

En kritisk granskning av samordning som lösning på samhällsplaneringens problem

Av ERIK PIÑEIRO OCH ANDERS SÖDERHOLM

In this article the purport of the concepts co-ordination and social planning are discussed and analysed from an organisational scientific perspective. The authors are of the opinion that the preconditions for planning have changed radically to such an extent that it is plausible to speak of a model-crisis in Swedish social planning. Instead a formal organisation of social planning is increasingly taking place. Co-ordination is in the article seen as a way of managing old-fashioned organisation, i.e. organisation, which does no longer conform with prevailing circumstances, ideology, problems and needs.

Samhällplanering i förändring

Varför har samordning blivit ett så centralt begrepp i dagens debatt om samhällsplanering? Samordning presenteras som positivt för planeringsprocessen och sökandet efter samordningsvinster anses viktigt. Vi vill i denna artikel ifrågasätta grunderna för den ensidigt positiva hållningen till samordning som lösning på samhällsplaneringens problem. Vi visar

hur det är möjligt att förstå samordningssträvandena som en följd av brister i samhällsplaneringens organisation snarare än som ett sätt att lösa planeringsproblemen. Därigenom nyanseras också bilden av samordning som i alla lägen både positivt och nödvändigt.

Syftet med föreliggande artikel är därför att diskutera och analysera innebörden av samordning i samhällsplanering ur ett organisationsvetenskapligt perspektiv. Syftet är inte att evalu-

era samhällsplaneringens effektivitet eller nytta utan vi begränsar oss till att undersöka samordningen som en del av den organisatoriska verkligheten i dagens samhällsplanering.

Samhällsplanering är inte ett entydigt begrepp men låt oss för stunden nöja oss med att betrakta samhällsplanering som den planering som utgående från offentliga organisationer genomförs för att dana det framtida samhället. Ofta är det den fysiska miljön som i första hand avses när planering kommer på tal men det kan självfallet röra även andra delar av samhället. Planering är som ovan nämnts ingen isolerad aktivitet utan den är förknippad med samhälls- och organisationsutvecklingen i stort och därmed förändras även planeringens praxis över tiden.

Förändringarna kan för det första komma stegvis över en längre tid utan att direkt vara föremål för en officiell politisk vilja. Dyliga förändringar av samhällsplaneringens praxis löper parallellt med utvecklingen i samhället och är en konsekvens av både sociala, politiska, ekonomiska och tekniska förändringar. Den här typen av förändring sker inkrementellt, reformerar praktiken och kan sedan fastlös officiellt. Exempel på dyliga förändringar är den successiva tillkomsten av nya aktörer inom samhällsplaneringen i takt med att resurserna för en offentligt driven och finansierad samhällsutveckling minskat. Som ett regionalt exempel kan analysen i skriften "Stockholmsregionens framtid" (publicerad av Stockholms läns landsting) användas. Där nämns de aktörer som finns på den regionala arenan:

"... offentliga organ inom kommun, landsting och stat, företag, folkrörelser och intresseorganisationer – permanenta och tillfälliga – utbildnings- och kulturinstitutioner, hushåll och enskilda ... En annan viktig aktörsgrupp är massmedierna..." (sid. 23).

Förändringar kan också genomföras som ett direkt uttryck för politiska viljeyttringar. Även dessa har självfallet sin grund i det omgivande samhällets utveckling men har kanske inte på samma sätt successivt inkluderats i det praktiska planeringsarbetet. *Agenda 21* och infogandet av allt större miljöhänsyn är ett sådant exempel. Även EU-integrationen kan sägas vara av denna typ som mer direkt och konkret kan komma att innebära förändringar av samhällsplaneringens form och innehåll.

Några utvecklingstendenser

För att fånga pågående utvecklingstendenser som påverkar samhällsplaneringen kan Peterssons (1998, sid. 68) diskussion tas som utgångspunkt. För det första kan en tilltagande internationalisering iakttagas. Framförallt genom EU-integrationen men också genom att sådana "internationella" eller globala frågor som miljö ges företräde i den nationella debatten om planeringen. Det finns också anledning att förmoda att den överstatliga europeiska beslutsnivån på sikt kan få en större inverkan på den svenska samhällsplaneringen.

För det andra tenderar den centrala statsmaktens relativa betydelse att minska till förmån för regionerna och i vissa fall kommuner eller kommundelar.

Detta är en utveckling som påpekats i många sammanhang under de senaste decennierna och som också stöds av den förändring av uppgiftsfördelningen som ägt rum i det svenska samhället över en längre tid. Statsmaktens andel av de offentliga uppgifterna minskar och i många fall kan också den centrala nationella maktens möjligheter att påverka samhällsutvecklingen ifrågasättas. Tilltagande avreglering och allt fler ramlagar lämnar också större ansvar till lägre nivåer. Variationerna ökar och utvecklingen blir mer differentierad.

Regionaliseringen är en tredje utvecklingstendens som dock fortfarande, förutom i några delar av Sverige, inte lett till en omfattande organisering. Det är i stora drag fortfarande de traditionella organisationerna som är verk samma inom planeringsområdet. Utvecklingen i Västsverige och runt Öresund visar dock att det finns potential för nya regionala strukturer att växa fram. Regionaliseringen är ett område som eventuellt kan komma att påverkas av Europeiska Unionen givet att de i olika sammanhang fokuserar just på den regionala utvecklingen och genom olika policies medverkar till att "skapa" regionala aktörer.

För det fjärde sker det, i takt med minskade ekonomiska resurser, också en viss överflyttning av uppgifter från det offentliga till enskilda privaträttsliga sammanslutningar; företag, föreningar och andra. Den så kallade förhandlingsplaneringen är ett exempel på detta men det finns också exempel på att drift av tidigare offentlig verksamhet privatiseras (jämför diskussion i Cars, 1992). Vissa författare när också förhoppning-

en att det civila samhället genom fördjupad demokratisering och delaktighet kan ta över flera av de traditionella planeringsexperternas uppgifter (se till exempel Douglass och Friedmann, 1998).

Kris för samhällsplaneringen?

I resonemangen i föregående avsnitt har det framgått att samhällsplaneringen är stadd i utveckling och att formerna för, innehållet i och organisationen runt planeringen förändras. Dessa förändringar har i vissa avseenden förändrat planeringens förutsättningar så pass mycket att det är möjligt att tala om en kris för den svenska samhällsplaneringen. Om intresset koncentreras till den övergripande organiseringen så framstår det som tydligt att det sker en tilltagande organisering av samhällsplaneringen. Detta leder i sin tur till en bristande legitimitet och försvagad funktionalitet för de traditionella planeringsmodellerna. Dessa två aspekter, den tilltagande organiseringen och samhällsplaneringens modellkris, skall behandlas i detta avsnitt.

Tilltagande organisering

Samhället är i stora drag funktionellt organiserat. De statliga verken och myndigheterna är funktionellt avgränsade från varandra vilket innebär att vägar sköts för sig, sjöfart för sig, jordbruksfrågor för sig, immigrationsfrågor för sig, och så vidare. Kommuner och lands-

ting är geografiskt avgränsade men har inom sig en oftast ganska strikt funktionell uppdelning; teknisk förvaltning, socialförvaltning, skolförvaltning och så vidare. Principerna för organisationsuppdelningen har vuxit fram under en längre tid och har också varit funktionell i en situation när de stora problematiska frågorna kunde hanteras på ett funktionellt och avgränsat sätt. Organisationsstrukturen är också de "ögon" varmed nya problem uppmärksammas vilket innebär att med ett starkt och självständigt vägverk så kan vi anta att många frågor knutna till deras verksamhet kommer att dyka upp i den allmänna debatten.

När nya problem av någon anledning dyker upp integreras de vanligen i de etablerade organisationerna eller så tillskapas nya organisatoriska enheter som får ansvar för de nya frågorna. Miljöfrågor kan användas som ett exempel på detta. När miljön började diskuteras under 1960- och 1970-talet så sorterades de frågorna inledningsvis under jordbruksdepartementet. 1967 skapades Naturvårdsverket som fick ta hand om miljöfrågor och något år senare kom en lagstiftning på området. Miljön blev på så sätt inordnad i den funktionella organisationsstrukturen genom att ytterligare en (funktionell) organisation tillskapades till vilken miljöfrågorna lämnades. När miljöproblemen med tiden kommit att definieras allt bredare passer dock den funktionella organisationen allt sämre. Naturvårdsverket har ett begränsat funktionellt definierat mandat och kan inte göra särskilt mycket när Östersjön eller Hisingen som områden definieras som problematiska. En ny

organiseringssomgång tar då fart och nya organisationer och projekt skapas för att bättre hantera de problem som är aktuella (se Dobers och Söderholm, 1998).

Resultatet av att verksamheter och problemområden går igenom olika organiseringssomgångar är att det hela tiden skapas fler organisationer (det händer att gamla läggs ned även om det inte är lika vanligt) och att samhället blir allt mer genomorganiserat. Dessutom finns det en benägenhet att olika intressen också organiserar sig, det vill säga att de som har starka känslor för eller emot en viss typ av samhällsutveckling kommer att organisera detta intresse i någon form (jämför Hernes, 1983). Här finns många alternativ från aktionsgrupper och enfrågepartier till folkrörelser.

Sammantaget finns det organisationer för snart sagt varje intresse, varje riktning och varje aktivitet. Inom planeringsområdet räcker det därför inte längre med att det finns kommuner och landsting med plankontor och planeringschefer. Det finns också institut som är bildade för att utveckla formerna för planering (ofta som "forsknings-" eller "utredningsinstitut") eller för att utbilda planerare. Dessa har också motsvarighet inom universitetsvärlden i form av institutioner eller institutionsavdelningar som sysslar med forskning och utbildning inom planering.

Det finns också föreningar för yrkesverksamma och det finns statliga verk som har sektioner, avdelningar eller byråer som ansvarar för planeringsfrågor inom vissa specifika områden. Det finns medborgargrupper, kanske formerade för att stoppa eller stödja en

specifik samhällsutvecklingsprocess, föreningar och mer eller mindre tillfälliga grupper som påverkar. Till detta kommer företag som har ett stort intresse av hur samhällsplaneringen ser ut. För byggföretagen är det viktigt att vara aktiva i många kommuner för att "skapa" byggprojekt. Ibland gör man detta tillsammans med konkurrenter i vetskap om det gemensamma intresse som man i branschen har av att "öka marknaden". Stora företag som etablerar sig på en ort med allvarliga sysselsättningsproblem kan ha synpunkter på hur industriområdena är disponerade och de kan genom sin relativa betydelse för kommunen påverka planeringen högst avsevärt.

Det är inte möjligt att på förhand förutsäga hur ett dylikt nätverk av intressen, funktioner, organisationer och roller fungerar eller vad som kommer att bli utfallet i en viss specifik fråga. Att ett nätverk är oförutsägbart är inte något nytt. Att planerarna har blivit medvetna om detta och numera aktivt arbetar "i" nätverket är däremot typiskt för dagens situation. Nätverket är inte bara komplext på grund av de mångfaldiga och oklara förhållanden som råder. Komplexiteten beror också på att det inte finns utåt sett klara definitioner av vilka aktörerna är och vad de innebär för samhället. Å andra sidan kan enskilda aktörer bli mycket duktiga när det gäller att hantera ett nätverk och de kan på så sätt vara drivande relativt de andra aktörerna. Men, återigen, detta går inte att med lätthet reglera i förväg och det är också svårt att sammanfoga en utpräglat entreprenöriell planering med demokratiska procedurer.

Den tilltagande organiseringen kan tyckas vara en oönskad utveckling och dessutom är det en utveckling som ibland kan vara svår att se. Detta beror på att våra etablerade och traditionella organisationer inte är rustade för att möta detta och därmed också saknar metoder för att "se" eller kartlägga utvecklingen. I andra fall är den mycket uppenbar och tydlig för alla och envar men då handlar det ofta om något exceptionellt (som till exempel utbyggnaden av Arlanda eller byggandet av Öresundsbron) som kan användas som ursäkt för att avvika från vad som annars anses vara ett normalt tillväggångssätt. I vilket fall som helst gör överflödet av organisationer inom samhällsplaneringens område den traditionella planerarrollen och de traditionella planeringsmetoderna mindre relevanta och mindre funktionella.

Modellkris

Samhällsplaneringen har funnits som explicit aktivitet i Europa sedan länge. Planeringens teoretiska grunder är också gamla. Friedmann (1987) beskriver Jeremy Bentham som en av fadersfigurena för planeringen, han var en av de första (1789) som skrev om idén att samhället kan förbättras genom applicering av vetenskapliga teorier. (Samhälls-)planering har också etablerats som en vetenskap även om den i och för sig har varit påverkad av idéer från många andra vetenskapliga områden som till exempel sociologi, systemvetenskap, matematik, politik och filosofi. Samhällsplanering har också blivit ett

särskilt yrke med professionella utövare som grundar sina beslut på vetenskapliga teorier. Dessa teorier, och den skoling som planerare fått, ligger till grund för hur samhällsplanerare tolkar, förstår och löser sin uppgift och har därför ett fundamentalt inflytande på deras arbete.

Som i de flesta samhälls- och humanistiska vetenskaperna har olika teorier till viss del konkurrerat i sina ambitioner att förklara planeringens mål och mening. I vissa fall har dessa teorier existerat parallellt, i andra fall har de följt på varandra i tiden. Samhällsplanering har därför ändrat karaktär dels över tiden, dels från ett geografiskt område till ett annat. Friedmann (1987) beskriver fyra huvudteorier ("the four traditions of planning thought") som finns och funnits inom samhällsplaneringen. Dessa teorier har existerat mer eller mindre samtidigt även om vissa kan anses ha utvecklats tidigare än andra. De fyra är: planering som social reform ("planning as social reform"), planering som policyanalys ("planning as policy analysis"), planering som socialt lärande ("planning as social learning") och planering som social mobilisering ("planning as social mobilization").

Planering som social reform var en av de första teorierna inom samhällsplanering. Den karakteriseras av tron på att det finns sociala lagar precis som det finns naturlagar som beskriver hur samhället fungerar. Efter att ha upptäckt dessa lagar kan människan enkelt planera för det bästa i samhället. Vilka projekt och beslut som är de rätta blir därför otvetydigt och kan rättfärdigas utan problem. Planerare i denna tradition ser

sig som sociala ingenjörer som baserar sina aktiviteter på exakt vetenskap. Som en fortsättning på detta begrepp och under inflytande av nya vetenskaper som systemanalys kom Planering som policyanalys efter andra världskriget. Skillnaden mot den tidigare är att planerare här anses verka under det som kallas för begränsad rationalitet (Simon, 1947). Drömmen om den totala vetenskapen som förklarar det sociala beteendet har lämnats åt sidan och istället letar man efter svar på lokala väl avgränsade situationer. Men lösningarna sökes ändå i en sorts ingenjörssanda (Friedmann 1987, sid. 78) genom att följa väl definierade steg: 1) Formulering av problem och mål; 2) Identifiering och beskrivning av alternativa lösningar under den aktuella situationen; 3) Förutsägning av tänkbara följder till varje alternativ; 4) Evaluering av följderna; 5) Beslut baserade på evalueringen; 6) Implementering av beslutet; 7) Feedback om de aktuella följderna för att använda i den nya situationen.

Planering som socialt lärande accepterar inte den grund som de båda tidigare står på, nämligen att det finns lagbundenheter som förklarar hur samhället fungerar och att det dessutom går att dra en klar linje mellan plan och aktivitet. I stället stöds denna teori på att förhållandet mellan plan och aktivitet inte går att separera:

"Knowledge ... emerges from an ongoing dialectical process in which the main emphasis is on new practical undertakings: existing understanding (theory) is enriched with lessons drawn from experience, and the 'new' understanding is then applied in the continuing process of action and change" (Friedmann, 1987, sid. 81).

Samhällsplaneraren är enligt denna tradition inte koncentrerad på att hitta de "rätta" konkreta lagar som förklarar samhället utan är mera intresserad av att genom en kontinuerlig process av aktivitet/lärande ändra samhällets beteende i de aspekter som är mera problematiska.

Planering som social mobilisering söker, tillsammans med Planering som social reform, sina rötter långt tillbaka i tiden bland olika europeiska tänkare. Men, till skillnad från de andra tre, vars mål är att ge underlag för samhällets ledare och därmed stödja idén om att samhället skall ledas uppifrån, är Planering som social mobilisering baserad på tanken att förändringarna måste komma underifrån, från en kollektiv aktivitet. Inunder denna tradition sorterar Friedmann marxister, anarkister och utopister av olika slag. Även om den vetenskapliga analysen är viktig för vilka beslut som planeraren skall ta, ses samhällsplaneringen här mera som en politisk instrument för att uppnå det "goda" samhället.

Innan resonemangen drivs vidare skall det dock sägas att det finns andra författare som använder andra indelningar av samhällsplaneringens teorier och/eller praxis (se till exempel Sandercock, 1998, sid. 169 ff). Gemensamt för olika indelningar är emellertid att det finns någon typ av planeringsansats som är rationell, "ingenjörsmässig" och som vilar på antaganden om sociala lagbundenheter; det finns ytterligare någon teori som bygger på decentralisering, lokala förutsättningar, delaktighet, kommunikation och det "civila" samhällets i någon form samt någon el-

ler några teorier som är emellan den centraliserade expertmodellen och den decentraliserade delaktighetsmodellen.

Om vi antar, i enlighet med Friedmann, att det finns och har funnits exempel på samhällsplaneringssystem vilande på var och en av de olika modellerna (även om de mest aktuella idag är planering som socialt lärande och som social mobilisering (Friedmann 1987, sid. 75) kan vi emellertid konstatera att ingen av modellerna i sig tycks garantera ett gott samhälle. Vi lever istället i en långt ifrån "perfekt" värld; hög och långvarig arbetslöshet, ökade miljöproblem, återigen ökade sociala skillnader, ökat våld med mera. Arnstberg (1994, sid. 145 ff) beskriver det missmod som präglar välfärdsstatens tjänstemän. Svårigheten att leda samhället och svårigheten att planera (oavsett metod) blir alltmer uppenbar i takt med att de dåliga exemplen radar upp sig.

Friedmann (1987) refererar till planerare som beskriver sitt arbete som "failure", eller av "little use" eller så "we no longer know what to do" (sid. 311). Detta är självklart den inofficiella versionen, men en liknande känsla verkar prägla en del officiella uttalanden: I Promemorian 5 (maj 98), "Inför en ny Regionplan" i Stockholmsregionen, refererar man till den egna skriften "Den osäkra framtiden", och säger att

"Huvudbudskapet var att utvecklingen i hög grad är ett resultat av omständigheter utanför enstaka aktörers kontroll" (sid. 3).

Det vill säga, tidigare planer och tidigare planerars arbete har inte lett fram till sökta effekter. På BFR:s hemsida kan man läsa:

“Kraven på den kommunala planeringen har ökat samtidigt som marknaden tagit över strategiska beslut och genomföranden. Förändringar i PBL som trädde i kraft 1 januari 1996 har lagt ett allt större ansvar på kommunerna bl.a. för medborgardeltagande i planeringen, miljökonsekvenser samt strategiska överväganden då det gäller utvecklingen av fysiska strukturer som bebyggelse, kommunikationer och grönstruktur. Dagens planeringsmetoder har brister då det gäller helhetssyn och strategiska överväganden“.

Samhällsplaneringen idag verkar ha nått ett stadium karakteriserat av osäkerhet, både vad gäller målen med planeringen och vad gäller sätten att planera. Som författarna till Promemorian nr 15 uttrycker det:

“Sammanfattningsvis har vi hävdad att den svenska modellen är i kris ... när denna process alltmer kom att präglas av misstro från alltfler politiska läger och olika ... grupperingar, försvann också den på ytan rådande enigheten. När nu denna modell förlorat mycket av sin livskraft betalar vi för detta idag i form av extra misstro och osäkerhet“ (sid. 8).

Men denna osäkerhet är också märkbar i resten av Europa. Rossella Rusca skriver i sin artikel *The Development of a European Spatial Planning Policy*:

“So the spatial development perspective for Europe has become much more unclear and complex than before. Which model of city will prove to be the most succesful for the future? Which infrastructure networks will be the most efficient to serve the future flows in a more polycentric Europe? How could this larger Union view sustainable development and the management of the natural and cultural heritage?“ (Regional Development Studies nr 28, sid. 44).

Modellkrisen får emellertid en direkt konsekvens, nämligen att samhällspla-

neringen mister en del av sin legitimitet. Planeringens teorier bildar grunden för en överenskommelse i samhället om vad som bör och kan göras för att avancera mot en “bättre” situation. När det visat sig att dessa teorier inte klarar dagens problem minskar också den enighet som krävs för att planerarna och deras aktiviteter skall anses vara legitima. När legitimiteten försvagats träder det i dess ställe andra former för planering som mer grundar sig på lösa och fragmentariserade former för samverkan och som inte låter sig inordnas inunder fasta rutiner och procedurer (Pettersson, 1989, Hecló, 1987). Denna observation stämmer också överens med de tidigare resonemangen om tilltagande organisering.

Varje organisation är dock i behov av legitimitet. Detta gäller alldeles särskilt offentliga organisationer (se diskussion i Powell och DiMaggio, 1991) eftersom dessa inte kan förlita sig på det “enkla” kommersiella utbytet med en marknad för sin ekonomiska överlevnad. En offentlig verksamhet lever i stället på att ha sina medborgares (både individer och organisationer) förtroende och på att på ett framgångsrikt sätt kunna styra och “förädla” utvecklingen i samhället. Legitimiteten blir själva bränslet till organisationens fortsatta utveckling. Kring denna förhållandevis enkla observation byggs också mycket av organisatorisk verksamhet upp.

Det blir först och främst viktigt att visa på goda resultat. Genom hänvisning till tidigare segrar kan man få förtroende att fortsätta. Detta är inte så enkelt inom samhällsplaneringen. Vid en blick på debatten dominerar de kritiska

tillbakablickarna på de som planerade trafiklösningar och stadssanering under 1960-talet även om man ännu idag kan förstå de goda intentioner som då fanns (Åström, 1993, se även Arnstberg, 1994, för en kritisk granskning av olika samtidiga samhällsplaneringsprojekt).

Om man inte kan visa på goda exempel i det förflutna är det i vart fall oerhört viktigt att anpassa verksamheten till regler, normer, procedurer, policies och standards som erbjuds av omvärlden för att på så sätt visa att man sköter sin verksamhet på ett riktigt sätt (se till exempel Scott, 1995). Kvalitetssäkring genom att använda sig av olika standards för dokumentation är ett exempel, anställning av personal som är certifierade av något "branschorgan" eller anpassning av de egna procedurerna till sådana som viktiga "kunder" eller påverkare i samhället i övrigt använder sig av är några andra exempel. Något av detta kan förmärkas även inom samhällsplaneringsområdet genom anpassningen till EU:s riktlinjer i vissa frågor och genom etableringen av institut och centra som skall utveckla planeringsmetoderna.

Men, om det är så att det råder brist på goda exempel i historien och det finns ett begränsat antal möjligheter att via organiseringen idag visa sin effektivitet är krisen ett faktum. Kanske befinner sig samhällsplanering i ett sådant läge – kanske är utvecklingen på väg i den riktningen.

Modellkrisen, om uttrycket tillåts, är dock inte exklusiv för samhällsplanering utan det är en kris som i olika former präglar också andra delar av offentlig sektor. Givet att vi ger upp anta-

gandena om möjligheten att centralt (detalj-)styra samhällets utveckling måste vi också ge upp delar av de arbetsuppgifter som traditionellt legat hos den statliga och kommunala byråkratin. Ett första steg är avreglering, det vill säga att man dels ger upp möjligheten att i förväg förutse vad som skall hända, dels avstår från att detaljreglera tänkbara händelser. I stället utövar man till exempel "tillsyn", "garanterar kvaliteten" eller "utvecklar formerna". Under dylika deviser har bland andra Arbetsmarknadsverkets centrala och regionala organisationer krympts och andra, till exempel Skolöverstyrelsen, har lagts ned. Avregleringen är också en metod som präglat delar av lagstiftningen genom att man från riksdagens sida nöjer sig med översiktliga ramlagar utan detaljerad reglering av hur genomförandet skall se ut.

Ett andra steg kan vara att helt avföra vissa uppgifter från de offentliga myndigheternas bord. Även om detta inte är lika vanligt är försöken att låta medborgare "rösta med fötterna" för att därigenom få underlag för vilka skolor och daghem som skall drivas vidare ett försök i denna riktning. Man tar helt enkelt bort den förutsägande planeringen och gör om detta till en verksamhet som i efterhand, efter medborgarnas val, "anpassar" samhället.

Olika sätt att hantera "modellkrisen" drivs dock inte med självklarhet fram därför att till exempel avreglering eller "kundstyrning" i sig skulle utgöra en ny modell för hur samhällsplaneringen skall skötas. Det finns inte med självklarhet en alternativ planeringsmodell inbyggd i de nya lösningarna

utan det är snarast en brist på alternativ som gör att man för ut frågorna till någon form av "marknadslösning" där man åtminstone sparar pengar på kort sikt (även om man inte löser några planeringsproblem på längre sikt).

I brist på nya modeller för planeringen skapar i stället avreglering eller "nedläggning" möjligheter för nya aktörer, för entreprenörer och de med goda eller lyskraftiga idéer att ta sig fram och ta över delar av samhällsplaneringen. Man kanske går förbi ett nät av organisatoriska rutiner, procedurer och roller (det vill säga sådana komponenter som normalt kännetecknar en organiserad verksamhet) och ersätter dessa med tillfälligheter, projekt och entreprenörer. Med detta avses att många av de traditionella komponenterna i samhällsplaneringen är kvar och följs (till exempel procedurerna för att ta fram detaljplaner) men det blir allt mer av en kulliss för den verksamhet som egentligen avgör hur underlagen för samhällets framtida utformning skall se ut.

Samordningens roll i samhällsplaneringen

Det är närmast självklart att ett omedelbart närvarande problem inom samhällsplanering blir *samordning* givet att den diskussion som redovisats i avsnitt 3 är någorlunda riktig. Samordning blir lösningen för att hantera snårskogen av organisationer, samordning är det sätt varpå man kan hantera problem som inte "passar in" och samordning kan bli en grund för en ny "modell" för sam-

hällsplaneringen som kan vinna större förtroende bland medborgare och olika organiserade intressen. Inledningsvis, innan vi diskuterar samordningsfrågorna, vill vi därför hävda att just samordning framstår som ett ganska naturligt svar på den typ av problem som tidigare redogjorts för. I detta avsnitt skall därför, mot bakgrund av den tidigare diskussionen, samordningsfrågorna diskuteras.

Samordning som ersättning för rationalitet

Den svenska modellen för samhällsplanering har, som tidigare sagts, tre offentliga nivåer kommun, landsting och stat. I denna modell har kommunerna fått ett stort ansvar. Den kommunala självstyrelsen har en lång tradition inom riket. Subsidiaritetsprincipen som Agenda 21 förespråkar är ett klart exempel på att denna idé med starka lokala beslutstagande/exekutiva grupper är vad som anses som den bästa lösningen även idag.

Men denna lösning förblir inte funktionell när de problem som uppstår kräver åtgärder som den enskilda lokala nivån inte kan åstadkomma. Många frågeställningar är sådana att endast genom att sätta samman flera aktörer är det möjligt att nå den slagkraft som behövs. Samordning mellan kommuner, landsting, staten och andra aktörer inom planeringsområdet blir då inte en extra aktivitet som kan öka effektiviteten i planeringen utan en fundamental del av innebörden i decentraliseringen. Det är

alltså inte fråga om en frivillig möjlighet utan om en nödvändig åtgärd. I samhällsplaneringen så som den är strukturerad i Sverige är samordningen därmed en förutsättning: "Uppgiftsfördelningen mellan centralt och lokalt har nästan aldrig drivits så långt att ansvaret enbart ligger på en enda nivå. Det är blandformerna som är de vanliga" (Peterson, 1998, sid. 92). Självklart bidrar mångfalden av organisationer till detta.

Beskrivningen av Region 2000, den nya Regionplanen för Stockholmsregionen innehåller följande text:

"Regionplanearbetet ska ske i bred samverkan med andra aktörer och samordnas med övrigt strategiskt utvecklingsarbete i regionen. Grupper av kommuner ska beredas möjlighet att inom ramen för regionplaneringen utarbeta gemensamma underlag för regionplanen och beslut om regionalt viktiga mellankommunala frågor. Arbetet syftar till att nå en bred acceptans så att det går lättare att genomföra regionalt betydelsefulla åtgärder".

Planeringsarbetet är i exemplet ovan närmast en ursäkt för att umgås och jämka intressen mellan olika aktörer för att detta därefter skall underlätta genomförandet av det som kallas "betydelsefulla åtgärder". Det är intressant att notera hur planering och efterföljande åtgärder vävs ihop. Planeringen förlovar lite grann av sitt egna värde till förmån för ett ökat värde av politiska, ekonomiska och andra typer av överenskommelser kring åtgärder, åtgärdspaket eller gemensamma ståndpunkter i förhandlingar med utomstående. I dagens genomorganiserade samhälle är det kanske rimligare att utgå från vissa precisa åtgärder som man vill genomföra

och till vilka det är möjligt att knyta olika aktörer och, sedan, planera utifrån en sådan överenskommelse.

Samordning som en prioriterad aktivitet flyttar därför i någon mån fokus från "planering" till en hel sekvens av aktiviteter som också innefattar "genomförande" i meningen beslutsfattande och implementering. Om vi för samman planeringen med efterföljande beslut och aktiviteter kan man också ifrågasätta i vilken ordning sekvensen genomförs. Den normativa beslutsteorin har i årtionden lärt ut att beslut föregås av sökande efter alternativ och utvärdering av dessa alternativ och beslut följs av handlingar av det slag som beslutet angav. Empirisk forskning har emellertid visat att detta inte är självklart. Beslut kan mycket väl fattas i efterhand som en kvittens på de redan genomförda handlingarna. Beslutet kan föregå sökandet efter alternativ och på så sätt begränsa (och förenkla) alternativsökandet (se diskussion i March och Olsen, 1976, Brunsson, 1986).

Samhällsplanering som i likhet med annan planering bygger på en tidsmässig uppdelning mellan själva planerandet och det därpå följande genomförandet vidkänns naturligtvis samma bristande rationalitet som andra beslutsprocesser. Detta är inte förvånande. Det som är värt att poängtera är att tilltagande organisering och bristande legitimitet har gjort det omöjligt att ens försöka upprätthålla bilden av en rationell process. Det är i det läget som samordning blir en nödvändighet och en öppet erkänd del i det som är kvar av planeringens rationalitet. Här tangerar vi dock resonemangen om bristfälliga pla-

neringsmodeller vilket är värt ett eget avsnitt.

Samordning som ersättning för bristfälliga planeringsmodeller

Att samordning "är bra" är ett vanligt förekommande begrepp inom samhällsplaneringen. Ordet är starkt moraliskt laddat, och det verkar väcka mycket positiva känslor. "Samordningsvinster" är till exempel betydligt vanligare än "samordningsförluster". Lika mycket som man kan läsa att "samordningen är bra" kan man också läsa att "bristen på samordning" är en av de största anledningarna till att problemen inte löses, inte minst miljöproblemen: "I rapporter från EU och OECD framhålls också bristen på samordning av den offentliga planeringen och mellan olika planeringsformer som en viktig orsak till att miljöproblemen inte blir lösta". Samordningen verkar vara den aspekt som saknas i planeringsarbetet och det är bristen på samordning som gör att planeringen inte lyckas lösa de samhälliga problemen. En grund för detta är idén att det som många kan enas om (samordning) måste vara bättre än det som bara några få anser (brist på samordning). Detta är dock inte självklart.

Beslut fattade efter "samordning" kan dock förväntas vara mindre konfliktfyllda och det tycks vara i den situationen som planeringen befinner sig idag. Eftersom det, på grund av modellkrisen, inte finns några klara teoretiska linjer att grunda planeringen på blir den arbetsgång och de beslut som orsakar minst motsättningar de som

skapar legitimitet. Samordning var inte nödvändig för att vinna legitimitet när det fanns en i vetenskaplig kunskap grundad planeringsmodell som förutsatte expertstyre och där riktlinjerna för planeringen var accepterade i samhället.

Detta innebär att samordning har blivit ett så centralt honnörsord delvis därför att det inte finns något alternativ. Visst är detta i viss mån en överdriven beskrivning. Men, det är i vart fall viktigt att betona den betydelse som samordningen har för att bringa mening åt det arbete som planerare inom de traditionella "planerande organisationerna" (till exempel kommuner och landsting) utför. Utan samordningen som ett sätt att etablera kontakt mellan plan och verklighet skulle deras arbete framstå som alltmer meningslöst. Samhällsplaneringen befinner sig i en situation präglad av stor osäkerhet och där samordningen i vart fall är en säker pelare att stå på.

Samordnings- och samarbetsproblem i samhällsplanering

Låt oss här definiera samordning som enighet, att komma överens och om att tycka likadant. Det är i detta avseende som samordning har en legitimerande roll i samhällsplaneringen (se diskussion ovan). Samarbete däremot handlar om att arbeta tillsammans, om att allokera resurser till gemensamma aktiviteter. Samarbete kräver för det mesta samordning, det vill säga att man enbart är redo att samarbeta kring sådant

som man har enats om men däremot medför samordning inte nödvändigtvis samarbete.

Hittills har vi diskuterat samordning (och samarbete) som delar av det organisatoriska systemet. Samhällsplanering som ett organisatoriskt system präglad av samordning och samarbete kan således beskrivas som uppbyggt av människor med en gemensam bild av verkligheten och av en önskvärd framtid (samordning) som tillsammans verkar och arbetar (samarbete) för att uppnå de gemensamma målen. Detta är en vacker bild men den måste också kombineras med den organisatoriska vardag ur vilken man försöker skapa den.

För det första: Samordning, det vill säga processen för att komma fram till gemensamma visioner, verklighetsbeskrivningar och planer, är kanske inte en process som leder fram till bättre planer. Samordningen är kanhända mer av en politisk och ekonomisk förhandling där det offentliga företrädare tvingas acceptera beslut som de anser vara felaktiga eftersom de varken har ekonomiska resurser eller alternativa visioner att sätta mot vad kapitalstarka investerare och marknadsmässiga entreprenörer anser vara riktigt. Samordningen riskerar att förfalla till ett gisslandrama där det formella planeringssystemet utnyttjas för allt annat än det gemensamma bästa.

För det andra: När gemensamma planer skall implementeras, det vill säga när samarbetet skall äga rum, är det inte självklart att alla driver detta med samma engagemang och höga moral. Samarbetet kan förvandlas till ett komplicerat spel där det gäller att hitta vägar för

att smita undan ansvar (ekonomiskt eller moraliskt) eller för att hindra att andra inte skall kunna göra det. Det kan vara genuint oklart vem som bär ansvaret i ett "samordnat" planeringssystem. När saker och ting går snett kan ganska snart den inledande gemensamma visionen förbytas i mindre trevligt umgänge och i ett sådant läge kan det saknas reglerande mekanismer för att ta hand om dysfunktionerna.

Både samordning och samarbete blir, givet att ovanstående äger viss rimlighet, "problem som skall lösas" istället för en väg mot ett bättre samhälle. Ett exempel på samarbete som problem återges i Regionplane- & Trafikkontorets Promemorian nr 9, april 98:

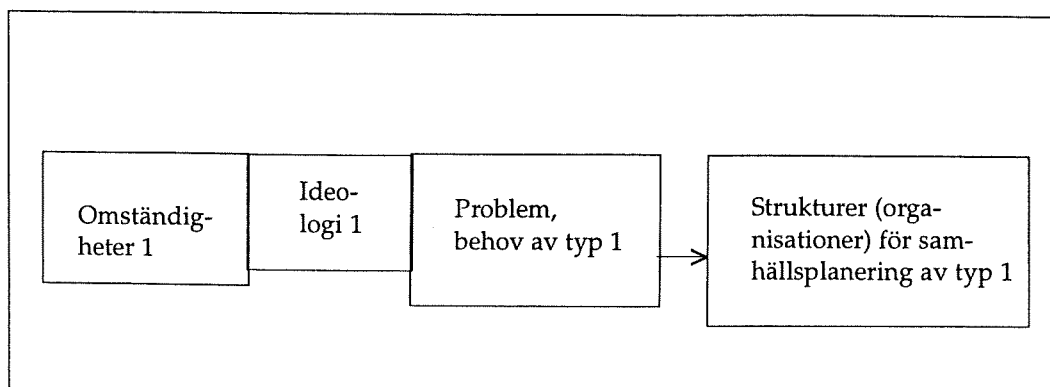
"Alla kommuner i en region är ense om att regionen måste positioneras internationellt, men ingen kommun är beredd att reservera tillräckligt med personal och resurser för detta gemensamma ändamål" (sid. 4).

Samordning och samarbete är element av samhällsplaneringen och de berörs självfallet av samma problem som vi har diskuterat i föregående avsnitt i denna rapport. När det inte finns klara legitima teoretiska grunder för planering och inte heller för hur planerna skall implementeras, inte ens för vilka som är de berättigade aktörerna eller vilka problem som skall åtgärdas, så är det inte överraskande att varken samordningen eller samarbete fungerar väl.

Samordning som hantering av otidsenlig organisering

Det yttersta ändamålet med diskussionerna i denna rapport har varit att förklara och diskutera hur samordnings-

frågor kan förstås i relation till samhällsplanering. Som avslutning på rapporten vill vi presentera en enkel modell som grafiskt kan förklara centrala delar av den diskussion som har förts och vars fokus är samordningsproblematiken.



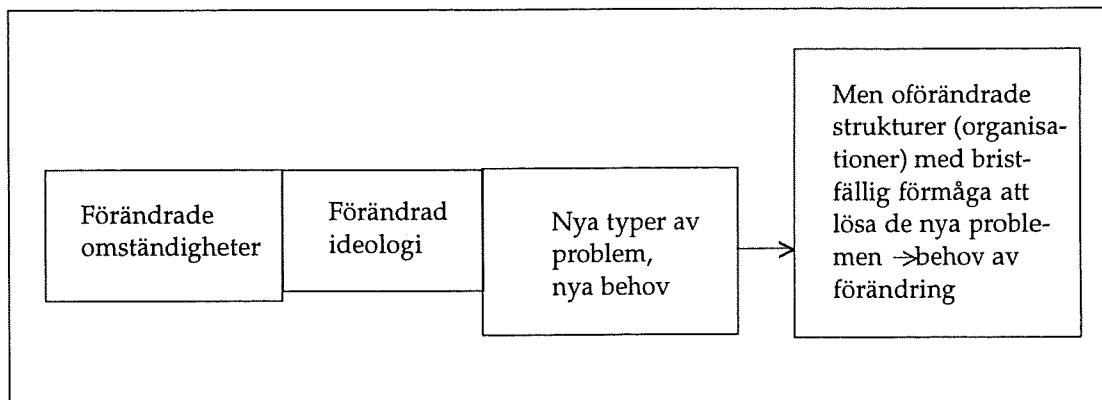
Figur 1: Kopplingen organisatorisk struktur, problem, behov och ideologi.

Anta att det vid en viss tidpunkt 1 finns en ideologi som utgör grunden för samhällsorganisationen. Den rådande ideologin är kopplad till de fysiska, politiska, filosofiska, vetenskapliga med mera omständigheter som förklarar och legitimerar samhällsplaneringens mål och metod. Ideologin definierar de problem och de behov som planeringen skall åtgärda. I nära samband med detta (problem, behov, ideologi, omständigheter) skapas strukturer som kan hjälpa till att kontrollera och leda utvecklingen. Dessa strukturer formaliseras i form av organisationer (kommuner, landsting, stat) och uppgifter, ansvar och befogenheter i enlighet med de problem som finns definierade.

Dessa organisationer blir sedermera de centrala aktörerna i samhällsplaneringen och en av deras uppgifter är att

kontinuerligt definiera de samhälliga behoven och problemen. De på det sättet definierade behoven och problemen kommer således att vara färgade av den erfarenhet och organisatoriska lösningar som etablerats under årens lopp. Det blir en cyklisk process där etablerade organisationer definierar problemen utifrån sin egen erfarenhet på ett sätt som samtidigt legitimerar deras fortsatta existens. Planeringen bekräftar på så sätt sig själv.

Problemet uppstår när omständigheterna (fysiska, miljömässiga, politiska med mera) förändras så att problemen blir av en annan karaktär och när förändringarna inte motsvaras av förändringar av samhällsplaneringsorganisationer (figur 2).



Figur 2: Förändrade problem men bibehållen organisation.

Eftersom de nya omständigheterna och problemen inte effektivt kan hanteras med de "gamla" organisationerna uppstår problem – modellkrisen är ett faktur. Det är en sådan situation som samhällsplaneringen har råkat in i och samordningen blir ett sätt att försöka möta nya behov och nya förutsättningar utan att förändra den organisatoriska grundstrukturen. Utifrån de befintliga organisationernas synvinkel framstår de nya problemen som gränsöverskridande, komplexa och mångtydiga.

Det kanske bästa exemplet när det gäller nya problem som ifrågasätter gamla strukturer är miljöfrågor. Försurning, ozonskiktet, växthuseffekten med mera har väckt en stark ängslan i samhället under senare år medan de inte var särskilt aktuella när det nuvarande planeringssystemet organiserades. Planerare och andra finner att det inte finns någon av dem vars formella befogenheter motsvarar det som krävs för att åtgärda situationen. I stället försöker man, genom samordning och samarbete anpassa sig till de nya problemen. Miljöproblemen låter sig inte inordnas funk-

tionellt och de kan inte heller fångas av enskilda nationer. Många andra viktiga samhällsproblem är av snarlik natur; arbetslöshet, avfolkningsproblem, drogproblem. Även "positiva" problem som till exempel hur tillväxten runt Stockholm skall fördelas eller styras eller hur universitetsorternas dragningskraft skall utnyttjas är inte heller enkla att lägga in i de traditionella organisationerna för planering. Sökandet efter samordning är därför ett kvitto på att det underliggande problemet har att göra med organiseringsfrågor av en mer grundläggande natur. Man kanske borde söka efter nya organiseringsmönster, nya procedurer, förändrade former för planering, nya sätt att hålla samman planer och implementering, etc utan att alltför starkt luta sig tillbaka på de egna erfarenheterna i sökandet.

Avslutningsvis vill vi hävda att varje samhälle, vid varje tidpunkt, upplever ett visst avstånd mellan den organisatoriska struktur som finns och de problem, behov och önskemål som formuleras av rådande ideologier. Det är dock inte nödvändigtvis så att detta avstånd orsakar

problem. I vissa fall kan det hanteras genom att de organisatoriska lösningarna förändras över tiden eller genom att förändringen av problemen visar sig vara tillfällig. Ibland händer det dock att avståndet blir så stort eller långvarigt att de etablerade organisatoriska lösningarna visar sig allt sämre lämpade för de problem som är definierade med bristande legitimitet som följd. När detta händer kan man antingen allvarligt överväga vilka organisatoriska lös-

ningar som borde finnas eller vilka förändringar som bör genomföras för att minska avståndet. Eller, så kan man söka efter möjligheter att fortsätta i stort sett som förut, förändringarna till trots, genom att göra marginella förändringar och kosmetiska justeringar av den etablerade organisationsstrukturen. Vår avslutande retoriska fråga får därför bli: Till vilken av dessa två kategorier kan sökandet efter samordning inom svensk samhällsplanering föras?

Detta projekt har finansierats av Byggeforskningsrådet, BFR, vilket härmed tacksamt redovisas.

Referenser

Arnstberg, Karl-Olof, 1994

"Station framtiden", Stockholm: Carlssons Förlag

Bengs, Christer och Kai Böhme (red), 1998

"The Progress of European Spatial Planning". Nordregio 1998:1. Stockholm: Nordregio

Brunsson, Nils, 1986

"Politik och ekonomi", Lund: Doxa

Cars, Göran, 1992

"Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet", Stockholm: KTH

Dobers, Peter och Anders Söderholm, 1998

"Aktivt miljöarbete som projekt. Översättning och överlämning i projektets organisering". I Dobers, Peter (red) "Miljömanagement. Guld och gröna skogar?", Stockholm: Nerenius & Santérus

Douglass, Mike och John Friedmann (red), 1998

"Cities for citizens". Chichester: Wiley

European Commission, 1997

"Regional policy and cohesion". Regional development studies nr 28: The EU compendium of spatial planning systems and policies

Friedmann, John, 1987

"Planning in the public domain: from knowledge to action". Princeton University Press.

Gustafsson, Agne, 1996

"Kommunal självstyrelse". Stockholm: SNS Förlag.

Heclo, Hugh, 1987

"Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism". Philadelphia: Temple University Press

Hellgren, Bo och Tor-Björn Stjernberg, 1995

"Design and implementation in major investments - A project network approach", Scandinavian Journal of Management, 11(4):377-394

Hernes, Gudmund (red), 1983

"Forhandlingsøkonomi och blandingsadministrasjon". 3 uppl., Oslo: Universitetsforlaget

Lyotard Jean-Francois, 1985

"The postmodern condition: a report on knowledge". University of Minnesota Press

March, James G., och Johan P. Olsen,, 1976

"Ambiguity and choice in organizations". Bergen: Universitetsforlaget

Pettersson, Olof, 1992

"Kommunalpolitik". Stockholm: Publica

Pettersson, Olof, 1998

"Kommunalpolitik". Stockholm: Nordstedts Juridik

Powell, Walter, W. Och Paul J. DiMaggio, (red), 1991

"The new institutionalism in organizational analysis", Chicago: University of Chicago Press

Sandercock, Leonie, 1998

"The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age". I Douglass, Mike och John Friedmann (red) "Cities for citizens". Chichester: Wiley

Scott, W. Richard, 1995

"Institutions and organizations". Thousand Oaks, CA: Sage

Sahlin-Andersson, Kerstin och Anders Söderholm, 1988

"Visionen om framtidens Södertörn – en studie av ett regionalt utvecklingsprojekt". Stockholm: BFR

Stockholms Regionplane- och Trafikkontoret, 1997

"Så planeras Stockholmsregionen"

Stockholms Län, Regionplane- och Trafikkontoret. Promemorior:

Nr 11, maj 97: "Miljöindikatorer i samhällsplanering"

Nr 14, maj 97: "Governing Metropolitan Regions – the case of Stockholm"

Nr 2, januari 98: "Innovation och förnyelse"

Nr 5, mars 98: "Inför en ny regionplan".