

Ylva Ugglå och Sofie Storbjörk

Klimatrisker på planerarnas agenda:

Att hantera motstridiga krav och kunskapsosäkerhet

Under 2000-talet har frågan om klimatanpassning fått ökad uppmärksamhet. I Sverige har kommunerna fått ansvar för att ta hänsyn till klimatrelaterade risker i den fysiska planeringen. I denna studie belyses hur klimatanpassning och kunskapsosäkerheten avseende klimatförändringens lokala konsekvenser hanteras i planeringen. Syftet är dels att diskutera vilka nya krav som klimatfrågan ställer på planerarna, dels att analysera hur planerare förhåller sig till och hanterar det utökade planeringsuppdraget. Tidigare forskning om planering som profession har visat på en förändring mot en "modifierad expertroll", där planerarna måste utveckla ny kompetens som samordnare och kommunikatörer. Denna studie visar att klimatanpassning lägger ytterligare en dimension till en förändrad roll där planeraren även fungerar som kunskapsmäklare mellan naturvetenskaplig expertis och andra aktörer. Studien visar också att frågan om klimatanpassning ramas in på olika sätt. Dels som en riskfråga vilket medför ett ökat beroende av extern naturvetenskapligt grundad expertis, dels som en planeringsfråga bland andra där planerarnas egen professionella kompetens betonas.

Sökord: Klimatförändring, klimatanpassning, planering, profession.

Global klimatförändring är tveklöst den miljöfråga som under de senaste åren fått störst medial och politisk uppmärksamhet. Det är ett gränsöverskridande fenomen som inte känner några territoriella gränser och som berör en rad olika samhällssektorer och administrativa nivåer. Grunden för dagens klimatpolitik finns i FNs klimatkonvention med tillhörande protokoll, och det är konventionens parter som har ansvar för att vidta åtgärder för att nå de klimatpolitiska målen. När det gäller att uppnå målen har den lokala nivån och kommunerna fått en viktig roll. Det handlar dels om att kommuner och andra lokala aktörer i vissa länder tilldelas en viktig roll i implementeringen av klimatpolitiken (t ex Sverige), men det handlar också om att den lokala politiken tar initiativ och är drivande i avsaknad av nationellt ledarskap (t ex USA och Kina) (Gore 2010; Bulkeley och Betsill 2003; Koehn 2008).

Det övergripande klimatpolitiska målet handlar om att minska utsläppen av växthusgaser, men konventionens parter har också åtagit sig att formulera strategier för anpassning till ett förändrat klimat. Anpassning till klimatet och dess variationer finns delvis inbyggd i samhällets sociomateriella strukturer. Byggnader och infrastruktur konstrueras för att fungera under olika förhållanden. I samband med olika väderrelaterade påfrestningar i form av storm, ihållande regn eller kraftiga snöfall visar det sig hur robust alternativt sårbart samhället är för denna typ av händelser. Pågående klimatförändring förväntas medföra ytterligare påfrestningar eller risker bland annat genom ökad nederbörd, stigande havsnivå och ökade höga flöden. Den svenska klimat- och sårbarhetsutredningen som presenterade sitt slutbetänkande hösten 2007 drar slutsatsen att det, trots osäkerheter i dagens klimatscenarier, är nödvändigt att vidta åtgärder för anpassning till ett förändrat klimat i Sverige (SOU 2007:60). Den fysiska planeringen har utpekats som ett centralt redskap för klimatanpassning i Sverige. I linje med detta infördes i januari 2008 ändringar i Plan- och bygglagen som innebär att kommunerna ska ta hänsyn till översvämning och erosion i samband med planläggning, samt i hanteringen av bygglov (SFS 1987:10; Boverket 2009; 2010).

Under 1950-1960-talen var tilltron till planering stark, inte minst i Europa och USA där planering var nära sammankopplat med det moderna samhällsbygget (Campbell & Fainstein 1996). I Sverige har synen på och villkoren för planering och planeraren delvis förändrats från 1900-talets mitt och fram till idag, bland annat genom en förskjutning av ansvar från professionen till politiken och de förtroendevalda. Det har även skett en förändring som innebär att fysisk planering kommit att omfatta alltfler aspekter, bland annat har segregation och hållbar utveckling blivit frågor som ska hanteras i planeringsprocessen (Strömgren 2007:207ff.). Likaså ställs krav på ökad samordning och kommunikation med omvärlden. För planerarnas del innebär de ovan nämnda förändringarna en förlust av autonomi, som kan uttryckas i termer av en "modifierad expertroll" (Tunström 2009:137; jfr Hasselberg 2009:22-23).



Ylva Ugglå

Docent i sociologi
ved Centrum för ur-
bana och regionale
studier, CUREs,
Örebro Universitet,
Sverige

E-mail:
ylva.uggla@oru.se



Sofie Storbjörk

Lektor ved Tema
Vatten i natur och
samhället, Centrum
för klimatpolitisk
forskning, CSPR,
Linköpings Universi-
tet, Sverige

E-mail: sofie.stor-
bjork@liu.se

Kravet på hantering av klimatanpassning i den fysiska planeringen innebär att planeringsuppdraget ytterligare utvidgas. I detta fall med en fråga som på ett särskilt sätt kännetecknas av beroende av naturvetenskaplig expertkunskap och kunskapsosäkerhet (Edwards 2001:33). Därigenom kommer planeringsuppdraget att inrymma den spänning som finns mellan höga krav på riskhantering baserad på vetenskaplig kunskap och krav på inkluderande beslutsprocesser (Fischer 2000; Lidskog, Soneryd & Ugglå 2009). Planerarna som professionsutövare kan sägas vara fångna i ett dilemma där såväl samverkan med vetenskaplig expertis som allmänhetens deltagande i planeringsprocessen är både nödvändig och svårhanterlig.

I denna artikel belyses hur klimatanpassning och kunskapsosäkerheten avseende klimatförändringens lokala konsekvenser hanteras i planeringen. Syftet är dels att diskutera vilka nya krav som klimatfrågan ställer på planerarna, dels att analysera hur planerare förhåller sig till och hanterar det utökade planeringsuppdraget. Hur hanteras klimatanpassning och den kunskapsosäkerhet som kännetecknar klimatfrågan i den fysiska planeringen? Vad innebär de nya kraven för planeringen som profession? Dessa frågor studeras genom en kvalitativ intervjustudie som genomfördes i tio svenska kommuner hösten 2010.

I följande avsnitt redogörs kort för vad som avses med klimatanpassning och för den reglering som finns på området. Den svenska klimatpolitiken har sin grund i FNs klimatkonvention och dess uttolkningar, men enskilda stater har stor frihet att utforma den egna politiken och regleringen av området. I artikelns tredje avsnitt diskuteras, baserat på tidigare forskning, planering som profession och hur villkoren och förutsättningarna för planering och planeraren förändrats under 1900-talets senare hälft. I det fjärde avsnittet presenteras studien samt urval av kommuner. I de därpå följande avsnitten presenteras resultaten från intervjustudien under rubrikerna Klimatanpassning som en ny aspekt av planeringsuppdraget, Hantering av komplexitet och kunskapsosäkerhet, samt Planering och pragmatism. I det avslutande avsnittet diskuteras hur frågan om klimatanpassning kommit att tillföra ytterligare en dimension till planerarnas roll då de även ska fungera som kunskapsmäklare som förmedlar naturvetenskapligt baserad kunskap till andra aktörer.

Anpassning till ett förändrat klimat

Klimatpolitiken utgår från att det finns ett kausalt samband mellan antropogena utsläpp av växthusgaser (framförallt koldioxidutsläpp orsakade av förbränning av fossila bränslen) och global klimatförändring, samt antagandet att denna förändring kommer att få huvudsakligen negativa konsekvenser. Med utgångspunkt från detta samband har fokus i klimatpolitiken under lång tid varit att reducera utsläppen av växthusgaser. Förespråkare för klimatanpassning har många gånger uppfattats som fatalister och defaitister (Biesbrock et al. 2009; Pielke 2005; Pielke et al. 2007).

Det finns ingen enkel eller entydig definition av vad klimatanpassning är för något. I FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet samt relaterade dokument är formuleringarna om anpassning vaga och inkluderar allt från planering, forskning och kapacitetsbyggande till ökad välfärd i generell mening (Feenstra et al. 1998). Genom de allmänna och inkluderande formuleringarna delegeras bedömningen av vilka åtgärder som kan antas främja klimatanpassning till de enskilda staterna. Anpassningsåtgärder klassificeras ofta utifrån olika distinktioner (se t ex Smithers & Smit 1997; IPCC 2007) kopplade till

- Intention – om Anpassningsåtgärden är resultat av ett avsiktligt beslut eller en bieffekt av åtgärder som vidtas av andra skäl
- Styrning – privat eller offentlig, direkt eller indirekt
- Tidpunkt – reaktiv (under eller efter en händelse, t ex extremväder) eller proaktiv (förebygga förväntade konsekvenser)

Enligt klimatkonventionen ska konventionens parter utveckla nationella program för klimatanpassning, men den frågan har under lång tid haft låg prioritet i många europeiska länder. I början av 2000-talet skedde en förändring, och klimatanpassning började i ökande grad att nämnas som en viktig del av klimatpolitiken. Det är flera faktorer som bidragit till denna förändring. Under 2000-talet inträffade ett antal så kallade extrema väderhändelser, till exempel värmebölja och återkommande översvämningar i Europa, som på ett påtagligt sätt visade västvärldens sårbarhet för denna typ av händelser (Uggla 2009). Likaså har IPCC:s rapporter bidragit till en förändring av den politiska diskussionen, då de senare rapporterna betonar att klimatförändring till följd av människans utsläpp av växthusgaser inte är ett avlägset hot, utan en realitet som vi måste förhålla oss till redan nu.

I Sverige har myndigheter såsom Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Naturvårdsverket, liksom vissa kommuner och länsstyrelser uppmärksammat frågan och initierat diskussioner om klimatanpassning. Likaså har politiker under 2000-talet börjat tala om klimatanpassning som en legitim del av den svenska klimatpolitiken. Tidigare studier av fysisk planering och klimatanpassning i svenska kommuner visar att det finns en medvetenhet om behovet av att ta hänsyn till klimatförändring i fysisk planering. Samtidigt ger planerare uttryck för svårigheter att veta vad man ska

anpassa sig till, och att det på lokal nivå till stor del saknas resurser, samt relevant kunskap, beslutsunderlag och riktlinjer för arbetet. I detta sammanhang blir den naturvetenskapliga expertkunskapen, representerad bland annat av statliga myndigheters utredningar (till exempel översvämningskarteringar), och klimatscenarier viktiga när relevansen av olika åtgärder ska bedömas (SKL 2009; Storbjörk 2006, 2007; Ugglå & Lidskog 2006; Viehhauser et al. 2006; Rummukainen et al. 2005).

Trots försök att uppmärksamma frågan och den delvis förändrade inställningen från politiskt håll vidtogs inga politiska åtgärder på området förrän klimat- och sårbarhetsutredningen tillsattes sommaren 2005. Utredningen tillsattes delvis till följd av en kraftig storm som drabbade Sydsverige i januari samma år. Stormen fick allvarliga konsekvenser då ett flertal människor dog eller skadades av omkullfallna träd, och genom omfattande och långvariga elavbrott, blockerade vägar och stopp i tågtrafiken. Händelsen tydliggjorde samhällets sårbarhet och bidrog till att frågan om anpassning till ett förändrat klimat fick ökad politisk uppmärksamhet (Ugglå 2009).

Klimat- och sårbarhetsutredningen hade bland annat till uppgift att utreda olika aktörers ansvar samt eventuella organisatoriska brister avseende ansvaret för beredskap vid extrema väderhändelser och för anpassning till ett förändrat klimat. I sitt slutbetänkande lämnade utredningen ett förslag som bland annat innefattar kommunernas skyldighet att ta hänsyn till risker för översvämning, ras och erosion i den fysiska planeringen, samt att länsstyrelsen får en central roll med samordningsansvar gentemot kommunerna och att SMHI får ansvar för "kunskapsförsörjningen om klimatförändringar" (SOU 2007:60, 29). I detta fall handlar det om att det *offentliga*, genom samverkan mellan ett antal aktörer, har ansvar för *intentionell* och *proaktiv* klimatanpassning. Därigenom betonas den fysiska planeringen som ett viktigt redskap för att påverka framtida skeenden. Samtidigt visar utredningens förslag att klimatanpassning är en typ av riskhantering som kräver samverkan mellan ett flertal aktörer och samordning av olika verksamhetsområden, samt att planerarna i respektive kommun inte själva kan besitta den kompetens som behövs för att hantera denna typ av riskfrågor.

Planering som profession

Följer man den svenska politiska debatten och förändringar i lagstiftningen från 1900-talets mitt och fram till idag finner man att synen på och villkoren för planering och planeraren delvis har förändrats. Dessa förändringar handlar både om synen på i vilken utsträckning planering kan och bör fungera som redskap för styrning av samhällsutvecklingen och om ansvarsförskjutningar från professionen till politiken samt utökade krav på samråd med andra aktörer (Strömgren 2007).

De förändringar som skett från 1900-talets mitt innebär en förändring av planerarens roll som kan ses som en försvagning av professionen gen-

om förlust av autonomi. För att analysera hur planering som profession har förändrats behövs en utgångspunkt för jämförelse. Vi har valt att utgå från en idealtyp för professioner för att med denna som referenspunkt diskutera hur planerarrollen förändrats under perioden. En idealtyp utgör en orealistisk konstruktion – den ger en klar och precis (men orealistisk) beskrivning av ett fenomen. Idealtypen kan användas i analys för att se hur det studerade fenomenet avviker från denna (Weber 1983:15-16). Därigenom kan en idealtyp också användas för att tydliggöra förändringar över tid (jfr Strömberg 2007:28ff).

Den idealtyp för professioner vi konstruerat bygger på funktionalismens syn på professioner (Brante 2005:1-4; Folkesdotter 1987:31ff) och utgår från begreppen kompetens och rationalitet, allmänintresse, normer och autonomi. Inom funktionalismen kopplas professioner, genom de egenskaper de besitter och sitt ansvarsfulla uppdrag, till legitima belöningar i form av status, prestige och ekonomisk ersättning (Brante 2005:4). Denna dimension av professioner är emellertid inte relevant för vår diskussion.

- Kompetens och rationalitet – en profession kännetecknas av att dess medlemmar har formell högre utbildning. Deras auktoritet är baserad på den vetenskapliga grund kunskapen vilar på och att de behärskar den moderna rationella diskursen. Denna kompetens och rationalitet används för att lösa vissa problem.
- Allmänintresse – en profession har mandat att påverka ramarna för samhällslivet och utövar alltid sin verksamhet med det allmännas bästa för ögonen. I en mening är de "amoraliska", eftersom de baserar sina beslut på rationell, vetenskaplig grund.
- Normer – trots den "amoraliska" aspekten av professionsutövningen finns det normer och en yrkesetik som styr verksamheten och talar om vad som är ett väl utfört arbete.
- Autonomi – baserat på de tre ovanstående faktorerna kännetecknas en profession av autonomi. Yttre kontroll är vare sig nödvändig (verksamheten är baserad på vetenskaplig kunskap med allmänintresset som utgångspunkt) eller möjlig (det är endast kollegor inom professionen som besitter den kompetens som krävs för att utvärdera arbetet). Det kan liknas vid ett fördrag där professionen åtnjuter frihet från kontroll i utbyte mot kompetent arbete och självkontroll.

Ovanstående idealtyp är avsedd som en utgångspunkt för att beskriva förändringar avseende planering som profession. Den är således inte en beskrivning av hur professioner verkar i samhället, vilket har studerats inom en annan riktning inom professionsforskningen. Baserat på Webers begrepp "social closure", har denna inriktning till skillnad från funktionalismen studerat professionalisering som en process där "producenter av speciella tjän-

ster söker att etablera och kontrollera en marknad för sin expertis" (Larson 1987:xvi, se också Witz 1992; Macdonald 1995). Syftet är inte heller att avgöra huruvida eller i vilken mån planerare kan definieras som professionella. Planerarkåren kännetecknas av heterogenitet avseende utbildning, flertalet är dock arkitekter, landskapsarkitekter och planeringsarkitekter. Arkitekter är en kategori som, vid sidan av till exempel läkare, ekonomer och ingenjörer, ofta nämns inom professionsforskningen som exempel på professioner som besitter expertkunskap (se t ex Brante 2005:2; Edman 2001; Macdonald 1995:105ff). Att vara "expert" är inte en profession, men man kan säga att någon genom sin utbildning och profession är expert inom ett visst område (Sundqvist 1996; Collins & Evans 2002:251-252).

Vid tiden för andra världskrigets slut rådde stor planoptimism i Sverige. Erfarenheterna från krigsperiodens reglering av samhällets resursanvändning sågs som en framgång och ett sätt att styra som skulle tas med in i fredstid (Strömberg 2007:89). Genom 1947 års byggnadslag fastslogs att planläggning är en kommunal angelägenhet och att det krävs planläggning för att mark ska få tas i anspråk för tätbebyggelse, något som brukar kallas det kommunala planmonopolet. Det kommunala planmonopolet har bestått, men i den politiska debatten i Sverige har det funnits olika uppfattningar om i vilken omfattning och på vilket sätt samhällsutvecklingen kan och bör styras genom planering.

Under 1940-talet etablerades uppfattningen att samhällsplanering ska vara föregripande och bindande, och planprofessionens roll stärktes. Vid denna tid var planerarens roll stark, även om den inte var helt autonom. Det fanns emellertid ingen reglering av hur samverkan med andra aktörer skulle gå till. Strömberg (2007:116) kallar detta för en "obestämd voluntarism", där begreppet voluntarism syftar på att det handlande subjektet (planeraren) står fritt i förhållande till andra aktörer, och självständigt kan välja riktning för samhällsutvecklingen. Det nya plansystemet innebar å ena sidan kommunalt planmonopol och att planerarens roll stärktes. Å andra sidan präglades planerna av frivillighet och anpassningsbarhet. När byggherrarnas arbete påbörjats kunde planerna revideras, eller dispenser utfärdas. Det fanns en dubbelhet i synen på planering, där planerarnas roll var relativt autonom medan de planer som producerades hade begränsad funktion som styrdokument.

Under 1960- och 1970-talen kritiserades dåtidens planering med frivilliga och vägledande planer. Därefter följde nästan 20 års utredande innan Plan- och bygglagen trädde i kraft 1987. Under åren av utredningar tillkom nya aspekter genom att miljöfrågan uppmärksammades och genom det missnöje med resultatet av tidigare planering som medborgarna gav uttryck för (Strömberg 2007:160). När Plan- och bygglagen slutligen trädde i kraft flyttades beslutsfattandet från planerarna till de förtroendevalda. Likaså fick andra aktörer en reglerad möjlighet till insyn och påverkan genom de samråd som ska ske under planeringsprocessen.

Efter Plan- och bygglagens införande fortsatte debatten, som under 1980- och 1990-talen präglades av två delvis motstridiga uppfattningar. Det fanns en nyliberal strömning, huvudsakligen företrädd av högerpolitiker, som argumenterade för avreglering. Samtidigt pekade flera utredningar på ett behov av att stärka planeringen som redskap för att åstadkomma hållbar utveckling och motverka segregation (Strömghren 2007:205ff). Den planeringsdebatt som fördes under 1990-talet och in på 2000-talet visar att det var linjen som förespråkade planering som ett verkningsfullt instrument för att styra samhällsutvecklingen som vann gehör (Strömghren 2007:225). Denna syn på planering stärks genom att kommunerna nu ska ta ansvar för klimatrelaterade risker i den fysiska planeringen.

Vi återvänder nu till den idealtyp för professioner som presenterats ovan för att med hjälp av denna diskutera hur planerarnas roll förändrats.

Kompetens och rationalitet. Enligt idealtypen baseras professionens auktoritet på en vetenskapligt grundad kunskap förvärvad genom högre utbildning. Detta förhållande har inte förändrats, planerarna tillerkänns en specifik kompetens som de förvärvat genom utbildning. Det har emellertid skett en förändring avseende synen på huruvida denna kompetens är tillräcklig eller ej. Inledningsvis fanns inget ifrågasättande av planerarnas kompetens. Det fanns utrymme för en "obestämd voluntarism". Det innebar att planerarna förvisso samverkade med andra aktörer, men denna samverkan fanns inte reglerad och det var planerarna som baserat på sin professionella kunskap tog fram planer. Genom ansvarförskjutning från professionen till de förtroendevalda och genom kravet på samråd modifieras planerarnas expertroll. Det är inte planerarna som med utgångspunkt från sin profession ska styra samhällsutvecklingen, utan de ska använda sin yrkeskunskap för att realisera politiska visioner och integrera andra intressenters erfarenheter och uppfattningar i planeringen. Det andra som sker i denna process är att en ny och kompletterande kompetens – som kommunikatör och samordnare – efterfrågas. Det är en typ av kompetens som går bortom idealtypens expertkunskap baserad på vetenskaplig grund och en modern rationell diskurs.

Allmänintresse. Enligt idealtypen ska professionen verka för allmänintresset. Den gör det genom att basera sina beslut på rationell, vetenskaplig grund. Genom förändringar i lagstiftningen har det skett en ansvarsförskjutning, då beslutanderätten har flyttats från planerarna till de förtroendevalda. Det är politiken som formulerar visionerna och fattar beslut, och planerarnas roll är att utreda och ta fram beslutsunderlag. På liknande sätt finns i kravet på samråd ett ifrågasättande av planerarnas förmåga att genom beslut på vetenskaplig rationell grund verka för allmänintresset. Planering är inte längre en "amoralisk" och vetenskapligt grundad aktivitet där planeraren avgör vad som bäst tjänar allmänintresset, utan en process där ett flertal intressenter samråder om hur politiska visioner kan förverkligas.

Normer. Enligt idealtypen finns det normer och en yrkesetik som styr verksamheten och talar om vad som är ett väl utfört arbete. I linje med det som sagts ovan ser vi en förändring även med avseende på detta. Politiken och andra intressenter finns med och har synpunkter på och värderar olika planförslag.

Autonomi. Enligt idealtypen råder ett fördrag där professionen åtnjuter frihet från kontroll i utbyte mot kompetent arbete och självkontroll. Det sätt som planering utfördes på under 1940- och 1950-talen ligger närmre ett sådant fördrag än villkoren för dagens planerare. Idag finns beslutanderätten hos de förtroendevalda och det är flera aktörer som har reglerat rätt att delta i processen genom samråd. Från 1950-talet och fram till idag kan vi, parallellt med tilltagande tilltro till planering som styrningsredskap och en utvidgning av uppdraget till att innefatta hållbar utveckling och riskbedömningar, se en förlust av autonomi för planerarna. Därigenom väcks frågan om vilka nya krav som ställs på planerarna genom att klimatanpassning blir en fråga som ska hanteras inom den fysiska planeringen.

Studien

I det följande belyses empiriskt hur planerare förhåller sig till de utökade planeringsuppdraget och till kravet på och beroendet av samverkan med andra aktörer. Studien baseras på kvalitativa intervjuer med planerare i tio svenska kommuner, som genomfördes hösten 2010. Urvalet av kommuner gjordes med utgångspunkt från en kartläggning av klimatanpassning och fysisk planering som genomfördes av Sveriges Kommuner och Landsting år 2009 (SKL 2009), se Appendix. Teman som behandlades under intervjuerna var: drivkrafter eller incitament för att arbeta med klimatanpassning i den fysiska planeringen; planeringens roll och förutsättningar; hur klimatanpassning hanteras i översikts- och detaljplaner; vilket behov av kunskapsunderlag som finns; samt hur osäkerhet hanteras. Intervjuerna varade mellan 1 och 1,5 timme vardera. Samtliga intervjuer bandades och transkriberades. I analysen gjordes först en grov bearbetning av det transkriberade materialet som efter ett antal genomläsningar kodades efter olika teman som behandlades under intervjuerna. Därefter koncentrerades analysen till teman som behandlar vilka nya krav som klimatfrågan ställer på planerarnas roll och hur planerare förhåller sig till och hanterar det utökade planeringsuppdraget. I avsnitten Klimatanpassning som en ny aspekt av planeringsuppdraget, Hantering av komplexitet och kunskapsosäkerhet, samt Planering och pragmatism nedan där resultatet från studien presenteras redovisas citat och referat från intervjuerna för att understödja argumentationen. De citat som återges är lätt redigerade för att underlätta läsbarheten.

Klimatanpassning som en ny aspekt av planeringsuppdraget
Genom förändrad reglering och ökad uppmärksamhet av klimatrelaterade riskfrågor har planerarnas uppdrag utvidgats under de senaste åren. Sätten

som planerarna arbetar med klimatanpassning, liksom incitamenten för att göra det, skiljer sig delvis åt, bland annat beroende på kommunens storlek, resurser och andra förutsättningar, samt platsspecifika omständigheter så som översvämningsrisker.

Det finns ett flertal skäl till att frågan om anpassning till klimatförändring har fått uppmärksamhet i planeringen. Flera intervjupersoner nämner Klimat- och sårbarhetsutredningen och den förändrade lagstiftningen som viktiga incitament för arbetet. Några nämner att de även tidigare hanterat översvämningsfrågor, men då inte kopplat samman det med klimatförändring. Genom till exempel Klimat- och sårbarhetsutredningen har de fått ett annat perspektiv på frågan. I intervjuerna framkommer att det oftast är en kombination av händelser som bidragit till att klimatanpassning blivit en fråga som hanteras inom planeringen, vilket följande citat visar:

Vi har hört så mycket om vad som kan hända med klimatet och sedan kommer PBL [Plan- och bygglagen] där de också är lite hårdare med klimatfrågan, att kommunerna ska ta mer ansvar, så vi vet ju om att vi får fler ögon riktade mot oss och att vi måste ta tag i den frågan framöver. Länsstyrelsen påpekar ju också att vi måste tänka på det. Inte så att det kommer från kommunchefen, utan det är nog mer omvärldens krav (Norrby).

Planerarna beskriver att erfarenheter av tidigare översvämnings och en ökad medvetenhet om klimatförändring i kombination med yttre påtryckningar, till exempel i form av lagstiftning har gjort att frågan klimatanpassning numera hanteras inom den fysiska planeringen.

I intervjuerna betonas också länsstyrelsens roll för att frågan om klimatanpassning har uppmärksamats i planeringen. Några nämner länsstyrelsen som en aktör som medverkat till att uppmärksamma frågan och som bidrar med kunskap, till exempel genom att ordna seminarier eller att ta fram länsövergripande riktlinjer. Andra betonar i stället att länsstyrelsen är en aktör som ställer krav, och säger att de upplever en ökad press från länsstyrelsen. En av intervjupersonerna uttalar det ännu starkare genom att tala om att det handlar om att rätta sig efter de krav länsstyrelsen ställer.

Genom intervjuerna framkommer också att erfarenheter av översvämnings i kommunen är en viktig faktor, där specifika händelser utgjort en startpunkt för utredningar, eller ett nytt sätt att tänka kring klimatfrågan. Liknande erfarenheter av händelsestyrd eller reaktiv klimatanpassning har konstaterats i tidigare studier (Uggla och Lidskog 2006, Storbjörk 2006).

Endast en av de intervjuade nämner explicit att det funnits ett tydligt politiskt uppdrag och särskilda resurser för arbetet med klimatanpassning. I samband med en översvämnings i Sundby, en av de mer resursstarka kommunerna som ingår i studien, fick frågan politisk uppmärksamhet vilket resul-

terade i ökade resurser till planeringsverksamheten. Intervjupersonen säger att frågan blev aktuell i samband med översiktplanerarbetet som startade för några år sedan.

När vi skulle börja med vår översiktsplan hade vi en jättestor översvämning i tätorten där frågan fick politisk uppmärksamhet och vi fick nästan obegränsat med resurser för att lösa det här. Det var "ta vad ni behöver för att fixa det". Vi hade börjat med översiktsplanen ... men då fick vi pengar att göra en massa djupgående utredningar (Sundby, 1).

I några av kommunerna finns sektorsövergripande arbets- eller projektgrupper, och i vissa fall har Kommunstyrelsen initierat ett arbete med klimatanpassning, men att politikerna uppmärksammar frågan och skjuter till resurser på det sätt som beskrivs i citatet ovan hör till undantagen. Det som framkommer i intervjuerna är snarare att det oftast är brist på resurser, och att det är huvudsakligen är tjänstemännen som hanterar frågan om klimatanpassning. Några av intervjupersonerna nämner att det till och med kan finnas en viss skepsis hos politikerna, och att det är planerarna som får lyfta frågan. I några av intervjuerna beskrivs politikerna som insatta och engagerade i diskussionen om klimatanpassning. I andra fall framstår det snarare som att det är planerarna som driver frågan och arbetar för att övertyga politikerna om att vissa åtgärder är rimliga att vidta. En av intervjupersonerna säger att det är planerarnas roll att upplysa politikerna om eventuella konsekvenserna av en viss planeringsinriktning.

Planerarnas beskrivningar av incitamenten för att arbeta med klimatanpassning i den fysiska planeringen visar att det oftast handlar om ett antal samverkande faktorer. I vissa fall handlar det om Klimat- och sårbarhetsutredningens rapport eller den ändrade lagstiftningen i kombination med en ökad medvetenhet om klimatförändring som fenomen och erfarenheter av översvämningar. I andra fall kan det handla om att ett påbörjat arbete med översvämningrisker som delvis omdefinieras när frågan om klimatförändring uppmärksammas på olika sätt. I en del av intervjuerna kopplas klimatanpassning samman med hållbarhet och ansvar. Detta sätt att beskriva planering kan liknas vid synen på planeraren som den som har ett helhetsperspektiv och tar fram beslutsunderlag där olika argument och konsekvenserna av olika handlingsalternativ beskrivs (Isaksson och Storbjörk 2005). I de fall planerarna tar på sig rollen att lyfta frågan kan de sägas fungera som kunskapsmäklare ("knowledge brokers") (Meyer 2010; Tåbara et al. 2010). Det innebär att klimatfrågan ger ytterligare en dimension till "den modifierade expertrollen" för planerare som tidigare forskning visat. Som kunskapsmäklare får planerarna dessutom rollen att hantera och förmedla kunskap, bygga kapacitet och hantera de utmaningar som är förknippade med att förmedla naturvetenskapligt baserad kunskap och att fungera som en länk mellan forskningen och andra aktörer.

Hantering av komplexitet och kunskapsosäkerhet

De planerare som ingår i studien uttrycker att det finns ett behov av bättre planeringsunderlag och riktlinjer för arbetet med klimatanpassning. Klimatförändring är en fråga som kännetecknas av komplexitet och osäkerhet. För att visa vilka konsekvenser global klimatförändring kan tänkas få används ofta klimatscenarier. Dessa indikerar att klimatet kommer att förändras i en viss riktning, till exempel förändringar i nederbörd och flöden vilket bland annat innebär ökad risk för översvämningar, ras och skred, men de kan inte ge en klar bild av eventuella lokala konsekvenser av global klimatförändring. Den osäkerhet som kännetecknar klimatförändring är något som planerarna måste förhålla sig till. Flera av intervjupersonerna beskriver detta när de talar om hur frågan om klimatanpassning och översvämningrisker hanteras i planeringen. Följande citat visar hur en av planerarna resonerar kring hanteringen av osäkerhet:

Det är inte helt lätta frågor och det finns så många osäkerheter med klimatfrågan i stort. Jag kan hoppas att vi [i framtiden] har tydligare riktlinjer och större säkerhet var vi går någonstans i världen. Då blir det också lite lättare att hantera det i planeringen. Även om vårt material inte är så gammalt [2-3 år] så känns det redan som det är kanske lite inaktuellt (Pålby).

Som citatet ovan visar är frågan om klimatanpassning präglad av osäkerhet, dels i ett bredare perspektiv när det gäller innebörden av global klimatförändring, dels när det gäller det underlag (till exempel översvämningsskarteringar och riktlinjer) som avser lokala förhållanden.

I intervjuerna kopplas frågan om osäkerhet också samman med tidsaspekten. Visserligen är, som en av intervjupersonerna uttrycker det, all planering präglad av osäkerhet. Det kan helt enkelt vara svårt att konkretisera saker som förväntas inträffa om 20-30 år. Planerna förväntas ha lång livslängd, men kunskapsläget avseende klimatförändring är osäkert och ändras efterhand. Samtidigt är tidsperspektivet i klimatscenerierna längre än i de kommunala planerna, då scenarier ofta görs i ett 100-årsperspektiv. Några av de intervjuade planerarna resonerar kring detta och menar att man inte kan lägga på säkerhetsmarginaler med utgångspunkt från framtidsbilder som är präglade av så pass stor osäkerhet – det handlar om saker som *eventuellt* kan inträffa om 100 år. Förutom att det bedöms som orimligt i planeringen, finns även aspekten att det skulle vara svårt att få gehör från politiskt håll.

Frågans karaktär leder till behov av samverkan och ett beroende av extern naturvetenskaplig expertis, där kommunerna tar hjälp av andra myndigheter för att göra översvämningsskarteringar och andra typer av utredningar. Ett flertal av de kommuner som ingår i studien har vänt sig till SMHI för att få hjälp att kartlägga risker. Intervjuerna visar att detta material sedan lig-

ger grund för lokala bedömningar, det vill säga det är planerarna som värderar underlaget och föreslår vad de anser vara rimliga och möjliga åtgärder. Planerarna får rollen som kunskapsmäklare, där kunskaper, tolkningar och perspektiv hos olika myndigheter och aktörer på olika administrativa nivåer ska förmedlas. Samtidigt är det underlag man har att utgå från fortfarande präglad av stora osäkerheter. Det ger inte någon tydlig vägledning avseende konkreta åtgärder, utan planerarna får i stället söka bedöma vad som är rimligt att genomföra i den egna kommunen.

Alla kommuner har inte ekonomiska resurser för att beställa externa utredningar. Några av planerarna uttrycker missnöje över de kostnader som andra myndigheters utredningar innebär. En av intervjupersonen säger att det blir en rundgång av skattemedel som inte gynnar arbetet med klimatanpassning i den fysiska planeringen. I vissa av de mindre kommunerna med knappa resurser försöker planerarna ta hjälp av större näraliggande kommuner och deras erfarenheter i stället för att lägga resurser på att beställa egna utredningar.

Som tidigare nämnts har planerarna olika uppfattningar om relationen till länsstyrelsen. Några av de intervjuade nämner länsstyrelsen som en samtalspartner, och en aktör som kan bidra med kunskap och riktlinjer. Andra intervjupersoner ger uttryck för att de har förväntningar på att länsstyrelsen ska kunna bidra med denna typ av underlag, men att det inte fungerar på det sättet eftersom länsstyrelsen inte har mer kunskap eller resurser än vad man har på kommunerna. En av intervjupersonerna uttrycker det på följande sätt:

Det är en jättesvår fråga och det finns väldigt lite stöd att hämta någonstans. För planering av ny bebyggelse kan vi ju resonera med länsstyrelsen, men de har ju heller inte kommit så långt i den här frågan att vi kan få ett regelrätt stöd av dem, utan snarare är det så att när vi har en synpunkt och hanterar frågan på ett visst sätt då får vi en respons från dem (Västby, 2).

Även om länsstyrelsen är en aktör som det är självklart för planerarna att samverka med, finns det en spänning i kontakten. Länsstyrelsen fungerar som en samtalspartner, samtidigt kan den granska planerna och ge synpunkter på olika planförslag. Några av intervjupersonerna beskriver denna dubbelhet i termer av en pågående dialog, där det gäller att få acceptans för de förslag som läggs fram. En av intervjupersonen säger att det är ett samarbete, samtidigt som länsstyrelsen har en granskande funktion och kan överpröva planerarnas förslag.

De [länsstyrelsen] har ju ett övergripande ansvar för hälsa och säkerhet så vi har ju mycket samarbete och de påpekar ju om det finns brister, och hotar att överpröva planerna om vi inte åtgärdar det. Men de har ju inte större kunskap än vi, men vi resonerar ju med dem (Deltaby, 2).

Förutom länsstyrelsen som har en reglerad roll som samrådspart har planerarna även andra aktörer att förhålla sig till. Politikerna är de som anger planeringsinriktning, fattar beslut och fastställer planer.

En aspekt som återkommer på olika sätt i intervjuerna – och som ställer ytterligare krav på planerarna – är trycket på att bygga i närheten av vatten, eftersom möjligheten att erbjuda bostäder med sjöutsikt eller strandkontakt antas bidra till att göra kommunen attraktiv. Denna efterfrågan kommer både från politiskt håll och från exploatörer. För många kommuner är det en högprioriterad fråga att behålla kommuninvånarna och att locka till sig nya invånare, och då bedöms attraktiva, sjönära bostäder som en viktig faktor.

Det finns också ett stort intresse för att bygga i närheten av vattnet från byggherrarnas och exploatörernas sida. "Marknaden vill ju ha vattenkontakt", som en av intervjupersonerna uttrycker det. När det gäller samverkan med exploatörerna finns det återigen olika erfarenheter i de olika kommunerna, som delvis kan kopplas samma med kommunernas olika förutsättningar och resurser. Flera av intervjupersonerna säger att det inte är något problem, utan att den som vill bygga får anpassa sig till de riktlinjer som anges, till exempel avseende lägsta golvhöjd. De säger att det kan vara skillnad mellan olika exploatörer, men att de flesta är medvetna om problematiken eller att de helt enkelt är vana vid att anpassa sig till lokala riktlinjer.

Exploatörerna är ju så medvetna om det här så det är inget problem att vi kräver högre höjd i bygglövsskedet för de förstår ju varför och går med på det (Västby, 1).

Andra intervjupersoner ser det inte som en självklarhet att ge exploatörerna tydliga direktiv, utan beskriver samverkan med dessa mer i termer av förhandling. Eftersom det finns ett intresse från kommunens sida att det ska byggas sjönära bostäder måste man kunna vara öppen för förhandling och vara beredd att till viss del vara tillmötesgående.

Många gånger pratar man om kommunen ditt och kommunen datt [syftar på kommunens ansvar för olika frågor]. Vi har ju intentionen att göra det bra, men när vi pratar med exploatörer är de ovilliga att göra saker och vi måste mötas någonstans för att det ska hända något också. Vi vill ju att de ska bygga (Vänerby).

I citatet ovan ger intervjupersonen uttryck för en situation där det finns krav på att kommunen ska ta ansvar för att hantera vissa frågor, i detta fall risk för översvämning, samtidigt som den utveckling man eftersträvar i kommunen bygger på att det finns exploatörer som är villiga att bygga.

När planerarna talar om hanteringen av översvämningsrisker och arbete med klimatanpassning blir det tydligt att de måste hantera en fråga som

präglas av stor kunskapsosäkerhet vilket gör kunskapsmäklandet särskilt problematiskt. De upplever ett behov av underlag från expertmyndigheter och önskar tydligare riktlinjer för arbetet. Planerarnas roll kan liknas vid en utredare som ska väga samman olika perspektiv, och samtidigt fungera som kunskapsmäklare gentemot politiken, markägare och exploatörer. I sin nya planerarroll använder och utvecklar planerarna sin specifika kompetens, samtidigt som de är beroende av andra aktörer och ska agera som kompetenta kommunikatörer och samordnare, samt förmedla kunskap mellan olika aktörer.

Planering och pragmatism

Hur gör då planerarna för att hantera en situation som är präglad av både osäkerhet och komplexitet, och där de är beroende av andra aktörer? Generellt kan man säga att planerarna intar en pragmatisk hållning. I intervjuerna ger de uttryck för ett visst beroende av andra aktörer, såsom expertmyndigheter, länsstyrelsen, politiker och exploatörer, och önskemål om bättre riktlinjer för arbetet. Samtidigt betonar de att de gör egna bedömningar baserat på lokala erfarenheter och resonerar sig fram till vad som kan uppfattas som rimligt. Flera av intervjupersonerna uttrycker att "vi gör så gott vi kan". När de underlag som kommer från andra myndigheter uppfattas som svårtolkade eller osäkra, kompletteras de med lokal erfarenhetsbaserad kunskap. En av intervjupersonerna säger:

Ja, det känns som att vi försöker göra så gott vi kan. Vi utgår från det vi känner till och försöker när vi är osäkra se om vi kan få någon lokal information kring gamla översvämningar och om vi är farozonen för översvämningsrisk (Östby).

För planerarna handlar det till stor del om att, med utgångspunkt från tillgänglig information, resonera sig fram till vad som är rimliga risker. I detta sätt att resonera finns ett implicit ifrågasättande av den vetenskapliga kunskap som baseras på abstrakta och universella modeller.

Den pragmatiska inställningen och resonemang om vad som är rimligt framkommer när planerarna talar om säkerhetsmarginaler, till exempel lägsta golvhöjd, i samband med nybyggnation. Flera av intervjupersonerna resonerar kring detta och pekar på svårigheten med att höja nivån för lägsta golvhöjd i områden där det redan finns bebyggelse. Även här handlar det för planerarna om att göra en bedömning av vad som kan vara rimligt. Å ena sidan vad som är en rimlig risk att utsätta sig för, och å andra sidan hur omfattande åtgärder och hur stora kostnader det är rimligt att ta på sig. Följande citat visar hur en av intervjupersonerna resonerar sig fram till en sådan rimlighetsbedömning och samtidigt försöker förhålla sig till de riktlinjer man enats om i kommunen.

Visst är det problematiskt exempelvis med mötet mellan det nya och det gamla. Beslut om planeringsinriktningar det är ju jättesvåra frågor, men något som är aktuellt hela tiden och vår inriktning är att vi ska kunna bygga staden på ett trevligt sätt under förutsättning att man tar bra hänsyn till översvämningsriskerna så det är att försöka förena det här. Det är en svår utmaning, men vi måste hantera det ... Även om vi har ett program så får man ju tillämpa det med förnuft, och titta i varje enskilt fall vad det är som gäller och det är ju viktigt att skydda de samhällsviktiga funktionerna som sjukhuset så de får vi ju prioritera (Deltaby, 1).

Här kan man säga att det handlar om en förhandling, där intervjupersonen väger olika aspekter mot varandra för att slutligen komma fram till att även om det finns riktlinjer, eller ett program för hur man ska agera, så måste dessa tillämpas med förnuft då det enskilda fallet bedöms.

Intervjupersonernas sätt att resonera om vad som kan anses rimligt i planeringen innebär att ett flertal aspekter och värden förhandlas. Enligt planerarna är översvämningsrisken en viktig aspekt att ta hänsyn till i planeringen, men det är inte den enda aspekten som har betydelse. Något som återkommer i flera intervjuer är frågan om hur det gamla ska möta det nya när man ställer krav på en höjd lägsta golvhöjd för nybyggnation. Det handlar både om att ta hänsyn till estetiska aspekter och att få en fungerande stadsmiljö.

För planerarna handlar det om att se staden som helhet. Det handlar dels om stadens gestaltning och utformning, dels om hur man tänker kring stadens geografiska utbredning och konsekvenser av detta i ett större perspektiv. Stadens gestaltning och utformning handlar till exempel om att bygga ihop olika stadsdelar på ett sätt som är estetiskt tilltalande och funktionellt, och att förverkliga stadens karaktär. En av planerarna talar om att tillvarata stadens kulturhistoriska arv, identitet och kärnvärden, medan en annan talar om stadens varumärke. Stadens geografiska utbredning och dess konsekvenser handlar till exempel om i vilken riktning staden ska växa, och vad det i förlängningen innebär för transporterna. I planerarnas perspektiv finns det inte någon motsättning i detta, utan kan snarare ses som strategier som förstärker varandra. I några av de kommuner som ingår i studien finns en uttalad planeringsinriktning att bygga staden mot vattnet, för att skapa en attraktiv stad. När planerarna talar om detta underbyggs den valda planeringsinriktningen av andra argument till exempel miljöhänsyn och möjligheten att förbättra villkoren i socialt belastade områden. Följande citat belyser ett sådant sätt att resonera:

I kommunens miljöprogram och översiktsplan driver vi som den viktigaste strategin sedan kanske 10-15 år att hejda stadens utbredning och få den att växa inåt istället. Det skapar ett samhälle som dels konsu-

merar mindre mark, dels blir det lättare att försörja med kollektivtrafik och gång och cykel istället för biltrafik och det är vårt viktigaste bidrag till att hejda klimatförändringarna ... vi kan skapa mer stadsmässiga områden och tillföra önskvärda förändringar i områden som vi vill ändra, exempelvis miljonprogramområden som är socialt belastade ... Det är attraktivt också med det kustnära, men det viktigaste är ju att bromsa klimatförändringarna så att vi inte breder ut staden i onödan (Storby, 2).

Genom att lyfta fram positiva aspekter av att bygga i närheten av vattnet, till exempel miljöargument förhandlas översvämningsrisken till förmån för den inriktning för planeringen som kommunen har valt. Att utvecklas till en sjö- eller kuststad är en planeringsinriktning som är klart uttalad i flera av de kommuner som ingår i studien, som en av intervjupersonerna så målande beskriver det:

Vi vill faktiskt ställa oss vid vattenkanten och säga vi ska fram här och lösa problemen, snarare än att dra oss upp i bergen (Deltaby, 2).

När planerarna talar om klimatanpassning som en riskfråga betonas osäkerheten och problemen med att få adekvat beslutsunderlag i större utsträckning än när frågan sätts in i ett bredare perspektiv. I talet om klimatanpassning som riskfråga hamnar beroendet av expertmyndigheter, brist på riktlinjer och den tvetydiga relationen till länsstyrelsen i fokus. Därigenom betonas beroendet av andra aktörer, vilket indikerar förlust av autonomi. När frågan i stället kopplas till planering i ett bredare perspektiv ger planerarna uttryck för en större självständighet då de talar om behovet av att bedöma rimligheten i olika förslag och åtgärder. När de talar om stadsplanering som ett redskap för att skapa en attraktiv och välfungerande stadsmiljö ger de också uttryck för en tydligare viljeinriktning. Det handlar då inte enbart om att hantera vissa avgränsade problem utan snarare om visioner för den framtida staden, där olika aspekter vägs samman och där översvämningsrisken beskrivs som en av flera frågor som behöver hanteras.

Slutdiskussion

Denna studie visar att ansvaret för klimatanpassning i fysisk planering lägger ytterligare en dimension till den "modifierade expertroll" inom planeringen som tidigare forskning visat på. Det handlar om planeraren som kunskapsmäklare där denne utöver sin roll som samordnare och kommunikatör också ska förmedla naturvetenskapligt baserad kunskap till andra aktörer. Denna kunskap i sig kännetecknas även av komplexitet och stor kunskapsosäkerhet. Planerarnas sätt att tala om och förhålla sig till klimatanpassning i den fysiska planeringen visar också att de i sin yrkesutövning måste hantera delvis motstridiga intressen och krav i samband med detta.

Relationen mellan politik och planering genomsyras i hög grad av tanken om formell arbetsdelning. Enligt denna uppfattning är planerarnas uppgift att förse politiken med beslutsunderlag, där de ska avhålla sig från värderande omdömen. Även om många studier visar på oklara gränser mellan politiker och tjänstemän och en relation av ömsesidigt beroende, finns föreställningen om en tydlig gräns mellan verksamhetsområdena i stor utsträckning hos både planerare och politiker (Isaksson & Storbjörk 2005). Ett sådant synsätt på relationen mellan politik och planering framkommer även i denna studie. Det är inte planerarna som baserat på sin professionella kompetens föreslår planeringsinriktning. Planerarna betonar att de måste förhålla sig till politikens visioner för den framtida stadsutvecklingen och att de är beroende av politikernas godkännande. Men, planerarna ger också uttryck för att de i vissa fall förklarar olika förhållanden för politikerna och vägleder dem. I detta avseende fungerar planerarna som kunskapsmäklare.

På liknande sätt finns en dubbelhet i relationen till expertmyndigheter och länsstyrelse. För att kunna hantera klimatrelaterade risker behövs en annan typ av kompetens än den som planerarna besitter. I denna situation förhandlar planerarna sin egen kompetens och sitt beroende. Det sker dels genom att de påpekar att det kunskapsunderlag som erbjuds innehåller stora osäkerheter och har kort giltighetstid, dels genom att påpeka att inte heller andra aktörerna alltid har den kunskap som krävs. När frågan om klimatanpassning sätts in i ett bredare perspektiv, är det planerarna som baserat på den kunskap och de erfarenheter de har gör en samlad bedömning och resonerar sig fram till en uppfattning om vad som är ansvarsfull planering.

Planerarnas sätt att förhålla sig till planeringen kan beskrivas som att de ser sig som generalister snarare än specialister. Deras kompetens handlar då om att lyssna till olika parter och väga samman olika perspektiv för att kunna skapa ett bra beslutsunderlag för politikerna. Implicit i detta sätt att resonera finns en idé om ett apolitiskt eller amoraliskt förhållningssätt i planeringen. Planerarna har ett helhetsperspektiv och tar fram ett förslag som ska tjäna allmänintresset. Skillnaden mot idealtypen för professioner är att i en autonom profession är det den professionella kompetensen som borgar för det apolitiska förhållningssättet. För dagens planerare är det istället arbetsdelningen mellan politik och planering, där politikerna är de som formulerar visioner och strategier, som utgör grunden för ett apolitiskt eller amoraliskt förhållningssätt inom planeringsprofessionen.

Det som framkommer i intervjuerna ger inte entydig bild. Det beror delvis på skillnader mellan de olika kommunerna, men också på att planerarna i sitt sätt att tala om hur de hanterar klimatanpassning i den fysiska planeringen kan sägas förhandla sin roll som professionella. Å ena sidan beskriver intervju-personerna att det finns krav från lagstiftare och andra myndigheter, att de är beroende av andra aktörer och att de önskar tydligare riktlinjer för arbetet. Å andra sidan beskriver de hur de gör egna bedömningar, ger direktiv till exploatörer och informerar och upplyser politiker.

Planerarnas sätt att tala om klimatanpassning visar på två olika inramningar av frågan (jfr Pan & Kosicki 1993:59). I intervjuerna inramas klimatanpassning dels som en *riskfråga*, dels som en *planeringsfråga*. När klimatanpassning inramas som en riskfråga stärks idén om behovet av vetenskapligt grundad expertkunskap för att kunna hantera frågan. Den kunskap som efterfrågas finns emellertid inte hos planerarna utan hos andra aktörer, till exempel olika expertmyndigheter. Därmed stärks beroendet av extern vetenskaplig expertis både för att ta fram beslutsunderlag och för att bedöma om de föreslagna åtgärderna ska anses adekvata och ha tillräckliga säkerhetsmarginaler (jfr Uggla 2009:126, Storbjörk 2009). Det innebär att det inte är professionen själv som bedömer vad som är ett gott utfört arbete, till exempel avseende riskbedömningar och lämpliga åtgärder, utan det avgörs delvis av andra aktörer.

När klimatanpassning i stället inramas som en av flera frågor att hantera i en större helhet handlar det dels om att bedöma rimliga risker och rimliga kostnader, dels om att bedöma vad som kommer att få politiskt gehör. Planerarnas diskussioner om vad som är rimligt, kan ses som ett sätt att lyfta fram den egna professionella kompetensen. Planering som profession har traditionellt inneburit att förhålla sig till två överordande värden – skönhet och funktion – vilket då i stor utsträckning har varit kopplat till byggprojektering (Folkesdotter 1987:230-231). Även om dagens planerare tänker bredare om stadsutveckling och hållbarhet än i enskilda byggprojekt, så kan deras sätt att resonera kopplas samman med dessa värden. När planerarna till exempel talar om mötet mellan det gamla och det nya handlar det både om funktion och om det estetiska yttrycket. I denna typ av diskussioner och avvägningar ger planerarna inte uttryck för behov av vägledning från andra aktörer, utan lutar till sin egen kompetens.

Planerarnas beskrivning av hur de arbetar med klimatanpassning i planeringen visar att de inte förhåller sig passivt till att den formella beslutanderätten finns hos andra aktörer och att bedömningar av global klimatförändring och dess konsekvenser är vetenskapsberoende. Osäkerheten i beslutsunderlagen från expertmyndigheterna används diskursivt för att motivera andra grunder än vetenskaplig kunskap för beslut (jfr Summerton 2003:101). När den vetenskapligt baserade kunskapen upplevs som alltför osäker eller otillräcklig blir i stället den lokala och erfarenhetsbaserade kunskapen det som motiverar ställningstaganden och beslut i planärenden. Likaså gör avsaknaden av tydligt beslutsunderlag eller tydliga riktlinjer att planerarna kan definiera frågan som en av flera som det är viktigt att ta hänsyn till i en helhetsbedömning. Detta sätt att se på klimatanpassning indikerar att frågan inte kan hanteras som en enskild fråga inom den fysiska planeringen. Liksom tidigare studier visat kommer klimatanpassningsåtgärder oftast till stånd som en integrerad del av andra projekt och blir då en del av stadsutvecklingen i vidare mening (jfr Adger m fl 2005; Smithers och Smit 1997).

De erfarenheter och förhållningssätt planerarna ger uttryck för i denna studie visar på en förändrad planerarroll där man delvis kan tala om förlust av autonomi för planerarna som profession. Det är dock inte en ensidig bild av förlust av autonomi. Planerarna hittar också vägar för att påverka politiker och att förhandla delvis motstridiga värden och krav. Inom vissa givna ramar förhåller de sig självständigt till andra aktörer och gör sina egna professionella bedömningar. Denna dubbelhet av självständighet och beroende är en viktig del i förståelsen av planering som profession.

Appendix

Vid Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) kartläggning år 2009 svarade drygt 200 av landets 290 kommuner. När SKL någon månad efter att enkäten hade besvarats vände sig till samtliga svarande kommuner med en förfrågan om myndigheten kunde lämna ut uppgifter om hur de enskilda kommunerna svarat gav 113 kommuner, efter två påminnelser, sitt samtycke till detta. Av de uppgifter som SKL därefter vänligen har bistått med uppger – av de 113 kommunerna – 36 kommuner att de i hög utsträckning arbetar med klimatanpassning i översiktsplanearbetet. För detaljplanearbetet är motsvarande siffra 30 kommuner och för riktlinjer för planläggning/byggande likaså 30. Vid en jämförelse är det 10 kommuner som angett att de i hög utsträckning arbetar med klimatanpassning inom samtliga av dessa tre kategorier, och det är dessa 10 kommuner som ingår i denna studie. I studien har kommunerna fått fiktiva namn. Nedan anges areal, antal invånare, läge samt bedömd översvämningsrisk för respektive kommun.

1. Västby: 475 km², 37 500 invånare, Mellansverige, inland, medel/hög översvämningsrisk.
2. Lillby: 19 km², 16 300 invånare, västra Sydsverige, kust, hög översvämningsrisk.
3. Östby: 1127 km², 13 800 invånare, östra Sydsverige, inland, medel översvämningsrisk.
4. Norrby: 1065 km², 24 700 invånare, östra Nordsverige, kust, medel översvämningsrisk.
5. Deltaby: 1165 km², 84 700 invånare, västra Mellansverige, inland, hög risk översvämningsrisk.
6. Sundby: 56 km², 21 000 invånare, västra Sydsverige, kust, hög översvämningsrisk.
7. Storby: 335 km², 294 000 invånare, västra Sydsverige, kust, hög översvämningsrisk.
8. Vänerby: 602 km², 24 000 invånare, västra Mellansverige, inland, hög översvämningsrisk.
9. Forsby: 394 km², 4 400 invånare, västra Mellansverige, inland, medel översvämningsrisk.

10. Pålby: 102 km², 42 600 invånare, östra Mellansverige, kust, medel översvämningsrisk.

Beroende på hur planarbetet är organiserat i de olika kommunerna genomfördes en till två intervjuer i respektive kommun under hösten 2010. Totalt genomfördes 15 semistrukturerade intervjuer med tjänstemän som har ansvar för fysisk planering och klimatanpassning: Pålby (planarkitekt); Deltaby 1 (chef för stadsbyggnadsförvaltningen); Deltaby 2 (stadbyggnadsarkitekt); Forsby 1 (stadsarkitekt, konsult); Forsby 2 (planarkitekt, konsult); Östby (stadsarkitekt); Storby 1 (planarkitekt); Storby 2 (samhällsvetare); Sundby 1 (kommunekolog); Sundby 2 (planarkitekt); Vänerby (planarkitekt); Västby 1 (planarkitekt); Västby 2 (planeringsarkitekt); Lillby (planarkitekt); och Norrby (planarkitekt).

Litteratur

- Adger, Neil; Arnell, Nigel & Emma Tomkins 2005: "Successful adaptation to climate change across scales". *Global Environmental Change: Human and Policy Dimensions*, 15(2):77-86.
- Biesbrock, Robbert; Swart, Rob & Wim van der Knaap 2009: "The mitigation-adaptation dichotomy and the role of spatial planning". *Habitat International*, 33(3):230-237.
- Boverket 2009: *Bygg för morgondagens klimat. Anpassning av planering och byggande*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket 2010: *Klimatanpassning i planering och byggande – analys, åtgärder och exempel*. Regeringsuppdrag (6) M2009/4802/A. Karlskrona: Boverket.
- Brante, Thomas 2005: *Om begreppet och företeelsen profession*. Borås: Högskolan i Borås. Hämtad från: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=979109&fileId=983908> (2011-03-30).
- Bulkeley, Harriet & Betsill, Michele 2003: *Cities and Climate Change. Urban sustainability and global environmental governance*. London: Routledge.
- Campbell, Scott & Susan S. Fainstein 1996: *Readings in Planning Theory*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Collins, H. M. & Evans, Robert 2001: "The Third Wave of Science Studies. Studies of Expertise and Experience". *Social Studies of Sciences*, 32(2):235-296.
- Edman, Johan 2001: *Stadsplanering som professionellt verksamhetsfält. En studie av yrkesgrupper och deras arbete*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Edwards, Paul 2001: "Representing the Global Atmosphere" i Miller, Clark & Paul Edwards (red): *Changing the Atmosphere*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Feenstra, Jan; Burton, Ian; Smith, Joel & Tol, Richard (eds) 1998: *Handbook on Methods for Climate Change Impact Assessment and Adaptation Strategies*, UNEP.
- Fischer, Frank 2000: *Citizens, Experts and the Environment*. Durham: Duke University Press.
- Folkesdotter, Gärd 1987: *Nyttans tjänare och skönhetens riddare*. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning.

- Gore, Christopher 2010: "The Limits and Opportunities of Networks: Municipalities and Canadian Climate Change". *Review of Policy Research*, 27(1):27-46.
- Hasselberg, Ylva 2009: *Vem vill leva i kunskapsamhället?* Hedemora: Gidlunds förlag.
- IPCC 2007: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Summary for Policymakers. Working Group II Contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change Fourth Assessment Report. Geneva: IPCC Secretariat.
- Isaksson, Karolina & Sofie Storbjörk 2005: "Kommunalt hållbarhetsarbete i gränslandet mellan politik och planering. Roller, relationer och avvägandets problematik", i Eva Asplund & Ann Skantze (red): *Hållbar utveckling i praktiken – möten, gränser och perspektiv*. TRITA-INFRA 05-011.
- Koehn, Peter 2008: "Underneath Kyoto: Emerging Subnational Government Initiatives and Incipient Issue-Bundling Opportunities in China and the United States". *Global Environmental Politics*, 8(1):53-77.
- Larson, Magali Sarfatti 1977: *The rise of professionalism. A sociological analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Lidskog, Rolf; Soneryd, Linda & Uggla, Ylva 2009: *Transboundary Risk Governance*. London: Earthscan.
- Macdonald, Keith 1995: *The sociology of the professions*. London: SAGE.
- McKechnie, Rosemary 1996: "Insiders and outsiders: identifying experts on home ground", i Alan Irwin & Brian Wynne (red): *Misunderstanding science? The public reconstruction of science and technology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer, M. 2010: The Rise of the Knowledge Broker. *Science Communication*, 32:118-127.
- Pan, Zhongdang & Kosicki, Gerald 1993: "Framing analysis: An approach to news discourse". *Political Communication*, 10(1):55-75.
- Pielke, Roger Jr. 2005: "Misdefining 'climate change': Consequences for science and action". *Environmental Science & Policy*, 8(6):548-561.
- Pielke, Roger Jr.; Prins, Gwyn; Rayner, Steve & Daniel Sarewitz 2007: "Lifting the taboo on adaptation". *Nature*, 445:597-598.
- Prop. 2008/09:162 *En sammanhållen Energi- och klimatpolitik*. Regeringskansliet: Stockholm.
- Rummukainen, Markku; Bergström, Sten; Persson, Gunn & Elisabet Ressner 2005: *Anpassning till klimatförändringar. Kartläggning av arbete med sårbarhetsanalyser, anpassningsbehov och anpassningsåtgärder i Sverige till framtida klimatförändring*. Rapport, No. 106. Stockholm: Naturvårdsverket.
- SFS 1987:10, Plan- och bygglag.
- SKL 2009: *Läget i landet, en enkätundersökning om klimatanpassning i den fysiska planeringen*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SMHI 2011: Alla berörs av väder, vatten och klimat. Hämtad från: <http://www.smhi.se/omsmhi> (2011-08-10).
- Smither, John & Barry Smit 1997: "Human adaptation to climatic variability and change". *Global Environmental Change*, 7(2):129-146.
- SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*. Miljödepartementet.
- Storbjörk, Sofie 2006: *Klimatanpassning i Sverige. Drivkrafter och utmaningar för riskhanterig och fysisk planering*. Linköping: Centrum för klimatpolitisk forskning, Rapport Nr. 06:02.

- Storbjörk, Sofie 2007: "Governing Climate Adaptation in the Local Arena: Challenges of Risk Management and Planning in Sweden". *Local Environment*, 12(5):457-469.
- Storbjörk, Sofie 2009: "Perspektiv på klimatanpassningens tekniska fix", i Gyberg, Per & Jonas Hallström (red): *Världens gång – teknikens utveckling*. Studentlitteratur: Lund.
- Strömberg, Andreaz 2007: *Samordning, hyfs och reda. Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Summerton, Jane 2003: "Talking diesel. Negotiating and contesting environmental risks of automobility in Sweden", i Summerton, Jane & Boel Berner (red): *Constructing Risk and Safety in Technological Practice*. London: Routledge.
- Sundqvist, Göran 1996: "Miljöexperterna", i Lars Lundgren (red): *Att veta och att göra*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Tåbara et al. 2010: "The Climate Learning Ladder. A Pragmatic Procedure to Support Climate Adaptation". *Environmental Policy and Governance*, 20 (1):1-11.
- Tunström, Moa 2009: *På spaning efter den goda staden. Om konstruktioner av ideal och problem i svensk stadsbyggnadsdiskussion*. Örebro: Örebro studies in Human Geography 4.
- Uggla, Ylva & Lidskog, Rolf 2006: *Att planera för en osäker framtid. Kommuners arbete inför hotet om ett förändrat klimat*. Rapport No. 60. Örebro: Centrum för urbana och regionala studier.
- Uggla, Ylva 2009: "Framtiden är inte längre vad den varit: Anpassning till ett förändrat klimat", i Uggla, Ylva & Elander, Ingemar (red): *Global uppvärmning och lokal politik*. Stockholm: Santérus.
- Verheyen, Roda 2002: "Adaptation to the Impacts of Anthropogenic Climate Change – The International Legal Framework". *Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)*, 11(2).
- Viehhauser, Michael; Schagerström, Tina; Johnsson, Helene & Patrik Stenberg 2006: *Inventering av kommunernas hantering av översvämning, ras och skred inom den kommunala planeringsprocessen*. Klimat- och sårbarhetsutredningen bilaga B15.
- Weber, Max 1983: *Ekonomi och samhälle 1. Förståelsesociologins grunder*. Lund: Argos.
- Witz, Anne 1992: *Professions and Patriarchy*. London: Routledge.
- Wynne, Brian 1996: "May the sheep safely graze? A reflexive view of the Expert-Lay knowledge divide", i Scott Lash, Bronisaw Szerszynski & Brian Wynne (red): *Risk, Environment and Modernity. Towards a New Ecology*. London: SAGE.
- Åström, Kjell 1993: *Stadsplanering i Sverige*. Stockholm: Byggförlaget.