



CENTRUM FÖR FORSKNING OM OFFENTLIG SEKTOR

# Befolkningens geografiska spridningsmönster

Den strategiska faktorn i det kommunala  
beställar-utförar konceptet.

Olof Moen

ARBETSRAPPORT 3  
1993

CEFOS  
Göteborgs universitet



# Innehållsförteckning

## Diagramförteckning

## Förord

Kommunal planering . . . . .	5
Inledning . . . . .	5
Kommunal planering - historisk bakgrund och nuläge . . . . .	5
Kommunernas beställar-utförar koncept . . . . .	7
En problembild med en rumslig dimension . . . . .	8
Utbudsstyrd kontra användarstyrd planering . . . . .	9
Effekter av en marknadsorienterad planering . . . . .	10
Uppsatsens disposition. . . . .	12
Marknadsorienterad planering eller behovsbaserad resursfördelning . . . . .	13
Behovsbaserad resursfördelning . . . . .	13
Kopplingar till regional utvecklingsteori . . . . .	14
Organisationella nivåer för en resursfördelning . . . . .	14
En alternativ planering underifrån . . . . .	16
Befolkningens geografiska spridningsmönster . . . . .	18
Demografiska variabler och det geografiska området som bivillkor vid ekonomisk resursfördelning. . . . .	18
Klassisk lokaliseringsteori och svensk omlandsteori. . . . .	19
Den kulturgeografiska lokaliseringsanalytiska skolan på 1960-talet . . . . .	20
Den rumsliga problembilden förtydligas . . . . .	21
Den rumsliga problembilden exemplifierad . . . . .	23
Databasstrukturer i den decentraliserade organisationen . . . . .	25
Dagens situation kritiskt belyst . . . . .	25
Svensk statistikförsörjning . . . . .	26
Geografiska informationssystem . . . . .	27
Ett stabsorienterat synsätt . . . . .	28
Implementering av geografiska informationssystem i mjuka sektorer av kommunal förvaltning . . . . .	29

Sammanfattande diskussion. . . . .	31
Tre frågeställningar i en problembild med en rumslig dimension . . . .	31
Litteraturlista . . . . .	33

## Diagramförteckning

Diagram 1	Från utbudsstyrd planering till användarstyrd . . . . .	11
Diagram 2	Organisationella nivåer för resursfördelning och möjliga planeringsvägar . . . . .	15
Diagram 3	Generell uppdelning av indikatorer i en social profil. . . . .	16
Diagram 4	I en marknadsorienterad planeringssituation ersätts de tidigare administrativa områdena med dynamiska stjärnformiga upptagningsområden runt en fysisk anläggning . . . . .	24

## Förord

*Befolkningens geografiska spridningsmönster. Den strategiska faktorn i det kommunala beställar-utförar konceptet* är det tredje numret i CEFOS arbetsrapportserie. Denna arbetsrapport är en avrapportering från projektet 'Kommunikationsflöden i regionala lokaliseringsstrukturer' som fick planeringsanslag för att utarbeta ett program för forskning om s k GIS-teknik (Geographical Information System) som underlag för planering inom den 'mjuka' kommunala sektorn. Projektledare är professor Åke Forsström.

Göteborg i mars 1994 - reviderad upplaga.

*Lars Strömberg*  
Föreståndare, CEFOS

# Kommunal planering

## Inledning

Den kommunala samhällsplaneringen har under efterkrigstiden ökat i omfattning samtidigt som den genomgått en rad metamorfoser. Under 1990-talet bryts den expansiva trenden och det ställs nya krav på formerna av kommunala verksamheter. Nya driftsformer prövas såsom bolagisering, entreprenad och privatisering. Det sker även en betydande effektivisering av de kommunala verksamheterna, allt med ett övergripande syfte - att minska de kommunala utgifterna. Detta kommer att ge upphov till nya problem inom olika kommunala ansvarsområden, problem som kan te sig helt främmande för kommunala tjänstemän, politiska beslutsfattare och forskarsamhället, de som i dagsläget sysslar med planeringsfrågor. Samtliga har invaggats i tron att det bestående består, men mycket tyder på att ännu ett systemskifte verkligen håller på att äga rum.

## Kommunal planering - historisk bakgrund och nuläge

Historiskt kan en kommuns planering grovt särskiljas i fysisk planering och ekonomisk resursfördelning. Vad som framförallt skiljer respektive handlingsprogram åt är tidsperspektivet. Den fysiska planeringen har syftat till att komma till rätta med den kraftiga urbaniseringsprocess som nådde en kulmen på 1960-talet. 1950- och 60-talens generalplaner utgör exempel på långsiktig fysisk planering, ofta med ett tidsperspektiv på 15-20 år. Den ekonomiska resursfördelningen däremot är kopplad till det årliga budgetarbetet där varje förvaltning sektorsvis utarbetar planer för verksamhetens utbyggnad. Förändringar i konjunktur, politik och i omvärlden medför att grundförutsättningarna för ekonomiska planer kan ändras mycket snabbt, därav ett kortare tidsperspektiv.

Den kommunala expansionen på 1960-talet med nya och differentierade arbetsuppgifter medförde att kommunerna var tvungna att ompröva den tidigare

ekonomiska resursfördelningen med utgångspunkt från ett strikt behovsorienterat perspektiv. Kommunerna var nödsakade att inventera tillgängliga resurser och därefter politiskt fördela de medel som fanns till förfogande. Även den fysiska planeringen ändrades och generalplanetänkandet ersattes i början på 1970-talet med gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) för all sektors- och detaljplanering. Syftet var att samordna de parametrar som användes i planeringsarbetet - såsom befolkningsutveckling, ekonomiska förutsättningar och fysiska anläggningar - och systematiskt avväga behoven (Tobé, 1975 s. 59). Skiftet var till stor del en följd av kommunsammanslagningen i början på 1970-talet, där de tidigare regionplanekontoren med ansvar för ett flertal kommuner kom att sakna betydelse när de hamnade i samma organisation i den nya storkommunen.

Under 1980-talet lades grunden för ännu en metamorfos (eller systemskifte) inom kommunal planering. Det svenska samhället genomsyrades av en 1920-tals anda. Det var på inget vis unikt. Världsekonomin gick upp men även ner innan man förutsåg de strukturella problem som fanns inom finans-, valuta- och näringslivssektorerna. Investeringsbenägenheten på fastighetsmarknaden nådde oanade höjder och krävde en annan (friare) form av planering. Den tidigare polariserade planeringssituationen där kommunens tjänstemän angav ramarna för näringslivets exploatering luckrades upp (Hall, 1991 s. 240). Förhandlingsplanering utgör ett exempel på denna uppluckring där byggherren stod för initiativet till en förnyelse av bebyggelsen i framförallt storstadsregionerna och de större tätorterna. Kontorskomplex, hotell och exklusiva bostäder sprang upp i föråldrade och i många fall centralt belägna stadsdelar, utan en centralstyrd planeringsgång med en långdragen politisk process innan beslut. Byggherren erhöll exploateringsrätten genom att förbinda sig att även inkludera anläggningar för samhällsservice, såsom skol-, kultur eller fritidsanläggningar.

Under 1990-talets första år har byggandet drastiskt avstannat och expansionen vänts till en lågkonjunktur som tangerar en depression. Den kommunala samhällsplaneringen står inför ännu en betydande förändring. Mycket tyder på att den fysiska planeringen knyts allt starkare till det årliga budgetarbetet (den ekonomiska resursfördelningen). Planeringen kommer att kännetecknas av förvaltning snarare än expansion. En målsättning med planeringen blir att optimera användningen av de resurser som finns i det samhälleligt byggda kapitalet. Dagens arbetsmarknadspolitiska debatt avspeglar väl situationen. Vad som diskuteras är i första hand en utbyggnad av samhällets infrastruktur (väg- och järnvägsnät) medan den kommunala sektorns behov i första hand anges som en upprustning av offentliga byggnader, såsom skolor och äldreboende.

## Kommunernas beställar-utförar koncept

Planeringen kommer även att präglas av de stora förändringar som sker i det svenska samhället i stort. Dessa förändringar avspeglas i den kommunala förvaltningsstrukturen. Sektorsplaneringen innebar att stora stabsenheter byggdes upp för att fördela och verkställa de politiska beslut som fattats inom respektive ansvarsområde. Den tilltagande byråkratiseringen av kommunal förvaltning ledde till organisationsförändringar på 1980-talet. I en del större kommuner sökte man öka medborgarinflytandet genom att dela upp kommunen i mindre politiska och verkställande enheter, s.k. kommundelsorganisation. Angreppssättet blev något av en dagslända även om det fortfarande har stor betydelse i de kommuner där det används. Utvecklingen kom även att gå i motsatt riktning genom förvaltningssammanslagningar, exempelvis till en BUF-nämnd - Barn, Ungdom och Fritid - med ansvar för skola, barnomsorg och fritidsaktiviteter.

Under 1990-talet har ett samspel mellan den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talet och globala influenser medfört att politikerna inte låtit sig nöjas med organisatoriska förändringar, man har även gett sig på strukturella förändringar. Dessa förändringar kan sammanfattas med det kommunala 'beställar-utförar konceptet' - avses som ett samlande begrepp för avreglering och marknadsorientering av kommunal förvaltning - vilket bygger på en uppdelning mellan politisk ledning och beställning å ena sidan och produktion å andra sidan. Beställarmodellen, som prövas i många europeiska länder och länge varit etablerad i USA, kommer som koncept att dominera den politiska arenan under 1990-talet (Boman, 1993 s. 88).

En uppdelningen av den offentliga sektorn i ett beställarled och ett produktionsled innebär en strukturförändring där mellanleden i organisationen krymper och där marknadskrafterna ställs i förgrunden för ekonomisk politik. Beslutsfattandet flyttas ut på arbetsledarna i verksamheten - det sker en "decentralisering i alla led". Detta innebär nya planeringsproblem. I Storbritannien, som under hela 1980-talet haft en bred politisk enighet kring en marknadsorienterad planering, har kritik mot det politiska systemet framförts (Brindley, Rydin & Stoker, 1989 s. 181ff).

- En marknadsorienterad planering erbjuder inte de svaga grupperna i samhället - låginkomsttagare, arbetslösa och ensamstående äldre - en möjlighet att påverka utbudet av de tjänster de är helt beroende av. Under Thatcher-åren minskade den offentliga sektorns benägenhet att tillvarata dessa gruppers intressen.

- I relation till de svaga gruppernas mer utsatta situation har även de politiska styrinstrumenten över planeringsprocessen försvagats. Ansvarsfördelning har



förskjutits från politiska beslut till beslut fattade av företrädare för marknadsintressena.

- I en marknadsorienterad planering finns även en uppenbar risk att de inneboende marknadskrafterna tar överhanden och medför ett kortsiktigt vinstmaximerat tänkande. Det förhållande som beskrivits ovan, att den fysiska planering i allt högre grad kommer att integreras med den ekonomiska resursfördelningen, påskyndas med ett marknadsorienterat synsätt.

- Avslutningsvis uppstår en viss instabilitet när de offentliga tjänsterna som levit skyddade av ett monopol konkurrensutsätts. Framförallt finns en oklarhet i hur en "förlust"-situation hanteras. Det naturliga i en marknadsekonomi vore att avveckla, något som inte är möjligt med lagstadgade offentliga tjänster.

## En problembild med en rumslig dimension

En rumslig problembild kan sammanfattas som att den offentliga sektorns organ på 1990-talet söker "sin form" för ett effektivt utnyttjande av befintliga och planerade anläggningar, alternativt avsäga sig huvudmannaskap eller lägga ned de som samhällsekonomiskt anses som "ineffektiva". Målsättningen för den offentliga sektorn blir att finna en väg till marknaden i en marknadsekonomi (Forsström, 1992 s. 1). Vad som framförallt skiljer en rumslig problembild från de som utgår från mer ekonomiska eller politiska bedömningsgrunder är betydelsen av omvärldsfaktorer. Omvärldsfaktorer med rumslig anknytning utgörs av fysiska anläggningar och administrativa gränser vilka ligger till grund för en analys av beslutsprocesser på kommunal nivå. Dessa tankar har utvecklats av kulturgeografen Åke Forsström.

"I ett planerande samhälle, som också är orienterat mot marknaden, infogar de rumsliga vetenskaperna dessa konkreta omgivningsfaktorer i ett större samhällsvetenskapligt beslutsunderlag. Samtidigt aspirerar de geografiska aspekterna på att vara föremål för direkta målformuleringar i nämnda slag av samhälle, av det enkla skälet att de utgör en väsentlig del av människans livsrum. Omfattningen av de konkreta omgivningsfaktorernas del i bedömningen av olika samhällsfrågor bör självfallet avgöras av respektive frågas karaktär. Icke desto mindre står det klart att två olika bedömningsgrunder dominerar i dagens samhälle, nämligen den ekonomiska och den politiska skalan."

(Forsström, 1993 s. 2)

Vad Forsström syftar på är att de rumsliga aspekterna av kommunal planering hamnade i bakvatten under 1980-talets avreglering av finanssektorn och de konsekvenser detta fick för byggande och i förlängningen för lokalsamhällets utveckling. De ekonomiska och politiska synsätten har dominerat på det rumsligas bekostnad, trots att de tenderar - när de renodlas - att utelämnat omvärldsfaktorer som har stor betydelse för förståelsen av helheten av de processer som är verksamma inom kommunal förvaltning och planering. Betydelsen av att en problembild även har en rumslig dimension förstärks av den pågående marknadsorienteringen inom kommunal förvaltning. Utifrån den marknadsorientering som nu sker kommer den offentliga anläggningens funktion - vare sig det är en skola, ett bibliotek eller en sjukvårdscentral - att övergå från att vara utbudsstyrd till användarstyrd.

## **Utbudsstyrd kontra användarstyrd planering**

En utbudsstyrd planering syftar till att genom fördelningspolitik planera för hur individens behov skall tillgodoses. I botten ligger en tes att varje enskild medborgare skall ha rätt till samma kommunala service. I 1960- och 70-talens utbudsstyrda planering byggdes anläggningar för de oreglerade sektorerna kultur och fritid ut i samma utsträckning som anläggningar för de reglerade sektorerna som skola, barn- och äldreomsorg. I rigorösa generalplaner exploaterades hela stadsdelar från grunden med ett litet stadsdelscentrum med detaljhandel, skola, samlingslokal och idrottsanläggningar. Denna planering var helt styrd av att förse medborgarna med ett utbud av anläggningar och aktiviteter - det traditionella smörgåsbordet var där till en subventionerad kostnad. Vem som helst fick ta för sig av kommunal service, utan någon kontroll av vem som tog för sig - en utbudsstyrd planering.

Motsatsen utgörs av marknadssamhället där individen genom valfrihet får ta ett större ansvar för offentlig service. Den marknadsorientering som sker inom offentlig förvaltning är politiskt obunden och följer i spåren av omvälvningarna i Östeuropa och det forna Sovjetunionen samt den pågående EG-debatten. Marknadsorientering initierades visserligen av högerpolitiker som Reagan och Thatcher men utgör idag ett tåg som det kommer att ta tid att vända om så vore att det fanns en politisk ambition att göra så. Att marknadsorienteringen av den offentliga sektorn fortsätter i en eller annan form fram till år 2000, tas som ett axiom för den fortsatta diskussionen. I en användarstyrd situation sätts "individen i centrum" och det krävs tydligare politiska ställningstaganden genom att noggrannare ange prioriterade grupper, eller ge tillträde för nya målgrupper. De som efterfrågar kommunal service kommer att erhålla den-

samma, men får också vara beredd att betala ett marknadsmässigt pris.

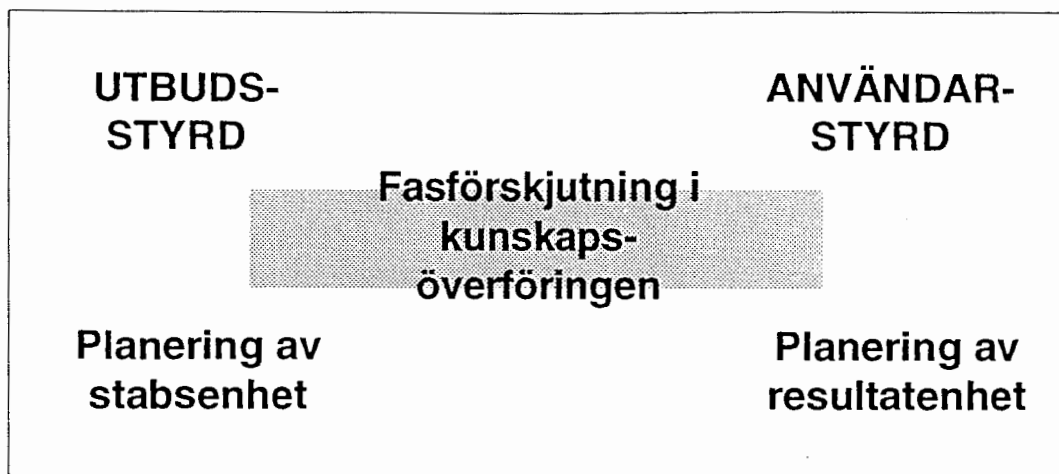
Utvecklingen mot en marknadsorienterad planering startade med avregleringen av kommunernas detaljstyrning i och med den nya kommunallagen 1992. Att sätta "individen i centrum" är således ett helt nytt tänkande inom svensk offentlig förvaltning. Nyttänkandet kräver framförallt en större kunskap om dels individens förväntningar på en viss service, dels det betyg som individen tillmäter den erhållna servicen. Individ kan i många fall ersättas med kundbegreppet, även om de inte är helt synonyma. Marknaden bestämmer ramarna och personalen är tvungen att mer aktivt skapa sig en bild av de ständiga förändringar som kännetecknar en marknadssituation. Utvecklingen går mot att producenten av respektive tjänst (den kommunala resultat-enheten), kommer att få planera för den egna verksamheten. Detta synsätt har använts inom de oreglerade sektorerna kultur och fritid där man inte på förhand vet vilka kunderna är, utan måste utföra egna undersökningar för att planera för den framtida verksamheten (Fahlström och Lundkvist, 1991). Samma problemställning uppstår på 1990-talet även inom de reglerade sektorerna inom kommunal förvaltning. Planeringen kommer i många fall att ske på en arena fri från administrativa gränsdragningar, dvs utan det stöd som den gamla planeringens upptagningsområden innebar.

Hur kommer detta att ske, när upptagningsområdets avgränsning upphör och i princip blir oändligt?

## **Effekter av en marknadsorienterad planering**

Desto ytterligare mer kommer planeringen att fungera utifrån marknadskrafternas sätt. Individens egen bedömning av de tjänster som producenter av kommunal service utför, styr den rumsliga hemvisten för tjänsten, exempelvis elever som fritt väljer skola där skolpengen utgör grund för planering. Det är bedömningen - 'hur ser marknaden ut' - som producenten egentligen skall planera för. Observera att detta är fallet oavsett om det gäller en privat entreprenör eller en kommunal resultat-enhet. När planeringen för den fysiska anläggningen övergår från att vara utbudsstyrd till att vara användarstyrd, finns en uppenbar risk att det kommer att saknas nödvändig kunskap i den nya decentraliserade planeringssituationen (Moen, 1991). Risken är så stor att det går med säkerhet att säga att det åtminstone sker en betydande fasförskjutning i kunskapsöverförandet vilket kommer att få konsekvenser för samhällsmedborgarna. Förhållandet visas i diagram 1.

Diagram 1 Från utbudsstyrd planering till användarstyrd



I en marknadssituation kan mycket av den planering som utförts av stabsenheter ses som rena konsultuppgifter för de som arbetar med verksamheten i en kommunal resultatenhet. I en decentraliserad organisation är det verksamheterna själva som är tvungna att ta fram underlag för att bibehålla den nödvändiga kunskapen för att exempelvis möta en konkurrensutsättning, eller för att slimma verksamheten och effektivisera och kostnadsbudgetera personalutgifterna - kort sagt vilket krav det än må vara som ställs på en decentraliserad resultatenhet krävs att kunskapen finns inom de egna leden. De tidigare stabsenheterna som försåg skolorna med elever inom de "Berlinmurar" som rektorsområden utgör och som utifrån ekonomiska och politiska synsätt tagits som axiom, har i en marknadsorienterad planeringssituation noll och intet värde.

I en marknadsorienterad planeringssituation är det tvunget att ta hänsyn till rumsliga omvärldsdata - det faktiska läget av skollokaler och om man följer debatten om antal elever per klass, även volymen (kubikmeter) av respektive skollokal. Att så skulle vara fallet i en utbudsstyrd planeringssituation torde ses som totalt verklighetsfrämmande. I en decentraliserad planeringssituation står "unikheten i centrum". Den tidigare konsultuppgiften från stabsenheterna att tillgodose rektorsområdet med elever utifrån SCB:s NYKO-områden saknar i en marknadssituation helt och hållet betydelse. I en marknadssituation gäller helt andra förutsättningar för planering. Inom den egna resultatenheten krävs receptiva individer som kan tillgodogöra sig nya direktiv, den tekniska systemlösningen måste anpassas genom användarvänliga gränssnitt så att den blir tillgänglig för de aktörer som har beslutsmandat inom resultatenheten, samt sist men inte minst, genom att det finns en konkurrensutsättning måste medvetenhet om andra aktörer på marknaden infogas i beslutsprocessen.

## Uppsatsens disposition

I en marknadsorienterad situation av offentlig förvaltning kan man fråga sig vad en privatisering, avreglering eller förhandlingsplanering leder till. Vem är de fysiska (existerande) anläggningarna till för. Vilka effekter får en förändrad planeringssituation för de kommunala verksamheter som finns idag. Vilka effekter för dessa förändringar på lång sikt. För att ge en konkret bild av situationen har inledningsvis presenterats en historisk bakgrund och problembild. På detta följer tre till synes innehållsmässigt åtskilda kapitel. Dessa tar på var sitt sätt upp väsentliga utgångspunkter för en teoretisering av vad som försiggår inom området kommunal planering på 1990-talet. Även om kapitlen i sig kan verka disparata så behövs de för att förklara den grundläggande problemställningen. Ingen större möda har lagts vid att redigera ihop kapitlen utan deras inbördes betydelse behandlas i kapitel fem.

För att ge en översikt behandlar kapitel två problem och frågeställningar kring hur kommunal resursfördelning gestaltas när den kommunala sektorn förändras mot en marknadsorienterad planering och förvaltning. Kapitel tre tar upp den rumsliga kopplingen till ett geografiskt område. När marknadskrafterna får ta över "släpps området löst", något som förbisätts i de flesta fall i det forsknings- och utvecklingsarbete som behandlar kommunernas situation på 1990-talet. Avslutningsvis diskuteras i kapitel fyra de komplikationer som uppstår när decentraliserade enheter själv skall klara av sin egen informationsförsörjning i en planeringssituation. De databasstrukturer som förväntas försörja en decentraliserad kommunal sektor, utgör ett betydande problem.

# Marknadsorienterad planering eller behovsbaserad resursfördelning

## Behovsbaserad resursfördelning

"Befolkningens storlek och sammansättning bör vara grunden för fördelningen av pengar till stadsdelsnämnderna", det skriver Göteborgs stadskansli i ett förslag som politikerna ställt sig bakom (Göteborgs-Posten 1993-04-05). I Göteborgs fall vill man få klart "varifrån pengarna kommer i de tjugo stadsdelarna och av vilken anledning de finns där. De problemen upphör med den nu föreslagna modellen". Blir det verkligen så kan man fråga sig? Oavsett utfallet är exemplet intressant på ett generellt plan för den diskussion som förts om en marknadsorienterad planering. Göteborgs stadskansli framför dels en tanke om en resursfördelning utifrån medborgarnas behov, dels viktas fördelningen efter behovskriterier som är kopplade till geografiskt avgränsade områden - Göteborgs tjugo stadsdelar. Att införa behovsbaserad resursfördelning i en kommunal organisation är inte unikt för Göteborg. I tolv av de fjorton kommuner i Sverige som har kommunal organisation i hela kommunen har man infört eller planerar att införa behovsbaserad resursfördelning (Bokenstrand, 1993 s. 38). Men hur skulle en behovsbaserad resursfördelning se ut i kommuner utan geografiskt avgränsade områden, det är frågan?

Innan den frågeställningen vidareutvecklas måste en behovsbaserad resursfördelning definieras. Bokenstrands (1993, s. 11) definition lyder som att de "budgetmodeller som nu tar form utgår inte längre från kommunens kostnader för att producera service till medborgarna. Istället är det medborgarnas konsumtionsmönster och bedömningar av deras behov som styr. Utöver medborgarnas servicebehov baseras fördelningen också på kommunalarnas varierande socio-ekonomiska och geografiska förutsättningar att bedriva kommunal verksamhet". Det finns således kopplingar mellan en behovsbaserad resursfördelning och det som i vidare bemärkelse beskrevs i föregående avsnitt som en marknadsorientering av planeringen. Det finns en större valfrihet för kommuner i en decentraliserad organisation - en kommunal organisation med geografiskt avgränsade kommunal delar - att låta verksamheter fördela resurserna.

## Kopplingar till regional utvecklingsteori

Curtis (1989, s. 117 ff) skriver i boken "The Geography of Public Welfare Provision" att maktfördelningen mellan centrala och lokala enheter i en offentliga sektor utgör en ständigt återkommande fråga i den politiska debatten i länder med en hierarkiskt uppbyggd rumslig administrativ struktur. Debatten är polariserad mellan ett centralstyrt respektive lokalt förankrat tänkande för hur resursfördelningen borde utformas när geografiska skillnader i behov föreligger. Förespråkare för ett lokalt tänkande framhåller att decentraliserade administrativa enheter bör ha ett autonomt beslutsfattande på grundval av deras direkta koppling till verksamheter på mikronivå. Centralitetstänkandet däremot anbefaller att endast en centralstyrning ger en rättvis resursfördelning mellan lokala administrativa områden genom möjligheten att upprätta 'objektiva' omfördelande styrmekanismer. Den teoretiska grunden för dessa tankebanor är på inget vis ny inom kulturgeografien utan utvecklades redan på 1960-talet. Att tillhandahålla och optimera utbudet av tjänster inom den offentliga sektorn innebär en samordning av rumsliga system bestående av administrativa områden och de noder där offentliga tjänster tillhandahålls (Godlund, 1958 och Haggett, 1965).

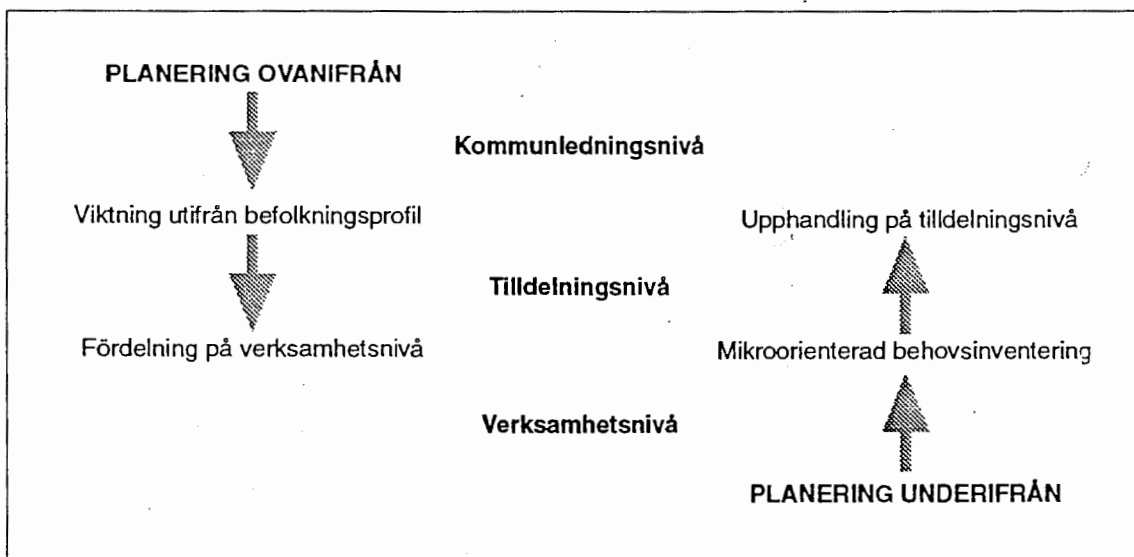
Synsättet om att utveckling inom ett avgränsat område initieras ovanifrån (ett centralstyrt tänkande) eller genom ett underifrån perspektiv (lokala krafter) har använts flitigt inom den regionala planeringsteorin (Stöhr & Taylor, 1981 s. 453). För de globala bilaterala biståndsorganisationerna i tredje världen har ovanifrånperspektivet varit det dominerade och det är först på 1980-talet som en lokalt förankrad utveckling förespråkas som ett alternativ på empirisk grund. I Sverige har det regionala stödet handlagts av statliga centralstyrda arbetsmarknadsstödsorganisationer för att främja den lokala näringslivsutvecklingen. Johannisson (1990 s. 88) framhåller att detta ovanifrån-perspektiv varit oändamålsenligt och att endast lokala utvecklingsstrategier i stånd att integrera de ekonomiska och socio-kulturella förutsättningarna för den lokala samhällsutvecklingen är hållbara för att definiera, initiera och förverkliga strategier för lokal utveckling. Vidare framhåller Wahlström (1990 s. 5), att lokala utvecklingsprocesser i hög grad konstitueras genom enskildas och lokala grupper agerande, vilket gör det nödvändigt med en mikroorienterad ansats.

## Organisationella nivåer för en resursfördelning

Vad har denna utveckling för substans för att föra den tidigare diskussionen vidare. Inledningsvis fastslogs att i en marknadsorienterad planering sker en "decentralisering

i alla led". Om så är fallet har dikotomin ovan- eller underifrån betydande bäraktighet i en begreppsapparat; planering ovanifrån respektive underifrån. I ett teoretiskt resonemang om resursfördelningen inom en kommun, kan tre organisationella nivåer urskiljas. Dessa är i toppen kommunledningsnivå, därefter tilldelningsnivå och lägst verksamhetsnivå. Tilldelningsnivån utgörs av förvaltningar alternativt kommundelar och kan även likställas med beställarled. Verksamhetsnivån utgörs av resultatenheter med eget ansvar för den verksamhet som bedrivs. I diagram 2 visas en modell över skillnader mellan de två perspektiven.

**Diagram 2 Organisationella nivåer för resursfördelning och möjliga planeringsvägar**



Förhållandet i boxen är principiellt viktig när en viktning till grund för en resursfördelning kopplas till ett geografiskt område. Med andra ord, kommer underlaget för att bedöma en verksamhets behov från en mikroorienterad ansats eller genom generella 'fördelningsnycklar' framtagna på kommunledningsnivå. En fråga kan ställas, vad utgör grunderna för resursfördelning. I fallet skola borde teoretiskt målet utgöra att relatera indikationer på social ohälsa till för samhället socialt betingade kostnader. Den relationen utgör ett mått på hur fördelningen av de samhälleliga resurserna borde ske. I diagram 3 visas en generell uppdelning av indikationer som ingår i en social profil.



**Diagram 3**      **Generell uppdelning av indikatorer i en social profil**  
**OBS! Inget samband råder mellan raderna i horisontellt led**

<b>Sociala orsaksfaktorer</b>	<b>Sociala utfallsfaktorer</b>
Personliga	Frånvaro i skolan
Familjeförhållande	Besök hos kurator /skolsköterska
Etniska	Polisingripande
Områdesbetingade	Skadegörelse

De sociala orsaksfaktorerna - såsom familjeförhållanden kan exemplifieras med barn till ensamstående förälder och de etniska till antal hemspråk - utgör indikationer på "social ohälsa" och "sociala utfallsfaktorer" - såsom frånvaro i skola vilket för samhället kan innebära ett omhändertagande - medför för samhället socialt betingade kostnader. Det är här som val av faktorer för fördelning kan skilja sig åt. Hitintills har resurserna uteslutande fördelats genom en "planering ovanifrån", baserad på föregående års budget. I den behovsrelaterade resursfördelning som utarbetats av Göteborgs stadskansli och som diskuteras i inledningen, söker man genom statistiska beräkningar klargöra sambanden mellan befolkningens socio-ekonomiska levnadsförhållanden och den rådande kostnadsfördelningen mellan kommundelarna för att öka förklaringsgraden för hur en prognos för budgetarbetet kan se ut när lokala behov skall tillgodoses. Se k "tilläggsresurser skall utgå efter sociala kriterier" - såsom barn med ensamstående förälder eller barn med utländsk bakgrund. Andelen barn som uppfyller de sociala kriterier inom respektive geografiskt område (kommundel) utgör viktning av tilläggsresursens storlek. Fördelningen av resurser sker mellan kommunledningsnivå och tilldelningsnivå och om än efter en förfinad modell, sker fortfarande en resurstilldelning från ett ovanifrån perspektiv. (Bokenstrand, 1993 s. 51)

### **En alternativ planering underifrån**

Vid en "planering underifrån" måste alternativa planeringsmetoder användas. Det gäller metoder för såväl datainsamling som statistisk analys. Nya former för aggregering

av individbaserade data hämtas på verksamhetsnivå för att en mer behovsrelaterad fördelning kan implementeras från tilldelningsnivån. Inom Halmstads kommun genomför Svenska kommunförbundet (1993) ett utvecklingsarbete som hypotetiskt skulle kunna användas som ett exempel på en "planering underifrån". För att erhålla ett bättre planerings- och uppföljningssystem för personalen kartläggs den sociala profilen hos elever på låg- och mellanstadiet. Respektive lärare fyller i ett formulär för varje elev där 35-40 variabler på social ohälsa definieras. När formulären sammanställs erhålles ett individuellt behovsunderlag för varje elev resp. skolklass, som kan användas vid en behovsbaserad resursfördelning. Det är ett tidskrävande arbete med ett antal hinder för att vara praktiskt genomförbart vid budgetarbete, men principen är viktig att framhålla. Underlaget för resursfördelning samlas in underifrån av de som arbetar i verksamheten, en helt igenom mikroorienterad ansats. För att effektivisera fördelningsrutinerna vid ett budgetarbete, kan hypotetiskt variablerna reduceras med hjälp av statistiska beräkningar (Wyatt, 1989).

Det är i princip nödvändigt att personalen i en verksamhet utför den mikroorienterade behovsinventeringen eftersom det är personalen som bäst kan bedöma behovet. Problemet i en planeringssituation blir då att definiera - vad utgör behov och hur skall behoven viktas. Vidare, i en planering underifrån kan en resursfördelning endast ske effektivt på den lägsta möjliga verksamhetsnivån och i en konkurrenssituation. Det borde således ske en upphandling på tilldelningsnivå. Observera, att oavsett om upphandlingen sker i en traditionell förvaltningssituation eller i en beställar-utförarorganisation, krävs ett underlag för en precisering av beställningen. Den kartläggning av skolelevers sociala profil som Kommunförbundet utvecklar i Halmstad utgör ett exempel på en sådan beställning. Ytterligare, för att en konkurrenssituation skall fungera krävs att privata eller personalkooperativ deltar i anbudsförfarandet så att en marknad skapas (Boman, 1993 s. 90). En marknadsorienterad planering kräver således utomstående aktörer för att fungera och saknas dessa, krävs en insats för att frambringa ett intresse så att en konkurrenssituation uppstår. När individernas behov på verksamhetsnivån konkurrensutsätts skapas en mångfald av alternativ vilket leder till en effektivisering, en situation i bjärt kontrast till en resursfördelning och budgetering som baseras på föregående års förbrukning.

# Befolkningens geografiska spridningsmönster

## Demografiska variabler och de geografiska området som bivillkor vid ekonomisk resursfördelning

Att utvärdera hur demografiska förändringar sker rumsligt och över tid är ett viktigt område inom all samhällsplanering. Dessa förändringar är betydligt större och sker betydligt snabbare än man kan förvänta sig. I många studier av den offentliga sektorn utgör befolkningens sammansättning och fördelning en konstant. Likaså hålls den demografiska variabeln konstant vid en resursfördelning i en budget som bygger på föregående års siffror eller än längre tidsserier. Detta kan leda till allvarliga optimeringsmissar. Lika kostsamt som överkapacitet (lediga kommunala resurser) är en oförutsedd brist på resurser (köer för kommunala lagstadgade åtaganden). Till detta kommer att varje kommun är unik och varje enskild förvaltning är unik. Föreliggande uppsats titel, "Befolkningens geografiska spridningsmönster - den strategiska faktorn för att beställa och producera kommunala tjänster", sammanfattar väl de farhågor som förväntar planeringssituationen på 1990-talet.

De två motsatta angreppssätt som beskrevs i föregående avsnitt belyser frågeställning ett, hur valet av behovskriterier kan ske och vilken vikt olika parametrar kan tillmätas. För att gå vidare med frågeställning två - hur avgränsas ett geografiskt område när en viktning av servicebehovet sker med utgångspunkt från områdets demografiska och socio-ekonomiska profil - utgör det ett bivillkor vid en behovsbaserad resursfördelning. Frågan aktualiseras när de tidigare administrativa gränserna inom en kommun håller på att luckras upp genom en marknadsorientering av kommunal förvaltning och då även analogt planeringen. Som exempel kan tas den minskade betydelsen av ett rektorsområde som administrativt område när skolpeng införs. Skolpengen innebär att eleven fritt väljer skola inom kommunen (alternativt att eleven även skall få byta kommun). Det ställer helt nya krav på planering. Hårddrar man situationen kommer i framtiden hela kommunens befolkning att utgöra underlag för varje kommunal verksamhet. Det skulle innebära att varje nuvarande administrativ kommunal områdesindelning är förlegad medan behovet av information av total-

befolkningens geografiska spridningsmönster ökar.

## Klassisk lokaliseringsteori och svensk omlandsteori

Den rumsliga dimensionen av problembilden kan relateras till vedertagen kulturgeografisk teoribildning. Kunskapen om det geografiska områdets domän har utvecklats från en deskriptiv regionalgeografi baserad på den unika regionen, till en rumslig vetenskap där teoretiska och metodiska antaganden om hur den funktionella regionen kan användas för att dra slutsatser om framtida utvecklingsinriktningar. Den svenska omlandsteorin har hämtat inspiration från den klassiska tyska lokaliseringsteorin baserad på fysiska faktorer vägda med ekonomiska mått. Villkoren för markanvändningen runt en stad kartlades av von Thünen 1826 och Weber utvecklade 1909 en modell över industrins area och dess lokaliseringsvilkor. Christaller framförde 1933 en teori över städers storlek, läge och hierarkiska förhållanden och som vidare utvecklades av Lösch 1944. Christaller anförde tesen att ju högre specialiseringsgrad en tjänst har desto större blir omlandet. En effekt av detta och ett av Christallers teorem var att på en hög specialiseringsnivå skapades symmetriska omland.

När William-Olsson (1937) skrev att en "en stad kan geografiskt studeras ur tvenne skilda synpunkter, staden som sådan samt staden i förhållande till sitt omland", angavs tonen för en omlandsteori inte bara knuten till nationalekonomiska termer. Under 1940-talet kom geografiämnet i Sverige att delas och där kulturgeografi omgående kom att anknyta till samhällsplanering. Kulturgeografi som självständigt ämne var årsbarn med statens samhällsvetenskapliga forskningsråd som 1950 avhöll en första konferens i Uppsala under samlingsnamnet "Tätorter och omland" (Enequist, 1951). I konferensen deltog många av de kulturgeografer som senare fick stor betydelse för svensk samhällsplanerings utveckling, däribland Torsten Hägerstrand (1951) och Sven Godlund (1951), som senare presenterade epokgörande arbeten. Hägerstrand kom starkt att bidra till teoriutvecklingen av den centrerade regionen under 1950-talet. Bl a initierade han tankar kring en koordinatkartemetod som skulle visa sig få mycket stor praktisk betydelse som grund för en datoriserad rumslig koordinatbestämning av fastigheters egenskaper, vad som senare blev Centrala fastighetsdataregistret (Hägerstrand, 1955).

Claesson (1964) använde koordinatkarteringsmetoden när han utförde en systematisk granskning av styrkan i skilda centralorters influensfält (dragningskraft på dans- och biobesökare i allmänna samlingslokaler). Förtjänsten med Claessons studie är att han arbetade med spontana och osymmetriska besöksfält som överlappade

varandra, något som vid tidpunkten endast var möjligt att utföra genom manuell kartering i begränsade undersökningar. Metodologiskt var emellertid Claessons distinktion viktig, eftersom den tyska centralortsteorin i dess rigida form ensidigt baserades på ekonomisk rationalitet och avståndsmått där det spontana omlandet antogs vara skapat av marknadskrafter och utgöra en homogen enhet. Av metodologisk betydelse under 1960-talet var även Hägerstrands (1965) insikt att ett centrum i ett rumsligt system behövde inte nödvändigtvis vara en tätort, utan varje nod (punkt) kunde betraktas som ett centrum från vilket ett influensområde utgick.

## **Den kulturgeografiska lokaliseringsanalytiska skolan på 1960-talet**

Omlandsteori utvecklad ur tysk lokaliseringsteori, avlöstes under 1960-talet av en anglo-amerikansk lokaliseringsanalytisk skola inom kulturgeografien. Haggetts (1965) epokgörande text "Locational Analysis in Human Geography", utgjorde en generell teoribild som utgick från rumsliga system och rumslig modellbyggnad med utgångspunkt från den funktionella regionen. Lokaliseringsfrågor behandlades utifrån ett antal olika perspektiv, såsom markanvändning, bebyggelseutveckling och avgränsning av regioner. Som ett svenskt exempel med relevans för den rumsliga problembild som presenterades tidigare, utgör Nordbeck och Rystedts (1973) "Computer Cartography". De utvecklade ett dataprogram utifrån ett lokaliseringsanalytiskt teorem. Programmet var möjligt att använda som rumsligt analysinstrument, exempelvis vid lokalisering av fysiska anläggningar (såsom skolor). I botten låg ett rutnät över en yta där varje ruta angav ett befolkningstal. Utifrån befolkningens spridning räknade dataprogrammet ut det optimala läget för en anläggningslokalisering där varje individs avstånd till anläggningen minimerades. Anläggningarna gavs ett optimalt upptagningsområde, liktydigt med ett hypotetiskt rektorsområde.

Det är emellertid först med tillkomsten av geografiska informationssystem på 1980-talet som de rumsliga elementen (såsom skollokaler och elever) kan registreras i speciella topologiska strukturer som tar hänsyn till inte bara läge i det geografiska rummet utan också till identiteterna till angränsande element (såsom för skolor - busshållplatser och vägnät). Det innebär att interaktionsmodeller och korologiska modeller empiriskt kan testas för elevers upptagningsområden i olika systemlösningar. Det krävs emellertid att systemlösningar utvecklas med utgångspunkt från geografiska informationssystem med hänsynstagande till modellers komplikationsnivå, tillgängliga datakällors detaljeringsgrad och det

geografiska informationssystemets utvecklingsnivå (Brown, 1991 s. 221ff). I en marknadsorienterad planeringssituation utgör målet att kunna kalkylera det rumsliga besöksfältet eller optimera kundunderlaget till en kommunal verksamhet, såsom en skola, ett daghem, en simhall eller ett bibliotek. Hur ett geografiskt informationssystem kan användas i en planeringssituation kommer att behandlas mer ingående i efterföljande kapitel.

## Den rumsliga problembilden förtydligas

Genom den kunskap som utvecklats av kulturgeografer finns den teoretiska grunden för att analysera den nya planeringssituation som råder på 1990-talet. För att fortsätta med skola som exempel kommer ett rektorsområde med valfrihet för eleverna, inte att fungera som symmetriska och slutna enheter (i den fortsatta diskussionen kallade för "enhetsregioner"). Enhetsregioner ersätts av osymmetriska och av användarna spontant valda omland runt punktuella noder (skolor), omland som ej går att inordna i ett administrativt gränstänkande (rektorsområden). Metodiskt kan osymmetriska upptagningsområden av individer kopplas till punktuella noder i form av fysiska anläggningar (såsom när elever fritt väljer skola).

Det optimala i en marknadssituation vore en individregistrering för att få fram en social profil som kan ligga till grund för en viktad resursfördelning där elevernas behov tillgodoses. En individregistrering är emellertid varken praktiskt möjlig - den informationsmängd som krävs att registrera varje individ i tid och rum är omöjlig att uppnå - eller laglig - datainspektionen medger ej den typ av databas, ett sådant register måste i så fall skötas manuellt vilket även det är en omöjlighet. Därför kommer man i planeringssituationen att bli tvungen att kompromissa. I praktisk planering måste trots allt små statistikområden användas. Kompromissen sker i tid och rum, men - och det är ett stort men - tillåter datatekniken verkligen en relevant kvantitativ bearbetning på individnivå alternativt en aggregering i flexibla delområden?

Även i en marknadsorienterad planeringssituation är det tvunget med rådande lagstiftning, att befolkningens fördelning och sammansättning bestäms på ett aggregerat plan. I en rumslig problembild ingår som central frågeställning - vilken geografisk enhet krävs som grund för att vikta området vid en resursfördelning. Den konventionella problemställningen resonerar utifrån någon form av enhetsregion. Inom skola som utgjort exempel innebär det ett rektorsområde. I Göteborgs

fall med kommundelsorganisation, innebär det en avgränsad stadsdel. En frågeställning som är central för den rumsliga problembilden: *hur* optimeras användningen av fysiska anläggningar. Observera att den stora skillnaden utgör att man utgår från en punktuell situation - för att fortsätta med exemplet skola; skollokaler, jämfört med en enhetsregion; ett rektorsområde. Den ideala lösningen innebär att skapa sig en bild av den rumsliga marknaden för varje tjänst.

Med ett alternativt resonemang innebär det att enhetsregioner inte avgränsas. Teoretiskt krävs en geografisk finfördelad flexibel databas som representerar ett osymmetriskt upptagningsområde och som är tillgänglig för samtliga aktörer på den rumsliga marknaden. Ett bikrav är att databasen kontinuerligt uppdateras med aktuella befolkningsdata. Att kartlägga detta i en forskningssituation är praktiskt möjligt, om än mycket tidskrävande. Huruvida det är relevant i en verklig planeringssituation på resultatenhetsnivå är mera svårbedömt. Utvecklingsarbetet är ännu bara på försöksstadiet. Att utreda behovet av den information som är betydelsefull i en marknadsorienterad planeringssituation utgör således idag ett oskrivet blad. Teoretiskt behövs en vetenskap om vilken rumslig aggregeringsnivå som krävs för att tillgodose planeringsbehovet. Ett antal obesvarade frågor dyker emellertid upp;

- Skall variabelinsamlingen avse de hushåll som bor inom den tidigare enhetsregionen (rektorsområdet) eller enbart de elever som väljer en viss skola ?

- Hur skall man hitta relevant statistik i en områdesindelning som inte överensstämmer med regionala och nationella statistikförsörjningsbyråkratier ?

- Sist men inte minst, hur skall jämförelserna göras ?

Teoretiskt innebär detta att mindre delområden än vad som används idag kan behövas för en relevant analys. I varje område definieras behovet av olika typer av resurser. Resultatet ger en resursprofil för varje område, såväl som för delområden eller tänkbara kombinationer av delområden. Hypotetiskt kan resursprofilen ligga till grund för resursfördelning inom respektive sektorsområde. Genom att arbeta med befolkningsdata som kontinuerligt uppdateras, kan hänsyn tas både till ett kort och långt tidsperspektiv. Men detta är som sagt var ett teoretiskt resonemang, om än med hög relevans för planeringssituationen på 1990-talet.

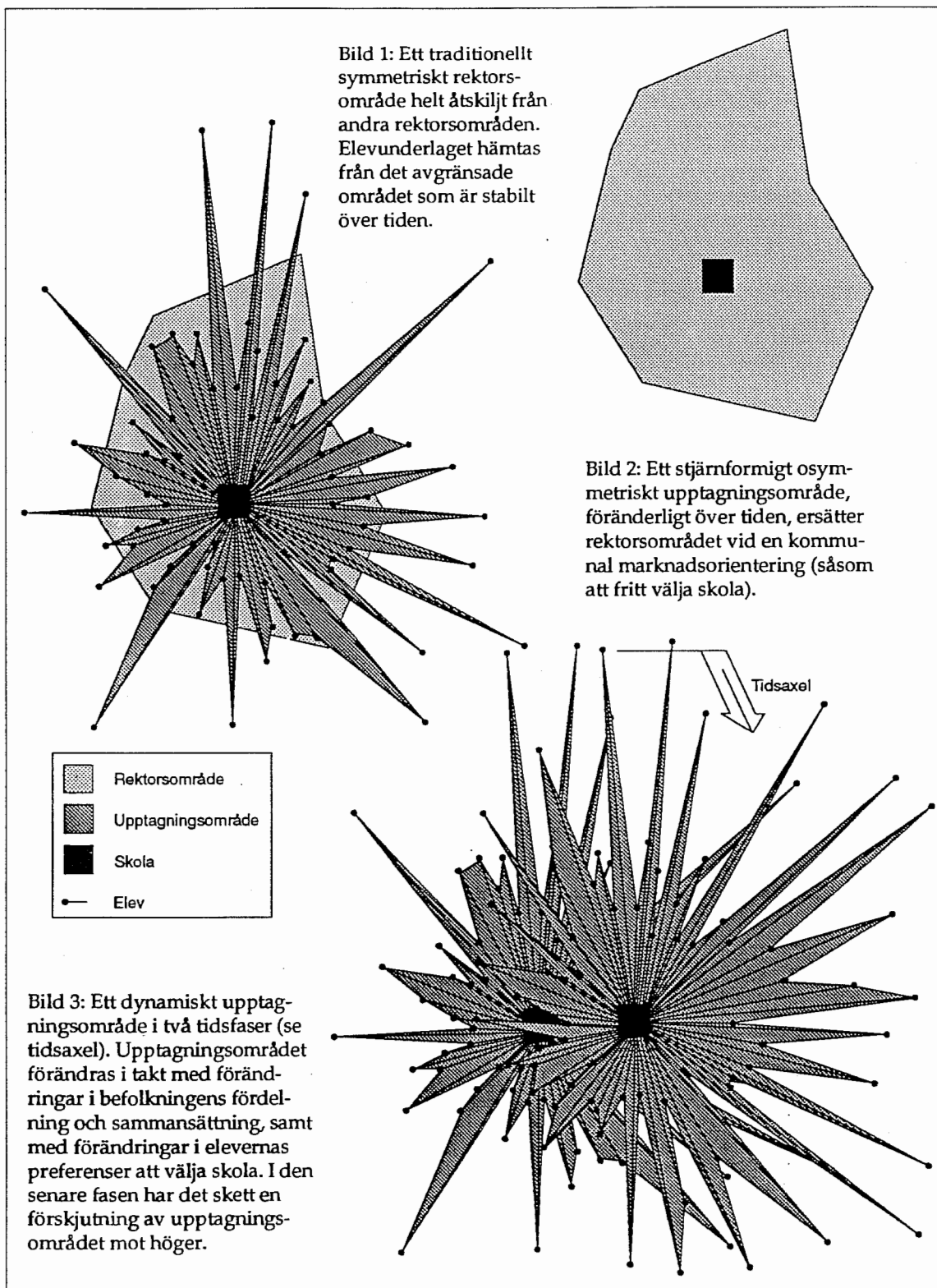
## Den rumsliga problembilden exemplifierad

Det ovan diskuterade sambandet åskådliggörs grafiskt i diagram 4. I diagrammet visar bild 1 den konventionella situationen, en skola och ett rektorsområde som är stabilt över tiden. Elever som bor inom rektorsområdet går i skolan. Bild 2 visar både rektorsområde och elever som väljer fritt (skolpengens upptagningsområde) vid övergång till en marknadsorienterad planering. Det faktiska området utgår från skolan och bildar ett stjärnformigt dynamiskt upptagningsområde, föränderligt över tiden. Vid resursfördelning uppstår problemet om rektorsområdet eller skolans spontana upptagningsområde skall användas som underlag då resurstilldelning viktas efter andra socio-ekonomiska data utifrån respektive geografiska områdesindelning.

Bild 3 visar dynamiken i upptagningsområdet, det förändras i takt med förändringar i befolkningens fördelning och sammansättning, samt med förändringar i elevernas preferenser att välja skola. Det senaste inte minst viktigt och ger stöd åt vad som angavs inledningsvis, en marknadsorientering revolutionerar den tidigare planeringen som under hela 1900-talet styrts av organisatoriska hierarkier, sammanlänkade med administrativa regioner och distrikt. I princip kommer den fysiska anläggningen (skolan) att agera helt öppet på en marknad. Kopplingen till någon form av geografiskt område som kan ligga till grund för en resursfördelning är relativt svår att se. Det är möjligt att andra planeringsinstrument än befolkningen geografiska fördelningen och sammansättning skall användas som grund i en resursfördelningssituation.



**Diagram 4** I en marknadsorienterad planeringssituation ersätts de tidigare administrativa områdena med dynamiska stjärnformiga upptagningsområden runt en fysisk anläggning.



# Databasstrukturer i den decentraliserade organisationen

## Dagens situation kritiskt belyst

Den tredje frågeställningen av intresse för en rumslig problembild i en marknadsorienterad planering utgörs av hjälpmedel och därmed möjligheter, för en "arbetsledare" i en decentraliserad kommunal organisation att effektivisera de direktiv som kommer från kommunledningsnivå. En grundläggande frågeställning utgör: *hur* ser de framtida databasstrukturer ut som kan tillgodose de planeringsinstrument som krävs för en marknadsorienterad planering. Demografiska variabler utgör och framförallt har utgjort nyckelfaktorer för kommunal förvaltning och planering. Om befolkningens geografiska spridning och sammansättning i framtiden skall utgöra planeringsgrund - observera att detta inte utgör ett axiom i föreliggande diskussion - och tillgodose en kommuns varierande planeringsuppgifter, kommer det i framtiden att förutsätta stor flexibilitet i områdesindelning, en situation som den offentliga statistikförsörjningsbyråkratin på regional och nationell nivå idag inte har en framförhållning att klara av.

Man kan med säkerhet förutspå att de nyckelkodsområden (NYKO) som kommunerna själva utarbetat kommer att bli obsoleta i en marknadsorienterad planeringssituation som bygger på att samhällsmedborgaren själv väljer fysisk anläggning (nod) för kommunal service. Nyckelkodsindelningen har utarbetats av de kommunala statistikförsörjningskontoren - av planerare på en stabsenhet - och utgör som regel de minsta geografiska områden som respektive kommun i en traditionell planeringssituation har haft behov av att erhålla statistik på. Utifrån dessa områden kan sedan större områden aggregeras i form av socialdistrikt, rektorsområden, fritidsdistrikt eller andra typer av upptagningsområden för kommunal service. Om man lämnar nyckelkodsområdesmodellen torde det vara omöjligt att få tag på relevant statistik med utgångspunkt från de databaser som finns tillgängliga idag.

Traditionellt har NYKO-områden använts för i princip all planering, vilket innebär definitiva begränsningar i en mer marknadsorienterad situation. Statistikredovisning

som inte överensstämmer med en kommuns nyckelkodsindelning får göras manuellt, om den ens går att få fram. Förutom att hanteringen både är tidsödande och kostsam, så kommer den när den skall utföras i produktionsledet (resultatenhetsnivå) att få allt mindre betydelse. Framförallt kostnadssidan utgör ett stort problem för produktionsledet. Det beror helt på databasstrukturen hos Statistiska Centralbyrån (SCB), i Kommunernas invånarregister (KIR) eller hos lokala skattemyndigheten, de nationella och regionala instanser som idag har möjlighet att tillhandahålla uppdaterad demografisk statistik.

## **Svensk statistikförsörjning**

Den svenska statistikförsörjningen har både för- och nackdelar. På plussidan är Sveriges och SCB:s demografiska redovisning unik i världen med befolkningsdata tillbaka i tiden från slutet av 1600-talet. Svensk "Folk och Bostadsräkning" (FoB) samt en kontinuerlig uppdatering av befolkningsdata hos SCB - som kommunerna har tillgång till bl a via KIR - utgör idag vad som finns. Problemet är att informationen som finns tillgänglig är tillräcklig för en marknadsorienterad planeringssituation, men den finns tillgänglig i fel format. Befolkningsstatistik bearbetas i ADB-termer i en relationsdatabas. En sådan databas innehåller oerhört mycket information. Av intresse vid bearbetning utgör hur databasen är segmenterad, m a o vilka möjliga sökrutiner finns tillgängliga för att få fram information som kan ligga till grund för beslut. På en rumslig nivå utgör idag den lägsta nivån av NYKO-indelningen, det enda möjliga geografiska sökvillkoret. Är detta tillräckligt för en kommunal planering på 1990-talet ?

Minussidan övervägs av en stelbent databasstruktur. På kommunal nivå kommer gräsrotsperspektivet i kläm till följd av att de svenska "tidiga" datateknologiska lösningarna - såsom SCB:s och för att ta ett annat närliggande exempel, Centrala fastighetsdataregistret (CFD) - idag arbetar med en kostsam registerhantering när den skall utföras på resultatenhetsnivå. För att förtydliga, databasuppbyggnaden har inte utformats för att försörja små enheter i en decentraliserad kommunal miljö - enskilda resultatbaserade kommunala enheter på den framtida kommunala mikro-nivån. På denna nivå kommer arbetet att utföras av arbetsledare, såsom en rektor med ansvar för sin egen skolas upptagningsområde. De decentraliserade enheterna har varken ekonomiska medel att beställa uppgifter från den centrala statistikförsörjningsbyråkratin eller att tillgodose informationsbehovet för det egna ansvarsområdet med den nuvarande situationen - det krävs en betydligt flexiblare databashantering

för att tillgodose resultatens behov.

Ytterligare har kunskapsförmedlingen tidigare i princip uteslutande förmedlats av mellanleden inom den offentliga förvaltningen. De led som idag är på väg att försvinna. Vad som eftersträvas är en "strukturrationalisering" i ordets rätta betydelse, där manuella rutiner ersätts med informationsteknologi i syfte att uppnå effektivisering och besparingar inom kommunal planering och förvaltning, helt i linje med den "plattare" och decentraliserade organisation som eftersträvas av många kommuner på 1990-talet. Generellt innebär det för en kommun att kunskap försvinner från den kommunala organisationen om den inte flyttas vidare till arbetsledaren. I så fall måste han/hon kompenseras med nya hjälpmedel. Dessa hjälpmedel syftar till att ersätta de arbetsrutiner som tidigare utfördes av förvaltningens stabsenheter. Att en arbetsledare får nya hjälpmedel till sitt förfogande har emellertid visats sig utgöra mer undantag än regel. Detta innebär en uppenbar risk för "optimeringsmissar" i den kommunala planeringen, exempelvis att platser står tomma i skolor, på daghem eller på sjukhus till följd av undermåligt beslutsunderlag.

## Geografiska informationssystem

Användningen av geografiska informationssystem (GIS) inom offentlig förvaltning har i princip uteslutande omfattat lagring och åjourhållning av lednings-, väg- och fastighetsdata, samt för produktion av kartor (Öberg, 1989 s. 7). Användning av GIS inom kommunal översiktsplanering och statistikbehandling inom kommunal förvaltning saknas helt (undantaget vissa utvecklingsprojekt som tas upp senare). En samstämmig bedömning menar att det är inom den "mjuka" sektorn som GIS kommer att få störst betydelse på lite längre sikt, inte minst med tanke på att det är där de stora samhällsliga kostnaderna ligger (de Jong, 1989 s. 17). Inom kommuner utgörs den "mjuka" sektorn av förvaltningar för skola, barn- och äldreomsorg, social, kultur/fritid och inom landstingen av sjukvården. Samtidigt finns inga färdiga systemlösningar (applikationer) för den mjuka sektorn, kanske främst för att den till stor del saknats i USA där programvaror och systemlösningar utvecklades under 1980-talet.

Att arbeta med geografiska informationssystem och befolkningsstatistik innebär att en relationsdatabas - en databas som innehåller exempelvis ett befolkningsregister som används inom kommunal och statlig förvaltning - kopplas till en digital karta för att uppnå lägesbunden information. Det stora problemet för kommunal förvaltning är inte att få fram information, utan tvärtom, svårigheten utgörs av att få ut

relevant information i den mycket stora datamängd som finns i alla register. Den digitala kartan - som utgör en del av ett geografiskt informationssystem - utgör ett mycket effektivt sökinstrument i en relationsdatabas. För att få fram en befolkningsprofil för ett geografiskt område, kärnan i föreliggande uppsats, krävs en koppling mellan lägesbunden data och en relationsdatabas.

Återigen utgör en storskalighet vid ADB-lösningar ett stort hinder. De systemlösningar som arbetats fram av statliga myndigheter och större kommunala stadsingenjörskontor, har för datormiljö utgått från minidatorer eller arbetsstationer. Det innebär att referensramen utgör en hårdvara som inte fungerar i en decentraliserad miljö. Den kräver en dyr och icke ändamålsenlig nätverkslösning. I de flesta fall utesluter det den "mjuka" sektorn av kommunal förvaltning eftersom den ännu inte kan sägas vara datoriserad på "gräsrotsnivå". När så sker kommer det som efterfrågas att vara PC-lösningar och användarvänliga gränssnitt. Detta utgör idag i princip ett obearbetat fält inom statistikförsörjning och tillhandahållandet av geografiska informationssystem, även om det våren 1994 börjar skönjas möjligheter till tekniska systemlösningar.

## Ett stabsorienterat synsätt

För de företrädare för den tidigare stabsdirigerade planeringsmodellen som arbetar med statistikförsörjning verkar frågan om en decentraliserad informationsförsörjning med hjälp av GIS, vara lika verklighetsfrämmande som det varit för östeuropas patriarkaliska elit att förstå styrmekanismerna i ett marknadsorienterat samhälle. Som en kommentar till en forskningsansökan som baserats på föreliggande rapport, skriver en okänd referent

"1989 har det hänt en hel del inom GIS-området inte minst för de mjuka förvaltningarna. Sålunda arbetar USK (Stockholms stads utrednings- och statistikkontor) med ett system STIKA (Stockholmsinformation på Karta) där just statistiska uppgifter kopplas med kartdata ner till kvartersnivå i en PC-lösning med användarvänligt gränssnitt. RTK (Stockholms läns landstings Regionalplane- och trafikkontor) har sedan en tid arbetat med GIS, till vilken befolkningsstatistik kopplats. Flera andra kommuner - t ex Örebro och Sundsvall - håller på att utveckla GIS där statistik kopplas till en digital karta. SCB bedriver försök med GIS kopplat till nyckelkods-systemet. KOPI-gruppen har under hela 1990-talet vid KSP-konferenser och ADB-temadagar diskuterat GIS för kommunal statistik och planering. Inom denna sfär finns det mycket att hämta vad avser utvecklingen av GIS för mjuka förvaltningar".

En direkt frågeställning till referenten blir - i enlighet med vad som diskuterats i föreliggande uppsats - är det "denna sfär" som i framtiden kommer att sköta planeringen? För att om det inte är det - vilket ifrågasätts i uppsatsen - faller referentens resonemang in i den slentrianmässiga centraliserade tankevärld som kännetecknat det stabsorienterade synsättet inom svensk kommunal förvaltning. Utan att gå in på detaljer så utgör vad som beskrivs ovan endast ett utvecklingsarbete, ett utvecklingsarbete som följer i tidigare "centraliserade fotspår - "ett system STIKA där just statistiska uppgifter kopplas med kartdata ner till kvartersnivå". Problemet är att någon på centralt håll bestämmer kvarterets geografiska utbredning som därefter utgör en fast variabel. Resultatenheter som opererar på en fri marknad har lite nytta av denna "stelbenta" information.

Sålunda kan motsatsen hävdas till påståendet "det har visserligen hänt en hel del på GIS-området sedan 1989", men inte för att tillhandahålla information och tekniska systemlösningar i de mjuka sektorerna. Även om utvecklingsarbete pågår i några få, större kommuner, så finns i dagsläget cirka 4.000 rektorsområden eller fristående skolenheter, och cirka 14.000 enheter inom barnomsorgen, som idag (under 1990-talet) börjar närma sig en marknadsorienterad planeringssituation. Dessa resultatenheter behöver information nu och kan inte vänta på ett utvecklingsarbete. Frågan man måste ställa sig, är det relevant att tro att demografiska uppgifter kommer att ligga till grund för den "nya" planeringsmodell som en marknadssituation kräver.

## **Implementering av geografiska informationssystem i mjuka sektorer av kommunal förvaltning**

Man kan fråga sig, om GIS introduceras i mjuka förvaltningar, hur skulle detta hypotetiskt gå till och vilka fallgropar finns. För det första, att implementera GIS vore lika mycket en fråga om organisationsutveckling som en teknisk systemlösning. Det är av största vikt att tekniken anpassas till verksamheten och inte tvärtom. Detta har inte i tillräckligt hög grad uppmärksammats av den tekniska sidan av kommunal förvaltning, såsom stadsingenjörskontor eller fastighetskontor, de som för närvarande arbetar med GIS. Här kan framhållas att inom kommunen står de tekniska förvaltningarna endast för cirka 5-10% av de kommunala utgifterna, samtidigt som de har monopol på utveckling och drift av geografiska informationssystem.

I en marknadssituation vid en implementering av GIS, borde organisationsutvecklingen börja med en verksamhetsanalys, kravspecifikation och kontakter med receptiva individer. Detta sker hypotetiskt inom respektive kommunal enhet. Systemlösningen

borde göras i samråd med individer på olika nivåer inom respektive förvaltning. Det bör också påpekas att GIS-teknologin inte är användbar i alla planeringssituationer, samt att vissa systemlösningar kan visa sig vara alltför kostsamma att utföra. Det är givetvis lika viktigt att identifiera GIS-verksamhet som inte uppfyller rimliga krav på kostnadseffektivitet, som att visa på lösningar där GIS definitivt är att rekommendera. Problemställningen kan konkretiseras.

I den decentraliserade organisationen kommer beslutsfattande - budgetarbete och rekrytering - att ligga på arbetsledaren (i skolans fall rektorn). Av största vikt utgör således att utvärdera vid vilken kommunal beslutsnivå som det är kostnadseffektivt att implementera ett geografiskt informationssystem. En optimal lösning vore att prova, vore att koppla en mikroorienterad behovsinventering till ett geografiskt informationssystem som ger en aktuell bild av befolkningens fördelning och sammansättning. Det saknas idag GIS-applikationer som underlättar användandet av befintlig samhällsinformation i kombination med digitala kartor. En ökad och förenklad tillgång till databaser skapar förutsättningar för bättre beslutsunderlag. Kopplingen till kartan stärker den rumsliga dimensionen i förvaltning och samhällsplanering. Det kan antas på starka grunder att GIS som systemlösning kommer att få stor betydelse för en effektivisering av manuella rutiner inom kommunal förvaltning och planering, om detta kan uppnås.

Att införa ett geografiskt informationssystem i en kommun borde således innebära att förutsättningar skapas för bättre beslutsunderlag och färre led mellan information och beslutsfattare. GIS-lösningen borde i en optimal situation få som konsekvens att beslutsfattaren eller arbetsledaren själv kan utvärdera och analysera en större informationsmängd och på ett självständigt sätt hantera ett antal databaser. Ett första steg vore att effektivisera befintlig verksamhet. I ett senare led kan effekter som bättre resursutnyttjande och en vidgad helhetssyn ge stora samordningsvinster. Att utveckla "praktiska lösningar" med geografiska informationssystem, borde utgöra ett strategiskt mycket viktigt led i en effektivisering av kommunal verksamhet och i kommunernas strävan mot en marknadsorientering, men gör det det idag? Denna uppsats ger inget entydigt svar men ställer frågan.

# Sammanfattande diskussion

## Tre frågeställningar i en problembild med en rumslig dimension

Med utgångspunkt från en rumslig problembild i en marknadsorienterad planeringssituation utgör frågeställning ett; *hur* valet av behovskriterier sker och vilken vikt de olika parametrarna tillmätts. Den kommunala resursfördelning kan antingen ske genom centrala styrinstrument eller baseras på ett lokalt framtaget behovsunderlag. Frågeställning två utgör ett bivillkor för att vikta behovskriterierna. Om detta skall ske utifrån en befolkningsprofil (en annan fråga är om det skall det); *hur* avgränsas ett geografiskt område när en viktning av servicebehovet sker med utgångspunkt från områdets demografiska och socio-ekonomiska profil. I ett teoretiskt resonemang håller de tidigare administrativa gränserna såsom ett rektorsområde på att luckras upp genom elevernas möjlighet att fritt välja själva, vilket kräver nya planeringsinstrument för att definiera det område som ligger till grund för en viktning. Avslutningsvis en tredje frågeställning. *Hur* ser de framtida databasstrukturer ut som kan tillgodose de nya planeringsinstrument som krävs om man väljer att en resursfördelning skall viktas mot ett (spontant influensfält) geografiskt område.

Titeln *Befolkningens geografiska spridningsmönster - den strategiska faktorn i det kommunala beställar-utförar konceptet*, är i högsta grad relevant. Inte för att den rumsliga dimensionen utgör ett krav som måste tillgodoses "i sig" i en framtida planeringssituation, utan att den "i sig" utgör ett val för hur planeringen kan komma att utföras. Diagram två beskriver två strategier för en planeringen i en marknadssituation, en planering ovanifrån (centralstyrd) eller underifrån (resultatsenhetsnivå). Innan svar ges krävs att verkligheten skärskådas. I grunden ligger frågan om det verkligen sker en betydande omflyttning inom exempelvis området skola. Några frågor av vikt kan identifieras;

- Vem är det som använder sig av möjligheten till valfrihet inför kommunal service?



- I vilken omfattning använder medborgarna idag denna nyvunna rätt till valfrihet?
- Inom vilka sektorer används rätten till valfrihet och kan någon trend utkristalliseras?
- Skiljer sig användandet åt mellan kommuner av olika storlek eller mellan olika landsändar?
- Vilka förklaringsfaktorer har relevans för de som väljer valfrihet respektive de som inte utnyttjar rätten?
- Utgör geografisk tillgänglighet en betydande förklaringsfaktor?
- Utgör socio-ekonomiska bakgrundsvariabler en betydande förklaringsfaktor?
- Utgör anläggningens/verksamhetens attraktivitet en betydande förklaringsfaktor?

## Litteraturlista

- Bokenstrand, C. (1993): *Behovsbudgetering : Nya budgetprinciper i kommuner*, CEFOSS rapport N:r 1, Centrum för forskning om offentlig sektor, Göteborgs universitet.
- Boman, D. (1993): *Beställarmodellen kräver konkurrens*, PLAN vol. 47, nr 2.
- Brindley, T., Rydin, Y. & Stoker, G. (1989): *Remaking Planning : The Planning of Urban Change in the Thatcher Years*, Unwin Hyman, London.
- Brown, J.P. (1991): "Exploring Geodemographics", ed. Masser, I. & Blakemore, M. *Handling Geographical Information : Methodology and potentials applications*, Longman Scientific & Technical, London.
- Claesson, C.-F. (1964): *En korologisk publikanalyt. Framställning av demografiska gravitationsmodeller med tillämpning av omlandsbestämning på koordinatkarta*. Meddelande från Geografiska institutionen vid Stockholms universitet, N:r 129.
- Curtis S. (1989): *The Geography of Public Welfare Provision*, Routledge, London.
- Enequist, G. (1951): *Tätorter och omland*, Några föredrag hållna vid statens samhällsgeografiska forskningsråds ämneskonferens i Uppsala 2-4 juni 1950, Lundequistska bokhandeln, Uppsala.
- Fahlström, C. och Lundkvist, A. (1991): *Effektiva fritidssektorn - målstyrning och uppföljning i den kommunala fritidssektorn*, Svenska kommunförbundets förlag, Stockholm.
- Forsström, Å. (1992): *Kommunikationsflöden i regionala lokaliseringsstrukturer, strategier för geografiska problem i infrastrukturen baserade på geografiska informationssystem*, Forskningsprogram för Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, stencil.
- Forsström, Å (1993): *Regions-kontra marknadsstyrning : Teoretiska och empiriska noteringar kring serviceutbudets rumsliga organisation*, Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, stencil.
- Godlund, S. (1951): "Trafik, omland och tätorter" ed. Enequist, G. *Tätorter och omland*, Lundequistska bokhandeln, Uppsala.
- Godlund, S. (1958): "Befolkning-regionsjukhus-resmöjligheter-regioner" ingår i SOU 1958:26 *Regionsjukvården, riksplan för samarbete inom specialiserad sjukvård*, appendix 4, s. 250-336.
- Göteborgs Posten (1993-04-05): *Pengar till SDN efter behov* av Alf Isemo.
- Johannisson, B. (1990): "The Nordic Perspective : Selfreliant Local Development in four Scandinavian Countries", ed. Stöhr, W. *Global Challenge and Local Response : Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, The United Nations University, New York.
- de Jong, A. (1989): *Förstudie kring framtidens GIS*, Institutionen för skoglig produktionslära, Umeå universitet, stencil.
- Hall, T. (1991): "Urban Planning in Sweden", ed. Hall, T. *Planning and Urban Growth in the Nordic Countries*, E&F Spon, London.
- Haggett, P. (1965): *Locational Analysis in Human Geography*, Edward Arnold, London.
- Hägerstrand, T. (1951): "Omflyttning och uppkomsten av kulturregioner", Ed. Enequist, G. *Tätorter och omland*, Lundequistska bokhandeln, Uppsala.
- Hägerstrand, T. (1955): "Statistiska primäruppgifter, flygkartering och 'data processing'-maskiner", *Svensk Geografisk Årsbok vol. 31*.
- Hägerstrand, T. (1965): *Aspects of the spatial structure of social communication and the diffusion of information*, Papers of the Regional Science Association, vol. 16, s. 28-42.

- Moen, O. (1991): *Idrotts- och fritidsanläggningar på 90-talet - trender och FoU*, Occasional Paper 1991:13, Kulturgeografiska institutionen, HGU.
- Nordbeck-Rystedt (1973): *Computer Cartography*, Studentlitteratur, Lund.
- Stöhr, W. & Taylor, D. (1981): "Development from above or Below ? Some Conclusions", ed. Stöhr, W. & Taylor, D. *Development from Above or Below? The Dialects of Regional Planning in Developing Countries*, John Wiley, New York.
- Svenska Kommunförbundet (1993): *Halmstadsprojektet : effektivitet inom barnomsorg och skola*, opublicerat material.
- Tobé, E. (1975): *Kommunal planering*, andra omarbetade upplagan, Almqvist & Wicksell Förlag AB, Stockholm.
- Wahlström, L. (1990): *Tag Plats! Studier av lokala utvecklingsstrategier och integrationsprocesser*, Glesbygdsdelegationens skriftserie nr 20.
- William-Olsson, W. (1937): *Huvuddragen av Stockholms geografiska utveckling 1850-1930*, Meddelande från geografiska institutet vid Stockholms högskola, N:o 37.
- Wyatt, R. (1989): *Intelligent Planning, Meaningful Methods for Sensitive Situations*, Unwin Hyman, London.
- Öberg, M. (1990): *Geografiska informationssystem och tillämpningar i USA*, Utlandsrapport från Sveriges tekniska attachéer.

Tidigare publicerade arbetsrapporter i CEFOS serie:

*Kommunmedborgarundersökningen 1991. Undersökningsdesign, urval, datainsamling, marginalfördelningar och bortfall.* Folke Johansson, Lars Olof Lorentzon & Lars Strömberg. 1/1993.

*Inventering av 28 kommuners organisationsförändringar. Pilotstudie våren 1993.* Roger Haglund & Tomas Jaktling. 2/1993.

**CEFOS** - Centrum för forskning om offentlig sektor, vid Göteborgs universitet, inrättades 1991 och utgör en del av statsmakternas långsiktiga satsning på mångvetenskaplig grundforskning om den offentliga sektorn.

**CEFOS** skall initiera och befrämja forskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation, finansiering och utvärdering särskilt på lokal och regional nivå. Förnyelse av den offentliga sektorn står i fokus för forskningen.

**CEFOS** stödjer större forskningsprojekt inom följande tre programområden:

- Den offentliga sektorn i ett makroperspektiv
- Den offentliga sektorns inre organisation
- Den offentliga sektorn och medborgarna

**CEFOS** idé är att samla forskare/forskargrupper från olika discipliner till samarbete i en gemensam forskningsmiljö.

*Arbetsrapporter från CEFOS beställs hos:*  
Centrum för forskning om offentlig sektor  
Sprängkullsgatan 17  
411 23 GÖTEBORG

Tel 031- 773 1611  
Fax 031- 773 4480