare" i landskapet som behöver komma till tals.

Denna skrift är ett resultat av det inledande seminarium om landskapskonventionen och dess genomförande i Sverige som Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Riksantikvarieämbetet och Kungl. Vitterhets-, Historie- och Antikvitetsakademien anordnade i maj 2011. Det hade rubriken "Landskapsperspektiv – hur gör det skillnad?" och syftade till att starta en diskussion om hur kunskap och kunskapsproduktion om landskap ser ut i Sverige och hur vi ska förstå och nyttiggöra denna kunskap – och även till att initiera en diskussion om forskning kring landskap och om tillämpningen av denna forskning.



Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
Drottninggatan 95 B
Box 6806, 113 86 Stockholm
tel 08-54 54 77 00, fax 08-54 54 77 10
www.ksla.se, akademien@ksla.se

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) är en mötesplats för den gröna sektorn. Akademien är en fri och oberoende nätverksorganisation som arbetar med frågor om jordbruk, trädgårdsbruk, livsmedel, skog och skogsprodukter, fiske, jakt och vattenbruk, miljö och naturresurser samt skogs- och lantbrukshistoria. Vi arbetar med frågor som berör alla och som intresserar många!