



Staten, kommunen och havet

Styrning och kunskapssyner i
havsplaneringen.

Anders Johannesson
Masterarbete 30 hp
Masterprogrammet för Strategisk Fysisk Planering
Blekinge Tekniska Högskola
2018-06-04

Författare: Anders Johannesson

Titel: Staten, kommunen och havet – styrning och kunskapssyner i havsplaneringen.

Nyckelord: *havsplanering, styrning, kunskapssyn, stat, kommun, fysisk planering, government, governance, rationell, kommunikativ, pragmatisk, kommunal självstyrelse, planmonopolet.*

Handledare: Christer Persson

Examinator: Bertil Malmström

Blekinge Tekniska Högskola: Institutionen för fysisk planering

Program: Masterprogram i strategisk fysisk planering

Kurs: FM2601 Masterarbete i Fysisk planering

Nivå: D-uppsats

Omfattning: 30 hp

Utgivningsort: Karlskrona

Datum: 2017-06-04

Förord

Detta förord markerar slutet på ett långt arbete och fem underbara år i den magnifika staden Karlskrona. Först av allt vill jag därför tacka platsen som jag spenderat så mycket tid på och som gett tillbaka flerfaldigt med sagolika solnedgångar, vatten och öar. Jag har aldrig haft så fin utsikt från mitt klassrumsfönster. Platsen har också fyllts med värme av alla de människor som jag har fått förmånen att träffa här. Tiden sägs gå fort när man har roligt och dessa fem år känns som fyra år och nio månader, max. Tempus fugit.

Jag vill fortsätta med att tacka min sambo Elin. Du är min ivrigaste påhejare. Jag riktar också ett tack till resten av min familj och vänner för det stora stödet under arbetet med uppsatsen. Det är lätt att snöa in och bli en aning disträ när ens värld kretsar kring ett enda ämne. Jag vill också tacka uppsatskamraterna i vår approprierade ritsal. Det har varit ett intressant socialt experiment att få observera de mönster som kollektivt uppträtt i vår lilla flock när uppsatsarbetet har gått i vågor. Jag skulle också vilja passa på att tacka Sonja för de intressanta avbrotten från mitt eget uppsatsskrivande. Genom insikten i ditt arbete och process framstår mitt arbete som väldigt enkelt och stressfritt genomfört. Sist men inte minst vill jag tacka min handledare Christer. Utan ditt lugna och trygga stöd hade arbetet blivit både svårare och tråkigare att genomföra.

Till alla framtida potentiella arbetsgivare som läser detta vill jag säga: Jag kommer bli en fantastisk kollega om ni anställer mig!

Sammanfattning

Havsplanering som sammanhållen statlig fysisk planering finns i svensk lagstiftning sedan 2014. Införandet har skapat ett förhållande där ett område i territorialhavet planeras av både stat och kommun. Ingen av planerna står över den andra i formell mening. Samtidigt bygger systemet på antaganden som skapar förutsättningar för vilken kunskap som blir legitim i planeringen. Denna studie har haft som avsikt att undersöka hur havsplaneringen konstrueras i praktiken genom samhällsstyrning och kunskapssyn med särskilt fokus på förhållandet mellan stat och kommun.

Den teoretiska utgångspunkten till studien tas i samhällsstyrning genom begreppen "government" och "governance" samt för kunskapssynerna genom tre idealmodeller: rationell, kommunikativ och pragmatisk kunskapssyn. Metoder som används är dokumentstudier, intervjuer och observationer. Databehandlingen sker med kvalitativ innehållsanalys utifrån en tematisk kodningsmall som skapats i processen. Analysen utgår från ett analytiskt ramverk uppbyggt kring tre frågor om styrning och tre frågor om kunskapssyn. *Vem ansvarar för vad? Vem fattar det slutliga beslutet? Hur ska processen gå till? Hur skapas kunskapen? Var skapas kunskapen? Varför skapas kunskapen?*

Studien är uppdelad i två delar, en tvärsnittsstudie och en fallstudie. Tvärsnittsstudien behandlar remissvar till den statliga offentliga utredningen "Planering på djupet" samt promemorian "Hushållning med havsområden". Fallstudien består av intervjuer med planeringsaktiva från både stat och kommun i havsplaneringen i Blekinge. Intervjuerna är kompletterade med observationer från samrådsmöten och dokument tillhörande processen.

Studien bekräftar att en rationell kunskapssyn är starkt förankrad i havsplaneringen. Samtidigt visas också att förhållandet är flytande och har förändrats i sökandet efter planeringens struktur. De rationella dragen var starkast i utredningsskedets tidiga del för att allt mer utmanas med kommunikativa kunskaper till de senare delarna.

I fallstudien visas att när havsplaneringen ska implementeras i praktiken blir bilden mer komplex. Den rationella kunskapssynens dominans syns i en stark betoning på naturvetenskapliga data och kalkyler i planeringens underlagsmaterial. Framförallt visas detta i den statliga planeringen. I den kommunala planeringen visas en kommunikativ kunskapssyn genom inkludering av olika typer av lokal kunskap och stor vikt vid deltagandeprocesser. Kommunerna visar också drag av en pragmatisk kunskapssyn i den vikt som läggs vid planeringens innehåll och praktiska effekt framför val av processmetod.

Studien har visat att under utredningsskedet diskuterades kommunens roll utifrån två linjer. En linje med naturvårdens företrädare krävde mer statlig kontroll av kommunerna. Den andra linjen värnade det kommunala planmonopolet företrädd av den kommunala sektorn. Diskussionen om gränserna för den kommunala självstyrelsen är därför fortfarande aktuell.

I implementeringsskedet är kommunen och statens planer på en likvärdig nivå hierarkiskt. Otydligheten om vilken plan som ska vara styrande gör att aktörerna i sitt agerande skapar hierarkiska strukturer att förhålla sig till. I de konflikter som uppstår finns en förväntan om domstolsprövning. Vilken kunskapssyn som ska gälla och vilken kunskap som blir legitim kommer därför inte att avgöras i planeringsprocessen utan i sista hand avgöras av jurister.

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1 Problemställning.....	8
1.2 Problemformulering.....	8
1.3 Syfte.....	8
1.4 Frågeställningar.....	8
1.5 Disposition.....	8
2. Teori	9
2.1 Samhällsstyrning av planering.....	9
2.2 Tre idealmodeller för kunskapssyn i planering.....	10
3. Forskningsöversikt	14
3.1 Centralstyrning och flernivåstyrning.....	14
3.2 Havsplanering.....	16
4. Forskningsdesign och metoder	23
4.1 Metodologiska utgångspunkter.....	23
4.2 Forskningsdesign.....	23
4.3 Metoder.....	25
4.4 Kvalitativ innehållsanalys.....	28
4.5 Analytiskt ramverk.....	29
5. Tvärsnittsstudie - utredningsskedet	32
5.1 Vem ansvarar för vad?	32
5.2 Vem fattar det slutliga beslutet?.....	34
5.3 Hur ska processen gå till?.....	36
5.4 Hur skapas kunskapen?.....	38
5.5 Var skapas kunskapen?	40
5.6 Varför skapas kunskapen?.....	42
5.7 Styrning och kunskapssyn i utredningsskedet.....	42
6. Fallstudie - havsplanering i Blekinge	44
6.1 Vem ansvarar för vad?	44
6.2 Vem fattar det slutliga beslutet?.....	45
6.3 Hur ska processen gå till?.....	46
6.4 Hur skapas kunskapen?.....	48
6.5 Var skapas kunskapen?	50

6.6 Varför skapas kunskapen?.....	51
6.7 Styrning och kunskapssyn i implementeringsskedet	51
7. Diskussion.....	53
8. Slutsats	58
9. Källförteckning.....	60
9.1 Skriftliga källor	60
9.2 Empiriska källor	64
10. Bilagor	65
10.1 Bilaga 1 – Intervjuguide	65
10.2 Bilaga 2 – Kodningsmall.....	66
10.3 Bilaga 3 – Remissinstanser: Planering på djupet SOU 2010:91.....	67
10.4 Bilaga 4 – Remissinstanser: Promemoria - Hushållning med havsområden	69

1. Inledning

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna. (RF 1:1)

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Folkstyrelsen förverkligas genom kommunal självstyrelse. Riksdagen bestämmer men kommunerna bestämmer också. Var gränsen mellan polerna i den offentliga styrningen förhandlas och omförhandlas ständigt. Den svenska förvaltningstraditionen inom planeringsområdet utgår från det kommunala planmonopolet. Detta kom särskilt tydligt till uttryck i och med plan- och bygglagens tillkomst 1987. Allt sedan dess har det inte funnits någon sammanhållen statlig fysisk planering av mark- och vattenområden. Statens intressen har istället bevakats genom riksintressesystemet.

Sedan 2015 med införandet av lagstiftningen som reglerar havsplanering ska staten genom Havs – och vattenmyndigheten ta fram havsplaner för allt utomskärsvatten i Sverige. Samtidigt ska kommunen fortsatt vara ansvarig för att via en översiktsplan planera både mark- och vattenområden inom sina gränser. Den nya planeringen innebär därför att både statliga havsplaner och kommunala översiktsplaner fysiskt planerar samma havsområde utan ett klarlagt hierarkiskt förhållande. Staten bestämmer men kommunerna bestämmer också. Är det som i körskolebilen ett dubbelkommando som gör det lättare att stanna än att ta fart?

Genom frågan om planeringens hastighet följer frågan vilken väg som är framåt. Det lokala perspektivet står mot det centrala perspektivet, kommunen mot staten. Detta antyder att det kan finnas olika bedömningar för vad som är viktigt och vilken kunskap som räknas som relevant i de avvägningar som planeringen innehåller. Den statliga havsplaneringen regleras i MB, Miljöbalkens 4 kap 10§ (SFS 1998:80). Den kommunala havsplaneringen får sitt lagstöd i PBL, Plan- och bygglagen 3 kap (SFS 2010:900). Den statliga havsplaneringens placering i Miljöbalken kan antyda att det finns en annan utgångspunkt än för den kommunala planering som finns i PBL. Kommer den statliga havsplaneringen få samma territoriellt sammanhållande roll som den kommunala planeringen har eller handlar det om miljöskyddsplanering?

Även en större fråga om kommunernas roll i planeringssystemet dyker upp. Det som införts med den statliga havsplaneringen är en sammanhållen statlig fysisk planering av stora delar av det svenska territoriet som kommunerna tidigare haft monopol på att planera. I propositionen till lagstiftningen som reglerar havsplaneringen står det att riksdagen bestämmer vad kommunerna får planera. "Den kommunala självstyrelsens gränser är således inte en gång för alla fixerade i grundlagen, utan kan flyttas genom lag om riksdagen bedömer det vara ändamålsenligt." (Miljödepartementet, 2014, s. 30f). Innebär detta att havsplaneringen är ett avsteg från det kommunala planmonopolet, undantaget som bekräftar regeln, eller är det en del i en större rörelse som gradvis kommer att underminera den kommunala självstyrelsen på planeringsområdet och sluta i statliga planer även på land?

Oavsett vilket är havsplaneringen i en fas där ett antal förutsättningar är fastslagna men hur detta ska översättas till verklig planering fortfarande är flytande. Det finns inte en inarbetad praktik att luta sig på, ingen erfarenhet av hur planeringen ska bedrivas. Havsplaneringen håller på att konstrueras under tiden som detta skrivs. Därför är det särskilt intressant att studera havsplanering. I det aktiva skapandet pekars riktningen mot framtiden ut. Konturerna av förutsättningar och problem för framtidens planering kan målas upp.

1.1 Problemställning

Hur samhället styrs och ordnas är avgörande för vilka intressen och föreställningar som kommer till uttryck i det offentliga aktiviteterna. Förhållandet mellan stat och kommun innehåller en spänning kring maktindelningen mellan centralstyrning och lokalstyrning. Den kommunala självstyrelsen är inskriven i grundlagen och utgör på sätt en motpol till den statliga styrningen (Larsson och Bäck, 2008, s. 275). Samtidigt är den i praktiken ofta svagare än vad grundlagen ger sken av (Larsson och Bäck, 2008, s. 282). Inom området för fysisk planering har kommunernas ställning varit förhållandevis stark genom planmonopolet och avsaknaden av statlig fysisk planering. I och med att en statlig havsplanering har instiftats får havet två planeringshuvudmän för samma nivå och en osäkerhet förts in i planeringssystemet som inte funnits tidigare.

1.2 Problemformulering

Planeringen för havet är ett delat ansvar mellan stat och kommun. För en stor del av havsområdet överlappar planerna varandra. De båda myndigheternas planer står inte i ett självklart hierarkiskt förhållande till varandra. Genom denna uppbyggnad införs en osäkerhet i planeringssystemet som får två planeringshuvudmän för samma område och nivå. Hur detta påverkar förhållandet mellan stat och kommun är oklart. De antaganden som ligger bakom skapandet av systemet och som skapar förutsättningarna för vilken typ av kunskap som räknas som legitim i planeringen av havet är inte klarlagt. Till sist blir det frågan om vilka konsekvenserna blir av dubbelplaneringen av havet. Hur konstrueras havsplaneringen som planeringspraktik i Sverige?

1.3 Syfte

Att analysera hur samhällsstyrningen skapas i förhållandet mellan stat och kommun i Sverige genom att studera det delade ansvarsområdet för fysisk planering av havsområde samt vilken kunskap eller behov som kommer till uttryck i förutsättningar och praktik.

1.4 Frågeställningar

- På vilket sätt förhåller sig staten och kommunen till varandra i havsplaneringen i Sverige?
- Hur kommer olika kunskapsnyer till uttryck i havsplaneringen i Sverige?
- Vilken kunskap räknas som legitim i havsplaneringen i Sverige?

1.5 Disposition

Uppsatsens innehåll är uppdelat i åtta kapitel. Problem, syfte och frågeställning presenteras i *Inledning* (1). Det efterföljande kapitlet, *Teori* (2), beskriver uppsatsens teoretiska utgångspunkter utifrån aspekter på samhällsstyrning och kunskapsnyer. *Forskningsöversikt* (3) behandlar samhällsstyrning med fokus på förhållandet mellan stat och kommun i Sverige samt vilka förväntningar, nyttor och problem som ges av havsplanering. Undersökningens metodologiska utgångspunkter finns i kapitlet *Forskningsdesign och metoder* (4) vilket även beskriver det analytiska ramverket. Efter de förutsättningar som beskrivits i de första fyra kapitlen följer undersökningens empiriska del i de efterföljande fyra. Under rubriken *Tvärsnittsstudie – utredningsskedet* (5) behandlas det empiriska materialet från undersökningens första del. *Fallstudie – havsplanering i Blekinge* (6) omfattar studiens andra del. Resultatet från studiens två delar behandlas sedan i förhållande till forskningsöversikten under rubriken *Diskussion* (7). Uppsatsen avslutas med *Slutsats* (8) vilken återknyter till forskningsfrågorna och besvarar dessa utifrån studiens fynd.

2. Teori

Sveriges riksbanks emblem består av två korslagda ymnighetshorn. Detta antyder att samhällets resurser är uteslutande. Så är inte fallet. Därför måste avvägningar göras för att välja vad de begränsade resurserna ska användas till. Samhällets styrning är i hög grad inriktad på att fördela och göra det mesta av dessa resurser, från politisk nivå ner till enskilda myndighetsbeslut. En länk i samhällets styrning är den fysiska planeringen. De avvägningar som görs kan därför förstås som ett resultat av samhällets styrprocess. Samtidigt rationaliseras besluten utifrån en kunskapsbas eller argumentation som har olika grund. Legitimiteten av besluten kan därför sägas skapas utifrån olika kunskapsnyer. Den teoretiska utgångspunkten utgår därför från perspektiv på styrningen av samhället och idealmodeller av kunskapsnyer.

2.1 Samhällsstyrning av planering

Hur samhället rumsligt ska ordnas bestäms genom den fysiska planeringen. Den fysiska planeringen är därför den institutionella bäraren av samhällets styrning av var objekt och aktiviteter lokaliseras i geografien. Styrning förutsätter att det finns en uppsättning regler som antingen begränsar eller möjliggör en påverkan. Dessutom krävs en uppsättning aktörer som kan hantera dessa regler och som har en legitimitet att använda dessa verktyg. Denna typ av vertikala struktur i samhällets styrning brukar kallas "government" (Sundström och Pierre, 2009, s. 7). Government står för hierarkisk statlig styrning och kontroll, top-down-beslut med inslag av tvång (Montin och Hedlund, 2009, s. 12f). Den traditionella styrningen utgörs därför av en centralistisk regelstyrning, klara roller, strukturer, en tydlighet i ansvar och uppgifter. De beslut som fattas legitimeras genom expertkunskap och att staten som sista instans ska kunna ha makten att kontrollera det utfall som blir av besluten (Nuissl och Heinrichs, 2011, s. 50).

Under 1990-talet började synsättet på styrning allt mer förändras med krav på ökad transparens, medborgardeltagande och samordning (Sundström och Pierre, 2009, s. 9). De statliga verksamheterna blev allt mer differentierade och integrerade i samhället i stort på ett komplext och mer svåröverskådligt sätt (Sundström och Pierre, 2009, s. 7f). Efterhand skapades begreppet "governance" för att beskriva denna nya typ av styrning. Governance kan i mycket beskrivas som motsatsen till government. Där government kan beskrivas utifrån en monocentrisk och auktorativ beslutssystem kan governance beskrivas utifrån ett polycentristiskt beslutssystem av parter med ömsesidigt beroende (Sundström och Pierre, 2009, s. 20). Där government har en tydlig och ensamt ansvarig reglerare med ett regleringssystem av detaljerad processtyrning och ordergivning har governance otydlig regleringsstruktur med flera ansvariga som styr genom nätverksstrukturer med inslag av förhandlingar, deliberation och kompromisser i ett gemensamt lärande (Sundström och Pierre, 2009, s. 20). Uppdelningen mellan government och governance har som ett analytiskt begrepp visat sig vara fruktsam eftersom forskningen har kunnat konstatera att det skett en förskjutning från government mot governance i verksamheter och aktiviteter (Sundström och Pierre, 2009, s. 7f). Fysisk planering är ett av de fält där denna förskjutning har visats och därför blivit intressant att studera.

Gemensamma angelägenheter som hanteras inom politiska gemenskaper innefattar mycket mer än de formella strukturerna (Healey, 2006, s. 59). Detta bredare perspektiv på styrning, governance, kan innefatta "alla typer av kollektivt handlande" i förhållande till fysisk planering (Healey, 2010, s. 49). Government och governance utgör däremot inte två distinkt olika modeller för samhällsstyrning utan snarare kompletterar och överlappar varandra (Sundström och Pierre, 2009, s. 7). Samhällets styrsystem utgår från en hierarkisk governmentstruktur men som verkar i ett större governancesammanhang. Government är en del av governance och kan på så sätt beskriva det bredare sammanhang av samhälls styrning som de formella strukturerna verkar i. För att förklara hur gapet mellan policy och implementering uppstår får governance en mening eftersom det inte är enbart

government som påverkar utfallet av olika styrmedel (Healey, 2010, s. 56). Hur olika aktörer i processen förhåller sig till varandra och interagerar påverkar vad som blir den praktiska effekten när en policy ska implementeras. De nya idéerna verkar i en kontext med existerande governancepraktiker och interaktionen mellan dessa skapar utfallet (Healey, 2010, s. 57). Hur aktörerna integrerar den nya policyn i ett redan existerande policylandskap får praktiska konsekvenser, hur aktörerna interagerar och behandlar policyn. Vilka effekter som skapas av en viss policy eller offentligt styrmedel beror således på vilken governancepraktik som dominerar i den specifika kontexten och vilka förväntningar eller prioriteringar som en viss institutionell kultur eller tankesätt skapar (Healey, 2010, s. 61). Politiken ses på så sätt bara som ett av flera starka styrsystem i en stat (Pierre, 2014, s. 241).

Governance representerar också en styrning som avviker från den rationella centraliserade hierarkiska regelstyrningen, en normativ strävan efter att stötta och stimulera nätverk av aktörer (Montin och Hedlund, 2009, s. 12f). Detta innebär en riktning som mer liknar ett självorganiserande samhälle (Montin och Hedlund, 2009, s. 13). Aktörerna ska tillsammans skapa vägen framåt snarare än att den ska dikteras uppifrån. En stat som förhandlar med och inkluderar aktörer både från privat och offentlig sektor, organisationer och myndigheter, ses därför som önskvärdt (Nuissl och Heinrichs, 2011, s. 49). Förhandlingen förutsätter att aktörerna intar olika positioner och för fram argument för sin syn på styrningens riktning. Strävan mot mer governancebaserad styrning ses exempelvis när myndigheter ägnar sig åt rådgivning och information för att skapa en rörelse i en viss riktning som anammas och drivs på av fristående organisationer, att ett plus ett ger mer än två (Montin och Hedlund, 2009, s. 21f). Myndigheten intar på så vis en position och argumenterar för denna. De argument som rådgivningen utgår från bygger på myndighetens kunskapssyn men ger också uttryck för den kunskapssyn som mottagaren förväntas ha. Rörelsen mot mer självständiga offentliga organisationer som agerar mer fritt i förhållande till de hierarkiska strukturerna kan ses som ett uttryck för antingen en administrativ pluralism eller en fragmentering av statsapparaten beroende på vilken normativ sida som betraktaren står på (Montin och Hedlund, 2009, s. 22).

2.2 Tre idealmodeller för kunskapssyn i planering

För att ge en grund för de olika kunskapssyner som planeringen bygger på kommer tre modeller att presenteras. Modellerna är idealmodeller för den kunskapssyn som ligger till grund för planeringen och utgör som sådana inte beskrivningar av faktisk planering. De är paket av sociala konstruktioner eller tankefigurer som fungerar som en ledstång för planerare i det praktiska arbetet. Som sådana utgör idealen basen för olika sätt att argumentera, avväga, besluta och definiera i planeringen.

Kommunikativ planering ställs ofta mot rationell planering. I planeringslitteratur beskrivs dessa ibland som två paradigmer (Taylor, 1998, s. 161f). Detta par utgår från två distinkt skilda syner på vad kunskap är och hur olika typer av kunskap värderas. De får utgöra grunden i den teoretiska ansatsen. För att komma bort från en allt för svart eller vit dikotomisk uppdelning läggs ytterligare ett perspektiv till, pragmatism. Till skillnad från dessa två har pragmatismen en hållning som vänder sig bort från ett allt för teoretiserat eller ideologiskt färgat val av handling. Istället är det en fungerande praktik som utgör pragmatismens huvudfokus. Dessa tre teoretiska modeller är ideala positioner och som sådana inte beskrivningar av verkligheten utan verktyg för att kunna analysera handlande, argumentation och tankefigurer.

2.2.1 Rationell kunskapssyn

Rationalismens idéer går tillbaka till upplysningens ideal vilket utvecklats till ett upplyst politiskt beslutsfattande på kunskapsbas (Hultén, 2012, s. 25). Upplysningsidealen bygger på objektivitet och instrumentell rationalitet som utgör både ett förhållningssätt och en normativ modell för handlande (Dryzek, 1993, s. 213f). Sanningen finns att hitta genom vetenskaplig undersökning. Det närmaste sanning som går att komma är den nyaste och främsta kunskapen som den mest framstående experten

på området besitter. Planeringen kan i denna logik, likt Faludi (1973, s. 1) gör, ses som en tillämpning av vetenskaplig metod på policyskapande. Den kunskap som räknas är sådan som genom naturvetenskapliga metoder objektivt kan bevisas och utgör grunden för kunskapssynen. Detta gav upphov till en rationell planeringstradition baserad på systemtänkande med modelleringar och kalkyler för att förutsäga och ordna framtiden (Taylor, 1998, s. 159–162; Allmendinger, 2009, s. 49f). Det finns en tro på att verkligheten går att förutsäga och kontrollera. Det ”rätta” beslutet är det som med all tillgänglig kunskap kan förutsägas ge det mest eftersträvarvärda resultatet. En distinktion kan göras mellan formell och substantiell rationalitet där den formella rationaliteten behandlar medel och effektivitet medan den substantiella rationaliteten behandlar målet (Allmendinger, 2009, s. 63). Planering ska ägna sig åt att med effektivaste medel nå målet, målet å andra sidan ska beslutas inom ramen för det politiska systemet (Allmendinger, 2009, s. 64). Rationalismen förlitar sig på att den moderna nationalstatens uppgiftsfördelning kan hantera uppgiften genom att var och en av delarna gör precis det den är satt att göra. En rationell statsapparat verkar därför föredra en väldefinierad rollfördelning. Eftersom det finns en tydlig uppgiftsdelning mellan de som hanterar mål respektive medel ges professionerna ett stort inflytande. De rationalistiska idéerna visar sig i en objektiv kunskapssyn som ligger till grund för teknokratiska regler vilket ger experter stort utrymme att agera (Hultén, 2012, s. 25). Den centralt placerade experten eller expertorganisationens roll som bärare på ”den bästa möjliga kunskapen” får därför stort inflytande.

Rationalismen ligger i linje med det ”miljöparadigm” som Emmelin och Lerman (2006, s. 16f) målar upp. Den kunskap som räknas som legitim utgår från en kalkylerande rationalitet med ett fokus på den centrala nivån (Emmelin och Lerman, 2006, s. 16f; Larsson, 2011, s. 25f, 2014, s. 166–168). Den ”bästa” kunskapen är den kunskap som är summan av den samlade vetenskapliga ansträngningen genom tiderna och representeras av de mest meriterade experterna med de senaste forskningsrönen. Central kunskap föredras framför lokal kunskap. Kalkyler föredras framför kommunikation. Processuellt ideal ska styra praktiskt resultat. En idealt genomförd process är garanten för ett önskvärt innehåll och praktiskt resultat. Målen är satta av politiken och ska uppfyllas. Resultatet i praktiken ska vara det som på bästa möjliga sätt uppfyller målet.

2.2.2 Kommunikativ kunskapssyn

Upplysningens ideal har inte stått oemotsagda. Ur en debatt om olika typer av rationalitet har ett kommunikativt ideal vuxit fram (Allmendinger, 2009, s. 197). Kritiken har riktats mot det objektiva och instrumentella beslutsfattandet som närmast automatiskt applicerar regler eller algoritmer istället för att diskutera vad som ska uppnås (Dryzek, 1993, s. 214). Istället förs en kommunikativ rationalitet fram där språkets funktion som maktbas identifieras och samtalet lyfts som ett medel att inkludera olika grupper i en jämlik demokratisk interaktion fri från förutbestämda maktpositioner (Allmendinger, 2009, s. 201–204). Att fritt kunna påverka och delta utan att begränsas av hierarkier är en utgångspunkt och indikerar en vilja att röra sig bort från traditionella rationalistiska modeller för samhällsstyrning. En nätverksbaserad styrmodell är att se som en utveckling bort från rationell planering och centralstyre (Gossas, 2006, s. 5). Det fokus som läggs på aktörernas inbördes relationer och samverkan i nätverksstyrningen ligger därför nära ett kommunikativt ideal.

Ett grundantagande är att verkligheten är socialt konstruerad och därför också kunskapen, vilken tar sig många skepnader annat än vetenskapliga (Healey, 2006, s. 29). Det som betonas är en pluralism av sanningar snarare än att den högst uppsatte expertens kunskap är det som är närmast sanningen. Därför blir kunskap baserad på lokal förståelse lika viktig att beakta för att kunna fatta välgrundade beslut. Eftersom världen är socialt konstruerad lärs maktmönster in och ges form i antaganden och praktik, planering kan därför inte skiljas från de vardagliga sociala relationerna (Healey, 2006, s. 29f). Kunskap utifrån upplevelser och förhållande mellan olika aktörer är exempel på förståelse som måste

inkluderas i processen för att uppnå önskvärda resultat. Dialog för ett ömsesidigt lärande ska leda fram till konsensus.

Den kommunikativa rationaliteten ligger i linje med det "planparadigm" som Emmelin och Lerman (2006, s. 16f) målar upp. Den kunskap som räknas som legitim utgår från en kommunikativ rationalitet med ett fokus på den lokala nivån (Emmelin och Lerman, 2006, s. 16f; Larsson, 2011, s. 25f, 2014, s. 166–168). Den "bästa" kunskapen är den som uppstår i ett jämlikt samtal med berörda aktörer och perspektiv som betonar människors lokala förståelse. Lokal kunskap föredras framför central kunskap. Kommunikation föredras framför kalkyler. Processuellt ideal ska styra praktiskt resultat. En idealt genomförd process är garanten för ett önskvärt resultat. Mål kan förändras och diskuteras i processen. Ett praktiskt resultat eller innehåll är inte nödvändigt så länge processen har genomförts på ett önskvärt sätt.

2.2.3 Pragmatisk kunskapssyn

Grunden till pragmatismen kan hittas i ett behov att visa att "saker blir gjorda" och att finna praktiska lösningar på problem inom ramen för den liberaldemokratiska kontexten (Allmendinger, 2009, s. 128f). Pragmatismens filosofiska släktskap med postmodernt tänkande och fokus på praktiskt handlande gör intresset för allomfattande teorier eller metanarrativ svalt (Allmendinger, 2009, s. 129). Pragmatismen menar att teorier speglar vår trosuppfattning och kan inte testas objektivt varför de inte utgör ett tillräckligt bra underlag för att fatta beslut i praktiken (Allmendinger, 2009, s. 131f). Pragmatismen betonar istället vikten av teories användbarhet i praktiken, en teori som inte kan hjälpa till att lösa problem ersätts av en ny (Allmendinger, 2009, s. 130f). Sanningen går därför inte att tänka ut i förväg utan uppstår när teorierna omsätts i praktiken (Allmendinger, 2009, s. 131f). Detta speglar också i någon mån den klyfta som finns mellan planeringsteori och praktik (Hall, 1988, s. 394). Eftersom sanningen skapas i praktiken blir det också naturligt med en inkrementell process med små steg som kan utvärderas snarare än stora förändringar baserat på en abstrakt idé. När planeraren ställs inför verkligheten kan ett pragmatiskt förhållningssätt vara nödvändigt eftersom en planerare som inte griper möjligheterna och går fram stegvis riskerar att bli ineffektiv (Taylor, 1998, s. 72). Den pragmatiska planeraren förespråkar att ta tag i problemen då de uppkommer och lösa dem med den metod man bedömer kommer vara mest effektiv baserat på intuition eller tidigare erfarenheter (Allmendinger, 2009, s. 129–131). Pragmatismens angreppssätt kretsar därför mycket kring planeraren (Allmendinger, 2009, s. 129).

Lokal eller central kunskap och kalkyl eller kommunikation väljs utifrån vad som kan ses ha effekt på målet. Praktiskt resultat styr val av processuellt ideal. Processen ska understödja att ett önskvärt innehåll skapas. Mål kan diskuteras eller vara satta från början. Att se till att de verktyg som används producerar ett resultat är viktigast.

2.2.4 Jämförelse av idealmodellerna

För att få en bättre överblick över de tre idealpositioner som har beskrivits går det att använda tre viktiga aspekter inom både teori och praktik; mål, process och praktik. Dessa är delvis överlappande men belyser vad som är de olika positionernas viktigaste frågor, hur man ser på planeringen som aktivitet och vilka värden som är kritiska att uppnå eller implementera.

	Mål	Process	Praktik
Rationell kunskapssyn	Att i en vetenskaplig process hitta den effektivaste lösningen för att nå målet som sätts av politikerna.	En vetenskaplig process som utifrån analyser, mätningar och den högsta tillgängliga vetenskapliga kunskap "räknar" fram den mest optimala och effektivaste lösningen.	Hitta "rätt" dvs den mest effektiva lösningen på problem.
Kommunikativ kunskapssyn	En jämlik dialog för att stärka demokratin och inflytande samt ta tillvara lokal kännedom.	Dialog, samtal som leder till lärande och konsensus.	Undvika att reproducera maktförhållanden. Medlet (processen) är målet.
Pragmatisk kunskapssyn	Att få saker gjorda i verkligheten. Göra praktisk skillnad.	Genom intuition och erfarenhet hitta det som gör en faktisk skillnad och implementera det i en stegvis process.	Att planeraren ska kunna producera resultat med verktyg som ger ett önskvärt innehåll.

Tabell 1. Tabellen ger en översikt över hur idealmodellerna förhåller sig till mål, process och praktik i planeringen.

Rationalismen har fokus på processen för att genom den vetenskapliga processen hitta den mest effektiva lösningen på planeringsproblemet. Målet skiljs från planeringspraktiken eftersom med ett givet mål kan den ideala processen generera det bästa resultatet. En kommunikativ inriktning har också processen i fokus för att uppnå det ideala samtalet genom kommunikativ rationalitet. Mål och process skiljs inte åt utan genom dialog skapas planeringspraktiken. En pragmatisk kunskapssyn har praktiken i fokus eftersom det är faktiska resultat som ses som det viktigaste med planeringen. Att generera ett resultat värderas högre för att uppnå mål än att processen sker på ett idealt sätt.

3. Forskningsöversikt

Forskningsöversikten är upplagd i två delar, tematiserade utifrån tre aspekter som är viktiga i planeringen; mål, process och praktik. Den första delen behandlar forskning om samhällsstyrning utifrån ett governanceperspektiv med särskilt fokus på forskningen kring förhållandet mellan stat och kommun i Sverige. Den andra delen behandlar havsplanering eller Marine Spatial Planning (MSP) genom att beröra ett antal olika synsätt som framkommer i litteraturen.

3.1 Centralstyrning och flernivåstyrning

Forskningen om samhällsstyrning har under det senaste tjugotalet år alltmer kretsats kring begreppet "governance", till den grad att det bör vara med i en uppsats för att visa att författaren håller sig uppdaterad (Pierre, 2009, s. 37). Att governance är på modet visar sig genom den rika flora av kombinationer och användningsområden som begreppet har fått spridning inom när det i breda ordalag handlar om styrning av allmänna angelägenheter (Nuisl och Heinrichs, 2011, s. 47). Detta ingår i en större trend som intresserar sig för de komplexa relationer mellan en mängd aktörer och nätverk som omger och inkluderar samhällsstyrning och policyskapande (Montin och Hedlund, 2009, s. 7f).

Under nittonhundratalet växte de stora nationalstaterna fram och med dem en stor offentlig förvaltning (Healey, 2010, s. 52). Detta formade en policyskapande sektor som genom andra kanaler än de hierarkiska eller formella beslutsvägarna påverkade politik och policy (Healey, 2010, s. 52). Organiseringen av samhället i sektorer försvårar koordinationen vilket gör att den måste ske på annat sätt än genom de formella hierarkiska strukturerna (Healey, 2010, s. 52). Det har framförallt i anglosaxisk litteratur beskrivits som ett nytt sätt att styra (Montin och Hedlund, 2009, s. 9). Förändringen utgörs av en övergång från ett hierarkiskt regelbaserat styrsystem, "government", till styrning genom samverkan och nätverk, "governance" (Pierre, 2009, s. 40–42). Uppfattningen grundas i en angloamerikansk kultur där stat och samhälle hålls separerade vilket inte i samma utsträckning varit fallet i de västeuropeiska och skandinaviska länderna (Pierre, 2009, s. 41f). I själva verket har samarbeten mellan stat och civilsamhälle varit ett signum för Sverige under lång tid (Montin och Hedlund, 2009, s. 24). Däremot kan fenomenet sägas ha ändrat karaktär (Pierre, 2009, s. 41). Nyare politikområden såsom hållbar utveckling genomsyras i större utsträckning av samarbete, lärande dialog och kommunikation till skillnad från äldre politikområden, exempelvis välfärden, som i högre grad domineras av rationell styrning med tydliga genomförandestrategier (Montin och Hedlund, 2009, s. 14–19). Det finns således element både av kontinuitet och förändring i en svensk kontext (Montin och Hedlund, 2009, s. 26).

3.1.1 Förhållandet mellan stat och kommun i Sverige

I svensk kontext är den kommunala självstyrelsen en av den svenska demokratins hörnstenar och utgör en viktig grundsten i styresskicket av nationen (Pierre, 1994, s. 9; Larsson och Bäck, 2008, s. 212f). Två viktiga årtal kan urskiljas för den kommunala självstyrelsen. 1862 kom kommunalförordningar där kyrkans uppgifter skildes från de borgerliga i socken och därigenom bildades kommunen och landstinget (Pierre, 1994, s. 22). Detta markerade en viktig politisk reformrörelse som pågick under större delen av 1800-talet med en markant förändring av det lokala politiska livet (Pierre, 1994, s. 21–23). Reformerna syftade i hög grad till att stärka kapacitet och kompetens i samband med att nya uppgifter inom skola och omsorg tillfördes socknen/kommunen (Pierre, 1994, s. 24). Det andra årtalet som är principiellt viktigt är 1974 när den kommunala självstyrelsen kodifierades i Regeringsformens portalparagraf, något som inte var okontroversiellt med de statliga myndigheterna som motståndare och kommunerna som förespråkare (Pierre, 1994, s. 24). När målstyrningen av den offentliga sektorn blev allt viktigare stärktes dessutom kommunernas kontroll över den egna organisationsstrukturen och budgeten i och med revideringen av kommunallagen under början av 1990-talet (Pierre, 1994, s. 24f).

3.1.2 Mål

Redan under 1800-talet diskuterades målet med den kommunala självstyrelsen enligt två linjer i Sverige, den "statskommunala linjen" som betonar statens roll som överordnad kommunen och en "kommunalfrihetlig linje" som istället lägger tonvikt på kommunernas självständighet (Gustafsson, 1987, s. 11). Den "statskommunala linjen" är ideologiskt knuten till konservatismen medan den "kommunalfrihetliga linjen" ligger närmare liberalismens idébas (Gustafsson, 1987, s. 47). Även under 1900-talets andra halva går det att se ideologiska skillnader mellan olika inställningar till kommunens självständighet från staten (Strandberg, 1998, s. 366). Intressant nog är det socialdemokratin som stått för den tydligaste inriktningen för en statsbunden kommunal sektor medan övriga riksdagspartier tydligare stått för kommunal självständighet (Strandberg, 1998, s. 368f). Tydligast var detta under 60- och 70-talen då socialdemokratin formulerar målet om kommunerna som bärare av välfärdens rättvisa och likvärdiga service vilket fortfarande har ett starkt inflytande under 90-talets förståelse av kommunens självstyrelse (Strandberg, 1998, s. 370f). För att nå detta mål krävs en stark förvaltningsorganisation hos kommunen som kan genomdriva centralt fattade beslut vilket leder till en statsbunden kommunal organisation (Strandberg, 1998, s. 370f). Detta accentuerades av att det fram till 1992 var staten som bestämde hur kommunerna skulle organisera sin ledning då det ansågs underlätta för staten att genomföra välfärdspolitiken (Jonsson, 2011, s. 89). Den kommunala självstyrelsen är därför starkt knuten till utvecklingen av välfärdsstaten eftersom välfärden realiserats genom kommunerna (Strandberg, 1998, s. 1). Samtidigt finns det en motpol i de borgerliga blockets idé om kommunen som istället betonar kommunen som den lokala demokratin och politikens forum, vilket förvisso förändras under 90-talet (Strandberg, 1998, s. 371–373). Detta visar på den dualism som finns inbyggd i kommunsystemet i det att kommunerna har dubbla roller, dels som ett verktyg för ökad lokal demokrati och serviceanpassning men också ett verktyg för staten att implementera politik (Pierre, 1994, s. 18). Samtidigt har det i revideringen av regeringsformen 2010 preciserats att "En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den." (RF, kap. 14, 3 §) vilket innebär tydligare grundlagsstöd för den kommunala självstyrelsen och därmed stärkt skydd för den subnationella nivån (Feltenius, 2011, s. 202f). Detta är också ett exempel på hur nära sammankopplat de politiska idéerna och målen är med hur samhällsstyrningen ordnas. Vilken politik som ska genomdrivas är därför avgörande för vilken typ av organisation som statsapparaten ges (Pierre, 2014, s. 256f)

3.1.3 Process

Inget EU-land har blivit mer centraliserat sedan 1980-talet (Marks och Hooghe, 2004, s. 15). Som en följd av EU:s regionaliseringspolitik har även starkt centraliserade länder inom EU ökat sin regionala förvaltning (Bergmann-Winberg, 2010, s. 9f). Trots den starka tradition av statsbundna kommuner som finns i Sverige har nationalstatens hierarkier utmanats allt mer genom tillkomsten av en överstatlig beslutsnivå inom EU och genom en stärkt makt på subnationell nivå med både spontan och planerad decentralisering (Feltenius, 2010, s. 45). När governance ses som en normativ modell för hur samhällsstyrning bör ske finns en ideologisk dimension i kopplingen till "new public management" där den nyliberala idén är att staten reglerar och övervakar men producerar inte själv (Pierre, 2014, s. 243f). Denna idé tillsammans med ett behov att hantera kostnadsökningar i välfärdssektorn ledde till att decentralisering och mindre styrning förespråkades (Pierre, 2014, s. 244f). När en hierarkisk styrning och reglering inte är önskvärd används istället mjukare styrmedel såsom samtal, samverkan eller uppmuntran (Pierre, 2014, s. 242).

Under andra halvan av 1900-talet har det funnits en påtaglig systematik i vilken kommunerna tilldelades allt större uppgifter och ansvar i Sverige vilket succesivt skapade starkare kommuner (Pierre, 1994, s. 27). Samtidigt har det funnits en motvilja mot att öka kommunernas självbestämmande vilket inte minst visas i de statliga verkens motstånd mot förändringarna i regeringsformen 1974 (Pierre, 1994, s. 29). I samband med grundlagsrevideringen 2010 har det visats att SKL (Sveriges kommuner och landsting) gavs ett större inflytande (Feltenius, 2010, s. 56f). SKL har genom detta kunnat driva fler

frågor med bäring på kommunernas självbestämmande, proportionalitetsprincipen och samrådsrätt är de viktigaste exemplen (Feltenius, 2010, s. 56f). SKL:s agerande var en viktig anledning till de förändringar av grundlagen som blev resultatet (Feltenius, 2011, s. 202f). Det handlingsutrymme som SKL har fått visar enligt Feltenius (2010, s. 57) på utvecklingen som skett mot ett flernivåstyre.

3.1.4 Praktik

Varken en stark centraliserad eller decentraliserad förvaltning kan utpekas som den mest demokratiska och effektiva styrformen (Bergmann-Winberg, 2010, s. 27). Den starka lokala förvaltningen i Sverige bidrar till ett system med både uppifrån- och nerifrån-processer vilket kan uppfattas som både effektivt och demokratiskt (Bergmann-Winberg, 2010, s. 27f). Kommunen har i Sverige en stor handlingsfrihet i teorin men i praktiken är stora delar av beslutsfattandet omgärdat av centralstyrning (Larsson och Bäck, 2008, s. 212f, 216f). Inflytandet kan på så sätt sägas vara starkt från de partipolitiska idéer som är kopplade till genomförandet av välfärdsstaten vilket kräver en stark statsstyrd kommun. De demokratiska värden som är förknippade med kommunal självstyrelse har inte låtit stå i vägen för genomförande av rikspolitiska åtgärder (Pierre, 1994, s. 9). Så den tredje maktfaktor som kommunen tydligt uttrycks vara i konstitutionen är i mångt och mycket en papperstiger (Larsson och Bäck, 2008, s. 275). Detta understryker den diskrepans som finns mellan officiell retorik och praktik som finns i samhällsstyrningen, mellan regler och verklighet (Larsson och Bäck, 2008, s. 271). Att flernivåstyret utvecklas i Sverige har inte kommit från ändringar i grundlagen utan snarast från den praktik i vilken kommunerna verkar (Feltenius, 2010, s. 43f). Vilket återigen understryker det glapp som finns mellan retorik och verklighet. I praktiken har nätverksbaserad styrning fått ökat genomslag i offentlig verksamhet med starkare lokala styren och självständiga myndigheter (Gossas, 2006, s. 168f). Därför är demokratiaspekten viktig att beakta i praktiken. En flernivåstyrning riskerar annars att göra avkall på de demokratiska principerna för effektivitet och samförståndslösningar (Bache och Flinders, 2004, s. 8; Peters och Pierre, 2004). Med makt kommer privilegiet att definiera verkligheten, större makt ger större frihet att definiera verkligheten utan att faktiskt förstå den (Flyvbjerg, 1998, s. 37).

3.2 Havsplanering

Det exempel som ofta lyfts fram som en tidig förebild för havsplaneringen är planeringen för Stora barriärrevet i Australien (Ehler och Douvere, 2009, s. 7; Norse, 2010, s. 179; Schaefer och Barale, 2011, s. 238; Smith *m.fl.*, 2011, s. 296f; Smith, Ballinger och Stojanovic, 2012, s. 30; Flannery *m.fl.*, 2016, s. 125). Planen har satt standarden för vad som kan förväntas uppnås med havsplanering och Australien har blivit ett föregångsland inom planeringen för havet (Norse, 2010, s. 179; Kidd och Ellis, 2012, s. 53; Flannery *m.fl.*, 2016, s. 125). Planering av havet har funnits innan det australiensiska exemplet men i form av planering för enskilda sektorer såsom fiske eller sjöfart (Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 97f). En sektoriserad planering kan leda till konflikter med andra användningar. I Nederländerna planerades vindkraftsparker till havs nära sjöfartsleder och ankringsplatser utan att konsultera hamnarna eller sjöfartssektorn (Jay, 2012, s. 87f). Havsplanering ses som en ersättare till sektoriserad och fragmenterad planering med en mer strategisk och integrerad ansats till att lösa konflikter mellan olika användningar (Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 97f; Flannery *m.fl.*, 2016, s. 123). Samtidigt bygger den nya havsplaneringen på redan existerande administrations- och användningsmönster (Smith, Ballinger och Stojanovic, 2012, s. 30) samt är begränsad av redan existerande globala och regionala överenskommelser (Drankier, 2012, s. 21).

I normalfallet organiseras havsplaneringen nationellt och är således institutionellt förankrad i nationalstaten (van Tatenhove, 2017, s. 791). Teoretiskt sett är det möjligt att göra en fullständig gränsöverskridande balansering mellan olika intressen redan genom det som inom EU kallas SEA (strategic environmental assessment) men konsultationen begränsas vanligtvis till kommentarer från grannstaten (Drankier, 2012, s. 22). Det finns ett flertal exempel på samarbetsprojekt kring

havsområden som delas av flera nationer men dessa underordnas den fragmenterade nationella institutionella kontexten snarare än integreras i den formella planprocessen och lämnar därmed den mellanstatliga koordinationen till de nationella regeringarna (van Tatenhove, 2017, s. 791).

Även inom nationalstatens gränser finns exempel på det komplexa institutionella landskap som havsplaneringen är inbäddad i. I Tyskland har delstaterna ensamt ansvar för den fysiska planeringen (Drankier, 2012, s. 18). Här har lagstiftningen utvecklats genom att delstaternas fysiska planering sträckts ut i havet (Drankier, 2012, s. 16). Samtidigt började den federala staten att göra fysisk planering för den ekonomiska zonen vilket väckte kritik då detta inkräktade på delstaternas ansvarsområde (Drankier, 2012, s. 18).

3.2.1 Mål

Havsplaneringen i Australien kom till som ett sätt att skydda havsmiljöer från mänsklig påverkan (Douve, 2008, s. 762; Jay, Ellis och Kidd, 2012, s. 2). Miljöskydd är således djupt rotat i havsplaneringens historia. Efterhand har detta utvecklats till att se havsplanering som ett sätt att skapa en väg mot en hållbar användning av havet (Jay, Ellis och Kidd, 2012, s. 1f). Problembilden som målas upp är större konkurrens mellan användarna av havet tillsammans med ett ökande behov av skydd för naturmiljöer (Norse, 2010, s. 179; Jentoft och Knol, 2013, s. 1). Koordinationen och samordningen mellan de olika sektorerna ses som ett problem som ska kunna lösas med havsplanering (Norse, 2010; Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 98; Jentoft och Knol, 2013, s. 1). Lösningen innebär en rationell organisering av havsrummet genom en allokering av olika bitar av rummet till olika användningar utifrån en planering med ett översiktsperspektiv över rådande och potentiella konflikter (Douve, 2008, s. 766). Meningen är att detta ska integrera planeringen tvärs över sektorerna och från det lokala planet hela vägen till mellanstatlig nivå (Drankier, 2012, s. 8f; Flannery *m.fl.*, 2016, s. 123).

Definitioner

Havsplanering kan ses som ett verktyg för att förbättra beslutsfattandet kring havsområden där konkurrerade mänskliga aktiviteter finns samt att hantera effekterna på miljön (Drankier, 2012, s. 7). Genom detta omfattas tre av de viktigaste egenskaperna som tillskrivs havsplanering; verktyg för havsförvaltning, lösa konflikter mellan olika mänskliga aktiviteter och stärka skyddet för naturen. Det kan också definieras som ett sätt att hantera den marina miljön för hållbar utveckling (Flannery *m.fl.*, 2016, s. 121), här lyfts hållbar utveckling fram vilket implicerar ett angreppssätt som inkluderar övervägande inom ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter (jmf. Förenta nationerna, 1987). Havsplanering kan ses som ett ramverk för offentliga myndigheter och sakägare att samordna sin verksamhet mellan sektorer och över administrativa gränser för att optimera användningen av naturresurser (Schaefer och Barale, 2011, s. 237). Genom denna beskrivning lyfts den sektorsövergripande, samordnande och integrerande funktionen som förväntas av havsplanering. Samtidigt innefattar detta en förväntan om ett effektivt och fortsatt utnyttjade av naturresurserna. Att användningen ska fortsätta som innan kan däremot ses som ett naivt synsätt och att planeringsverktyget för med sig perspektiv som kommer att begränsa eller förändra användningen (Flannery *m.fl.*, 2016, s. 129).

Ytterligare perspektiv på vad havsplanering är fås genom den definition som UNESCO ger: "Marine spatial planning (MSP) is a public process of analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas to achieve ecological, economic, and social objectives that are usually specified through a political process." (Ehler och Douve, 2009, s. 18). Förutom den mänskliga aktiviteten och hållbarhet lyfts två områden som inte berörts tidigare. Det första är den offentliga politiska processen som antyder att planeringen inte enbart utgår från expertens kunskaper utan handlar om politiska avvägningar. Dessutom ska det enligt UNESCO:s definition ske genom en

öppen process. Det andra området är planeringens utbredning i tid och rum. Här markeras att planeringen visar var i rummet olika mänskliga aktiviteter ska utföras och dessutom när dessa kan ske.

	Drankier	Flannery	Schaefer	UNESCO
Verktyg för havsförvaltning	x	x	x	x
Effektivt nyttjade av naturresurser			x	
Lösa konflikter mellan mänskliga användningar	x		x	
Skydd av havsmiljö	x			
Verktyg för att genomföra hållbar utveckling		x		x
Sektorsövergripande och samordnande			x	
Publik politisk process				x
Allokera utrymme i tid och rum				x

Tabell 2. Tabellen ger en översikt över definitionerna som återfinns hos respektive författare.

Ett genomgående fokus är på effektiv förvaltning. Hur miljön ska kunna skyddas, hur olika naturresurser utnyttjas effektivt och hur olika sektorer ska kunna samsas är exempel på hur förvaltningsperspektivet visar sig. Hur processen ska gå till är inte lika framträdande i definitionerna, gränsöverskridande samverkan och samordning lyfts fram i en definition, de offentliga och politiska elementen lyfts i en definition. UNESCO:s definition är i sammanhanget särskilt intressant eftersom den utgår från ett rationellt antagande om att analys är ett viktigt led för att fördela mänsklig aktivitet i rum och tid, samtidigt som det markeras att målen är framtagna i en politisk process.

Naturvetenskaplig kompetens och professioner har dominerat havsplaneringsfältet vilket leder till den vetenskapsrationalistiska idén att havsområdet måste ordnas mer systematiskt (Jay, 2012, s. 82). Kritik har riktats mot detta synsätt med paralleller till fysisk planering på land med den modernistiska planeringens ideal. Detta vetenskapsrationalistiska synsätt på planering bygger på ofta outtalade antaganden och värderingar som får styra (Flannery *m.fl.*, 2016, s. 123).

3.2.2 Process

Ekosystemansatsen

Ekosystemansatsen utvecklades inom ämnet ekologi men har sedan 1980-talet i allt större utsträckning börjat användas som en förvaltningsprincip för havsmiljöer (Rodriguez, 2017, s. 185f). Ett grundläggande antagande är att de ekologiska systemen på en basal nivå formar förutsättningen för mänskligt liv och välmående (Norse, 2010, s. 180). En överexploatering av havets resurser till den gräns att biodiversiteten sjunker gör att ett resursöverflöd inte längre kan skapas långsiktigt vilket påverkar samhället då tillgång till resurser är en grundläggande faktor för mänskliga aktiviteter (Norse, 2010, s. 180f). Den mänskliga aktiviteten har visats påverka och förändra ekosystemen i allt högre grad på grund av minskande tillgång på resurser tillsammans med teknologisk utveckling som drivit på befolkningsökning och därmed ökande behov av resurser (Douve, 2008, s. 763). En rationell, systematisk och kunskapsbaserad förvaltning efterfrågas för att möta denna situation (Gilliland och Laffoley, 2008, s. 787). En ekosystembaserad förvaltning av de marina resurserna växer nu fram som ett nytt paradig som förespråkas av institutioner världen över (Katsanevakis *m.fl.*, 2011, s. 808). Ekosystemansatsen anses ta hänsyn till alla de interaktioner som finns inom ett ekosystem, inklusive människan, snarare än att behandla enskilda frågor, arter eller ekosystemtjänster (Katsanevakis *m.fl.*, 2011, s. 807). Utvärdering sker mot tolv principer som är beskrivna i Konventionen för biologisk mångfald (Gilliland och Laffoley, 2008, s. 788).

Ekosystemansatsens tolv principer, de så kallade Malawiprinciperna (Naturvårdsverket, 2007, s. 13).

1. Samhällets intressen bestämmer förvaltningens mål.

2. Förvaltningen bör vara decentraliserad till den lägsta tillämpbara nivån och engagera alla för att kunna balansera lokala och allmänna intressen.
3. De som genomför förvaltningen bör beakta effekterna (verkliga eller tänkbara) på närliggande eller andra ekosystem.
4. Det är grundläggande att förstå ekosystemets värde ur ett ekonomiskt perspektiv. Förvaltningen bör bland annat: a) reducera subventioner som leder till utarmning av biologisk mångfald, b) skapa incitament som främjar biologisk mångfald och hållbart nyttjande, c) i möjligaste mån integrera kostnader och vinster i ett givet ekosystem.
5. Bevarande av ekosystemens struktur och funktion för att upprätthålla ekosystemtjänster bör vara ett prioriterat mål, då fungerande ekosystem har förmåga att motstå förändringar.
6. Ekosystemen bör förvaltas inom ramen för dess funktioner, försiktighetsprincipen ska tillämpas.
7. Ekosystemansatsen bör tillämpas på lämplig skala i tid och rum.
8. Kunskap om att tidsfördröjningar påverkar ekosystemprocesser, innebär att långsiktiga mål för förvaltningen bör sättas.
9. Förvaltningen måste acceptera att förändring är oundvikligt.
10. Ekosystemansatsen bör integrera bevarande av biologisk mångfald och ett hållbart nyttjande av den samma.
11. Ekosystemansatsen bör beakta all typ av relevant information, även vetenskaplig och traditionell och lokal kunskap, innovationer och metoder.
12. Ekosystemansatsen bör involvera alla relevanta sektorer i samhället och vetenskapliga discipliner.

Jämförelse mellan havsplanering och landplanering

Havsplanering är fortfarande i ett tidigt skede både i tillämpning och i en akademisk kontext till skillnad från fysisk planering på land som har en förhållandevis lång historisk idéutveckling men med en särskilt stark utvecklingstrend efter andra världskriget (Smith *m.fl.*, 2011, s. 291). Både havsplanering och landplanering har visat anspråk på att förvalta knappa resurser och lösa konflikter kopplat till detta genom teknisk rationalitet (Kidd och Ellis, 2012, s. 52). För att hantera markanvändning har det under nittonhundratalet utvecklats integrerade nationella system för att styra markanvändningen med planer med hög detaljgrad på lokal nivå och minskande detaljeringsgrad för planer på regional eller nationell nivå (Smith *m.fl.*, 2011, s. 295f). Planeringen för markanvändningen har haft störst påverkan på urbana och periurbana områden genom detaljplaneringen, samtidigt har rurala områden på senare år i allt högre grad integrerats i planeringen genom planering främst genom ytintensiva infrastrukturåtgärder som motorvägar och hamnar (Smith *m.fl.*, 2011, s. 296). Genom påverkan från EU har regionerna fått större betydelse och genom kraven på större integrering mellan olika ekonomiska sektorer och miljöskydd finns ett tryck för ett en ökad integrering av planeringssystemet (Smith *m.fl.*, 2011, s. 292–297). Detta gör också att det finns ett ökat behov och intresse för att stärka även integreringen mellan planeringen av landområden och planeringen av havsområden främst för att hantera de användningsområden och effekter som berör både land och hav såsom kustsamhällen, hamnar, vindkraft och olika miljöskyddsaspekter (Smith *m.fl.*, 2011, s. 298).

De grundläggande koncepten och idébildningar som har format den fysiska planeringen på land influerar även havsplaneringen starkt (Kidd och Ellis, 2012, s. 61). Genom att studera den idémässiga utveckling som gjorts inom den landbaserade planering kan vissa slutsatser dras om vilka svårigheter eller förändringar som kan drabba havsplaneringen i framtiden (Kidd och Ellis, 2012, s. 49). Den fysiska planeringens utveckling kan beskrivas utifrån fyra paradigmatiska perioder där början av 1900-talet karaktäriserades av en planering som en designprocess, mitten av 1900-talet dominerades av naturvetenskapliga angreppssätt, slutet av 1900-talet markerade en övergång till kommunikativa

processer för att under början av 2000-talet övergå till en mer integrerade och holistisk planering (Kidd och Ellis, 2012, s. 54f).

Planeringens tidiga designparadigm utgår från en kreativ process där skapandet av en plan är att beskriva som en konst (Kidd och Ellis, 2012, s. 55). Det efterföljande paradigmet utgår från en rationell vetenskaplig process där datainsamling och analys är viktiga beståndsdelar för att hantera planeringsproblem eller genom systemteori förstå och kontrollera det komplexa samhällsbygget (Kidd och Ellis, 2012, s. 55). Staden sågs i detta perspektiv som en komplex helhet skapad av interaktionen av de ingående delarna vilket skulle kunna kontrolleras genom att reglera kommunikationen mellan de ingående delarna (Allmendinger, 2009, s. 51f). Problemet har visat sig uppstå när rationaliteten ska omsättas i verkligheten då processen fragmenteras och bryts ner till en politiserad process som rationaliserar fattade beslut med allmänintresse och därmed omvandlar makt genom kunskap till makt att definiera verkligheten (Flyvbjerg, 1998, s. 37, 225–230). Som en reaktion på expertplaneringen uppkom den kommunikativa planeringen som istället söker bygga konsensus kring planeringen (Kidd och Ellis, 2012, s. 55f). Den kommunikativa planeringen motsäger sig den instrumentella rationalitetens anspråk på objektivitet och utgår istället från en kommunikativ rationalitet, uttalat normativ, som ska säkerställa en jämn fördelning av subjektivitet där alla deltar i samtalet på ett jämlikt sätt (Allmendinger, 2009, s. 197–204, 220). Processen med kommunikation och deltagande är viktigt men den kommunikativa processen har också anklagats för att vara idealistisk och naiv i sitt förhållande till makt (Kidd och Ellis, 2012, s. 56). Samtidigt har det visats att tilltron till rationell styrning alltjämt har varit stark i Sverige (Strömberg, 2007, s. 247f). Kidd och Ellis (2012, s. 56f) menar att det sista paradigmet består av en fysisk planering som integrerar de idéer som varit inflytelserika tidigare och innefattar både de kvantitativa och de kvalitativa aspekterna (Kidd och Ellis, 2012, s. 56). Samtidigt ingår detta i en större rörelse i europeisk samhällsstyrning med större inflytande från EU, en förändring av de skalor varpå styrningen appliceras och en ökad koordinering och integrering mellan olika sektorer vilket visas även i planeringen (Kidd och Ellis, 2012, s. 56–58).

Fysisk planering innebär en fördelning av resurser, eller en omfördelning av resurser vilket är ett grundantagande i den kommunikativa planeringen (Allmendinger, 2009, s. 220f). Vilka fördelningseffekter som uppkommer genom havsplaneringen är idag i stora stycken okänt, hur politiken kring havsplanering formas på olika nivåer i samhället och vilka effekter det får är oklart (Kidd och Ellis, 2012, s. 62). Genom paralleller till utvecklingen inom den landbaserade planeringen kan slutsatsen dras att de sociala effekterna riskerar att underskattas och de socio-ekonomiska effekter kan komma att osynliggöras som ett resultat av planeringen (Flannery *m.fl.*, 2016, s. 123). Vidare är det av intresse hur havsplaneringen fungerar i deltagandeprocesser. Inom landbaserad planering är kommunikativ planering och medborgardeltagande en stor och väl beforskad fråga. Hur sakägare engageras och deltar i beslutsprocesserna kan kräva mer interdisciplinär forskning för att belysa inom havsplaneringen (Kidd och Ellis, 2012, s. 62f). Att ställa värderationella frågor är nödvändigt för att kunna få svar om hur de institutionella arrangemangen för policy- och beslutsprocesser fungerar för att se vem som gynnas av planeringen, vart planeringen för samhället och om det är ett önskvärt resultat (Kidd och Ellis, 2012, s. 50). Hur besluten fattas och vilka konsekvenser beslutsprocessen får kan skilja mellan vad som syns på ytan och vad som faktiskt tillåts påverka, det som är konstruerat som en demokratisk process kan i själva verket generera resultat som huvudsakligen gynnar vissa grupper, på samma sätt som det som framställs som en rationell process i själva verket kan vara en process som enbart rationaliserar redan fattade beslut (Flyvbjerg, 1998, s. 223–236). Ett allt för stort fokus på planeringens rationella verktyg såsom kartor och gränsdragningar riskerar att avpolitiserar frågor och övervägande som i grunden är politiska ställningstaganden (Knol, 2011, s. 992).

Vid en jämförelse mellan land- och havsplanering finns ett antal viktiga kontextuella skillnader att uppmärksamma. För det första är systemet för markägande ett annat till havs än till lands, mycket av

havet är allmänt vatten vilket innebär att ingen enskild bor eller äger området (Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 99). I Sverige utgör allmänt vattenområde svensk sjöterritorium men ingår inte i fastighetsdelningen och ägs därför inte av någon men staten kan anses vara ägare av dessa havsområden (Havsgränsutredningen, 2015, s. 393). Detta påverkar i stor grad hur havet som koncept skapas, hur makten fördelas och hur politik kan bedrivas (Kidd och Ellis, 2012, s. 51). Ett konkret exempel är hur exploatering kan göras på land med sitt fragmenterade lapptäcke av fastighetsgränser och enskilda fastighetsägare jämfört med exploatering till havs där staten är ensam de facto-ägare men måste förhålla sig till angränsande länder och internationella överenskommelser (Kidd och Ellis, 2012, s. 51). Förhållandet gör att kollaborativ planering blir svårare när det inte finns någon självklar intressegrupp för lokalsamhället i vilkas frånvaro andra intressenter och lobbygrupper istället kan få större inflytande (Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 99). Utvärdering av havsplaneringsprocesser har också visat att de tenderar att vara top-downstyrda processer med huvudsakligen konsultativ involvering av sakägare eller en frånskiljning mellan process och beslut vid mer deltagande planering (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 261). Till detta kan läggas att den djupa kulturella, historiska och emotionella koppling som ofta finns till platser på land oftast saknas utanför vissa specifika grupper såsom fiskare även om "havet" kan ha en framträdande och emotionell roll i kustsamhällen (Kidd och Ellis, 2012, s. 51). Sist men inte minst skiljer sig den fysiska karaktären på havet från land. Havet är betydligt mindre statiskt än land och förändras kontinuerligt (Duck, 2012, s. 69). Den marina miljön karaktäriseras av variationer över tid i olika skalor till exempel skillnader mellan olika säsonger eller dagar (Kidd och Ellis, 2012, s. 51). Havet består dessutom av fler lager att ta hänsyn till än vad som finns på land. Havet består av en luftmassa ovanför vattenytan, under denna en vattenmassa ner till havsbotten och under den berggrund (Duck, 2012, s. 69). De olika lagren kan innehålla olika användningsområden var för sig men också vid olika tidpunkter vilket är mer framträdande på havet då användningarna tenderar att vara mer rörliga än användningarna på land (Duck, 2012, s. 69). Havet är därför mer varierande än land både utifrån en naturgeografisk och en kulturgeografisk aspekt.

Ett annat sätt att hantera havets dynamik utgår från ett relationellt synsätt på rummet. Grunden till en sociologisk tolkning av rummet kommer från Henri Lefebvres (1991) "the production of space" ursprungligen från 1974. En av de viktigaste förespråkarna för ett relationellt synsätt inom fysisk planering är Patsy Healey (2007, s. 11) som pekar på att planeringen formas och får verkan genom en komplex dynamisk väv av relationer som utgör den socio-spatiala verkligheten.

Så fungerar även den marina världen för till exempel en sjöfarare. Jay (2012) utgår från ett planeringsfall i Nederländerna där konflikten mellan sjöfart och vindkraft får utgöra exempel där företrädare för sjöfarten ger uttryck för relationella förhållanden. I sin argumentation lyfter sjöfartsorganisationen hur olika fartyg förhåller sig till varandra på havet, hur de undviker att kollidera genom observation eller kommunikation, hur detta förhållande påverkas av väderförhållanden såsom dimma eller hög sjö och hur fasta objekt kan förändra de mönster som uppträder i fartygsledningarna för att upprätthålla säkerhetsmarginaler i trafiken (Jay, 2012, s. 87–93). Alla dessa relationella förhållanden översätts och uttrycks i euklidiska termer med kartor, säkerhetsavstånd vilket speglas i de lösningar som presenteras för att lösa konflikten i planen (Jay, 2012, s. 92–93). Havsplaneringen ser enligt Jay (2012, s. 85f) ut att vara fast i en positivistisk föreställning vilket till exempel ges uttryck i ekosystemansatsen som trots försök att hantera relationella förhållanden mellan människor och djur utgår från ett fysiskt bestämt och empiriskt uppfattat rum, samtidigt finns i detta synsätt även fröet till ett synsätt baserat på relationell geografi.

Kannen (2014, s. 2148) ser att havsplaneringen innehåller både euklidiska och relationella element. Den traditionella zoneringskartan kan enligt detta synsätt endast utgöra en del av lösningen på motstridiga användningar (Kannen, 2014, s. 2148). Samtidigt är det viktigt att havsplaneringen bättre förstår de olika perspektiv och förståelser som finns av havet samt de olika attityder, värderingar och

deras förhållande till varandra men också vilken roll som olika aktörer spelar i beslutsprocessen (Kannen, 2014, s. 2148). Kannen (2014, s. 2148) menar därför att havsplaneringen måste dra mer nytta samhällsvetenskaperna men utan att helt uppslukas av en kommunikativ process.

3.2.3 Praktik

Vid en utvärdering av resultat från tolv fallstudier av europeisk havsplanering kunde fyra slutsatser dras om havsplaner som motsäger utgångspunkterna och målen för arbetet (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 256). För det första, havsplanerna tenderar att vara riggade för att uppnå sektorsspecifika mål vilket gör att de inte löser de konflikter kring havsanvändningen som det är tänkt (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 259f). Målet för havsplaneringen är att hantera och minimera konflikter för att hitta gemensamma prioriteringar (Ehler och Douvere, 2009, s. 72). Detta hindras genom att det dominerande sektorsintresset, ofta ett nationellt prioriterat intresse såsom förnybar energi, underminerar de konkurrerande intressena vilket leder till att planeringen istället blir en "strategisk sektorsplanering" (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 259f). En intressant jämförelse i sammanhanget är att kritik som framförts mot kollaborativa metoder att dessa planeringsprocesser tenderar att marginalisera "besvärliga" sakägare, förstärka ojämlikheter med dominans av redan starka aktörer, inte alltid lyckas hantera miljöproblem och tenderar att låta lokala frågor överskugga nationella mål (Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 98) vilket havsplaneringen enligt fallstudierna både visar prov på och motsäger.

För det andra, havsplaneringsprocessen tenderar att vara komplex, fragmenterad och utvecklas oplanerat istället för att följa ett cykliskt mönster med en holistisk planerad ansats (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 260). Havsplanering ska kunna koordinationen och samordningen de olika sektorerna (Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 98; Jentoft och Knol, 2013, s. 1) i en cyklisk och ordnad process (Gilliland och Laffoley, 2008, s. 791f). Detta blir problematiskt när processen inte följer en på förhand ordnad logik. När moment för deltagande som ordnats inte får någon inverkan på beslutsfattande skapas frustration och besvikelse (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 260).

För det tredje är beslutsfattandet ofta styrt uppifrån, studien visar att ingen av processerna omfattar ett kollaborativt beslutsfattande (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 261). Kollaborativa element ses också som viktiga i havsplaneringsprocessen för att lyfta de olika aktörernas perspektiv (Flannery *m.fl.*, 2016, s. 138f; Jay, Klenke och Janßen, 2016, s. 136). I de fall där det fanns ansats till kollaborativ metodik har processen designats att skilja på de deltagande delarna från det slutliga beslutsfattandet (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 261).

För det fjärde, att "blå tillväxt" prioriteras i planeringen vilket gör det svårt att nå målen för "god miljömässig status" (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 261f). Det pågår i EU något som skulle kunna kallas en "blå guldrusch", understödd av medlemsstaterna i spåren av den globala finanskrisen 2007-2008 (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 263). Spänningen mellan ekonomisk utveckling och miljöskydd finns i alla de undersökta fallen och har blivit tydligare efter införandet av "Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering" som har som mål att öka integreringen och säkerställa att både "blå tillväxt" och "god miljömässig status" ska kunna nås vilket i praktiken kan ses som problematiskt (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 261–263).

4. Forskningsdesign och metoder

4.1 Metodologiska utgångspunkter

Metoder är de redskap som forskaren använder i sitt hantverk (Bjereld, Demker och Hinnfors, 2009, s. 107). Metoden utgör inte en för sig själv stående enhet som kan appliceras på det empiriska materialet. Överväganden måste göras för att kunna välja en lämplig metod för uppgiften. Metodologiska överväganden skapar en brygga mellan vetenskapsteori och praktisk metodik (Bjereld, Demker och Hinnfors, 2009, s. 108f). Det förklarar kopplingen mellan generella och konkreta frågeställningar samt därigenom tydliggöra de antaganden och den process som undersökningen bygger på. En viktig del för framställningens transparens och intersubjektiva prövbarhet.

En utgångspunkt i undersökningen är de kunskapssyner som presenterats i teoriavsnittet. Tanken om att det finns olika syner på kunskap visar på en utgångspunkt som erkänner att kunskap inte är objektivt observerbar. Världen kan sägas konstrueras språkligt och mentalt i samspelet mellan människor snarare än av ting som är objektivt observerbara (Ingemann, 2016, s. 107). Det som vi uppfattar som verkligheten är skapad genom våra tankar och handlingar (Berger och Luckmann, 1979, s. 31). Därför krävs metoder som fångar de språkliga och mentala konstruktionerna. Undersökningen utgår därför från en kvalitativ ansats för att göra tolkningar av textmaterial och intervjuer (Johannessen och Tufte, 2003, s. 70). Att forskaren påverkar studieobjektet kan inte frånkommas i en kvalitativ undersökning men graden av påverkan beror på upplägget av undersökningen (Nylén, 2005, s. 63f). Forskaren är en medaktör i samspelet som sker i forskningssituationen (Repstad, 2007, s. 70). En påverkan är därför oundviklig i en djuplodande, kvalitativ undersökning och är nödvändig för att undersökningen inte ska bli trivial.

4.1.1 Avgränsning

Undersökningen har avgränsats till att behandla material som ger uttryck för människors uppfattningar. Studiens fokus ligger på Sverige varför direktiv och rapporter på EU-nivå har valts bort. I studiens första del behandlas remisserna till de två utredningar som ligger till grund för havsplaneringslagstiftningen i Sverige. Den första remissomgången tillhör Havsplaneringsutredningens betänkande *Planering på djupet – fysisk planering av havet* (SOU 2010:91) med remisstid över årsskiftet 2010/2011. Den andra remissomgången som studien behandlar tillhör *Promemoria - Hushållning med havsområden* med remisstid under andra halvan av 2013. Endast remissvaren har behandlats i studien eftersom dessa kan förväntas visa vad som uppfattats som problemområden och utmaningar i införandet av havsplaneringen utifrån debatten i den offentliga lagstiftningsprocessen.

Undersökningens andra del har avgränsats till att behandla implementeringen av havsplanering i praktiken. För att få ett djup i undersökningen har ett enskilt län valts ut för en fallstudie. Planeringsaktivas uppfattningar och förståelse är det som förväntas ge en förståelse för havsplaneringspraktikens utvecklingsbana varför det empiriska materialet har avgränsats till att innefatta intervjuer, kompletterade med observationer och dokument.

4.2 Forskningsdesign

Undersökningens forskningsdesign görs som en kombinationsstudie. Första delen utgörs av tvärsnittsstudie över remissinstansernas svar på de två utredningar som ligger till grund för havsplaneringen i Sverige. Den andra delen består av en fallstudie över havsplaneringen av Blekinge.

En kombinationsstudie är en studie där flera olika metoder används inom ramen för samma studie vanligtvis både kvalitativa och kvantitativa, således metoder hämtade från olika paradig, men kan även beskriva en kombination av enbart kvalitativa eller kvantitativa metoder (Denscombe, 2009, s. 157f; Bryman, 2011, vers 649). I föreliggande undersökning kombineras två kvalitativa undersökningar. Fördelen med att kombinera olika metoder i en och samma studie är att objektet belyses ur flera

synvinklar och därför ger flera perspektiv på undersökningen (Denscombe, 2009, s. 163f). På så sätt kan beskrivningen av det undersökta bli mer fullständig. En negativ aspekt vid användande av flera metoder är att tiden och kostnaden kan bli högre samt att forskaren måste behärska olika arbetsätt som svarar mot de olika metoderna (Denscombe, 2009, s. 164f). Tiden för ett examensarbete är i någon mening begränsad och därför kan det utgöra ett hinder för att tillfullo utnyttja styrkorna i att kombinera olika metoder. Ytterligare ett problem som kan uppstå vid användande av olika metoder är att resultaten från de enskilda studierna kan motsäga varandra (Denscombe, 2009, s. 165). När resultaten pekar åt olika håll blir det därför svårt att dra tydliga slutsatser vilket riskerar att skada nyttan med studien. Samtidigt är även ett resultat som inte önskas ett resultat och måste därför behandlas som sådant.

I denna undersökning kan de två delarna av undersökningen motiveras var och en för sig men utgör en än starkare enhet tillsammans. Den första delen är upplagd som en kvalitativ tvärsnittsstudie för att skapa en överblick av olika förståelser av havsplaneinstrumentet utifrån de olika aktörernas utgångspunkter. Detta skapar också en bas för att förstå de problem som uppstår i implementeringsfasen som undersöks i undersökningens andra del. Genom att kombinera olika angreppssätt på det empiriska materialet kan problemet med skenande tidsåtgång som kan uppstå i en kombinationsstudie undvikas. En bredare översiktlig genomgång i det första steget ger tid till en djupdykning i steg två vilket annars varit omöjlig. En andra del utan den första delen hade inte gett samma helhetssyn på problematiken, gett samma möjligheter att jämföra olika skeden med varandra eller spåra förändringar över tid. Även om de två delarna i undersökningen behandlar hur havsplaneringen konstrueras så finns det skillnader, både på skal- och tidsnivå. Skalan på den första delen har betoning på nationell och principiell nivå med en kronologi som ligger tidigare. I den andra delen läggs fokus på en lokal och praktisk nivå med en tidsmässigt senare placering. Genom denna förskjutning finns också en möjlighet att jämföra de två delarna av undersökningen med varandra samtidigt som de kan förväntas säga olika saker.

4.2.1 Tvärsnittsstudie

Undersökningens första del utgörs av en kvalitativ tvärsnittsstudie som belyser havsplaneringens remissbehandling i offentliga utredningar inför skapandet av laginstrumentet. Här belyses således det offentliga Sveriges förväntningar av och invändningar mot den då kommande lagstiftningen på ett översiktligt plan.

En tvärsnittsstudie innebär att material från mer än ett fall (Bryman, 2011, vers 63f). Materialet hämtas från ett stort antal remissvar från remissbehandlingen av två utredningsdokument. Materialet är omfattande med svar från över hundra remissinstanser. Genom att använda en tvärsnittsstudie kan mönster upptäckas i ett större material (Bryman, 2011, s. 63f). De mönster som kan upptäckas är remissinstansernas åsikter och problembilder inför havsplaneringens införande. Detta kan vara av värde som en ingång till den efterföljande fallstudien. En tvärsnittsstudie begränsas normalt till en specifik tidsperiod (Bryman, 2011, s. 64). I denna undersökning är tvärsnittsstudien begränsad till de två utredningarna som tidigare nämnts vilket omfattar tidsperioden 2010 och 2013. Detta är en begränsad del av havsplaneringens utveckling med händelser på både nationell- och EU-nivå både före och efter perioden.

4.2.2 Fallstudie

För att skapa ett djup i en undersökning passar en fallstudie väl varför detta valts som forskningsdesign för studiens andra del. Fallstudien fokuserar på en enda undersökningsenhet för att genom koncentrerade studier av det enskilda skapa en djupare förståelse för det generella (Denscombe, 2009, s. 59f). Fallstudier kan svara på frågan om "hur" och "varför" snarare än "hur mycket" eller "vad" (Yin, 2007, s. 22f). Sociala processer tenderar att vara komplexa och sammanlänkade på ett sätt som gör att

fallstudiens djuplodande angreppssätt kan vara till nytta för att reda ut hur komplexiteten ser ut (Denscombe, 2009, s. 60).

En av fallstudiens fördelar är att det genom undersökningens smala fokus kan skapas möjlighet att belysa fenomenet utifrån en rad olika källor med hjälp av olika metoder som tillsammans kan skapa en mer mångfacetterad eller sammanhängande "helhetsbild" av det som studeras istället för att koncentrera sig på enskilda faktorer (Denscombe, 2009, s. 60f). Att använda olika typer av data och att behandla dessa med olika för var och en lämpliga metoder kan därför ses som något eftersträvansvärt för en fallstudie.

En huvudsaklig kritik mot fallstudier är generaliseringsproblemet, om det går att dra generella slutsatser från ett specifikt fall (Denscombe, 2009, s. 68). Det är rimligt att ställa sig frågan om vad som är unikt för fallet och vad som kan sägas representera ett mer generellt förhållande. Samtidigt kan det i någon mån anses vara ett allmänt missförstånd av fallstudier inte minst i förhållande till värdet av att falsifiera rådande föreställningar med hjälp av fallet och exempelfallet som ett verktyg för att utveckla den vetenskapliga förståelsen (Flyvbjerg, 2006, s. 224–228).

Det fall som valts i undersökningen är den interkommunala havsplanen i Blekinge. Om det finns många bra fall att välja är det lämpligt att göra en urvalsprocess för att välja ut fallet (Yin, 2007, s. 104). I någon mån ska alla kommuner i landet genomföra planering av havet men det är få kommuner som uttalat har gjort en havsplanering. Blekinge har valts av följande skäl. Planeringen är uttalat inriktad som en planering av havet. Planeringen ligger tidsmässigt i fas med den statliga havsplaneringen och kan på så sätt interagera med denna. Bohuskommunernas "blå öp" skulle kunna vara jämförbart alternativ men har kommit längre i processen. I Blekinge är den tidsmässiga överensstämmelsen med den statliga havsplaneringen därför bättre.

4.3 Metoder

4.3.1 Dokumentstudier

De dokument som avses här är sådant material som producerats i annat syfte än för forskningen. Huvudsakligen består detta av text i olika former men även bilder och kartor kan ingå. När forskningen ska använda sig av dokument som källor måste dessa värderas utifrån vem som är avsändare/mottagare, vilket syftet är med dokumentet samt vilken roll det ska spela i forskningen. I denna studie används offentliga dokument inhämtade från myndigheter. Dokumenten är antingen publikationer med avsändare från myndigheten eller en organisations remissvar på en sådan publikation. Därför kan dokumenten förväntas vara skrivna på tillräckligt begripligt sätt för att hanteras i undersökningen även om avvikelser från detta grundantagande kan förväntas förekomma. Dokumenten är antingen inhämtade från myndighetens officiella webbplats eller diarieförda offentliga handlingar som begärts ut från myndigheten.

Fyra kriterier kan användas för att utvärdera källans validitet och bedöma dokumentets användbarhet: autencitet, trovärdighet, representativitet och meningsfullhet (Denscombe, 2009, s. 301f; Bryman, 2011, s. 489). Offentliga publikationer kan se ut att vid en första anblick ha hög trovärdighet men detta måste granskas i varje fall (Denscombe, 2009, s. 295f). Även frågan om representativitet kan ställas om offentliga dokument då det enskilda dokumentet kan visa sig vara unikt i förhållande till frågan vilket undersökningen får ta hänsyn till, samtidigt blir frågan om statistisk representativitet betydligt mindre viktig i en kvalitativt orienterad undersökning (Bryman, 2011, s. 495). Genom studiens utgångspunkt ligger i att kvalitativt analysera den sociala konstruktionen av havsplaneringen som företeelse blir bedömningen av dokumenten inte en fråga som är svart eller vit i samma utsträckning som i en kvantitativ undersökning. Avvikelse eller åsikter som inte ser ut att stämma med ett större mönster är

lika fullt en viktig pusselbit i förståelsen för konstruktionen som skapas i interaktionen mellan alla olika förståelser.

Eftersom dokumenten hämtats direkt från källan och att källan består av en granskad offentlig myndighet i ett demokratiskt och förhållandevis korruptionsfritt land kan dokumenten anses hålla en hög grad av autenticitet i grunden. Dokumenten som inhämtats är att förstå som avsändarens officiella ståndpunkt. Remissvaren utgör ett officiellt svar från remissinstansen angående det som skrivits i utredningen. Frågan om representativitet och trovärdighet kan här förefalla som aningen besvärlig eftersom myndigheters officiella ståndpunkter kan variera och även enskilda tjänstemäns åsikter kan tänkas lysa igenom starkt i enskilda ärenden. Med utgångspunkt att dokumentet har godkänts inom organisationen som en officiell ståndpunkt i den aktuella tiden och ärendet kan dokumenten anses utgöra en ögonblicksbild av organisationens synpunkter. Ett enskilt dokument kan inte ses som en representativ ståndpunkt över tid för en enskild organisation och kan innehålla material som i ett längre perspektiv kan uppfattas icke trovärdigt. Med tanke på att undersökningen inte avser att knyta en specifik organisation till en specifik ståndpunkt vid en specifik tid utan istället söker bredare drag av de ståndpunkter som innefattas av hela dokumentmaterialet kan enskilda dokument avvikelse ses som mindre betydelsefulla. Samtidigt kan även en avvikelse visa på en intressant ståndpunkt som har förekommit i den generella diskussionen som dokumentationen omfattar som om den inte ses som en beskrivning av ett generellt förhållande hos den enskilda organisationen trots allt kan anses vara värd att följa i det empiriska materialet. Generellt kan därför undersökningens dokumentmaterial anses vara autentiskt, trovärdigt, representativt och meningsfullt. Avvikelse från denna generella bedömning beskrivs i förekommande fall under empirin. Upphovsmännens åsikter, syften eller bakomliggande drivkrafter med texterna är ett av undersökningens mål att avtäcka.

Ytterligare en aspekt som är viktig att vara medveten om och förhålla sig till är dokumentens intertextualitet. Ett dokument produceras inte i ett vakuum utan befinner sig i en kontext med ett syfte, avsikt och ett förhållande till andra dokument genom vilket kan sätta ramarna för vad som kan uttryckas i dokumentet och exempelvis tysta ner oenigheter (Bryman, 2011, s. 501f). Dokumenten kan därför inte beskrivas som en spegling av verkligheten utan är snarare en specifik egen verklighet (Bryman, 2011, s. 501). Denna "verklighet" har sina egna specifika ramar och spelregler. Undersökningens dokumentmassa ses inte heller som en möjlighet att se in i en objektivt identifierbar verklighet utan istället ses som en möjlighet att följa en officiell diskussion förd och begränsad genom en specifik men socialt konstruerade spelplan.

4.3.2 Semistrukturerade intervjuer

Intervjun som datainsamling är mycket vanlig inom forskningen. Trots likheterna med ett vanligt samtal är det både bakomliggande antagande och kunskaper om situationen som skiljer de båda typerna av språkligt utbyte åt (Denscombe, 2009, s. 231). Samtalets flexibla struktur gör den emellertid attraktiv som verktyg (Bryman, 2011, s. 412).

Intervjuerna i studien har antingen genomförts ansikte mot ansikte eller via elektronisk ljudkommunikation. Att intervjua på distans via telefon har fördelen att spara in tid på resor och är därför en effektiv metod att samla in material på (Bryman, 2011, s. 432f). Samtidigt tenderar telefonintervjuer att bli kortare då det är lättare att tappa koncentrationen varför intervjun oftast sker i ett raskt tempo (Gillham, 2008, s. 147f). Nackdelen med telefonintervju är främst att den intervjuade inte ser intervjuaren och vice versa varför de visuella signaler som är viktiga i mänsklig kommunikation inte förmedlas (Gillham, 2008, s. 143f). Fördelen med intervjun som görs ansikte mot ansikte är att även lagret med icke-verbal kommunikation kan fångas och kan tas i beaktande, även om inte stor vikt läggs vid det icke-verbala (Troost, 2010, s. 94f).

Tre förutsättningar kan sägas gälla vid en intervju i en forskningssituation. För det första, samtycke, den intervjuade är medveten om att samtalet kommer att användas som forskningsmaterial, vilket är viktigt ur en forskningsetisk aspekt (Denscombe, 2009, s. 231). Detta har klargjorts för informanten inför intervjun samt att intervjun har spelats in. För det andra, protokollfört, samtalet dokumenteras med utgångspunkten att det som sägs tillskrivs den intervjuade även om anonymisering kan krävas (Denscombe, 2009, s. 231). Intervjun har därför spelats in för att dokumentera vad som sägs. För att låta ämnet stå i fokus och behandla personlig information på ett etiskt försvarbart sätt har informanterna avpersonifierats i studien. För det tredje, forskaren bestämmer dagordningen, även om olika varianter av intervjuer är styrda i olika grad (Denscombe, 2009, s. 232). Intervjuerna är därför styrda av de tema som är relevanta utifrån studiens frågeställningar

Semistrukturerade intervjuer är en hybridform mellan strukturerade formulärintervjuer och en helt fri ostrukturerad samtalsintervju (May, 2001, s. 105). Denna intervjuform håller en grundläggande struktur som utgår från ett antal frågor eller ämnen som den intervjuade tillåts utveckla sina resonemang kring (May, 2001, s. 105f). Samtidigt är det viktigt att intervjuaren är följsam och lyhörd för de riktningar som intervjun kan röra sig i för att fånga upp vad den intervjuade upplever som viktigt, dennes ståndpunkter och åsikter (Bryman, 2011, s. 413f). Detta gör också intervjusituationen viktigare med ett större risk från intervjuarens sida att påverka eller färga intervjun vilket på gott och ont kan visa sig i materialet (May, 2001, s. 151). Därför bör intervjuaren naturligtvis undvika att ställa ledande frågor för att mildra forskareffekten (Repstad, 2007, s. 70f). Utifrån en positiv aspekt blir det således lättare att fånga och följa upp vad den intervjuade faktiskt tycker är viktigt och anser. Samtidigt kan dålig följsamhet eller i värsta fall forskarens attityd eller fördomar påverka och synas i intervjun och därmed studiens empiriska material. En påverkan från forskarens sida bör antas även om förutfattade meningar och åsikter bör undvikas så långt som möjligt. Att kunna genomföra en intervju helt utan påverkan är naivt att tro utifrån undersökningens premisser.

En intervjuguide har använts under genomförandet av intervjuerna för att guida intervjun att omfatta de relevanta teman som undersökningen behandlar. Frågorna utgår från undersökningens frågeställningar men är öppna i sin utformning för att undvika att bli för specifika och riskera att bli ledande (Bryman, 2011, s. 419). Intervjuguiden ska ta upp stora ämnesområden snarare än bestå av en lista med frågor (Trost, 2010, s. 71). Därför är stommen i guiden ett antal relevanta frågor för att belysa temat ur olika vinklar. Intervjuguiden bör hellre vara för kort än för lång eftersom materialet annars riskerar att svälla ut för mycket och bli svårt att behandla (Trost, 2010, s. 71). Genom att vara uppmärksam och följa upp det som informanten tar upp genom följdfrågor anpassade till situationen kan en rikare beskrivning erhållas i intervjun.

Intervjuerna spelas in på en ljudinspelningsutrustning. En fördel med detta är att det går att gå tillbaka och lyssna på tonfall och ordval upprepade gånger efter själva intervjutillfället (Trost, 2010, s. 74f). Under behandlingen av materialet har detta varit till stor hjälp då analysen utgår från det inspelade materialet. Som kvalitativ forskare är huvudsakligen vad som sägs av intresse men även hur det sägs spelar roll eftersom det tillsammans ger en mer fullständig redogörelse att använda i analysen (Bryman, 2011, s. 428f). Intervjuerna har transkriberats i enskilda delar för att kunna återges korrekt i studien.

För att välja ut intervjupersonerna har ett målinriktat urval gjorts där valet utgår från vilka personer som är relevanta i förhållande till forskningsfrågorna (Bryman, 2011, s. 434). Urvalet är också strategiskt eftersom det täcker in de olika nivåer som behövs för att täcka de kategorier som undersökningen omfattar (Trost, 2010, s. 137–139). Intervjuerna omfattar således tjänstepersoner från både statlig och kommunal nivå.

4.3.3 Observation

Observation är en lämplig metod att kombinera med intervju eftersom det ger en möjlighet att jämföra vad som sägs med vad som kan observeras (Fangen, 2005, s. 189). Observation kan ge en synvinkel som utgår från de som är deltagare i situationen som observeras och kan omfatta komplexa samspel (Denscombe, 2009, s. 292f). Vad som registreras är i någon mån specifikt från person till person eftersom minne och perception selekterar det som kan observeras (Denscombe, 2009, s. 272f). Forskarens förståelse, tidigare erfarenheter och nuvarande tillstånd påverkar vad som registreras och vilken vikt detta erkänns (Denscombe, 2009, s. 273). Den subjektiva uppfattning som detta kan ge är samtidigt en av observationens styrkor genom att forskaren kan uppfatta situationen "inifrån". Observationerna behandlas genom att noggranna anteckningar, så kallade fältanteckningar, förs för de situationer som observerats. Att skriva fältanteckningar i situationen kan ibland vara olämpligt men något bör antecknas så snart som möjligt (Fangen, 2005, s. 95f). Anteckningarna fördes under tiden och skrevs rent i en mer utförlig sammanställning efter observationstillfället. I de renskrivna anteckningarna är det bra att få med så detaljerade beskrivningar som möjligt för att få tillräckligt material att tolka eftersom minnet inte alltid kan ses som pålitligt (Bryman, 2011, s. 397, 399). Anteckningarna kan inte väntas skapa en heltäckande bild eftersom flera saker kan pågå samtidigt och vad som registreras av forskaren beror som tidigare presenterats på en rad personliga och externa faktorer.

Som en liten del i fallstudien utfördes observationer i samband med tre samrådsmöten. Detta dels som ett led i att bredda materialet kring de diskussioner som förs i planeringskretsar och att få en inblick i de forum som mer officiellt för dialogen kring havsplaneringsprocessen. Observationen har använts för att bekräfta eller dementera spår som uppkommit i intervjuerna och fånga stämning mellan olika aktörer i specifika frågor. Genom att kombinera information från intervjuerna med observationen kan en fördjupad förståelse för företeelser förvärfas. Materialet som observationerna har resulterat i är dels fältanteckningar och dels tillgång till presentationer som hållits i samband med mötet som användes för att komplettera fältanteckningarna i något fall. För att behandla observationerna etiskt har materialet anonymiserats vilket gör att inget av det som observerats kan kopplas till enskilda personer.

4.4 Kvalitativ innehållsanalys

Kvalitativ innehållsanalys ett av de vanligaste sätten att utföra kvalitativ analys av dokument (Bryman, 2011, s. 505). En kvalitativ dataanalys kan sägas grundas på fyra principer. För det första ska analysen vara förankrad i datamaterialet, det vill säga utgå från vad det empiriska materialet faktiskt ger (Denscombe, 2009, s. 367). För det andra ska förklaringarna komma ur en mycket noggrann läsning av data, vilken producerar mening (Denscombe, 2009, s. 367f). För det tredje ska forskaren undvika att föra in obefogade fördomar i den analys som görs eftersom detta kan begränsa tolkningen (Denscombe, 2009, s. 368). För det fjärde ska analysen innefatta en upprepande process som rör sig mellan empiri och tolkning, mellan data och teori, fram och tillbaka (Denscombe, 2009, s. 368f).

För att hantera ett stort datamaterial och skapa mening används en tematisk analys vilket huvudsakligen görs i två steg. För det första krävs att materialet komprimeras, systematiseras och ordnas så att det går att analysera och för det andra utveckla tolkningar eller perspektiv på datamaterialet (Johannessen och Tufte, 2003, s. 106). För att systematisera materialet kan olika typer av kategoriseringar vara användbara. I kvantitativ innehållsanalys används ett antal fördefinierade kategorier men även i en kvalitativ innehållsanalys ger möjlighet för en viss initial kategorisering men framförallt en större flexibilitet för att anpassa eller skapa nya kategorier under analysens gång (Bryman, 2011, s. 505). Kodningen av "rådata" utgör ett initialt steg varefter koderna kan sorteras i olika kategorier, kategorierna kan därefter identifieras tillhöra specifika teman och efter det kan vissa generella slutsatser dras, allt i en cirkulär process (Denscombe, 2009, s. 373f). Kodning och

kategorisering av materialet kan göras med en mall. Kodning med hjälp av en mall görs genom att ett antal kategorier på förhand preciseras men under arbetets gång anpassas mallen genom att förändra, ta bort och lägga till kategorier (King, 2004, s. 256f). Genom att använda kategorier givna på förhand skapas en effektivitet att hantera ett stort material. Samtidigt har metoden en inbyggd flexibilitet att anpassas efter nya fynd i materialet. De på förhand givna kategorierna kan med fördel utgå från de teman som ska undersökas (King, 2004, s. 259f). Genom en pilotstudie där en liten del av materialet behandlas kan mallen utvecklas ytterligare (King, 2004, s. 259f). Svårigheten är att hitta rätt nivå där materialet förenklas tillräckligt mycket för att kunna bli meningsfullt utan att tappa för många nyanser (King, 2004, s. 268).

4.4.1 Tillvägagångssätt

En kodnings- och kategoriseringsmall har utvecklats för att ta hand om det stora material som remissvaren i studiens första del utgör. Den initiala mallen hämtar teman från det som behandlats i teori och forskningsöversikt, detta speglar även frågorna i intervjuguiden. Konkret har detta resulterat i en grov struktur baserad på mål, process och praktik. Under denna struktur har flera teman placerats, bland annat central/lokal och kalkyl/kommunikation.

Det andra steget i mallens utveckling är en initial pilotstudie där delar av materialet har processats, ytterligare koder och förändringar av mallen har här gjorts. Koder om bland annat resurstilldelning, otydlighet och förhållandet mellan sektorsintresse och konfliktlösning har här tillkommit. En nära komplett mall efter det andra steget gör att materialet i sin helhet kan hanteras.

I den huvudsakliga behandlingen av det empiriska material som utgörs av remissvaren förfinas mallen ytterligare. Kodernas innehåll justeras något för att bättre spegla materialet exempelvis att kodningen som behandlar gränsdragning även behandlar skalfrågor då dessa i materialet sammankopplas. Efter att hela det empiriska materialet processats mer noggrant i remissvarens nummerordning är kodningen gjord av materialet. Denna fas kan beskrivas som en horisontell empirigenomgång. Varefter koderna behandlas var och en för sig i en vertikal genomgång. Kodningen är medvetet gjord bred för att kunna innefatta tillräcklig mängd nyanser för att kunna analyseras med hjälp av det analytiska ramverket.

Med utgångspunkt i kodningsmallen skapad i undersökningens första del identifierades teman i intervjumaterialet som utgör lejonparten av det empiriska materialet i undersökningens andra del. När intervjumaterialet strukturerats kompletterades detta med material från observationer och dokument. Att komplettera intervjuerna med annan typ av empiriska data både breddar och fördjupar förståelsen för enskilda teman. Materialet i sin helhet analyserades därefter med hjälp av det analytiska ramverket.

4.5 Analytiskt ramverk

Det analytiska ramverket är till för att kunna behandla det empiriska materialet. Med hjälp av ramverket kan en analys göras som kan visa på systematik och mönster. Denna systematik eller dessa mönster kan sedan användas för att beskriva de mer generella slutsatser som kan dras om hur havsplaneringen konstrueras utifrån den styrning som finns inbyggd i systemet och hur grundantaganden kring kunskap som finns i processen kommer till uttryck.

4.5.1 Tre analytiska frågor om styrning

För att kunna komma fram till vad det empiriska materialet säger om hur styrningen ska gå till i det framväxande havsplaneringssegmentet ställs ett antal frågor. Frågorna avser att svara på hur processen går till, vilket ansvar som olika aktörer har och vem som fattar de avgörande besluten.

Vem ansvarar för vad?

Syftet är att svara på frågan vem som ansvarar för vad. Genom att förstå vilka skyldigheter aktören har kan aktörens roll i processen beskrivas. Den roll som respektive aktör får visar också på hur aktörerna står i förhållande till varandra. Vilka aktörer som finns i processen och hur dessa tar del i processen är en grundläggande fråga för att förstå planeringen (Nuissl och Heinrichs, 2011, s. 53). Beroende på aktörens intressen och ansvar kan olika roller skapas i processen vilket gör att även tydligt skilda aktörer kan arbeta i samma riktning och se till att alla aspekter täcks in (Nuissl och Heinrichs, 2011, s. 53). Därför är det av värde att se vilken roll en aktör är tänkt att fylla, vilket ansvar den har och inom vilket område.

Vem fattar det slutliga beslutet?

Frågan berör de mandat som aktörerna har i processen. Vilket handlingsutrymme finns för aktören. Har aktören kompetens att fatta beslut eller har en annan aktör möjlighet att förändra beslutet. När aktörernas åsikter går isär och motstridighet uppstår. Vem tar det slutliga beslutet? Vem är det som i sista hand bestämmer eller fäller avgörandet. Hur beslut fattas är avgörande för hur en process utvecklas. Olika typer av lösningar för att lösa motstående intressens konflikter och avgöra mellan olika vägar att gå ger olika svar på vem som avgör i sista hand. Både relationen mellan aktörerna och den institutionella ram som reglerar detta avgör var beslutet hamnar (Nuissl och Heinrichs, 2011, s. 54). En stor skillnad ligger i om besluten fattas som ett resultat av en hård lagstyrd process eller genom kompromisser mellan aktörerna. Dessa två varianter visar på olika syn på styrsystemet (Sundström och Pierre, 2009, s. 19f).

Hur ska processen gå till?

Hur processen ska gå till är den grundläggande frågan. Om ordningsföljden är sekventiell eller parallell. Vilka aktörer som är inblandade i vilken del av processen och i vilken relation dessa då står till varandra. Vilka metoder används för att föra processen? Hur olika aktörer i processen förhåller sig till varandra och interagerar påverkar vad som blir den praktiska effekten när en policy ska implementeras. De nya idéerna kan komma att verka i en kontext med existerande governancepraktiker, utfallet kommer vara beroende av hur interaktionen konstrueras (Healey, 2010, s. 57). Både vertikalt mellan olika beslutsnivåer och horisontellt mellan olika sektorer är av vikt för förståelsen av hur processen bedrivs (Nuissl och Heinrichs, 2011, s. 55).

4.5.2 Tre analytiska frågor om kunskapssyn

För att bättre förstå de tre idealpositionerna beskrivs dessa här utifrån tre analytiska frågor. Dessa frågor utgör fundamentet för att förstå idealpositionernas kunskapssyn. Frågorna belyser vilken kunskap som är legitim och ger en indikation på vilka argument som värderas högst inom respektive position. Genom dessa frågor kan val som görs utifrån de olika idealpositionerna identifieras och beskrivas. De två första paren är direkt hämtade ur de två axlarna som Emmelin och Lerman (2006, s. 16f) beskriver. Den tredje behandlar kunskapens syfte, om den värderas utifrån praktisk effekt eller hur väl den uppfyller ett processideal.

Hur skapas kunskapen?

Den första frågan utgör förhållandet mellan en kalkylerande rationalitet och en kommunikativ rationalitet (Emmelin och Lerman, 2006, s. 15). På den kalkylerande sidan läggs störst vikt vid kunskap sprungen ur en naturvetenskaplig process, oftast baserad på kvantitativa data och beräkningar (Emmelin och Lerman, 2006, s. 15). På den kommunikativa sidan värderas istället kunskap sprungen ur en demokratisk dialog eller deliberation högst, konsensus är viktigt (Emmelin och Lerman, 2006, s. 15).

Rationalismen placerar sig här på den kalkylerande sidan eftersom den kunskap som värderas högst är den vetenskapliga. Kommunikativ kunskapssyn värderar kunskap ur dialog högst och placerar sig

därför på denna sida. Pragmatismen tar inte tvärsäkert ställning i frågan men tenderar att värdera kunskap ur en demokratisk dialog högt.



Var skapas kunskapen?

Den andra frågan spänner upp ett fält över dikotomin centralt-lokalt (Emmelin och Lerman, 2006, s. 15). Här värderas kunskapen olika beroende på om den är förankrad i lokala förhållanden eller utgår från ett centralt perspektiv med överblick (Emmelin och Lerman, 2006, s. 15).

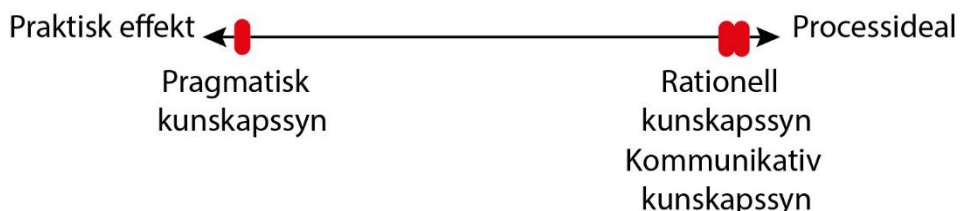
Rationalismen placerar sig här på den centrala sidan eftersom den kunskap som värderas högst är den som företräds av de främsta experterna. Det kommunikativa idealet värderar kunskap sprungen ur den lokala förståelsen högst och placerar sig därför på denna sida. Pragmatismen tar inte ställning i frågan.



Varför skapas kunskapen?

Den tredje frågan har identifierats för att fånga om kunskapen skapas för innehållets skull eller för att det är i samklang med ett processideal. I vilket syfte skapas kunskapen, vad kunskapen värderas utifrån. Spänningen ligger mellan kunskap som identifieras som användbar för praktiken eller kunskap som följer processen. På sidan för praktisk effekt värderas kunskap som hjälper planeraren att utföra det praktiska arbetet högre, argument för beslut baseras på dess praktiska nytta i det dagliga arbetet. Nyttan för att producera praktiska resultat. På andra sidan värderas kunskap som följer processen högst. Kunskap värderas utifrån om det följer ett processideal. Argument för val som går i linje med ideal värderas högre än argument för vad som fungerar i det praktiska arbetet.

Pragmatisk kunskapssyn placerar sig här på praktiksidan genom dess fokus på att uppnå praktiska resultat. En rationell kunskapssyn och en kommunikativ kunskapssyn placerar sig båda på processidealets sida genom att det finns tydligt identifierade ideal för processerna och att en strävan att upp dessa ideal anses borga för en lyckad planering. Rationalismen söker också efter praktisk effekt i det att en process kan rationaliseras av att det uppfyller målet men strävan finns att det ska följa en rationell process även om den är förenklad. Med utgångspunkt i en pragmatisk kunskapssyn väljs process utifrån vad som ger störst praktisk effekt eller skapar önskat innehåll baserat på erfarenhet och intuition men är inte begränsad i sitt val genom att på förhand förorda ett visst processuellt ideal.



5. Tvärsnittsstudie - utredningsskedet

Den empiriska analysen som nu följer är uppdelad i två delar, den första utgörs av en tvärsnittsstudie och den andra en fallstudie. Tvärsnittsstudien, vilken nu ska behandlas, utgår empiriskt från de remissvar som inkommit till miljödepartementet i och med remissbehandling av dels Havsplaneutredningen och dels en promemoria om hushållning med havsområden. Dessa två dokument har varit viktiga i utvecklingen av havsplanering i Sverige. Dokumenten presenteras kortfattat innan en analytisk utveckling görs av remissinstansernas svar utifrån det analytiska ramverkets rubriker.

Det första dokumentet är Havsplaneringsutredningens betänkande Planering på djupet – fysisk planering av havet (SOU 2010:91), remisstid: 2010-12-14 – 2011-03-14. Utredningen är över fyrahundra sidor lång, bilagorna ej inräknat (SOU2010). Utredningen föreslår ett nytt system för statlig planering av havet reglerad i en ny lag, "havsplaneringslagen" (SOU2010). Havsplanen föreslås i olika delar vara bindande, styrande och vägledande och utgå från en ekosystemansats (SOU2010). Havsplanens geografiska omfattning föreslås täcka Sveriges ekonomiska zon och territorialhavet in till en nautisk mil från baslinjen (SOU2010). Den kommunala översiktsplaneringen förväntades fortsätta som tidigare ut till territorialvattengränsen (SOU2010). Havs- och vattenmyndigheten föreslås utföra planeringen nationellt med länsstyrelsen som ledande och samordnande i arbetet regionalt (SOU2010). Utredningens lagförslag var tänkt att inordnas i en ny "havsplaneringslag" vilken skulle reglera process och innehåll i havsplanerna (SOU2010). En lång rad följdändringar i olika lagar föreslås för att havsplaneringslagen ska kunna passa in i existerande lagstiftning (SOU2010). Efter att utredningen presenterats togs inte lagförslaget vidare för behandling. Istället togs ett nytt författningsförslag fram i en promemoria av miljödepartementet (PM2013). Utredningens lagförslag har därför inte blivit lag (PM2013).

Den andra dokumentet är det nya författningsförslaget, Promemoria - Hushållning med havsområden, remisstid: 2013-10-22 – 2013-12-20. Promemorian är strax över fyrtio sidor inklusive bilagor (PM2013). Innehållet är ett lagförslag framtaget av miljödepartementet istället för det lagförslag som togs fram i havsplaneringsutredningen (PM2013). Promemorian föreslår lagstiftning för statlig havsplanering (PM2013). Bestämmelserna föreslås tas in i existerande lagstiftning genom ändringar i Miljöbalken och Plan- och bygglagen, inga fler följdändringar av lagstiftning (PM2013). Havs- och vattenmyndigheten ska enligt förslaget utföra den statliga havsplaneringen med stöd från länsstyrelsen (PM2013). Havsplanen föreslås bli vägledande men med möjlighet för regeringen att besluta om särskilda restriktionsområden till havs (PM2013). Samma geografiska utbredning av havsplanen föreslås som i havsplaneringsutredningens betänkande med kommunerna fortfarande ansvariga för planering av vattenområdet ut till territorialvattengränsen (PM2013).

Den diskussion som förs i remissvaren till de båda dokumenten går i flera riktningar genom materialet. En grundläggande förutsättning är det skifte som skett mellan utredningens förslag 2010 och promemorians förslag 2013. Förslaget har gått från en omfattande lagreglering med bindande regler till en mer avgränsad lagreglering för en vägledande plan med möjlighet till reglering av särskilda restriktionsområden. Denna förändrade förutsättning färgar remissvaren till de båda dokumenten. Den vidare analysen behandlar remissvaren till de båda dokumenten samlat utifrån det analytiska ramverket.

5.1 Vem ansvarar för vad?

De aktörer som ses som ansvariga för viktiga områden är dels kommuner och dels de statliga myndigheterna med länsstyrelsen som fokuspunkt. I utredningens förslag gavs länsstyrelserna stort ansvar i planeringen. Länsstyrelsen i Skåne län skriver:

Att Länsstyrelsen föreslås få en viktig uppgift när det gäller fysisk planering är positivt. Det gäller dock att förtydliga Länsstyrelsens olika rollerna. Det gäller dels rollen att bistå Havs- och vattenmyndigheten med att leda och samordna planeringsprocessen på regional nivå dels att ta fram regionala planeringsunderlag. (SR16s2)

Länsstyrelsen får här en framträdande roll även i det praktiska planeringsarbetet på regional nivå. Kritiken mot detta låter inte vänta på sig, Stockholms läns landsting skriver att:

Rollfördelningen riskerar att bli otydlig om allt för stor del av det aktiva planeringsarbetet i den föreslagna processen utförs av länsstyrelsen. Detta särskilt som planeringssystemet idag mycket tydligt bygger på att planeringsansvaret åligger den lokala nivån. (SR67s3)

Rollkonflikten blir uppenbar när granskningen av det kommunala arbetet riskerar att göras av samma instans som för statens räkning utför ett likartat arbete. Kommunens ansvar för havsplaneringen ifrågasätts när länsstyrelsen förväntas kunna ta över den rollen på regional nivå. Kritiken ligger i var gränsen går mellan den kommunala och den statliga planeringen. Ska staten ta över en del av det kommunala ansvaret i planeringen? Diskussionen är levande därom, svensk vindenergi skriver:

I klartext anser vi att det bör komma ett lagändringsförslag som inskränker det kommunala planmonopolet till att endast omfatta de kustnära havsområden som inte omfattas av havsplanerna. Detta skulle undanröja de negativa effekterna av det kommunala vetot mot vindkraft. (SR88s3)

Det kommunala ansvaret för planeringen av mark och vatten lyfts således upp till diskussion och ifrågasätts. Förvisso är utgångspunkten ett särintresses problem att hävda sig. Havsmiljöinstitutet antyder också att utredningen är feg som inte vågar utmana det kommunala planmonopolet: "De argument som hindrat anpassning av PBL till att större enheter än kommuner kan bli föremål för planering verkar ha påverkat utredningen att föreslå en självständig Havsplaneringslag." (SR84s2). Argumentationen visar på en linje där kommunens ansvar ska minska till förmån för ett större ansvarsområde för statens representanter. Kommunernas ansvar i planeringen är hotat av en starkare statlig planering och större tvångsmedel. Kommunerna är inte bara rädda för att förlora ansvar, de kan förlora inflytande helt och hållet. "Kommunerna i Norra Bohuslän framhåller betydelsen av ett starkt kommunalt inflytande vid upprättandet av havsplanen" (SR61/62s3). Den kommunala sidan är på så sätt på det klara med att det finns ett hot mot den tidigare i stort sätt monopoliserade rollen som kommunen haft inom den fysiska planeringen. I diskussionen står Boverket på kommunens sida med utgångspunkt i plan- och bygglagens logik: "Kommunen har huvudansvaret för planläggning inom sitt territorium och staten ska bara kunna ta över beslutanderätten för att bevaka särskilt utpekade statliga intressen" (SR32s8). Planeringen ses här som kommunens ansvar och roll i planeringssystemet. Argumentet följer den logik som finns sedan plan- och bygglagen infördes 1987 där staten ges inflytande för sina specificerade intressen genom riksintressesystemet. Ansvaret för planeringen ska ligga på kommunen.

Tre år senare har lagförslaget skalats ner och havsplanen har blivit i huvudsak vägledande. Nu är det länsstyrelsen som ifrågasätter om inflytandet riskeras. Länsstyrelsen i Skåne län skriver:

Utan ett system som tydligt ger länsstyrelserna möjlighet att granska och ingripa i kommunernas planering är risken stor för en fragmenterad planering, vilket kommer motverka storskalig samverkan såväl nationellt som internationellt. Promemorian riskerar därför i sin nuvarande utformning att motverka hela syftet med havsplanering. (PR22s3)

Länsstyrelsens roll har i riksintressesystemet tidigare innehållit en avvägning mellan olika riksintressen som förväntas tas över av havsplanen. Detta gör att avvägningen istället läggs på Havs- och vattenmyndigheten, en ansvarsförskjutning från länsstyrelsen. Länsstyrelserna är också blivit betydligt mer kritiska till lagförslaget som helhet (PR15-29). Bilden är däremot inte helt entydig. Länsstyrelsen i

Hallands län skriver att: "Länsstyrelsen är tveksam till att det inom havsplanen ska kunna bestämmas om bindande föreskrifter eftersom detta blir ett intrång i det kommunala planmonopolet." (PR23s2). Till skillnad från Länsstyrelsen i Skåne län ser Länsstyrelsen i Hallands län problemet med att kommunens ansvar i processen förändras från det etablerade mönstret snarare än att länsstyrelsens ansvar skulle minska i och med havsplaneringen. Länsstyrelsernas inställning till kommunernas roll i planeringen ser ut att variera mellan de olika länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Skåne län lägger stort fokus på rollen som kontrollant av den kommunala verksamheten. Länsstyrelsen i Hallands län är mer intresserad av den principiella frågan om kommunernas ansvar i planeringssystemet med en inriktning som går i linje med plan- och bygglagens fokus på kommunalt ansvar för planeringsfrågor. I en rapport framtagen på uppdrag av Boverket har det tidigare framkommit att länsstyrelsen och kommunerna har ett betydligt mer konfliktfyllt förhållande i Skåne län jämfört med Hallands län (Boverket, 2017, s. 46).

De regionala organens roll och ansvar är en fråga som inte i någon större grad har fått fäste i diskussionen. Boverket pekar på detta:

Samtidigt har regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan, som utredningen noterar, växt fram med ansvar och med politisk legitimitet. I huvuddelen av Sveriges län är det också dessa som svarar för den regionala utvecklingsplaneringen och den regionala trafikplaneringen. Utredningen berör knappast alla dessa centrala frågor för utvecklingen och kopplingen till behovet av en politisk legitimitet på den regionala nivån. (SR32s2)

Västra Götalandsregionen skriver att man:

...även måste involvera aktörer som ansvarar för maritima utvecklingsaktiviteter. Det innebär att kommunernas och länsstyrelsernas insatser måste kompletteras med engagemang från de organisationer som ansvarar för regional utveckling, vilket i kustregioner i stor utsträckning handlar om maritima näringar och innovationsprocesser. I flera av kustlänen, t ex Skåne och Västra Götaland, ligger detta ansvar på utanför länsstyrelsen, på regionala organisationer. (PR76s2)

Detta får egentligen inget fäste i debatten. Den regionala nivåns roll framstår inte som betydande för andra aktörer. Varken för politisk legitimitet eller ett praktiskt planeringsarbete framstår regionerna vara av någon större vikt. Havsplanering är en fråga för staten genom länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten samt för kommunerna genom planmonopolet.

5.2 Vem fattar det slutliga beslutet?

Den diskussion som fördes 2010 om den principiella frågan om påverkan på planmonopolet och i förlängningen den kommunala självstyrelsen minskar i styrka till 2013. Istället skärps diskussionslinjerna. När det ställs på sin spets, vem bestämmer? Linjen går mellan de kommunala och de statliga aktörerna då dessa förväntas ha bättre möjlighet att värna naturskyddet. Världsnaturfonden skriver:

En kommun kan, utifrån förslaget, ändra en ÖP så att den inte stämmer överens med havsplanen samtidigt som endast regeringen kan ändra en lagd havsplan. [...] Enligt promemorian ska länsstyrelsen vid konflikt 'agera så att samordning sker', vilket WWF inte uppfattar som ett tillräckligt tydligt eller starkt mandat. Riskerna för oklarheter är uppenbara vilket är olyckligt då havsplanerna har till avsikt att just skapa tydlighet genom att utgöra framåtblickande och samlade strategiska planer. Det måste vara tydligt vad som gäller, vilken instans som har till uppgift och mandat att lösa en konflikt. -WWF anser därför att både Länsstyrelsen och HaV ska ha möjligheter att överpröva ett kommunalt beslut som är i konflikt med havsplanen. (PR114s2)

Kommunerna misstros här att kunna fatta de beslut som världsnaturfonden uppfattar som korrekta. Statens företrädare ses däremot som bättre lämpade att fatta kloka beslut. Det är statens företrädare

som ska ha sista ordet enligt naturvården. En av de positiva sidorna som lyftes med det tidiga förslaget var den styrande funktionen, Naturvårdsverket skriver:

Vi är positiva till förslaget [...] som vi anser ger havsplanerna en nödvändig styrande funktion. Denna bestämmelse gör det möjligt att styra bort verksamheter som kan påverka ekosystemens struktur och funktion. Detta är en central bestämmelse som får stor betydelse för möjligheterna att uppnå syftet med lagstiftningen. (SR30s6)

Här var det redan uttalat att havsplanen, det vill säga staten, avgjorde och styrde med planen. Framförallt var det att styra bort från det som av naturvården är oönskat. Havsmiljöinstitutet skriver: "Men det behövs en ännu starkare överkommunal samordning samt tydliga incitament och resurser för att skapa förutsättningar för en framgångsrik tillämpning av ekostystemansatsen." (SR84s3). Det är här den statliga eller centrala nivån som förväntas veta vad som ska göras och genom "samordning" styra kommunerna. Kommunerna kan vara utförare så länge de gör det som är rätt enligt den centrala nivån.

Havsmiljöinstitutet anser att länsstyrelserna behöver större resurser och behörigheter att samordna kust- och havsplanering och sätta tryck på aktörerna. I kustområdet innanför den föreslagna gränsen ska det kommunala inflyandet fortfarande vara stort. Men kommunerna behöver både resurser och krav på sig att driva ett mellankommunalt planeringssamarbete för havsmiljön. Det finns bra exempel - men om en kommun vid en viss tidpunkt inte har en adekvat havsplanering bör länsstyrelsen kunna driva på. (SR84s3)

Naturvårdens syn är att kommunerna kan få ha ansvar för planering så länge de gör det som är rätt enligt naturvården och i förlängningen staten. Kommunen kan ses som en lokal utförare av statliga tjänster även på planeringsområdet i den här synen. Att kunna styra kommunen på annat sätt än genom rent hierarkiska begränsningar blir än viktigare när lagförslaget innehåller färre styrande och bindande element. 2013 skriver Havsmiljöinstitutet:

Förslagen i promemorian är svagare än Havsplaneringsutredningens förslag när det gäller statens möjligheter att styra den kommunala havsplaneringen, Det behövs dock en stark överkommunal samordning samt kraftfulla incitament för att skapa förutsättningar för tillämpning av ekostystemansatsen. (PR92s3)

Kommunen behöver styras och det är staten som måste se till att det sker. Styrningen kopplas också direkt till det naturskyddsvärde som ekosystemansatsen väntas ge. Att naturvården vill se att det är staten som fattar de avgörande besluten är av ovanstående resonemang klarlagt. Boverket för fram att de statliga myndigheterna i de tidiga förslagen kanske har för stort handlingsutrymme. "Resonemangen i betänkandet ger tydligt besked om att det finns ett stort utrymme för godtyckliga bedömningar när det gäller om en översiktsplan/detaljplan motverkar syftet med en havsplan. Boverket anser att det inte är acceptabelt." (SR32s8). Boverket pekar på att myndigheter genom detta kan få för stor frihet att forma processen vilket skulle skära av den kommunala handlingsfriheten. Fortfarande med det senare mindre styrande förslaget är Boverket tydligt med sin kritik att processen riskerar att ge för stor frihet till de statliga myndigheterna.

Samtidigt som det på flera ställen sägs att havsplanerna ska vara inriktade på att hantera nationella intressen sägs det på andra att också lokala intressen ska vägas in [...] Enligt Boverket måste havsplanens innehåll begränsas till att omfatta nationella intressen och hänsyn, dvs. intressen av sådant slag som måste hanteras på en nivå över den kommunala. (PR42s4)

Boverket menar att den kommunala planeringen ska vara suverän och inte avgränsas av statliga överväganden. Framförallt ska inte staten inkludera andra aspekter än utpekade statliga intressen, med andra ord riksstyrelsen. Andra aktörer i processen är inte lika tydliga med att de statliga myndigheterna ska ges stor handlingsfrihet att forma havsplaneringsprocessen eller att kommunernas planmonopol ska värnas.

Den stora frågan främst 2013 är den ambivalens som finns kring avgörande beslut. Det senare förslaget, från 2013, är inte lika tydligt med på vilket sätt den statliga havsplanen förväntas styra de kommunala planerna. Istället ska den statliga havsplanen och den kommunala översiktsplanen båda vara vägledande utan inbördes rangordning. Göteborgs kommun menar att otydligheten mellan vilken nivå som har företräde riskerar att ge statens intressen fördel:

Det geografiska överlappet mellan havsplanen och stadens översiktsplan kan också innebära att dessa planinstrument kan motsäga varandra. Om så skulle vara fallet är det de statliga myndigheterna som kommer att fatta de avgörande besluten, vilket innebär att lokal intressen får stå tillbaka för statliga intressen. (PR65s2)

Boverkets tidigare synpunkter pekade på att processen ger möjlighet för de statliga myndigheterna att definiera vad som är ett intresse för staten och föra fram det. Göteborgs kommun pekar på att avvägningarna av de intressen som staten för fram kommer att avgöras till statens fördel. Staten skulle på sätt få både definitions- och avvägningsmakt, kanske på bekostnad av kommunala intressen. Göteborgs kommun hyser här inga tvivel om vems intressen som kommer gynnas i en konfliktsituation. Men innebär detta att det är staten som fattar det avgörande beslutet? Kanske inte. Fältet lämnas öppet för tolkning med två planer som får samma status. Trafikverket skriver: "Det finns en otydlighet gentemot de kommunala översiktsplanerna som likt havsplanerna är vägledande för domstolarna vid avdömning av oenigheter." (PR44s1). Planeringsprocessen löser konflikter så långt det är möjligt men där det finns oenighet som inte kan lösas fattas inte ett avgörande beslut i planeringsprocessen. Det avgörande beslutet kan istället komma att fattas av en domstol.

5.3 Hur ska processen gå till?

En stor del av den processuella diskussionen berör tydlig styrning och deltagande. Deltagandet i processen är mycket viktigt för de kommunala aktörerna. Diskussionen om styrningen ger sken av att många aktörer söker en hierarkisk struktur med order uppifrån att rätta sig efter men är egentligen främst fokuserad på att bringa klarhet i vem som har ansvar för vad. Följande textavsnitt går att hitta hos inte mindre än åtta länsstyrelser:

Föreliggande författningsförslag innebär att Sverige kommer att få två parallella planeringssystem för territorialhavet med ingen eller svag koppling till varandra. Författningsförslaget riskerar därmed att motverka en enhetlig och samlad planering. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget i sin helhet. (PR16s1, PR17s1, PR21s1, PR22s1, PR24s1, PR27s1, PR28s1, PR29s1)

Länsstyrelserna målar här upp en bild av två planeringsprocesser som gör samma sak utan att ha med varandra att göra. Något som framstår som både komplicerat och slöseri med resurser. Otydligheten ses som negativ till den grad att länsstyrelserna väljer att avstyrka hela förslaget. Att se till att få en planering som inte skapar ett helt nytt system framstår för vissa aktörer som eftersträvansvärt. Att ha en luddig gräns mellan kommunal och statlig planering framförs som en ogenomtänkt lösning. Förhållandet mellan staten och kommunen i form av havsplaneringsdokument gör att det inte på förhand går att säga vad resultatet hade blivit av en konflikt. Den hierarkiska strukturen blir otydlig när planeringen ska ske parallellt och horisontellt. Oavsett på vilken kant länsstyrelsen står i frågan om kommunens ansvar i planeringen så finns ett intresse för en tydlig hierarkisk struktur. Myndigheterna vill ha tydligheten som en strikt hierarkisk struktur ger. Även om den hierarkiska strukturen inte i alla fall ses som det avgörande är tydligheten viktig. Riksantikvarieämbetet ger uttryck för detta med att efterfråga en planeringsprocess som liknar en redan inarbetad process:

Gällande regler för tillståndsprövning och för prövning av inrättande av reservat har alla förutsättningar att tillgodose en hållbar utveckling och bidra till en god hushållning. Riksantikvarieämbetet ser därför inga motiv för att på ett så genomgripande sätt reglera hushållningen av havsområden annorlunda än vad som gäller i övrigt. (PR53s1)

Genom att bara ta små steg i förändringen behålls ett förutsägbart och tydligt system. Att få en process som har samma grunddrag som plan- och bygglagen ses därför som något positivt. Riksantikvarieämbetet framstår som nöjd med de skyddsfunktioner som finns inom det rådande systemet. En process som för in nya regleringsmöjligheter framstår inte som eftersträvansvärd. Att istället likställa processen med PBL-processen gör den mer bekant och bryter framförallt inte de rådande förutsättningarna. Att arbeta med förändring i små steg och använda den etablerade processen kan ses som ett pragmatiskt förhållningssätt. Även Region Skåne pekar på att de processuella likheterna med PBL är viktiga: "I promemorian föreslås en planeringsprocess som hämtar sina grunddrag från plan- och bygglagens processuella regler, men kommunerna har en förhållandevis undanskymd roll. Dialog- och samrådsförfarandena måste därför utvecklas för att säkerställa ett erforderligt kommunalt inflytande." (PR73s5). Likheterna med plan- och bygglagen lyfts särskilt som viktiga för att säkerställa erforderligt kommunalt inflytande i processen. Region Skåne fortsätter:

Dialog- och samrådsförfarandena måste därför utvecklas för att säkerställa ett erforderligt kommunalt inflytande. Den föreslagna modellen, att havsplanerna ska vara vägledande och inte bindande, stämmer väl överens med en etablerad svensk planeringsmodell och måste ses som en förutsättning för att förslaget i sin helhet ska vara förenligt med det kommunala planmonopolet. (PR73s5)

Genom likheten med PBL kan processen bli likartad och aktörerna samråda på bekant sätt. Dialog och samråd är något som är av värde för processen och skapar grunden för en vägledande plan som kan vara till stor nytta i efterföljande skeden när en samsyn kring planeringsfrågorna har etablerats i förankrings- och dialogprocessen. Juridiska fakulteten på Lunds universitet är däremot inte imponerad av förslaget till havsplaneringsprocess 2013:

Havsplanerna avses vara 'vägledande', det vill säga de ska inte vara rättsligt bindande. Logiken bakom detta förslag är inte helt lätt att genomskåda. Planerna ska, enligt förslag till förordning om havsplanering, tas fram genom en omständlig, kostsam och tidskrävande process där samråd ska ske med alla upptänkliga berörda aktörer och intressenter, såväl statliga, kommunala, privata och ideella. Därefter ska regeringen besluta vad som sammantaget och med adekvat hänsyn till alla relevanta intressen ska anses vara hållbar hushållning med de berörda områdena. [...] Men förslaget innebär att olika aktörer ändå kan besluta i annan riktning, i den mån det ryms inom deras beslutskompetens. Varför lägga ner alla dessa resurser om planerna inte avses ha en tydligare styrande effekt? Varför lägga ner stort arbete på en saklig och övergripande bedömning av vad som är långsiktigt god hushållning när särintressen ändå kan bortse från dessa bedömningar och istället genomföra sina egna prioriteringar? (PR33s2)

Att den deltagande och samrådande delen av havsplaneringens process skulle vara undermålig framstår här som fullständigt nonsens. Däremot riktas en stark kritik mot att styrningen som blir ett resultat av processen är för vek. Den demokratiska processen har haft sin gång, allt nödvändigt beslutsunderlag finns men inget ställningstagande görs. För kommunerna ses en bindande statlig plan som helt oacceptabel eftersom ett kommunalt inflytande i processen anses viktigt. En PBL-inspirerad process, PBL som kommunaldominerad lag, antyder kanske ett stort inflytande från den kommunala sidan. Men inflytandet i processen ses inte som tillräckligt. I varje fall uttrycks en oro att staten ska föra processen på ett sätt som missgynnar kommunerna.

Halmstad kommun anser att den demokratiska processen kring framtagandet av havsplanerna inte tas i tillräckligt beaktande i promemorian. Det framgår inte med tydlighet hur kommunerna kommer att få inflytande i planeringsprocessen eller hur förslag ska behandlas i den politiska organisationen. (PR64s1)

Oklarhet kring processens demokratiska element visar sig. Om kommunerna bör behandla planen i sin politiska organisation framgår inte, vilket Halmstads kommun kritiserar. Ska planen vara en

tjänstepersonsprodukt eller ska den kommunala politiken involveras? Länsstyrelsen i Västra Götaland skriver:

Länsstyrelsen menar att, särskilt denna första gång som Sverige genom för en samlad havsplanering, det är viktigt att behålla ett programskede. Syftet är att säkerställa en bred förankringsprocess och ett brett intressentdeltagande som möjliggör politiska ställningstagande även på kommunal nivå. Ett brett deltagande i planeringsprocessen skapar i förlängningen ökad acceptans för ställningstagande i ett senare skede. (PR24s2)

Här påpekas särskilt att det handlar om ökad acceptans och således i förlängningen om havsplanens legitimitet. Den kommunala politikens engagemang krävs för att havsplanering i statlig regi ska bli legitim. Både kommunen och länsstyrelsen företräder här ett lokaldemokratiskt perspektiv på planeringsprocessen. Havsmiljöinstitutet kan sägas företräda ett centraldemokratiskt perspektiv. "Tidig, bred politiskförankring på riksnivå: Kontinuitet är viktig i havspolitik, inte minst internationellt. Detta kräver en förankring av åtminstone grunddrag och övergripande mål hos riksdagen (t.ex. ett programskede)." (PR92s4). Men regeringen kommer in i processen först vid beslutet om planen. Riksdagen är inte alls inblandad. Processen ses sakna politiskt stöd eller riktning oavsett om det är från kommunalt eller centralt håll.

5.4 Hur skapas kunskapen?

En rörelse kan spåras i utredningsskedet mot breddning av kunskapsbasen mot olika typer av kunskap och mer kommunikativt skapad sådan. Utgångspunkten eller grunden utgörs däremot av en massiv kalkylbaserad kunskapssyn. I remissvaren från 2010 diskuterar Lunds universitet datakvalitet så här:

Traditionellt görs mätningarna manuellt från fartyg längs mättransekter, men nya automatiserade mättekniker finns idag tillgängliga och bör användas i högre utsträckning. Datormodelleringen av vattenmassan och dess egenskaper och interaktion med luft/land liksom ekosystemmodeller kan förbättras om nya kalibreringsdata tillförs; det blir då möjligt att driva modellerna med mätdata och förfina prognoser och tillståndsbedömningar. (SR24s2)

Utlåtandet är skrivet av institutionen för mätteknik och industriell elektroteknik, Teknisk Geologi. Även det av fem universitet bildade Havsmiljöinstitutet lyfter fram naturvetenskapliga data som grundläggande. Man beskriver kunskapen som behövs i havsplaneringen som:

...syntetiserad/integrerad kunskap för beslutsunderlag som t.ex. kopplar miljöbeskrivning och mänskliga aktiviteter eller åtgärder och miljöeffekter genom kartor, modelleringar, tabeller och resulterar i tex. belastningskartor, kombinerade ekosystem-samhällsmodeller, resursvärderingar, konfliktanalyser, riskanalyser, kostnads-nyttoanalyser, scenarionalyser. (SR84s5)

Båda dessa aktörer talar tydligt naturvetenskapens språk. Det är kunskap från en positivistisk vetenskapstradition som beskrivs, förfinade mätningar, systematiska kalkylerade modeller. Mer data förväntas ge bättre beslut. I detta tidiga skede är kunskapsuppbyggnaden som diskuteras av aktörerna nästan övervägande fokuserad kring den naturvetenskapliga kunskapen om natur- och miljövärden. När det gäller dialogen med allmänheten så kan den komma att gå genom proxy eftersom allmänheten inte förväntas vara engagerad direkt. "Allmänhetens talan kommer troligen främst att föras av de miljöorganisationer som avses i 5 kap. 2 §." (SR18s7). Att det är frågor om naturens tillstånd som är det huvudsakliga intresset som förväntas även från allmänheten tas för givet. Några "mjukare" upplevelsebaserade värden eller andra hänsyn syns inte, istället är kalkylbaserad kunskap helt dominerande.

En viss förskjutning har inträffat till 2013. I detta avseende kan de två remissvaren från Lunds universitet ses som symptomatiska genom att i det tidiga skedet lägga fokus på naturvetenskapliga mättekniker och i det senare lägga fokus på lagtekniska frågor och dialogen i processen. Synen på vilken kunskap som räknas visar Västra Götalandsregionen som skriver:

Även i promemorian Hushållning med havsområden betonas betydelsen av tillgång till kunskap om havet. Med kunskap avses dock nästan uteslutande kunskap om havets natur- och miljövärden. Västra Götalandsregionen instämmer i att dessa kunskapsområden - och deras tillämpning - är helt grundläggande för all långsiktig marin förvaltning. Dock är det inte den enda kunskap som krävs för hushållning av havsområden, om man i begreppet hushållning lägger in en bredare betydelse än enbart bevarande. (PR76s2)

Naturvetenskapliga kunskaper om havet ses som behövda men begreppen breddas. Den kunskap som räknas är inte längre enbart naturvetenskaplig kunskap om havsmiljön. Göteborgs universitet lyfter friluftslivet:

Promemorian brister dock i sin hantering av friluftsliv som samhällsintresse [...] Det ovan relaterar till att planförslaget har en teknisk/naturvetenskaplig karaktär, medan den sociokulturella aspekten av havsplaneringsprocessen (exempelvis hur vi upplever havet och säkrar dessa värden) inte berörs. (PR36s1)

Här kommer kulturella värden in och kan accepteras som kunskap i processen. Kunskapen behöver inte nödvändigtvis baseras på en kalkylerade positivistisk tradition även om den typen av kunskap fortfarande ses som nödvändig.

I det senare skedet finns också en något starkare diskussion om deltagandeprocesser och kommunikation. Förskjutningen har alltså gått från en nästan enbart kalkylerande kunskap som grund för planeringen till att inkludera mer kommunikativ kunskap. Länsstyrelsen i Västra Götalands län skriver: "Syftet är att säkerställa en bred förankringsprocess och ett brett intressent som möjliggör politiska ställningstagande även på kommunal nivå. Ett brett deltagande i planeringsprocessen skapar i förlängningen ökad acceptans för ställningstagande i ett senare skede." (PR24s2). Det är framförallt dialogen med den kommunala nivån som kommer fram. Kommunerna är den viktiga dialogpartnern som fångar allmänhetens intressen och lokala exploateringsintressen. Region Skåne skriver: "Med tanke på den komplexa aktörskrets som det är fråga om i havs- och kustplaneringssammanhang, bör samrådtiden utökas från föreslagna sex till tolv månader för att ge tillräckligt med tid för dialog, samråd och förankring." (PR73s6). Dialogen med allmänheten och behandlingen i de kommunala politiska organen förväntas ta tid. Återigen är det främst de aktörer som har en vana att arbeta med plan- och bygglagen som för fram dialogförandet. Det rör sig däremot främst om en organisatorisk dialog på ett horisontellt plan i det offentliga Sverige. Dialogen med allmänheten hänförs till kommunernas PBL-planering. Från naturskyddssidan menas att den kunskap som kommer fram i dialogprocessen med de lokala intressenterna och kommunerna inte är lika värdefull som naturvetenskaplig kunskap. Havsmiljöinstitutet som skriver:

Konfliktlösning mellan kommunal och nationell planering bara genom samråd/ samverkan är orealistisk: Konflikter mellan kommunala och nationella intressen är oundvikliga. Genom att havsplanerna sätts på samma nivå som översiktsplaner som beslutsunderlag läggs hela konfliktlösningsansvaret på tillståndsprocessen, som inte nödvändigtvis har ett brett, strategiskt perspektiv längre. Det verkar inte helt realistiskt att konflikter går främst kan lösas genom samverkan och samråd som det formuleras i promemorian. Ibland behövs hårda beslut och tydliga prioriteter. Det nya förslaget är ännu svagare i detta hänseende. Om ambitionen med samråd/samverkan verkligen är att hantera konflikter, krävs dessutom resurser och processledarkompetens hos respektive myndigheter (inte bara inom befintliga ramar). Erfarenheten visar att det inte ens med sådana resurser alltid är möjligt att alltid lösa konflikter på konsensusväg. (PR92s4)

En starkt kalkylerande rationalitet visas här, återigen framförd från aktörer inom naturskyddet. En stark misstro visas mot den kommunikativa rationalitetens tro på att nå konsensus i en gemensam lärandeprocess. Ett särskilt intressant område blir frågan om ekosystemansatsen som enligt EU-direktivet ska ligga till grund för havsplaneringen. Riksantikvarieämbetet skriver:

Hur ekosystemansatsen ska tolkas framgår bland annat av författningskommentarerna till betänkandet. Där betonas att uttrycket 'varor och tjänster', som här omnämns som ekosystemtjänster, ska förstås ha en vidare innebörd än i gängse språkbruk. Förutom livsmedel och kemikalier omfattas enligt uppräknningen bland annat rekreation, andlig välfärd, kulturarv och inspirationskällor för konst, litteratur, musik m.m. Ekosystemtjänster delas in i de fyra kategorierna producerande, stödjande, reglerande och kulturella. Dessvärre är denna tolkning av vad som avses med ekosystemansatsen relativt okänd enligt Riksantikvarieämbetets bedömning. Det kan därför komma att krävas omfattande kommunikativa insatser för att klargöra vad ekosystemansatsen står för i det här sammanhanget. (SR42s3)

De olika områden som Riksantikvarieämbetet här räknar upp är sådant som andra aktörer inte uttryckligen räknar till ekosystemansatsen. Ekosystemansatsen visas i aktörernas uttalande i första hand handla om naturskydd. Länsstyrelsen i Västra Götalands län skriver att: "Möjligen kan man befara att naturvården, vid en avvägning av olika riksintressen, i vissa fall inte alltid väger tyngst. Länsstyrelsens förhoppning är att tillämpningen av ekosystemansatsen ska underlätta dessa avvägningar." (SR18s6). Ekosystemansatsen ses här som detsamma som ett fokus på naturvård. Den mycket offensiva retoriken från naturvårdsintresset visas också i diskussionen om avvägningarna mellan riksintressen. Om naturvården alltid ska väga tyngst är beslutet knappast en avvägning.

Den andra tolkningen av vad ekosystemansatsen innebär som är möjlig i diskussionen är dialog och kommunikation. Länsstyrelsen i Västra Götalands län skriver att: "En viktig del av ekosystemansatsen är lokal förankring, något som Länsstyrelsen gärna ser även i det fortsatta havsplaneringsarbetet. Det är även viktigt att på ett tidigt stadium befästa samarbete mellan länsstyrelse, kommuner och vattenmyndighet." (SR18s3). Dialogen syns här som ett sätt att föra fram den lokala kunskapen, att förståelsen för miljön kan föras fram på den lokala nivån, samt att dialogen ska föras på organisationsnivå. Allmänhetens roll är oklar här. Havsmiljöinstitutet skriver att "Det är viktigt med en både konsekvent och funktionell deltagandeprocess. Deltagande av alla berörda är en av ekosystemansatsens utgångspunkter [...] Olika aktörsgrupper har starkt varierande behov och möjligheter att delta i processen och ta till sig planen." (SR84s4). Det deltagande som är intressant är en rationell process. Deltagandet kan närmast ses som en utbildnings- eller övertalningsprocess där aktörerna ska "ta till sig planen" för att acceptera den expertkunskap som från central nivå förs ut. De lokala aktörernas deltagande är huvudsakligen kopplat till att förstå perspektivet och sedan kunna överföra och tillämpa det på lokal nivå. Ekosystemansatsen har på så sätt knutits hårt till en miljöskyddsagenda. Riksantikvarieämbetet skriver: "Även om ekosystemperspektivet kan sägas utgöra en förutsättning för hållbar utveckling innefattar strävanden efter hållbarhet också andra aspekter" (PR53s1). Även i förhållande till begreppet "hållbar utveckling" som i Sverige är starkt förknippat med miljöskydd så uppfattas ekosystemansatsen närmast uteslutande behandla miljöskydd.

5.5 Var skapas kunskapen?

Det kanske inte framstår som så förvånande att kommunerna är den främsta företrädaren för en lokalt förankrad kunskapssyn. En central kunskapssyn samvarierar däremot märkbart med en kalkylbaserad kunskapssyn, särskilt när den kombineras med ett naturvårdsintresse. Samtidigt visas denna inställning även från flera håll. Försvarsmakten skriver:

En centralt sammanhållen havsplanering ökar möjligheten att kunna optimera nyttjandet av havet samt bättre kunna förutse och förhindra intressekonflikter. Detta underlättar såväl Försvarsmaktens som totalförsvarets fysiska planering och gynnar i förlängningen sannolikt även myndighetens eget nyttjande av havet. (PR6s1)

Utgångspunkten är att centrala kunskapen ger bättre avvägningar. Överblicken från centralt håll legitimerar kunskapen och gör att avvägningar som görs med denna kunskap framstår som mer välgrundade. Naturskyddsintresset visar som grupp upp en större tilltro till den centrala kunskapen.

”Naturvårdsverket menar att det är en central utgångspunkt i havsplanen att följa ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen men detta kräver gedigen och samordnad kunskap om havsområdenas ekosystem.” (PR40s2). Kunskapen ska samordnas från centralt håll för att förstås på bästa sätt. Samordnas skulle här kunna tolkas som en sållningsprocess för att ta fram en kanon av kunskap accepterad som legitim av de centrala experterna som har den nödvändiga överblicken över fältet. Att överblicken är nödvändig för att kunna fatta beslut om visar Världsnaturfonden: ”Det kommunala självstyret är en bärande del i den svenska förvaltningstraditionen och demokratiska strukturen. Detta får dock inte tas som intäkt för att inte genomföra en funktionell nationell havsplaneringsmodell.” (PR114s2). Den lokala kunskapen är intressant på ett lokalt plan men inte ens förvaltningsprincipen om det kommunala självstyret ska stå i vägen för kunskapen som grundas i en central förståelse. När naturskyddsintresset dominerar debatten inskränks den lokala kunskapens berättigande till specifika frågor som är sanktionerade från högre ort. Länsstyrelsen i Skåne län skriver:

Staten och kommunerna kommer enligt förslaget få ett delvis överlappande planeringsansvar. Det kommer att ställa stora krav på statens dialog med kommunerna så att kommunala initiativ inte går förlorade. En fråga som är särskilt viktig att beakta är kommunala initiativ t ex att bilda kommunala marina naturreservat. (SR16s1)

Det handlar inte om konkurrerande perspektiv eller avvikande form av kunskap. Det som eftersöks är goda exempel på den centralt accepterade kunskapen. Den lokala kunskapen kan på så sätt vara till nytta men utifrån en centraliserad kunskapsförståelse. Dialogen stärker den centrala nivåns agenda och kunskapssyn, kommunen blir en lokal utförare av centralt skapad kunskap. Framförallt de naturvårdande organisationerna visar på denna koppling mellan kunskap och centralitet, att föra fram naturskydd som ett tolkningsföreträde med en rationell vetenskapsdominerad expertkunskap som överväldigande argumentationsbas.

Framförallt de kommunala organisationerna visar på en kunskapssyn som värderar den lokala kunskapen högt. Umeå kommun skriver: ”Det finns risk att allmänna intressen som gynnar utvecklingen i de norra länen anses väga mindre tungt än de allmänna intressen regeringen beslutar i en havsplan via föreskrifter och förbud.” (PR69s1). Den lokala förståelsen misstänks här glömmas bort på nationellt plan eller ses som regionalpolitiska åtgärder. Den lokala kunskapen beskrivs ofta i termer av lokala intressen. Kunskap som härrör från lokala förhållanden och förståelse blir ett särintresse att värna. Regionförbundet i Kalmar län skriver: ”Regionförbundet instämmer inte i promemorians slutsats att kustkommunernas egna ställningstaganden främst kommer att finnas i områden utan starka motstående intressen” (PR79s2). Starka intressen tolkas här som nationella intressen, en central förståelsegrund som medvetet nedvärderar lokala förhållanden att röra sådant som är mindre viktigt. Att den lokala kunskapen även kan ha ett värde som inte kan uppnås från central nivå förs fram av organisationen Fiskekommunerna: ”Kommunerna har kunskapen och förutsättningarna att förstå effekterna av olika begränsningar eller etableringar sett ur ett helhetsperspektiv, en kunskap som bygger på erfarenheter och nödvändiga baskunskaper.” (PR89s3). Kommunernas kunskap ses här som mer heltäckande, horisontell och tvärsektoriell än den statliga kunskapen. En lokal kunskapsbas ges högre värde för planeringen just på grund av att den härrör från det lokala planet. Kunskapens legitimitet ligger i den lokala förståelsen av påverkan på olika plan. Detta kopplas också till kommunikativa insatser:

Fiskekommunerna vill därför särskilt lyfta fram behovet av en ständig och nära dialog mellan kommun, myndighet och näring både på lokal och regional nivå för att tillsammans komma fram till åtgärder och lösningar inför olika förvaltningsåtgärder eller begränsningar i samband med riksintressen eller andra regleringar. (SR96s3)

Den lokala kunskapen måste genom detta resonemang ligga till grund för planeringen. Lösningarna ska diskuteras fram i en dialog som leder till konsensus kring åtgärderna med en utgångspunkt i de lokala

förhållanden, i vid bemärkelse, som råder på platsen. Det sker en koppling mellan en lokal och en kommunikativ kunskapssyn. Det lokala och det kommunikativa ger tillsammans bra beslut och avvägningar.

5.6 Varför skapas kunskapen?

Varför kunskapen tas fram är inte lika lätt att urskilja i materialet eftersom det ofta göms bakom en kommunikativ eller kalkylerande rationalitet. Framförallt vid kommunala eller sektorsvisa intressen framkommer valen. Ett exempel är hur kunskapsunderlaget som tas fram i processen ger mervärde till kommunerna. Kunskapsunderlaget som tas fram från statligt håll i havsplaneringsprocessen ses inte av kommunerna som alltid direkt användbart. Lomma kommun skriver:

I promemorian ser man möjligheter för kommunerna i den statliga havsplaneringen genom att underlag kan komma kommunerna till del för att utveckla sin egen planering. Det är dock inte alls säkert att de statliga underlagen är användbara för kommunerna eftersom upplösningen och detaljeringsgraden kan komma att vara för låg. (PR63s2)

Kunskapen som skapas i en från statligt håll ändamålsenlig process ses här inte kunna ge önskad effekt i praktiken trots att argumentationen tyder på en önskan att få en verkan i den kommunala planeringen.

Diskussionen kring den praktiska effekten kopplar till sektorsintressen och deras vilja att föra fram sina respektive sektorers intressen. Försvarsmakten skriver: "Försvarsmakten konstaterar att utredningens förslag inte medför någon inskränkning av det skydd som totalförsvarets intressen ges i 3 kap. miljöbalken." (SR6s1). För att upprätthålla att praktisk effekt skapas är Försvarsmakten endast intresserad av att skyddet bibehålls. Hur processen i övrigt bedrivs är av sekundärt intresse. Även vindkraftsintresset visar samma sökande efter effekt i sina frågor. Advokatsamfundet skriver:

Enligt Advokatsamfundets mening bör ett antal kriterier för vilket (vetenskapligt) underlag som en havsplan allra minst ska grundas på också fastställas. Havsplanerna riskerar annars att i många fall bygga på bristfällig kunskap. Kunskapsbristen riskerar också att leda till att försiktighetsprincipen får väsentligt större genomslag jämfört med i en miljöprövning där sökanden i praktiken måste genomföra omfattande bottenundersökningar till grund för lokaliseringsbedömningen. En verksamhet kan alltså visa sig vara tillåtlig enligt miljöbalken trots att den strider mot en havsplan. (PR105s2)

Kunskapen tas fram för att uppnå effekt i praktiken. Sektorsintresset visar sig inte egentligen intresserat av en rationell process utan söker effekt i praktiken för sin sektor. Valet blir en rationell process för att det i systemet ses som den väg som har störst chans att ge effekt i tillståndprocessen och på så sätt ge resultat i verkligheten. Även Västra Götalandsregionen visar på detta:

Behandling av ansökningar om vattenverksamhet riskerar att dra ut på tiden eller leda till osakliga beslut pga. bristande kunskaper, inte bara om naturvärdena i det berörda området utan också på grund av bristande kunskaper om vad som kännetecknar till exempel förnybar marin energi eller vattenbruk. (PR76s2)

"Den kommunala familjen" som Västra Götalandsregionen kan sägas tillhöra har ett stort fokus på dialog och kommunikation med andra aktörer men väljer i detta fall en rationell process för att det finns en större möjlighet till praktisk effekt genom att förenkla tillståndprocesserna. Både sektorsintressets och regionens handlande visar på att praktisk effekt väljs före ett på förhand valt eller föredraget processideal.

5.7 Styrning och kunskapssyn i utredningsskedet

Att havsplaneringen inte har antagit en fast form under utredningsskedet har visat sig i undersökningen och nyansskillnaderna är många. Aktörernas åsikter, inställningar och

ställningstaganden rör sig i olika riktningar där koalitioner i en fråga kan bytas mot antagonism i en annan. Några lite tydligare linjer kan skönjas för hur havsplaneringen konstrueras i utredningsskedet.

Länsstyrelserna är splittrade i fråga om kommunens roll i planeringsprocessen, splittringen syns även i fråga om kunskapssynen. Gemensamt är en motvilja mot otydligheterna i processen. Den dubbelplanering som lagförslagen resulterar i skapar en osäkerhet som ger krav på ökad hierarkisk styrning för att skapa tydlighet. En annan inställning som finns är att tolka lagförslaget som en släkting till plan- och bygglagen varför det kan ses som endast en liten förändring av tolkningsramen vilket visar på en pragmatisk inställning. Osäkerheterna väntas få sin lösning i domstolsprövning.

Kritiken som riktas mot otydligheterna kan tolkas som en strävan att förtydliga och stärka governmentstyrningen med en vertikal linjaritet mellan beslutsnivåer med tydligt definierat hierarkiskt förhållande för att undvika oklara beslutsstrukturer. Processen konstrueras istället med en inbyggd instabilitet mellan två av de hierarkiska nivåerna i samhällsstyrningen. Detta tvingar fram samverkan och dialog mellan aktörerna samt skapar ömsesidiga beroenden för att producera resultat vilket också synliggör konflikter. Processen visar på så sätt upp tydliga drag av en governanceinspirerad styrmodell.

Utvecklingen går från en kunskapssyn som domineras av kalkylbetonad naturvetenskaplig kunskap dominerad av natur- och miljövärden till att breddas mot andra värden och kunskaps typer. Fortfarande är kunskap baserad på naturvetenskapliga mätningar av natur och miljö dominerande. De aktörer som har inflytande utifrån plan- och bygglagen värnar det kommunala planmonopolet och lägger stor vikt vid en bred samrådsprocess och lokal kunskap. Detta visar på en kunskapssyn utgående från ett kommunikativt ideal, vilket ligger i linje med planparadigmet beskrivet av Emmelin och Lermans (2006, s. 14). De aktörer som företräder naturvårdsintresset lägger stor vikt vid central, kalkylerande kunskap och värderar central hierarkisk styrning högt. Detta visar på rationalism, en kunskapssyn som utgår från ett rationellt ideal, vilket ligger i linje med miljöparadigmet beskrivet av Emmelin och Lermans (2006, s. 13f). Pragmatism är svårt att urskilja från argumentation som följer det två andra idealmodellerna. Även om det i bakgrunden kan finnas en ambition att uppnå en praktisk effekt före att välja ett visst processideal så döljs denna ambition effektivt av retorik hämtad från de andra två idealmodellerna. Tydligast visar sektoriella exploateringsintressen på en pragmatisk kunskapssyn som utgår från att välja den kunskap som bäst hjälper till att skapa en praktisk effekt för sitt särintresse. Dessutom kan den minimala förändring som havsplaneringen utvecklats till att bli i lagstiftningen framstå som ett sätt att med ett litet steg uppnå en stor effekt i praktiken utan att riskera de problem som en stor förändring kan föra med sig i det redan existerande systemet. Detta skulle kunna tyda på en pragmatisk kunskapssyn.

6. Fallstudie - havsplanering i Blekinge

Fallstudien har genomförts för att kunna få en bild av havsplanering just nu eftersom denna konstrueras i sin praktik när detta skrivs. Blekinge är ett intressant fall eftersom här finns en kommunal havsplaneprocess som ligger ganska väl i fas med den statliga planeringen och dessutom genomförs processen som ett interkommunalt samverkansprojekt med länsstyrelsen som en drivande aktör. Dessa två förutsättningar innebär att Blekinge kan sägas ligga i framkant med havsplanering anpassad till det nya regelverket.

Den kommunala havsplaneringen utgår från översiktsplaneverktyget som regleras i Plan- och bygglagen. Den statliga havsplaneringen regleras i Miljöbalken 4kap. 10§, vilket är samma kapitel som geografiska riksintressen. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig för att ta fram havsplanerna avdelade i tre områden för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Länsstyrelserna agerar som länk mellan Havs- och vattenmyndigheterna och kommunerna. Länsstyrelsen ska stödja den nationella processen med regionalt underlag och den kommunala processen med nationellt underlag. Både den interkommunala havsplanen i Blekinge och den statliga havsplaneringen är i skrivande stund i samrådsskedet. Runt årsskiftet 2018/2019 beräknas den statliga havsplanen vara i granskningskedet för att planen ska kunna beslutas av regeringen 2019.

Fallstudiens huvudsakliga material utgörs av intervjuer med fem tjänstepersoner, från både stat och kommun, som för sin respektive organisation har en initierad roll inom havsplanering. Detta material kompletteras med observationer vid tre möten, samrådsmöte för interkommunal havsplan, samrådsmöte för kommuner och regioner angående den statliga havsplaneringen och arbetsmöte mellan länsstyrelsen och kommunerna i Blekinge. Som ytterligare komplement har samrådshandlingarna för respektive plan använts.

6.1 Vem ansvarar för vad?

Hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska se ut i havsplaneringen är en högst levande fråga. Havsplaneringspraktiken har inte stelnat till en fast form och är därför fortfarande "mjuk i kanterna". I undersökningens första del har en stark negativ inställning till otydligheten kunnat ses. Framförallt är det överlappet mellan kommunalt och statligt ansvarsområde som vållat den stora kritiken. Att det funnits en mycket negativ bild bekräftas i intervjuerna.

Nästan alla gick väl emot i princip men då hade ju regeringen redan bestämt sig för det tog flera år att förhandla fram den här lagstiftningen så när man väl kom fram så hade man bestämt sig. Men länsstyrelsen var jättenegativ och vi har inte riktigt greppat var skon klämde. (I4)

Kritiken ser ut att ha svalnat något även om frågan fortfarande i högsta grad är aktuell (I4). En skillnad som framkommer är att ansvarsfördelningen särskiljs på skalnivå. "Det blir naturligt att en plan på kommunal nivå kan bli lite mer detaljerad." (I3). Den statliga planen har landat på en mer strategisk nivå med bredare penseldrag (I2, I4). På så sätt kan kommunernas detaljerade planer komplettera den statliga mer strategiska planen. Både kommunala och statliga företrädare framstår som överens om detta. Planeringen täcks på så sätt in med ökande detaljeringsgrad in mot land. Genom att låta staten och kommunerna dela på ansvaret över en del av territorialhavet blir det inte heller något glapp i gränzonen (I2, I4).

I många andra länder så har man ju det här problemet att man inte har överlappande planering. Staten planerar havet och kommunerna planerar land. Så får man en skarv som man ska hantera. Och då står det i lagstiftningen att den skarven ska hanteras. Det kallas 'land-sea interaction' eller 'land-och-hav-koppling'. Länder som till exempel Holland och Polen de funderar mycket på hur de ska uppfylla det i direktivet. Medan i Sverige så har vi ju sytt ihop land och hav genom överlappet kan man säga. Staten har ansvaret i ekonomisk zon längst ut och sen tar kommunerna över och

hamnar på land men det är ju liksom ihopsytt i territorialhavet där den statliga planen möter den kommunala. [...] Överlappet gör ju att vi tvingas faktiskt samverka åt båda hållen. (14)

Här visar det sig att dubbelplaneringen mellan stat och kommun kan ge nytta både genom dialog och ett konkret sätt att lösa frågan om den land-hav-koppling som direktivet (*Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering*, 2014) i artikel 6 & 7 kräver av medlemsländerna. Dubbelplaneringen ger på så sätt ett delat ansvar mellan stat och kommun för att planeringen ska bli heltäckande från hav till land. Istället för att det som i remissvaren framstod som ett mycket stort problem finns här från både länsstyrelsens och Havs- och vattenmyndighetens sida en tilltro till att dubbelplaneringen istället tillför ett positivt värde till planeringen.

Planeringen sker på två nivåer där kommunen och Havs- och vattenmyndigheten är ansvariga för att producera havsplaner på respektive nivå. Mellan dessa huvudaktörer finns länsstyrelsen som mellanhand. Länsstyrelsen har två roller i processen, dels som rådgivande och statens företrädare för lokala intressen, dels som granskare och statens företrädare emot kommunerna. Länsstyrelsens roll blir som mellanchef i den offentliga förvaltningshierarkin. Därför skulle rollerna kunna uppfattas som problematiska att kombinera. Så upplevs det inte i Blekinge. Både länsstyrelsen och kommunerna menar att man genom en tydlig delning mellan rollerna får det att fungera bra (12, 13, 15).

Jag har jobbat här ganska länge och vi har faktiskt aldrig samarbetat egentligen kring planeringsfrågor på det sättet innan. Det är faktiskt länsstyrelsens förtjänst kan man säga, dom kallade oss gemensamt och gav oss den här bakgrunden, hur man jobbar med 'blå planer' på västkusten. (13)

Länsstyrelsen har här sporrat kommunerna till samverkan och dialog i ett inledningsskede. Efter att samarbetet kommit igång har länsstyrelsen tagit ett steg tillbaka och återkommer i den granskande rollen senare i processen (12, 13). Den rollkonflikt som i utredningsskedet framställdes i länsstyrelsens roll ser inte ut att ha förverkligats i det praktiska arbetet i Blekinge. Förhållandet mellan kommunen och länsstyrelse framstår som oförändrat jämfört med tidigare.

6.2 Vem fattar det slutliga beslutet?

Det slutliga beslutet måste fattas av någon. På flera plan är denna fråga ännu obesvarad eftersom det fortfarande finns många otydligheter i processen. På en principiell nivå finns fortfarande flera olösta frågor angående vad som i sista hand gäller. En sådan är om riksintresseanspråken kommer slås ut av havsplanen. Boverket säger:

Nej det kan de ju inte. Om havsplanen ska vara vägledande plan liknande översiktsplanen fast på nationell nivå då. Så måste det ju ändå vara så. Jag menar det är ju nationella myndigheter som tar beslut om riksintresseanspråken och dom kan man ju inte slås ut, dom måste ju ligga kvar. Man måste ju ta ställning i havsplanen på något sätt. Men det här är ju... Det är ju inte tydligt på något sätt. Det är ju något som vi har diskuterat med HaV. Nej. Det måste prövas i domstol. Det tror jag är enda sättet. (11)

Osäkerheten ligger återigen kring den statliga havsplanens förhållande till andra lagar. Riksintressen ligger kvar men en statlig avvägning mellan dem finns samtidigt. Riksintresseanspråken från riksintressemyndigheterna kommer ligga kvar. Samtidigt kommer den statliga havsplanen att vägleda i avvägningen mellan konkurrerade intressen. Slutligen måste en eventuell tvist i avseendet lösas i domstol. Framförallt är det osäkerheten kring hur förhållandet mellan den statliga havsplanen och den kommunala översiktsplanen ska se ut som är stöttestenen.

Kommunerna kan ju avvika ifrån havsplanen. Den är 'bara' vägledande så att säga även om det är regeringen som tar beslut så det är ganska tungt vägledande dokument. Men kommunerna kan ju

välja att inte följa dem i sina översiktsplaner. Å då får det ju testas i domstol i mark- och miljööverdomstolen så småningom. Om man överklagar översiktsplanen på dom grunderna. (I1)

Om det är den statliga havsplanen eller kommunens översiktsplan som ska gälla är oklart. Regeringens beslut om avvägningarna i havsplanen blir naturligtvis av stor vikt men översiktsplanen är antagen av en demokratiskt vald församling. Är det regeringen eller kommunfullmäktige som fattar det avgörande beslutet? Bilden som framkommer är att ingen av dem kommer fatta det avgörande beslutet just nu. Informanterna är istället eniga om att det är en domstolsprövning som kommer att avgöra i de enskilda fallen och på så sätt fatta det slutliga beslutet (I1, I2, I3, O3).

Eftersom havsplaneringen fortfarande är så luddig i kanterna har det inte på något konkret sätt uppstått något hot mot kommunens handlingsfrihet. Inte heller någon oro märks av planerarna för att det kommunala planmonopolet på något sätt skulle vara hotat (I3, I5). "Ja och det är ju nytt det här än så länge, men jag har inte märkt något sånt [oro för hot mot planmonopolet]" (I3). Genom att både havsplanen och översiktsplanen har samma status (som vägledande planer) uppstår inte konflikten med planmonopolet i samma utsträckning (I5). Inte heller från statligt håll ses detta som ett problem. "Planmonopolet kommer nog ändå att ligga på kommunerna, det är nog ganska tungt ändå." (I1). Planmonopolet ses här inte som direkt hotad av havsplaneringen. Sverige ska också hållit emot att havsplaneringsdirektivet skulle gå hela vägen in till strandlinjen (O2). Detta kan peka på att även från nationellt håll finns en vilja att undvika inskränkningar i det kommunala planmonopolet även om det i propositionen till lagen lite lakoniskt uttrycks att: "Den kommunala självstyrelsens gränser är således inte en gång för alla fixerade i grundlagen, utan kan flyttas genom lag om riksdagen bedömer det vara ändamålsenligt." (Miljödepartementet, 2014, s. 30). Alltså en mycket tydlig skrivning om att den kommunala självstyrelsen i praktiken inte så mycket är en självstyrelse utan snarare en villkorad frihet.

6.3 Hur ska processen gå till?

Den kommunala och den statliga processen har i Blekinges fall synkats och löper parallellt. Detta är något som uppfattas som positivt eftersom man då kan lära sig av varandra (I4). Att det är kommunerna som har anpassat sig till den statliga havsplanen syns. "Det är ganska harmoniserat både innehållsmässigt, textmässigt och hur de har gjort jobbet." (I4). Denna likriktning från kommunens sida är medvetet gjord för att samordna planen med den statliga havsplanen. Målet är att den interkommunala havsplanen ska säga ungefär samma sak som den statliga (I3). Detta blev också tydligt på samrådet då det framfördes frågetecken från kommunen på varför den statliga havsplanen ändrats på ett sätt som gjorde att den inte längre stämde lika väl överens med det framtagna samrådsförslaget på den kommunala planen (O1). Att det är kommunen som framförallt förhåller sig till den statliga planen, inte tvärt om, blir på så sätt märkbart. Kommunen kan därför sägas underkasta sig den statliga planen i många avseenden.

Även det planeringsmaterial som ligger till grund för processen ifrågasätts. Processen leder också till att avvikelser i underlagsmaterialet tydliggörs. Kommunen uppmärksammar exempelvis att riksintressena inte alltid överens med verkligheten.

Vi har upptäckt vissa saker under den här resans gång. Till exempel när det gäller sjöfart [...] på alla fartyg så man registrera var de faktiskt färdas, och tittar man på dom stråken så sammanfaller inte dom alltid med riksintressena. (I3)

Kommunen pekar här på att de riksintresseanspråk som ligger i systemet inte är uppdaterade och stämmer med var de kanske borde ligga. Inte heller de geografiska riksintressen som finns fungerar på en större skala.

Man bör påbörja ett arbete med att se över utsträckningen av de här riksintressen, hur de är utpekade geografiskt, vad de innehåller och vad de betyder. [...] Det blir resultatet av planeringen att man uppmärksammar att det här håller inte riktigt ihop när man tittar på det nationellt. (14)

Havs- och vattenmyndigheten menar att riksintressesystemets innehåll bör få en ordentlig översyn för att bli mer nyttigt i planeringen. Den statliga styrningen som riksintressesystemet innebär kan därför sägas vara slapphänt eller i alla fall föråldrat. Processen kan på så vis innebära att problem som finns i systemet uppmärksammas. Statens styrning genom riksintressesystemet blir också väldigt fragmenterat vilket Boverket instämmer i. "Nu kör vi ju ut alltihop i stuprör från nationell nivå. Det är ju inte så himla lätt för varken länsstyrelser eller kommuner att alltid avgöra vad som är det viktigaste. Eftersom vi säger att allting är viktigt." (I1). Informanten pekar på att den fragmentering som finns i den statliga styrningen gör att sektorsintressen lämnas till den lokala nivån för avgörande, en avvägd önskan från statens sida finns inte. Detta är något som havsplaneringsprocessen skulle kunna råda bot på eftersom det här ifrån statens sida ska göras en avvägning mellan olika intressen. Från nationellt politiskt håll finns det samtidigt ett intresse för havsplaneringen i ett bredare planeringsperspektiv.

Det finns ju en debatt om att man borde planera mer så här överhuvudtaget och kanske mer nationell planering och så här va. Så man tittar lite på det här med havsplanering och ser finns det någonting där man kan använda och man är väldigt intresserad av hur löser man en konflikt mellan försvar och energi. Hur kan man komma fram där. Komma fram när det gäller naturmiljö och exploatering. Hur gör man? Än så länge handlar det mest om en nyfikenhet så att säga. (14)

Här finns det ett spår som antyder mer nationell planering och att detta skulle vara nyttigt vid avvägning mellan olika intressen. Processen antyds därför öppna upp för mer statlig planering. Detta talar för en inskränkning av det kommunala planmonopolet särskilt med tanke på hur länge den statliga sidan undvikit fysisk planering i en mer heltäckande mening. "Det här är ju den första nationella planen vi får sedan riksplaneringen en gång i tiden, som ändå talar om någonting. Förhoppningsvis så vill regeringen att den ska vara tydlig också så att de tar ett sånt beslut." (I1). Att det finns en nyfikenhet kring vad en nationell planering kan göra och att det finns osäkerhet i hur den ska bedrivas är därför inte så konstigt när nationell planering inte bedrivits på tre decennier. Tydligheten är något som har efterfrågats sedan tidigare. "Att staten är tydlig. Från nationell nivå är vi tydliga. Det är ju något som både länsstyrelser och kommuner har egentligen efterfrågat också när det gäller all planering, alltså även på landbacken då." (I1). På så sätt kan havsplanerna vara en förebild genom att staten redan har tagit fram en vägledning på mer strategisk nivå över vilket intresse som bör prioriteras inom olika områden. Vad en sådan utveckling skulle leda till för planmonopolet är än mer oklart. Men här syns indikationer på att det finns viljor som önskar i alla fall statliga riksintresseavvägningar även på land.

Processen engagerar inte politiken i så stor utsträckning för tillfället. "Redan nu möter vi den kommunala politiken eftersom kommunerna yttrar sig. Där är det väl inte jättepolitiskt på många håll i Sverige men det finns några kommuner där det här blir en politisk fråga. Där det finns intressen." (I4). Den statliga planeringen ser alltså ett avgränsat politiskt intresse från kommunal sida där det finns specifika intressen. På samma sätt finns skillnader mellan kommunerna där planerna möts av både ett intresse från politikerna och inte fullt lika mycket intresse från andra politiker (I3, I5). På den kommunala nivån finns det i Blekinge främst en strid mellan vindkraft och försvar. I den statliga planens samrådsversion har vindkraften vägts bort i konkurrens med försvarsintresset vilket inte gjorts i den interkommunala planen (I1, I2, I3, I4, I5, O1, O2, O3, HPS). Detta är uppenbarligen den största konflikten som finns mellan statliga och kommunala intressen i Blekinge. Dessutom är det inte helt självklart att kommunerna står tillsammans i frågan. "Vi lyfter fram att vi vill ju gärna se en samexistens om det går och det är den stora frågan egentligen, som har varit i vårt arbete. Vi har diskuterat det jättemycket hur vi ska formulera det så att alla fyra kommunerna kan ställa sig bakom det." (I3). De två västliga kommunerna som kan bli vinnare på vindkraften är mer starka förespråkare för detta medan

de två östliga med stora arbetsplatser från försvarsmakten har ett betydligt svalare intresse för vindkraften (I3, I5). Processen balanserar i Blekinge politiskt mellan två poler. Det kommunala samarbetet sätts här på prov. Vad är viktigast, en gemensam plan eller ett tydligt ställningstagande? Hittills har det gått att enas men informanterna pekar på att det kanske inte är självklart att tro att det räcker hela vägen fram (I3, I5). Vindkraftsfrågan är en av de stora stötestenarna i planeringen och från statligt håll är ambitionen tydlig att det ska lämnas ett skarpt förslag i frågan.

Vi har ju lite planeringsfrågor att lösa ut, som inte är alldeles lätta. För det finns ju konflikter. Generellt kan man säga att det mesta i havet kan samexistera väldigt bra. Det är inte trångt på så många ställen i havet. Men det är vissa frågor där det trots allt finns konflikter. Det är mycket kopplat till havsbaserad vindkraft. [...] En enkel väg är att inte planera. Att man låter allt vara och så får det lösas ut i tillståndsprocessen. Då har man missat lite den här möjligheten att använda sig av den här helhetsplaneringen och hitta de bästa platserna och hitta lösningar. (I4)

Konflikterna ska lösas eller i alla fall ska en avvägning göras. Om planen inte säger något så är det inte mycket till plan vilket både Boverket och HaV framstår som överens om (I1, I4). Planen ska göra tuffa avvägningar för att kunna göra en praktisk skillnad i efterföljande led. När något väljs, väljs något annat bort vilket visar på konflikterna även på nationell nivå. "Jag är helt säker på att det här kommer att bli en politisk fråga till slut. Om vi inte lämnar upp [till regeringen] en helt urvattnad plan för då blir det mindre politiskt. Ambitionen är att den ska betyda någonting så då blir det politik av det." (I4). Den statliga processen förväntas vara tillräckligt tydlig för att inte alla politiska viljor ska kunna enas om den utan att det blir politiska val som måste göras.

6.4 Hur skapas kunskapen?

Att havsplaneringen är stabilt förankrad i en kunskapssyn baserad på en kalkylerande rationalitet framkommer, precis som i utredningsskedet, även i fallet Blekinge. Den statliga planen har en mycket stor mängd naturvetenskapliga data som underlag (I4, O2). Ett särskilt verktyg, kallat Symphony, har tagits fram för att beräkna samlad miljöpåverkan utifrån data om miljöbelastning och eko-komponenter, vägt genom en känslighetsmatris och matematiska formler till ett stort antal kartor som visar den samlade miljöpåverkan (O2). Detta material är alltså ett kalkylerat material. Användandet av verktyget gav 60-70 kartor som visade utfall vid olika scenarier och val inom ramen för havsplaneringen (I4). Inom ramen för den statliga planen har även en "uppsjö" av underlag tagits fram om bland annat ekosystem, naturmiljö, sjöfart och energiutvinning, även rapporter om specifika frågor om till exempel konsekvenser om sjöfarten behöver flyttas och alfågeln koppling till sjöfarten (I4). Detta kan ses som ett utslag för uppfattningen om att mer kunskap ger bättre underlag. För att kunna förstå och kontrollera systemen behövs stora mängder underlag. Och gärna lite till. Allt detta tyder på en rationalistisk kunskapssyn. Det finns en önskan att få med även de mjukare frågorna som gäller människor (I2). Men det har varit svårt att göra analyser eftersom det saknas ett samlat underlag (I4). "Vi har haft en konsult som har arbetat på att göra en social analys. Det har varit jättesvårt!" (I4). Här har underlagsmaterialet inte kunnat anpassas till den form som krävs för analysen eller inte varit tillräckligt omfattande för att kunna hanteras heltäckande. Även detta visar en rationalistisk kunskapssyn.

Samtidigt som den statliga sidan visar tydliga drag av att starkt förlita sig på en kalkylerande kunskapssyn finns ett intresse för att i dialogen lära av andra aktörer. Den interkommunala havsplanen i Blekinge ses här som positiv med en process som tidsmässigt är synkad med den statliga havsplaneringen. "Det är jättebra att vi jobbar parallellt. Vi behöver också erfarenhet av hur man kan planera havet och erfarenhet hur en kommun resonerar när man planerar havet." (I4). Den statliga och den kommunala planeringen ska här kunna lära sig av varandra. Dialogen och kunskapsutbytet ska ge ett ömsesidigt lärande som både gynnar det egna arbetet och möjligheten att gemensamt hitta lösningar. Det är inte samråd för sakens skull eller som ett sätt att informera. Det finns en vilja att

skapa gemensam kunskap i dialogen, ett gemensamt lärande. Detta indikerar på en kommunikativ kunskapssyn.

För den interkommunala havsplanen finns också ett omfattande underlag som baseras på naturvetenskapliga mätningar och kalkyler (I2, I3, I5). Samtidigt är det också mycket av underlag om miljön som saknas. ”Mycket miljöaspekter är det, absolut, som man saknar i underlagen. Det är också det som får dra det tunga lasset när du genomför exploatering.” (I2). Här hänvisas således till tillståndsprövningen som anses ha ett stort behov av naturvetenskapliga miljödata. Detta ligger i linje med miljöparadigmet. Att utifrån stora mängder av underlagsmaterial kunna räkna fram vad som skadar naturen och hur stor påverkan som ska kunna tillåtas för enskilda verksamheter. Från kommunernas sida är frågan om den vetenskapliga kunskapen kring naturmiljön inte lika framträdande som för den statliga planen.

Det har inte varit så mycket diskussioner kring naturfrågan. Vi har ju använt det materialet som konsulterna tog fram så det är ju inga frågetecken kring det. Sen är vi ju inga biologer heller som sitter i denna gruppen så vi har egentligen inte så mycket kunskap om det. Det är mer att vi har tagit till oss det vi har fått och sedan har vi använt det. (I5)

Naturfrågan har tagits med i planen men använts som ett underlag utan att ägnas osedvanligt stort intresse. Istället är det en av flera frågor som planeringen ska avväga emellan. Det har gjorts utredningar och materialet från konsulten har inkorporerats i planen. Detta ligger i linje med planparadigmet, att istället för att räkna fram gränsvärden genom värdebedömningar avväga mellan olika användningar och intressen.

Särskilt intressant är det att titta på hur ekosystemansatsen används av de som utför planeringen av havet. I utredningsskedet framkom att ekosystemansatsen behandlades utifrån två aspekter. I första hand naturskydd. I andra hand deltagande. Dessa två aspekter kan sägas spegla miljö- och planparadigmen eller en utgångspunkt i en kalkylerande och kommunikativ kunskapssyn. Havs- och vattenmyndighetens planeringspraktiker lyfter frågan på samma sätt.

I förordningen står det att vi ska använda en ekosystemansats, det är exakt så det är skrivet i EU-direktivet också, vi ska tillämpa en ekosystemansats. Det handlar om, det är två saker, dels handlar det om hur man bygger en process med deltagande. Att de som berörs ska ha möjlighet att delta, det är en demokratisk fråga. [...] Sen handlar det också om ekosystem, ekosystemets struktur och funktioner och så vidare. Det har också varit jätteviktigt i arbetet, vi ska bidra till god miljöstatus och så vidare. (I4)

Tolkningen från den statliga planeringens sida följer således de två huvudsakliga inriktningarna som finns redan i remissvaren. En kalkylerande syn på natur- och miljöskydd samt inkludering av dialog i processen. På det lokala planet i Blekinge framstår naturskydd mer framträdande i ekosystemansatsen. Länsstyrelsen pekar på att det handlar om ett nytt sätt att se naturen som ett nät snarare än punkter (I2). Kommunerna pekar på en ökad bredd på bevarandefrågor och de naturområden som har arbetats in i planen (I3, I5). Men kommunerna pekar också på att arbetet bedrivs som vanligt, det är inget nytt arbetsätt från planeringens sida (I3, I5). Att det inte egentligen är något nytt i den svenska planeringstraditionen understryks av en av informanterna.

Men det är inget magiskt det här. Det följer väl ganska normal svensk förvaltningstradition kan man säga. Det skiljer sig inte så mycket åt. I förvaltningstraditionen har vi också det här med demokrati, samråd och delaktighet och remissförfaranden och utställning av kommunal öp. Vi har ju det där också processmässigt. Och miljön är ju viktig även i annan förvaltning så att säga, så det är inte unikt för havet egentligen. (I4)

Ekosystemansatsen tolkas här som ett annat uttryck av rådande svensk planeringstradition som innehåller både dialog och beaktande av naturfrågor, inget nytt eller revolutionerande arbetsätt.

6.5 Var skapas kunskapen?

En tilltro till en central kunskapssyn syns tydligt i den statliga planeringen. Det kalkylerande verktyget, Symphony, har tagits fram i samarbete med flera universitet både nationella och internationella samt myndigheter och miljökonstuler (O2). Centralt placerade experter med tillgång till den främsta kunskapen på området förväntas boga för kunskap som kan användas i planeringen. Samtidigt finns en dialog med lokala aktörer. En gemensam bild som förs fram är att samarbetet har varit bra mellan statliga och kommunala aktörer. De lokala aktörerna upplever att man lyssnar från centralt håll och de statliga aktörerna är intresserade av kommunernas arbete (I2, I3, I4, I5). "Vi har inte haft sådär direktsamarbete med HaV egentligen utan länsstyrelsen är deras förlängda arm lite grann och vi har haft ett väldigt bra samarbete med länsstyrelsen i det här arbetet tycker jag." (I3). Här pekar kommunen på en positiv dialog med länsstyrelsen som statens aktör. Även på det fysiska samrådsmöte som hölls för kommunerna med representanter från Havs- och vattenmyndigheten närvarande upplevdes som positivt av kommunerna. "Han lyssnade mycket och tog till sig. [...] De är ju också styrda mycket. De får inte sväva ut så mycket dom heller. Men han var ganska lyhörd där på mötet i alla fall." (I5). Dialogen upplevs som god och att olika aspekter på planeringen kan diskuteras utan att avfärdas omgående. Samtidigt finns också en förståelse från kommunens sida att planeringen inte kan utföras helt i linje med lokala intressen utan befinner sig i ett sammanhang där en stor mängd aspekter sätter upp begränsningar för vad som kan göras. Här finns antydning till att lokal kunskap värderas som viktig i planeringen, samtidigt är dialogen begränsad. Den faktiska hierarkiska position som staten och kommunerna befinner sig i märks trots allt i vissa aspekter i de möten som hålls, ett visst avstånd som uppstår och en reserverad hållning som finns mellan de två lägren vid vissa tidpunkter i debatten (O2, O3). En helt fri dialog kan därför inte infinna sig. Upplevelsen är att det framförallt är centralt producerade vetenskapliga data som värderas högre än lokal kännedom.

I den statliga planeringen har den huvudsakliga målgruppen varit grannländer, myndigheter och organisationer även om allmänheten också varit inbjuden att delta (I4).

Det har inte varit någon prioriterad grupp. När vi nu ser att det finns kopplingar med landskapsbild och så att man kanske ändå ska göra någon särskild insats. Vi har inte bestämt hur vi ska göra det ännu. Där finns frågor som mer tydligt kopplar till allmänheten. Annars har egentligen kommunen varit den proxy vi använt för allmänheten. (I4)

Man ser att frågorna som behandlas inte direkt berör allmänheten, utom möjligen frågan om landskapsbild. Kunskapen som är intressant kommer även i dialogförfarandet från främst statliga myndigheter, organisationer och andra länder. Den statliga planeringen lägger därför en stor vikt vid ett centralt perspektiv. Dialogen med allmänheten i den mån den alls behövs är alltså tänkt att gå via kommunen, att kommunen ska kunna vara den organisation som på lokalt plan kan förstå och representera allmänhetens synpunkter. Men kommunerna har problem att få engagemang även för sin egen havsplanering.

Vi hade ju då, som jag sa, fyra temamöten under hösten, under september månad. Vi gick ut med det väldigt brett, på vår hemsida, annonserade i tidningen och Facebook. Alla kanaler vi kunde tänka oss. Vi bjöd in mycket organisationer, personligen skickade mail till dem och så. Men det kom väldigt få. Under de fyra mötena så kom det femton personer totalt. (I3)

Resultatet av kommunernas ansträngningar är alltså magert. Blekingebor som intresserar sig för havsplanering är lika ovanliga som trissvinster över 1500kr, ungefär en på tiotusen. En förklaring till det magra intresset kan vara att havsplaneringen ligger en bit ut från kusten. "Dom [samrådsdeltagarna] kände att det var lite abstrakt. Framförallt när vi pratade turism och friluftsliv, att där ute är man inte så mycket. Dom ville liksom prata skärgården och närmre kusten istället." (I3). Detta går i linje med den statliga planeringens position om att det inte, förutom landskapsbild, finns

så många frågor som just nu engagerar allmänheten på havsplaneringens avstånd ut i havet, en plats där man sällan vistas. Trots en ambition att fånga upp lokal kunskap från kommunernas sida blir metoden inte framgångsrik.

6.6 Varför skapas kunskapen?

Kommunernas agerande i samrådsförandet visar på en vilja att skapa en kommunikativ process för att fånga upp lokal kunskap. Resultatet blir en ganska misslyckad dialogprocess med tanke på det bristande engagemanget från Blekingeborna. Det bristande engagemanget kan till viss del sökas i den dragnings av plangränsen som gjorts. "Det som vi pratade om ett tag var vi ska dra plangränsen. Vi ville inte ha med skärgårdsfrågor. Samtidigt så är det ju närmre land du kommer desto större intresse är det i havet generellt sett." (I5). Valet att komma närmare land slutade i att hitta en balans där många av de landanknutna frågorna försvann ur planen. Resultatet blev en avgränsning 300 meter från strandlinjen med skärgårdar och öar undantagna (I3, I5). En mycket specifik praktisk effekt söktes av kommunerna. Genom att lyfta undan många landanknutna frågor kunde samarbetet underlättas. Det processideal som visas upp i samrådsskedet med att skapa en bred samrådsprocess är tidigare satt åt sidan för att på ett pragmatiskt sätt skapa förutsättningar att uppnå det eftersökta samarbetet.

Den statliga planeringen visar mer prov på en processidealitet i kunskapssynen. I fråga om hur planens avvägningar tas fram är det tydligt att stora mängder material som på ett kvalitetssäkrat sätt tagits fram genom en datamodell ska syntetiseras vilket utgör det huvudsakliga verktyget för avvägningen (I4, O2). Planeringen förväntas ta svåra beslut och lösa konflikter: "[Genom] att använda sig av den här helhetsplaneringen och hitta de bästa platserna och hitta lösningar." (I4). En strävan efter "de bästa platserna" antyder även det ett processideal kopplat till en rationell kunskapssyn.

I undersökningens första del framkom att kommunerna var mer benägna att arbeta efter metoder som ger praktisk effekt. På samma sätt är det i undersökningens andra del där processidealiteten inte är lika framträdande från kommunernas sida. Det syns förvisso en processidealitet genom att på ett fritt och brett sätt försöka skapa dialog kring frågorna som visats ovan. Samtidigt är fokus oftare på de intressen som rent praktiskt påverkar kommunen. Exploateringsfrågorna till exempel fiske, hamnverksamhet och vindkraft är viktiga för kommunerna eftersom det bland annat skapar viktiga arbetstillfällen (I3, I5). Målet för kommunerna är därför i många fall att gynna dessa intressen. I förhållande till den statliga planeringen är valet av metod oftast samråd och dialog för att värna intresset. I andra lägen kan en mer rationell process på ett bättre sätt uppfylla målet och vara lämplig att välja. I den kommunala havsplanen kan ett intresse föras fram på ett sätt som motsäger den statliga planen. "Då får man ju använda den planen som är fördelaktig för sitt intresse, så är det ju. Så får man ha den andra i beaktande." (I5). Kommunen väljer planen som kan ge praktisk effekt för intresset. Ett utslag av en pragmatisk ansats till kunskapen.

6.7 Styrning och kunskapssyn i implementeringsskedet

Att havsplaneringen i sitt nuvarande stadiet av utveckling inte helt och fullt hittat sin form framgår av materialet. Trots detta är formerna för hur planeringen ska bedrivas och aktörernas roller i processen mer väldefinierade nu än vad som framgick i undersökningens första del.

Aktörerna i processen uppvisar tendenser till ett hierarkiskt förhållningsätt till varandra samtidigt som processen bedrivs horisontellt och parallellt i stora stycken. Kommunerna förhåller sig till den statliga planeringen som en överordnad planeringsnivå och anpassar sin egen planering efter denna. Avvikelse sker endast i fall som kommunen särskilt har intresse i. I de fall den kommunala planen medvetet avviker från den statliga planen förväntar sig aktörerna att avgörandet kommer att stå i domstol och den statliga planen ges företräde. Detta tyder på att aktörerna gemensamt konstruerar en hierarkisk governmentstruktur genom sina förväntningar i avsaknad av en tydlig vertikal styrning.

Ambitionen finns att i en dialog och samverkansprocess lösa konflikter snarare än att med tydlig styrning peka ut riktning. Governance får på så sätt ett stort utrymme i styrningen. Det kommunala planmonopolet uppfattas på intet sätt hotat av aktörerna men tendenser till vilja och behov av ökad statlig planering även på land kan skönjas från både kommunal och statlig nivå. Kontrasten kan tyda på att styrning av typen vägledning, såsom den statliga havsplanen, inte tar bort ansvar från andra aktörer och att besluten skapas i samverkan, vilket visar på större inslag av governancestyruing.

Precis som i undersökningens första del visar det sig att havsplaneringen i den framväxande praktiken är djupt rotad i en kunskapssyn baserad på kalkyler och central expertkunskap. Särskilt tydligt blir detta i den statliga planeringen med sitt fokus på ett kalkylerat underlagsmaterial. Kunskapssynen kan därför sägas vara knuten till rationalismen i hög grad. Processidealet hålls högt genom omfattande kunskapsinhämtning och strukturerad databehandling. Bilden är inte helt entydig eftersom det finns inslag av att lyfta fram ett gemensamt lärande som finns i de parallella processer som pågår mellan staten och kommunen. Men med detta sagt är dominansen av en rationalistisk kunskapssyn ändå påtaglig.

Hos kommunerna är den rationella kunskapssynen mindre uttalad och en kommunikativ kunskapssyn visar sig genom den större vikt som läggs vid att värdera olika kunskapsunderlag och att få till stånd dialogprocess i samrådet. Kalkylerade data inkluderas i kommunernas planering men behandlas inte som styrande för processen i samma utsträckning som i den statliga planeringen. Kommunernas behandling utgår istället från en avvägning mellan olika typer av kunskaper och en tydligare inkludering av specifika subjektiva intressen som gynnar kommunen. Detta ligger mer i linje med planparadigmet och därför en kommunikativ kunskapssyn.

Bilden av kommunerna som en enhet med kommunikativ kunskapssyn som utgångspunkt gäller inte fullt ut. I betydande avseenden faller kommunerna in i en kunskapssyn som snarast bör beskrivas som pragmatisk. De pragmatiska influenserna är inte alltid helt lätta att identifiera eftersom argumentationen hämtas från det två andra idealmodellerna när argumentationen i själva verket kan vara vald för att uppnå den största praktiska effekten som för tillfället eftersöks. Det finns dock indikationer på en pragmatisk kunskapssyn när kommunerna i vissa avseenden väljer väg i processen beroende på hur denna väg bäst kan generera ett önskvärt resultat snarare än att vara begränsad i vägvalet av ett processuellt ideal.

7. Diskussion

Som framkom i forskningsöversikten har havet inte varit oplanerat innan havsplaneringen, utan planeringen har gjorts sektorsvis (Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 97f). En av de viktigaste argumenten som forskningen identifierat för att införa havsplanering är att planen förväntas samordna och lösa användningskonflikterna som finns mellan sektorerna (Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 97f; Flannery *m.fl.*, 2016, s. 123). Användningarna av havet kan oftast samexistera (I4). Fiskebåten kan åka iväg när försvaret ska öva. I den svenska havsplaneringen står de stora konflikterna mellan havsbaserad vindkraft och andra sektorer. Konflikter som dessa förväntas i Sverige lösas med den statliga havsplaneringen (I4). Samma förväntan finns alltså i Sverige som visats vara ett generellt drag med havsplanering internationellt. Att istället för en sektoriserad planering få en sammanhängande planering för havet.

Forskningen menar att havsplaneringen trots goda intentioner riskerar att bli en "strategisk sektorsplanering" där nationella intressen prioriteras före lokala ställningstaganden (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 259f). Denna diskussion finns även i den svenska havsplaneringen. Även om avgörandet inte på förhand är givet finns en klar förväntan hos aktörerna. När det kommer till ett avgörande spås de statliga avvägningarna att få företräde framför de intresseavvägningar som kommunen gör (PR65s2). Med andra ord, statens intressen förväntas att övertrumfa de kommunala när det blir en konflikt. Å andra sidan kan en planering som utgår från lokala förhållanden riskera att ge motsatt resultat. När kommunikativa metoder tillämpas kan de lokala frågorna överskugga nationella mål i havsplaneringen (Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 98). Ett lokalt exploateringsintresse skulle därför kunna göra att nationella mål om miljövård åsidosätts för det lokala utvecklingsintressets bästa. Att det skulle kunna riskeras även i en svensk kontext visas också i undersökningen. Den kommunala planeringen utgår i högre grad från de intressen som skapar arbetstillfällen och är ekonomiskt viktiga i kommunen, exploateringsintressen väger på så sätt tungt i den kommunala planeringen (I3, I5). De pragmatiska elementen i den kommunala planeringen kan därför spela exploatören i händerna om avvägningen i stor grad ligger på den lokala nivån. Forskningen visar också att "blå tillväxt" tenderar att prioriteras före miljö i havsplaneringens praktik (Jones, Lieberknecht och Qiu, 2016, s. 261f). Med ett för stort fokus på nationella mål riskerar å andra sidan all lokal utveckling förhindras som tidigare beskrivits. Gränslinjen och den eftersökta balansen står här mellan det lokala och det centrala, mellan stat och kommun, vilket är kärnan i studien. Vägen fram till en svensk havsplanering behandlade också utförligt hur balansen mellan det centrala och det lokala skulle lösas. Vilket visar sig i remissvaren under utredningsskedet.

Under utredningsskedet kretsade mycket av diskussionen om hur havsplaneringen skulle byggas kring förhållandet mellan stat och kommun. Utredningen med det första lagförslaget från 2010 (SOU2010) hade en mer omfattande lagreglering än det andra lagförslaget i promemorian från 2013 (PM2013). Analysen visar att det finns två sidor, en som ser begränsning av det kommunala planmonopolet som en möjlig väg fram och en som ser negativt på eventuella begränsningar. Detta kan ses som en större principiell fråga om det kommunala självstyret. Redan 1974 när självstyrelsen kodifierades i regeringsformen visade sig två sidor, en för och en mot (Pierre, 1994, s. 24). Förhandlingen om gränserna för den kommunala självstyrelsen pågår fortfarande vilket blir tydligt i det nya fält som havsplaneringen är. Det tidiga lagförslaget i utredningsskedet kan på så sätt ses som en sondering av vad som ansågs acceptabelt av myndigheter och organisationer ute i landet. När en mer kraftfull styrning mötte motstånd blev valet att tona ner detta till det nya lagförslaget i promemorian.

Diskussionen om havsplaneringens roll i gränslandet mellan den lokala och centrala nivåns ansvarsområde är ingen specifikt svensk företeelse. I Tyskland riktades kritik mot att planeringen av den ekonomiska zonen placerades på den nationella nivån när fysik planering på land och ut i

territorialhavet är ett delstatligt ansvar (Drankier, 2012, s. 18). Detta är i någon mån samma principiella konflikt som i Sverige, var ansvaret för planeringen ska ligga mellan en stark lokal planeringsnivå och viljan att lägga den övergripande havsplaneringen på nationell nivå.

Trots den decentraliseringstrend som har funnits i Europa de senaste decennierna (Marks och Hooghe, 2004, s. 15; Bergmann-Winberg, 2010, s. 9f) så är det svårt att se havsplaneringen i Sverige som en del i detta. En ny nivå av statlig fysisk planering tyder snarare på en ökad centralisering av planeringen. En klassisk hierarkisk styrning rör det sig däremot inte om. Den statliga havsplanen ska i Sverige vara vägledande och ligga på samma nivå som den kommunala översiktsplanen (11). Styrningen sker då istället med samverkan, dialog och vägledning. Detta visar snarast på en form av governancestyrning genom att hierarkiska medel undviks. Pierre (2014, s. 242) menar att när governance används som en normativ modell för hur styrningen ska skötas med mindre inslag av statliga regleringar finns en ideologisk koppling till "new public management". Att kontrollera utan att styra. Diskussionerna om kommunernas roll i havsplaneringen kan ses komma från andra hållet genom den starka ställning som kommunerna har genom PBL och planmonopolet. Kommunens särställning i planeringssystemet utmanas av en agenda som vill införa mer kontroll av kommunerna. Kanske med ursprung i en "new public management"-inspirerad styrfilosofi. Det som den för handen liggande undersökningen kan visa är att det finns olika syn på kommunens roll i förvaltningssystemet. En linje som misstror kommunen att fatta välvägdade beslut framförs av naturskyddsintressenter vilket visas ibland annat Havsmiljöinstitutets (SR84s3) remissvar. Kommunen kan ges ansvar att genomföra de beslut som fattats på högre ort för att få en lokal förankring men behöver då kontrolleras. Mot detta står en uppfattning om att kommunerna som lokaldemokratisk institution ska ha rådighet över det egna området utifrån lokala intressen. Dualismen som Pierre (1994, s. 24) pekar på mellan kommunens roller för ökad lokal demokrati respektive som verktyg för staten att implementera politik kan sägas fortgå i diskussionen om kommunens roll i havsplaneringen. Undersökningen bekräftar också bilden av uppdelning i en "kommunfrihetlig linje" och en "statskommunal linje" som Gustafsson (1987, s. 11) har visat på i diskussionen om kommunen som institution. Utvecklingen och implementeringen av havsplaneringen i Sverige uppvisar därför generella drag som finns i diskussionen om kommunen som institution och den kommunala självstyrelsen. När Världsnaturfonden skriver att det kommunala självstyret inte får "tas som intäkt för att inte genomföra en funktionell nationell havsplaneringsmodell" (PR114s2) så är detta inte ett uttalande som är kontroversiellt i praktisk mening. Pierre (1994, s. 9) menar att de demokratiska värden som förknippas med kommunal självstyrelse inte står i vägen när en rikspolitisk åtgärd ska genomföras. Den handlingsfrihet som kommunerna ges genom självstyrelsen är i praktiken betydligt begränsad av centralmakternas styrning (Larsson och Bäck, 2008, s. 212f, 216f). Den förväntan som finns att statliga intressen ska ges företräde och kommunernas strävan efter att anpassa sin planering efter den statliga planen visar på två aspekter där kommunens handlande i praktiken skapar en anpassning till den statliga nivåns viljeriktning, utan direkt styrning. En helt fri kommunal planering kan det inte sägas vara frågan om. Hur havsplaneringen är reglerad ger däremot möjlighet för kommunen att uttrycka en annan viljeriktning än staten vilket tydligt visar sig i Blekinge med den kommunala planens inställning till vindkraften. Den kommunala planeringen har tillgång till samma underlag som den statliga men den kunskap som värderas högst och får legitimitet i avvägningen är en annan. Den statliga planen säger nej medan den kommunala planen säger ja med förbehåll.

I analysen har det framkommit att naturvärden har haft ett stort inflytande i utredningsskedet över vilken kunskap som räknats som legitim. Detta har redan i den senare delen av utredningsskedet breddats med fler frågor och möjliga kunskaper. Utvecklingen i Sverige speglar den utveckling som forskningen har visat för havsplaneringen som disciplin internationellt. Havsplanering har sina rötter i Australien som ett initiativ att skydda miljön i havet (Douve, 2008, s. 762; Jay, Ellis och Kidd, 2012, s.

2). På samma sätt domineras debatten av miljövärdens intressen och kunskapsbehov i utredningsskedets tidiga del i Sverige. Den kunskap som här efterfrågas är naturvetenskaplig och rationell. Grunden för den svenska havsplaneringen utgår på så sätt från en kunskapssyn som företräds av naturvårdsintresset. Resultatet bekräftar vad som redan framkommit i internationell forskning. De naturvetenskapliga kompetenser som dominerar havsplaneringen för med sig en vetenskapsrationalistisk idé i sin praktik (Jay, 2012, s. 82). Att det är en naturvetenskaplig kompetens som dominerar havsplaneringen blir särskilt intressant i förhållande till ekosystemansatsen.

Ekosystemansatsen förväntas vara en utgångspunkt för havsplaneringen. I analysen har framkommit att ekosystemansatsen ges två värden, i första hand naturskydd och i andra hand dialog. Det som i de tolv principerna framkommer om att exempelvis värdera ekosystemen ekonomiskt (Naturvårdsverket, 2007, s. 13) framkommer inte i analysen. Istället framstår naturvårdens intressen för skyddsfunktionen som det huvudsakliga budskapet. Ekosystemansatsen blir synonymt med naturskydd. Här blir det intressant att återvända till Flyvbjerg (1998, s. 37) som menar att makt ger privilegiet att definiera världen. Naturvårdens aktörer, som har haft ett stort inflytande i processen, har här lyckats med att till stor del definiera ekosystemansatsen som en argumentation för sina egna syften. Analysen visar samtidigt att bilden inte är helt ensidig. När planerarpraktiken ska ta sig an ekosystemansatsen används den inte som ett argument för naturskydd i samma utsträckning. Istället tolkas den som ett uttryck för en svensk förvaltningstradition. För planerarna blir det "business as usual" genom dialog och hänsyn till miljön.

Genom havsplaneringens grund i miljövärdens naturvetenskapliga professioner spelar den vetenskapsrationella kunskapssynen en stor roll även i den svenska tillämpningen av havsplanering. Analysen visade att i framförallt den statliga havsplaneringen finns en stor tilltro till den rationella kunskapen. Risker med ett allt för stort fokus på rationalitet är att sociala effekter riskerar att underskattas eller osynliggöras (Flannery *m.fl.*, 2016, s. 123). Så kan även bli fallet i den svenska havsplaneringen. I analysen framgår att planeringspraktiken har svårt att på ett tillfredställande sätt inkludera sociala aspekter i planeringen. Risken finns därför att de sociala effekterna inte blir utredda i tillräcklig omfattning eller att det som finns drunknar i annat material. De sociala effekterna som kan finnas på en indirekt skala blir svåra att hantera eller göms bakom mer direkta ekonomiska effekter.

Den dominans av rationell kunskapssyn som visats i havsplaneringen i Sverige har tydligast särställning i utredningsskedet. I de senare delarna av utredningsskedet och i implementering av praktisk planering i Blekinge syns att andra frågor och möjliga kunskaper adderas till planeringen. En breddning av vad som är legitim kunskap i planeringen har på så sätt skett. Det är inte längre i lika stor grad enbart en rationell kunskapssyn som är giltig i planeringen. Aktörerna i planeringens praktik efterfrågar också kunskaper som grundas i andra kunskapssyner. Kommunikativa kunskaper har på så sätt tillförts havsplaneringen som en legitim kunskapsbas. En intressant likhet går att finna i idéutvecklingen för landbaserad planering. Den landbaserade planeringen har efter en period med starka naturvetenskapliga influenser övergått i högre grad till kommunikativa processer (Kidd och Ellis, 2012, s. 54f). Här finns paralleller till den utveckling som analysen visar att havsplaneringen i Sverige genomgått. En starkt rationell och naturvetenskaplig utgångspunkt visas i utredningsskedet. I fallstudien visas klara försök till en kommunikativ ansats i praktiken. En antydning finns därför att havsplaneringen i Sverige genomgår samma förändring som den fysiska planeringen på land har gjort under andra halvan av 1900-talet.

Att planeringen skulle övergått från en rationell utgångspunkt till en kommunikativ dito är ett paradigmiskt synsätt som har fått kritik. Planeringens praktik har setts mer utgöra en rationell process än att uppfylla ett kommunikativt ideal trots en retorisk förändring. Strömgren (2007, s. 247f) har i denna diskussion visat att det finns en dominans av en rationell styrning inom svensk planering

trots senare tiders rörelser mot kommunikativ planering. Även inom den svenska havsplaneringen kan samma trend spåras. Analysen visar att den rationella kunskapssynen alltjämt åtnjuter en särställning i planeringens underlag och utgångspunkter. Framförallt är detta tydligt på den statliga nivån som lägger stor vikt vid de rationellt framtagna underlag som planeringen har utgå ifrån. Att den rationella kunskapssynen inte riktigt är lika framträdande på den kommunala nivån framgår också av analysen. Kanske kan detta härledas till att den kommunala havsplaneringen görs enligt översiktsplaneprocessen. Den kommunikativt influerade deltagandeprocess som föreskrivs av plan- och bygglagen måste ses som väl inarbetad eftersom den principiella strukturen infördes redan 1987.

I fallet Blekinge har den interkommunala havsplanen haft en ganska omfattande process med flera samråd och riktad marknadsföring för att nå ut till både allmänhet och organisationer (I3). Trots insatserna har det varit svårt att engagera blekingarna för havsplanen. I forskningen är inte deltagandeprocesser inom havsplaneringen särskilt väl belyst (Kidd och Ellis, 2012, s. 62f). I den föreliggande undersökningen har inte deltagarprocesserna varit ett särskilt studerat område. Det som har framkommit är att den statliga planeringen sätter sin tilltro till den kommunala nivån för att fånga upp allmänhetens synpunkter (I4). Samtidigt har den lilla skara som varit delaktiga i den kommunala processen framfört att havsplaneringsfrågorna är allt för abstrakta för att engagera när avståndet till land blir för stort (I3). En möjlig förklaring till att de kommunikativa processerna blir svåra att genomföra lyfts i forskningsöversikten. Till havs saknas det lapptäcke av fastighetsägare som finns på land vilket kan göra att de intressegrupper för lokalsamhällen som framstår som självklara deltagare i processen inte existerar vilket lämnar större utrymme till företrädare för intressen eller lobbygrupper (Flannery och Ó Cinnéide, 2012, s. 99). Enskilda blekingar kan därför antas inte känna sig tillräckligt berörda i sin närhet och därför inte intressera sig för processen.

Att identifiera den pragmatiska kunskapssynen har visat sig svår i analysen. Det kan finnas fall där innehållet eller planeringens praktiska effekt har värderats framför användning av en viss process men argumentationen utgår från en kommunikativ eller rationell bas. Retorik baserad på de två processorienterade idealmodellerna skulle på så sätt kunna hindra att den pragmatiska utgångspunkten blir synlig. Trots detta har tecken på en pragmatisk kunskapssyn kunnat identifieras både hos särintressen och kommunen.

Analysen har, som tidigare nämnts, visat att havsplaneringen i hög grad utgår från en rationell kunskapssyn i det underlag som ligger till grund för planeringen, särskilt tydligt på den statliga nivån. Även betydande kommunikativa drag finns i havsplaneringen, särskilt märkbart är detta på den kommunala nivån. Kidd och Ellis (2012, s. 56f) menar att det rådande paradigmet för den fysisk planeringen integrerar de idéer som varit inflytelserika tidigare och innefattar både de kvantitativa och de kvalitativa aspekterna, en planering som innefattar både en rationell grund och en kommunikativ ansats. Det som framkommit om kunskapssynerna i analysen kan sägas peka i riktning mot att även havsplaneringen i Sverige rör sig i motsvarande riktning. Detta kan vara ett uttryck för en pragmatisk kunskapssyn som utan att på förhand döma metoderna kan se vilka nyttor respektive process har för planeringens innehåll och effekt i praktiken.

Även styrningen av planeringen rör sig i motsvarande riktning. I praktiken har nätverksbaserad styrning fått ökat genomslag i offentlig verksamhet med starkare lokala styren och självständiga myndigheter (Gossas, 2006, s. 168f). Analysen visar att styrningen av havsplaneringen innefattar påtagliga drag av en governancebaserad norm med inriktning på att lösa motsättningar i en horisontell dialog snarare än med hierarkiska diktat. Detta skulle kunna lämna ett ansevärt handlingsutrymme till enskilda myndigheter som är beredda att se bortom de traditionella styrformerna. Hur statsapparaten organiseras beror på vilka politiska mål som ska genomdrivas (Pierre, 2014, s. 256f). Det kommer därför

vara intressant att framåt följa hur aktörerna organiseras för att hantera havsplaneringen och vilken påverkan det får på den fysiska planeringen i stort.

Havsplaneringen är fortfarande i vardande. Vad planeringen innebär, hur den ska skötas och vad resultatet kommer att bli av den är något som framtiden får utvisa. Den utveckling som varit från utredningsskedets stränga och omfattande tolkning av havsplaneringen har i någon mån omvandlats till en betydligt mer begränsad variant, inte minst i den kommunala planeringens praktik. Kanske är det den pragmatiska kunskapssynen som spelar in genom att passa in det nya i det gamla på ett sätt som kräver minst förändring. Viktigt att poängtera är att även om detta talar för att havsplaneringen får en begränsad påverkan så är planeringen fortfarande i uppbyggnadsfasen. Effekterna kan bli större beroende på resultatet av processen och vilken praxis en framtida prövning i domstol skapar. Havsplaneringens praktik håller på att konstrueras i de processer som pågår just nu. Havsplaneringen är en planering i vardande.

8. Slutsats

Som avslutning görs här en återkoppling till studiens frågeställningar och ett försök att besvara dem utifrån undersökningens fynd.

8.1.1 På vilket sätt förhåller sig staten och kommunen till varandra i havsplaneringen i Sverige?

Det första förslaget till lagstiftning om havsplanering väckte debatt. Under utredningsskedet försvann de styrande delarna av förslaget och kvar blev en vägledande havsplanering som delar många drag med översiktsplaneringen. Förespråkarna för naturvårdsintressen krävde att staten skulle styra kommunerna hårdare för att uppfylla planeringens syften medan Boverket och kommunerna ifrågasatte att förslaget inskränkte det kommunala planmonopolet. Fortfarande med det nedtonade förslaget var kritiken hård. Främst länsstyrelserna ifrågasatte att planeringen skulle bedrivas av både stat och kommun för samma geografiska område. Det saknades tydlighet i den hierarkiska strukturen. Förslaget blev trots detta till lag.

Havsplaneringen i Sverige är skapad för ett horisontellt samarbete mellan statliga och kommunala aktörer i planeringen. Samverkan ska leda till lösningar där den statliga och kommunala planeringen kompletterar varandra. Genom planernas överlapp i territorialhavet ska land och hav kopplas samman utan en skarp gräns. Både staten och kommunerna är ansvariga för att detta blir verklighet. Detta är en styrning som är tydligt influerad av normativa governanceidéer genom det ömsesidiga beroendet och aktörernas jämbördiga status.

När lagstiftningen ska implementeras och omsättas i praktiken framstår aktörerna som osäkra utan en hierarkisk uppdelning mellan den statliga och den kommunala planen. Istället uppstår i aktörernas agerande en hierarki med staten som överordnad och kommuner som i stora delar anpassar sig till statens viljeriktning. Kommunen rättar sig efter staten utan att bli tvingad. Staten bestämmer inte över kommunen men styr ändå. Det finns dock undantag och då blir konflikten påtaglig. I Blekinge utgörs motsättningarna av avvägningen mellan vindkraft och försvar.

8.1.2 Hur kommer olika kunskapssyner till uttryck i havsplaneringen i Sverige?

Redan i utredningsskedets tidiga stadier dominerar en rationell kunskapssyn med en efterfrågan på naturvetenskapliga data med kunskaper om natur- och miljövärden. Naturvårdsintressenterna är aktiva och efterfrågar kunskap från experter inom sina kompetensområden med Havsmiljöinstitutet som fyrbåk. Senare i utredningsskedet utmanas den rationella kunskapens dominans genom att andra typer av kunskaper efterfrågas i processen. Kommunsektor företräder här både sektorsintressen som är viktiga för kommunerna och friluftslivet. Stor vikt läggs också vid deltagande och samråd för att framförallt de kommunala aktörerna ska kunna delta i havsplaneringsprocessen. En pragmatisk kunskapssyn visar sig främst genom att sektoriella exploateringsintressen utgår från att välja den kunskap som bäst hjälper till att skapa ett gynnsamt innehåll i planeringen för sitt särintresse.

När praktiken angriper den egentliga planeringen visar sig en rationell kunskapssyn främst genom det fortsatt stora fokus som finns på naturvetenskapliga kunskapsunderlag och bakgrundsdata. Särskilt tydligt blir detta i den statliga planeringen som genom dataanalyser och kalkyler skapar ett beslutsunderlag. Hos kommunerna ses det naturvetenskapliga kunskapsunderlaget som ett av flera underlag som har betydelse. Genom att lyfta lokal erfarenhet eller intressen och lägga stor kraft på samrådsprocesser visar kommunerna en kommunikativ kunskapssyn. En pragmatisk kunskapssyn visas också av kommunerna genom att anpassa sin metod efter den effekt som söks i innehåll eller praktik. Ett exempel är när en plangräns väljs som utestänger frågor som intresserar allmänheten eftersom samarbetet med de andra kommunerna är viktigare än att få ett engagemang från allmänheten.

De skarpa linjer som i utredningsskedet visade sig mellan naturvårdens starka naturvetenskapliga kunskapssyn och kommunsektorns svagare kommunikativa kunskapssyn förskjuts över tid mot större kommunikativa inslag. I implementeringsfasen har gränserna blivit mer diffusa med statliga företrädare som förvisso lägger stor vikt vid rationella planeringsunderlag men även inkluderar kommunikativa processuella element. Kommunerna å sin sida inkluderar de rationella underlagen men applicerar mer kommunikativa processer men visar samtidigt upp en pragmatisk kunskapssyn i flera processuella avvägningar. Här uppträder på så sätt en förskjutning både över tid och mellan planeringsnivåerna.

8.1.3 Vilken kunskap räknas som legitim i havsplaneringen i Sverige?

Under utredningsskedet är det en rationell kunskap som räknas som legitim. Förskjutningen sker mot att andra typer av kunskaper räknas som legitima till det andra lagförslaget remissbehandlas. I detta skede får den kommunala sektorns kunskaper en större legitimitet med koppling till sysselsättning och subjektiv uppfattning om havets värden. När planeringen sedan i praktiken ska utföras är det rationella kunskaper som räknas i den statliga planeringen. Sociala analyser framstår som svåra eftersom de inte kan inkluderas i en rationell ram. Förvisso uppfattas det som viktigt med de dialog och samverkansprocesser som genomförs men i kunskapsunderlaget dominerar de vetenskapsrationella modellerna och kalkylerna. På kommunal nivå läggs de naturvetenskapliga analyserna in som ett av flera kunskapsunderlag. Kommunens pragmatiska kunskapssyn leder också till att intressen som är viktiga för kommunens ekonomi eller sysselsättning får genomslag. Stor vikt läggs vid att föra fram de intressen som kommunen avgjort är viktigt men där staten har presenterat en avvikande uppfattning. Vindkraften är en sådan fråga i Blekinge. När kommunen inte har ett avvikande intresse följer man den statliga planeringen. Staten kan på så vis indirekt avgöra vad som ska räknas. I de fall där en konflikt uppstått mellan stat och kommun, där de båda vägledande planerna säger olika saker, finns en förväntan hos aktörerna att saken ska gå till juridisk prövning. Avgörandet om vad som är legitim kunskap kan alltså avgöras i domstol. Precis som Larsson (2014) visat så kan det bli en rationell kunskap som blir avgörande i prövningen. Risken är därför påtaglig att avgörandet om kunskapssynernas legitimitet inte görs av aktörerna i planeringsprocessen utan görs av jurister.

9. Källförteckning

9.1 Skriftliga källor

Allmendinger, P. (2009) *Planning theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bache, I. och Flinders, M. (2004) "Themes and Issues in Multi-level Governance", i Bache, I. och Flinders, M. (red.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford university press, s. 1–11.

Berger, P. L. och Luckmann, T. (1979) *Kunskapssociologi: hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Bergmann-Winberg, M.-L. von (2010) "Flernivåförvaltning i ett jämförande eu-perspektiv: nätverksamverkan för effektivitet och demokrati", i Tallberg, P. och Bergmann-Winberg, M.-L. von (red.) *Flernivåstyrning: framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne, s. 9–29.

Bjereld, U., Demker, M. och Hinnfors, J. (2009) *Varför vetenskap? - Om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Boverket (2017) *Kustzon - vem bryr sig? : Lägesbild över underlag och integreringen i översiktplaner av hushållningsbestämmelserna i 4 kap. Miljöbalken*. Karlskrona.

Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2. uppl. Malmö: Liber.

Denscombe, M. (2009) *Forskningshandboken : för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

Douvere, F. (2008) "The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management", *Marine Policy*, 32(5), s. 762–771. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.021.

Drankier, P. (2012) "Embedding Maritime Spatial Planning in National Legal Frameworks", *Journal of Environmental Policy and Planning*, 14(1), s. 7–27. doi: 10.1080/1523908X.2012.662381.

Dryzek, J. S. (1993) "Policy analysis and planning: from science to argument", i Fischer, F. och Forester, J. (red.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, s. 213–232.

Duck, R. W. (2012) "Marine Spatial Planning: Managing a Dynamic Environment", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(1), s. 67–79. doi: 10.1080/1523908X.2012.664406.

Ehler, C. och Douvere, F. (2009) "Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management", *Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme*, IOC Manual(6), s. 1–98. doi: Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme.

Emmelin, L. och Lerman, P. (2006) *Styrning av markanvändning och miljö, Ansvarskommitténs skriftserie maj 2006*. Stockholm.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering (2014). (EUT L 257, 28.8.2014, s.135-145).

Faludi, A. (1973) *A reader in planning theory*. Oxford: Pergamon.

Fangen, K. (2005) *Deltagande observation*. Malmö: Liber.

Feltenius, D. (2010) "En progressiv agenda? - Om Sveriges Kommuner och Landsting och författningspolitiken", i Tallberg, P. och Bergmann-Winberg, M.-L. von (red.) *Flernivåstyrning: framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne, s. 43–62.

Feltenius, D. (2011) "Grundlagen och den kommunala självstyrelsen", i Ivarsson, A. (red.) *Nordisk*

kommunforskning: en forskningsöversikt med 113 projekt. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, s. 202–204.

Flannery, W. m.fl. (2016) "Exploring the winners and losers of marine environmental governance/Marine spatial planning: Cui bono?/"More than fishy business": epistemology, integration and conflict in marine spatial planning/Marine spatial planning: power and scaping/Surely not all ", *Planning Theory and Practice*. Routledge, 17(1), s. 121–151. doi: 10.1080/14649357.2015.1131482.

Flannery, W. och Ó Cinnéide, M. (2012) "Deriving lessons relating to marine spatial planning from canada's eastern scotian shelf integrated management initiative", *Journal of Environmental Policy and Planning*, 14(1), s. 97–117. doi: 10.1080/1523908X.2012.662384.

Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality & power: democracy in practice*. Chicago: University of Chicago.

Flyvbjerg, B. (2006) "Five misunderstandings about case-study research", *Qualitative Inquiry*, 12(2), s. 419–445. doi: 10.1177/1077800405284363.

Förenta nationerna (1987) *Report of the World Commission on Environment and Development - "Our Common Future"*.

Gillham, B. (2008) *Forskningsintervjun : tekniker och genomförande*. Lund: Studentlitteratur.

Gilliland, P. M. och Laffoley, D. (2008) "Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning", *Marine Policy*, 32(5), s. 787–796. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.022.

Gossas, M. (2006) *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.

Gustafsson, H. (1987) *Kommunal frihet för nationell samling: debatter om kommunalreformer i 1800-talets Norden*. Stockholm: Stadshistoriska institutet.

Hall, P. (1988) "City of Theory", i Hall, P. (red.) *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*. 1st uppl. Cambridge: Blackwell, s. 382–396.

Havsgränsutredningen (2015) *Gränser i havet: Betänkande av Havsgränsutredningen (SOU 2015:10)*. Stockholm: Utrikesdepartementet.

Healey, P. (2006) *Collaborative planning - shaping places in fragmented societies. 2 ed.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Healey, P. (2007) *Urban Complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times*. London: Routledge.

Healey, P. (2010) *Making better places: the planning project in the twenty-first century*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Hultén, J. (2012) *Ny väg till nya vägar och järnvägar*. Lund: Lunds universitet.

Ingemann, J. H. (2016) *Vetenskapsteori för samhällsvetare*. Malmö: Gleerups utbildning.

Jay, S. (2012) "Marine Space: Manoeuvring Towards a Relational Understanding", *Journal of Environmental Policy and Planning*, 14(1), s. 81–96. doi: 10.1080/1523908X.2012.662383.

Jay, S., Ellis, G. och Kidd, S. (2012) "Marine Spatial Planning: A New Frontier?", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(1), s. 1–5. doi: 10.1080/1523908X.2012.664327.

Jay, S., Klenke, T. och Janßen, H. (2016) "Consensus and variance in the ecosystem approach to

marine spatial planning: German perspectives and multi-actor implications”, *Land Use Policy*. Elsevier Ltd, 54, s. 129–138. doi: 10.1016/j.landusepol.2016.02.015.

Jentoft, S. och Knol, M. (2013) ”Marine spatial planning: risk or opportunity for fisheries in the North Sea?”, *Maritime Studies*, 12(1), s. 13. doi: 10.1186/2212-9790-12-13.

Johannessen, A. och Tufte, P. A. (2003) *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.

Jones, P. J. S., Lieberknecht, L. M. och Qiu, W. (2016) ”Marine spatial planning in reality: Introduction to case studies and discussion of findings”, *Marine Policy*, 71, s. 256–264. doi: 10.1016/j.marpol.2016.04.026.

Jonsson, L. (2011) ”Att organisera kommuners ledning”, i Ivarsson, A. (red.) *Nordisk kommunforskning: en forskningsöversikt med 113 projekt*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, s. 89–90.

Kannen, A. (2014) ”Challenges for marine spatial planning in the context of multiple sea uses, policy arenas and actors based on experiences from the German North Sea”, *Regional Environmental Change*, 14(6), s. 2139–2150. doi: 10.1007/s10113-012-0349-7.

Katsanevakis, S. m.fl. (2011) ”Ecosystem-based marine spatial management: Review of concepts, policies, tools, and critical issues”, *Ocean and Coastal Management*. Elsevier Ltd, 54(11), s. 807–820. doi: 10.1016/j.ocecoaman.2011.09.002.

Kidd, S. och Ellis, G. (2012) ”From the Land to Sea and Back Again? Using Terrestrial Planning to Understand the Process of Marine Spatial Planning”, *Journal of Environmental Policy and Planning*, 14(1), s. 49–66. doi: 10.1080/1523908X.2012.662382.

King, N. (2004) ”Using templates in the thematic analysis of text”, i Cassell, C. och Symon, G. (red.) *Qualitative organizational research: core methods and current challenges*. London: SAGE Publications, s. 256–270.

Knol, M. (2011) ”Mapping ocean governance: From ecological values to policy instrumentation”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 54(7), s. 979–995. doi: 10.1080/09640568.2010.547686.

Larsson, S. (2011) ”Vindkraftsutbyggnaden - vem bestämmer och baserat på vilken kunskap?”, i Mossberg, F. (red.) *Buller i blåsväder*. Lund: Ljudmiljöcentrum vid Lunds universitet., s. 23–34.

Larsson, S. (2014) ”What type of knowledge rules where? legally regulated participation in large-scale mobile infrastructure planning in Sweden”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(1), s. 163–183. doi: 10.1068/c11305.

Larsson, T. och Bäck, H. (2008) *Governing and governance in Sweden*. Lund: Studentlitteratur.

Lefebvre, H. (1991) *The production of space*. Oxford: Basil Blackwell.

Marks, G. och Hooghe, L. (2004) ”Contrasting visions of Multi-level governance”, i Bache, I. och Flinders, M. (red.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford university press, s. 15–30.

May, T. (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

Miljödepartementet (2014) ”Hushållning med havsområden (Regeringens proposition 2013/14:186)”. Stockholm: Regeringskansliet.

Montin, S. och Hedlund, G. (2009) ”Governance som interaktiv samhällsstyrning - gammalt eller nytt i forskning och politik?”, i Montin, S. och Hedlund, G. (red.) *Governance på Svenska*. Stockholm: Santerus Academic Press, s. 7–36.

- Naturvårdsverket (2007) *Ekosystemansatsen - en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*. Stockholm.
- Norse, E. A. (2010) "Ecosystem-based spatial planning and management of marine fisheries: why and how?", *Bulletin Of Marine Science*, 86(2), s. 179–195.
- Nuissl, H. och Heinrichs, D. (2011) "Fresh wind or hot air-does the governance discourse have something to offer to spatial planning?", *Journal of Planning Education and Research*, 31(1), s. 47–59. doi: 10.1177/0739456X10392354.
- Nylén, U. (2005) *Att presentera kvalitativa data : framställningsstrategier för empiriredovisning*. Malmö: Liber ekonomi.
- Peters, B. G. och Pierre, J. (2004) "Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain?", i Bache, I. och Flinders, M. (red.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford university press, s. 75–92.
- Pierre, J. (1994) *Den lokala staten - den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Pierre, J. (2009) "Tre myter om governance", i Montin, S. och Hedlund, G. (red.) *Governance på Svenska*. Stockholm: Santerus Academic Press, s. 37–56.
- Pierre, J. (2014) "Regeringen styr riket? Govenanceproblematikens huvuddrag", i Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur, s. 241–259.
- Repstad, P. (2007) *Närhet och distans: Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. 4. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Rodriguez, N. J. I. (2017) "A comparative analysis of holistic marine management regimes and ecosystem approach in marine spatial planning in developed countries", *Ocean and Coastal Management*. Elsevier Ltd, 137, s. 185–197. doi: 10.1016/j.ocecoaman.2016.12.023.
- Schaefer, N. och Barale, V. (2011) "Maritime spatial planning: Opportunities & challenges in the framework of the EU integrated maritime policy", *Journal of Coastal Conservation*, 15(2), s. 237–245. doi: 10.1007/s11852-011-0154-3.
- Smith, H. D. m.fl. (2011) "The integration of land and marine spatial planning", *Journal of Coastal Conservation*, 15(2), s. 291–303. doi: 10.1007/s11852-010-0098-z.
- Smith, H. D., Ballinger, R. C. och Stojanovic, T. A. (2012) "The Spatial Development Basis of Marine Spatial Planning in the United Kingdom", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(1), s. 29–47. doi: 10.1080/1523908X.2012.663192.
- Strandberg, U. (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994. Diss.* Hedemora: Gidlunds Förlag.
- Strömgren, A. (2007) *Samordning, hyfs och reda : Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005*. Uppsala: Uppsala universitet. Tillgänglig vid: <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:170079&dswid=-16>.
- Sundström, G. och Pierre, J. (2009) "Samhällsstyrning i förändring", i Pierre, J. och Sundström, G. (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Stockholm: Liber, s. 7–31.
- van Tatenhove, J. P. M. (2017) "Transboundary marine spatial planning: a reflexive marine governance experiment?", *Journal of Environmental Policy and Planning*. Taylor & Francis, 19(6), s. 783–794. doi: 10.1080/1523908X.2017.1292120.
- Taylor, N. (1998) *Urban Planning Theory since 1945*, SAGE Publications Ltd. London: SAGE Publications.

Trost, J. (2010) *Kvalitativa intervjuer*. 4. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Yin, R. K. (2007) *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber.

9.2 Empiriska källor

9.2.1 Remissvar

Remissvaren är numrerade efter nummerordning på remissen. Se bilaga.

SR1-100, (SOU remissvar nr 1-100), remissvar till Havsplaneringsutredningens betänkande Planering på djupet – fysisk planering av havet (SOU 2010:91), diarienummer på miljödepartementet: M2010/4786/H. Remisstid: 2010-12-14 – 2011-03-14.

PR1-118, (promemoria remissvar nr 1-118), remissvar till Promemoria - Hushållning med havsområden, diarienummer på miljödepartementet: M2013/2403/Nm. Remisstid: 2013-10-22 – 2013-12-20.

9.2.2 Observationer

O1, (observation 1): Offentligt samrådsmöte om interkommunal havsplan för Blekinge, kommunhuset i Karlshamn, 2018-03-06.

O2, (observation 2): Samrådsmöte för kommuner, regionplaneorgan, kommunala samverkansorgan och landsting med anledning av Havs- och vattenmyndighetens förslag till havsplan för Östersjön enligt uppdrag för länsstyrelserna. Quality Hotel Grand, Kristianstad, 2018-03-15.

O3, (observation 3): Avstämningsmöte för havsplanering mellan länsstyrelse, region och kommuner, kommunhuset i Ronneby, 2018-04-19.

9.2.3 Intervjuer

I1, (informant 1): Tjänsteperson på Boverket, 2018-04-06.

I2, (informant 2): Tjänsteperson på Länsstyrelsen i Blekinge län, 2018-04-18.

I3, (informant 3): Tjänsteperson på Karlshamns kommun, 2018-04-25.

I4, (informant 4): Tjänsteperson på Havs- och vattenmyndigheten, 2018-04-26.

I5, (informant 5): Tjänsteperson på Sölvesborgs kommun, 2018-04-18.

9.2.4 Dokument

SOU2010, (SOU 2010:91): Havsplaneringsutredningens betänkande Planering på djupet – fysisk planering av havet (SOU 2010:91).

PM2013, (Promemoria 2013): Promemoria - Hushållning med havsområden, diarienummer på miljödepartementet: M2013/2403/Nm.

HPK, (Havsplan, kommunal): Samrådshandling – Havsplan för Blekinges kustkommuner – Planbeskrivning, 2018-01-08.

HPS, (Havsplan, statlig): Samrådshandling – Förslag till havsplan Östersjön, 2018-02-15.

10. Bilagor

10.1 Bilaga 1 – Intervjuguide

Frågorna fungerar som ett stöd för att relevanta teman ska behandlas i intervjun. Frågorna anpassas både i uttryck och ordningsföljd för att passa intervjusituationen. Följdfrågor är inte beskrivna utan anpassas i respektive intervju för att följa upp och tydliggöra informanternas resonemang.

Vilken är din funktion och uppgift i havsplanering?

Hur bedriver ni havsplanering?

Vad är nyttan med havsplanering?

Hur kommer ekosystemansatsen till uttryck i planeringen?

Vilken kunskap eller vilka perspektiv har varit viktig i planeringen?

Vilken kunskap eller vilka perspektiv saknas i planeringen?

Vad innebär det att både staten och kommunen planerar för samma område i havet?

Vilken påverkan får detta på det kommunala självstyret och planmonopolet?

Har du märkt någon oro för att den statliga havsplaneringen skulle påverka planmonopolet?

Hur har dialogen fungerat mellan stat och kommun?

Hur har dialogen med intressenter fungerat?

Hur ser intresset ut från politiskt håll?

Vilka moment är kritiska framöver?

Är det något annat som du tycker är viktigt att ta upp angående havsplanering?

10.2 Bilaga 2 – Kodningsmall

Mål

1. Kommunens roll
 - 1.1 Fri kommun (lokalstyre)
 - 1.2 Statsstyrd kommun (centralstyre)

2. Förhållande till PBL, MB och annan lagstiftning
 - 2.1 Styrande plan
 - 2.2 Vägledande plan
 - 2.3 Otydlighet

Process

3. Beslutsunderlag
 - 3.1 Kunskap & kompetens
 - 3.2 Dialog & inflytande

4. Avvägningar
 - 4.1 Skydd/exploatering (nuläge/framtid)
 - 4.2 Gränsdragning (skala)
 - 4.3 Riksintressen och allmänna intressen

Praktik

5. Arbetsätt för avvägning
 - 5.1 Sektorsintressen/konfliktlösning

6. Roller & ansvar
 - 6.1 Otydlighet och samordning
 - 6.2 Resurser och effektivitet
 - 6.3 Myndighetens frihet och befogenhet

10.3 Bilaga 3 – Remissinstanser: Planering på djupet SOU 2010:91

Remissinstanserna för Havsplaneringsutredningens betänkande Planering på djupet (SOU 2010:91).

Nr	Organisation	Inget svar	Svar utan synpunkter	Svar med synpunkter
1	Svea hovrätt, Miljööverdomstolen			1
2	Tingsrätten i Umeå, miljödomstolen		1	
3	Kammarrätten i Göteborg		1	
4	Förvaltningsrätten i Malmö		1	
5	Domstolsverket			1
6	Försvarsmakten			1
7	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap			1
8	Kustbevakningen			1
9	Kammarkollegiet			1
10	Statskontoret			1
11	Länsstyrelsen i Stockholms län			1
12	Länsstyrelsen i Uppsala län			1
13	Länsstyrelsen, tillika vattenmyndigheten, i Kalmar län			1
14	Länsstyrelsen i Gotlands län			1
15	Länsstyrelsen i Blekinge län			1
16	Länsstyrelsen i Skåne län			1
17	Länsstyrelsen i Hallands län			1
18	Länsstyrelsen, tillika vattenmyndigheten, i Västra Götalands län			1
19	Länsstyrelsen, tillika vattenmyndigheten, i Västmanlands län			1
20	Länsstyrelsen, tillika vattenmyndigheten, i Västernorrlands län			1
21	Länsstyrelsen, tillika vattenmyndigheten, i Norrbottens län			1
22	Kungl. Tekniska högskolan			1
23	Uppsala universitet, Institutionen för teknikvetenskaper			1
24	Lunds universitet			1
25	Högskolan på Gotland		1	
26	Blekinge tekniska högskola	1		
27	Göteborgs universitet			1
28	Fiskeriverket			1
29	Sveriges lantbruksuniversitet			1
30	Naturvårdsverket			1
31	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut			1
32	Boverket			1
33	Lantmäteriet	1		
34	Utredningen om inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten			1
35	Trafikverket			1
36	Sjöfartsverket			1
37	Transportstyrelsen			1
38	Sveriges geologiska undersökning			1
39	Svenska kraftnät			1
40	Statens energimyndighet			1
41	Energimarknadsinspektionen	1		
42	Riksantikvarieämbetet			1
43	Statens maritima museer			1
44	Stockholms kommun			1
45	Södertälje kommun		1	
46	Vaxholms kommun		1	
47	Värmdö kommun	1		
48	Norrköpings kommun			1
49	Oskarshamns kommun	1		
50	Torsås kommun	1		

51	Borgholms kommun	1		
52	Mörbylånga kommun	1		
53	Gotlands kommun			1
54	Kristianstads kommun	1		
55	Lomma kommun			1
56	Simrishamns kommun			1
57	Trelleborgs kommun			1
58	Falkenbergs kommun			1
59	Göteborgs kommun			1
60	Kungälv kommun	1		
61	Lysekils kommun			1
62	Strömstads kommun			1
63	Gävle kommun	1		
64	Sundsvalls kommun	1		
65	Umeå kommun			1
66	Luleå kommun			1
67	Stockholms läns landsting			1
68	Landstinget Sörmland		1	
69	Skåne läns landsting	1		
70	Landstinget Gävleborg		1	
71	Sveriges Kommuner och Landsting			1
72	Naturskyddsföreningen			1
73	Sveriges advokatsamfund			1
74	Svenskt Näringsliv	1		
75	Lantbrukarnas Riksförbund	1		
76	Svensk Energi	1		
77	Sveriges Redareförening	1		
78	Baltic Sea 2020	1		
79	Centrum för biologisk mångfald	1		
80	Coalition Clean Baltic	1		
81	Fiskeribranschens Riksförbund	1		
82	Greenpeace	1		
83	Göteborgsregionens regionalförbund		1	
84	Havsmiljöinstitutet			1
85	IVL Svenska Miljöinstitutet	1		
86	Kommunförbundet Västernorrland	1		
87	Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län			1
88	Svensk Vindenergi			1
89	Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund			1
90	Sveriges yrkesfiskares ekonomiska förening	1		
91	Vattenbrukarnas Riksförbund	1		
92	Världsnaturfonden WWF			1
93	Öresunds vattenvårdsförbund	1		
94	Västra götalandregionen			1
95	Sveriges Bergmaterialindustrier SBMI			1
96	Fiskekommunerna			1
97	Sveriges Fiskares Riksförbund		1	
98	Länsstyrelsen i Västerbottens län			1
99	Samförvaltning norra Bohuslän			1
100	Sveriges Kust- och insjöfiskares organisation SKIFO			1
		27	10	63

10.4 Bilaga 4 – Remissinstanser: Promemoria - Hushållning med havsområden

Remissinstanserna för Promemoria - Hushållning med havsområden.

Nr	Organisation	Inget svar	Svar utan synpunkter	Svar med synpunkter
1	Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt			1
2	Mark- och miljödomstolen, Tingsrätten i Umeå			1
3	Kammarrätten i Göteborg			1
4	Förvaltningsrätten i Malmö		1	
5	Domstolsverket			1
6	Försvarsmakten			1
7	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap			1
8	Kustbevakningen		1	
9	Statens haverikommission		1	
10	Statens fastighetsverk		1	
11	Fortifikationsverket		1	
12	Kammarkollegiet		1	
13	Kommerskollegium		1	
14	Statskontoret		1	
15	Länsstyrelsen i Stockholms län			1
16	Länsstyrelsen i Uppsala län			1
17	Länsstyrelsen i Södermanlands län			1
18	Länsstyrelsen i Östergötlands län			1
19	Länsstyrelsen, tillika vattenmyndigheten, i Kalmar län			1
20	Länsstyrelsen i Gotlands län			1
21	Länsstyrelsen i Blekinge län			1
22	Länsstyrelsen i Skåne län			1
23	Länsstyrelsen i Hallands län			1
24	Länsstyrelsen, tillika vattenmyndigheten, i Västra Götalands län			1
25	Länsstyrelsen, tillika vattenmyndigheten, i Västmanlands län	1		
26	Länsstyrelsen i Gävleborgs län			1
27	Länsstyrelsen, tillika vattenmyndigheten, i Västernorrlands län			1
28	Länsstyrelsen i Västerbottens län			1
29	Länsstyrelsen, tillika vattenmyndigheten, i Norrbottens län			1
30	Stockholms universitet		1	
31	Kungliga Tekniska högskolan		1	
32	Uppsala universitet, Institutionen för teknikvetenskaper			1
33	Lunds universitet			1
34	Högskolan på Gotland		1	
35	Blekinge tekniska högskola	1		
36	Göteborgs universitet			1
37	Statens jordbruksverk			1
38	Havs- och vattenmyndigheten			1
39	Sveriges lantbruksuniversitet		1	
40	Naturvårdsverket			1
41	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut			1
42	Boverket			1
43	Lantmäteriet	1		
44	Trafikverket			1
45	Sjöfartsverket		1	
46	Transportstyrelsen			1
47	Sveriges geologiska undersökning			1
48	Tillväxtverket		1	
49	Affärsverket Svenska Kraftnät			1
50	Statens energimyndighet		1	

51	Energimarknadsinspektionen			1
52	Naturhistoriska riksmuseet		1	
53	Riksantikvarieämbetet			1
54	Statens maritima museer			1
55	Norrtälje kommun	1		
56	Stockholms kommun			1
57	Vaxholms kommun		1	
58	Nyköpings kommun			1
59	Torsås kommun	1		
60	Västerviks kommun	1		
61	Gotlands kommun	1		
62	Kristianstads kommun	1		
63	Lomma kommun			1
64	Halmstads kommun			1
65	Göteborgs kommun			1
66	Kungälv kommun	1		
67	Strömstads kommun			1
68	Gävle kommun		1	
69	Umeå kommun			1
70	Luleå kommun		1	
71	Stockholms läns landsting			1
72	Södermanlands läns landsting	1		
73	Skåne läns landsting			1
74	Hallands läns landsting	1		
75	Blekinge läns landsting			1
76	Västra Götalands läns landsting			1
77	Gävleborgs läns landsting	1		
78	Regionförbundet Gävleborg	1		
79	Regionförbundet i Kalmar län			1
80	Regionförbundet Uppsala län	1		
81	Regionförbundet Västerbottens län	1		
82	Regionförbundet Östsm	1		
83	Samförvaltning Norra Bohuslän	1		
84	Sveriges Kommuner och Landsting			1
85	Baltic Sea 2020	1		
86	Centrum för biologisk mångfald	1		
87	Coalition Clean Baltic	1		
88	Fiskbranschens Riksförbund	1		
89	Fiskekommunerna			1
90	Greenpeace	1		
91	Göteborgsregionens kommunalförbund			1
92	Havsmiljöinstitutet			1
93	IVL Svenska Miljöinstitutet	1		
94	Kommunförbundet Västernorrland	1		
95	Lantbrukarnas Riksförbund	1		
96	Naturskyddsföreningen	1		
97	Sjöfartsforum	1		
98	Sjöräddningssällskapet	1		
99	Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län			1
100	SveMin (Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige)	1		
101	Svensk Energi			1
102	Svensk Vindenergi			1
103	Svensk Vindkraftförening	1		
104	Svenskt Näringsliv	1		
105	Sveriges advokatsamfund			1

106	Sveriges Bergmaterialindustri, SBMI			1
107	Sveriges Fiskares Riksförbund			1
108	Sveriges Hamnar		1	
109	Sveriges Kust- och insjöfiskares organisation, SKIFO	1		
110	Sveriges Redareförening	1		
111	Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund			1
112	Sveriges yrkesfiskares ekonomiska förening	1		
113	Vattenbrukarnas Riksförbund	1		
114	Världsnaturfonden WWF			1
115	Öresunds vattenvårdsförbund	1		
116	Region Gotland			1
117	Statens geotekniska institut			1
118	WPD Offshore Stockholm AB			1
		36	20	62