



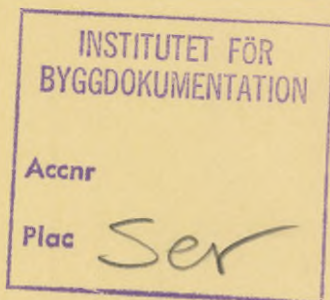
Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



## Framtidsorienterad samordnad kommunal planering

**Abdul Khakee**



K/25

R184:1984

FRAMTIDSORIENTERAD SAMORDNAD KOMMUNAL PLANERING

Abdul Khakee

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 840258-3  
från Statens råd för byggnadsforskning till Geografiska  
institutionen, Umeå Universitet. Umeå

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Översättning: Birgitta Eriksson

R184:1984

ISBN 91-540-4275-5  
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Liber Tryck Stockholm 1984



## INNEHÅLL

### FÖRORD

1	INLEDNING	1
1.1	Stadsutveckling och kommunal planering	1
1.2	Tvårvetenskap i planeringspraxis och forskning	2
1.3	Studiens ansatser	4
2	PLANERINGSRESTRIKTIONER, PLANERINGSMETODER OCH ORGANISATIONSPROBLEM	6
2.1	Inledning	6
2.2	Planeringsrestriktioner	7
2.3	Planeringsmetoder	12
2.4	Organisationsproblem	22
3	PLANERING I BORAS, UMEA OCH VÄSTERAS	28
3.1	Studiens metod	28
3.2	Planeringsrestriktioner	29
3.3	Planeringsmetoder	33
3.4	Organisationsproblem	39
3.5	Mot en mer systematisk planeringspraxis	43
4	MODELL FÖR FRAMTIDSINRIKTAD KOMMUNAL PLANERING	45
4.1	Inledning	45
4.2	Modellens omfattning	46
4.3	Metodologiska frågeställningar	48
4.4	Modellens viktigare grunddrag	59
4.5	Den kommunala framtidsstudiens organisering	63
4.6	Framtidsstudier i Västerås kommun	65
5	MODELL FÖR SAMORDNING AV MEDDELLÅNGA PLANER	67
5.1	Inledning	67
5.2	Modellens omfattning	68
5.3	Metodologiska frågeställningar	69
5.4	Modellens grunddrag	75
5.5	Den samordnande planeringens organisatoriska aspekter	76
5.6	Är samordningsmodellen användbar?	78
6	SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER	79
	BIBLIOGRAFI	82



## FÖRORD

Denna studie syftar till att analysera några av den kommunala planeringens problem med särskild referens till planering som man har försökt utföra i Sverige, och i samband med nya idéer vilka utvecklats som ett resultat av forskning i stadsmodellbyggande, planeringsorganisering, framtidsstudier och plansamordning. Forskningen inom kommunal planering har tilldragit sig ett tilltagande antal svenska samhällsvetares intresse, och det nya materialet som framställts från deras forskning kommer utan tvivel att göra en revidering av detta arbete nödvändigt.

Denna bok grundar sig på två studier: min doktorsavhandling i kulturgeografi benämnd *Municipal Planning: Restrictions, methods and organizational problems* (Statens råd för byggnadsforskning, D14:1983) samt en omfattande empirisk studie av kommunal planering benämnd *Planering i Borås, Umeå och Västerås* (Geografiska rapporter A:29, Geografiska institutionen, Umeå universitet, 1981). Läsare som är intresserade av ytterligare detaljer i både den teoretiska och den empiriska undersökningen av de olika grundtankarna som diskuteras i denna bok, hänvisas till dessa två publikationer.

Denna publikation är i första hand ämnad för en läsekrets bland kommunala planerare, politiker och samhällsplaneringsstudenter på högskolenivå. Den kan också ha ett värde för andra som är intresserade av kommunala planeringsproblem samt frågeställningar relaterade till framtidsstudier på lokal nivå.

Umeå i augusti 1984

Abdul Khakee



## 1 INLEDNING

### 1.1 Stadsutveckling och kommunal planering

Den kommunala planeringen i Sverige har intagit en alltmer defensiv hållning. Kännetecknande för denna hållning har varit ett steg tillbaka från de storslagna visionerna som fanns före och omedelbart efter andra världskriget till dagens kortsiktiga verksamhetsplanering. Samtidigt har marschen mot ett postindustriellt samhälle resulterat i en drastisk minskning av sysselsättningen inom industrin och i vittgående strukturella förändringar i det ekonomiska livet. Kommunala beslutsfattare ifrågasätter i dag logiken i att arbeta med planer som sträcker sig över mer än två eller tre år.

I jämförelse med andra länder i Västeuropa och Nordamerika har Sverige inte någonstans de stadsproblem som råder i dessa länder. En bidragande orsak till detta förhållande har varit en kombination av en nationell samhällsbyggnadspolitik sammansatt av byggnadsförordningar och inkomstfördelande skatte- och lånesystem som möjliggjort för staten att styra grad, typ och lokalisering av utvecklingen samt de befogenheter kommunerna har över markanvändning, framställning och fördelning av ett stort mångfald tekniska och sociala tjänster.

Stadsutvecklingen i Sverige kan i mycket grova drag indelas i två faser. Under den första, från början av 1900-talet till slutet av fyrtiotalet, skedde urbaniseringen och industrialiseringen så gott som samtidigt och detta ledde till en snabb expansion av majoriteten av Sveriges tätorter. Den andra urbaniseringen har varit åtföljd av en betydande koncentration av den industriella produktionen och en omfördelning av befolkningen mellan tätorterna.

Ända tills slutet av andra världskriget var problem som överbefolkning i städer, torftiga bostäder och bristfällig samhällsservice ganska markanta. Ett skäl till detta problem var avsaknandet av en väldefinierad stadsbyggnadspolitik och kommunala befogenheter att kontrollera stadstillväxten. Byggnadslagstiftningen från 1948 var det viktigaste steget i efterkrigstidens stadsbyggnadspolitik då den avskaffade de privatas beslutsrätt över markanvändning inom planeringsområdet. Regeringen fick befogenhet att medla i planeringstvister på lokal nivå och föreslå lösningar som var godtagbara för rikets intressen. Senare nationella lagstiftningar har utvidgat kommunernas rätt att expropriera mark för tätortsutveckling samt har ytterligare förstärkt den kommunala planeringens auktoritet. Privata exploatörers möjligheter att bygga har kraftigt inskränkts genom att det, som ett förhandsvillkor för berättigande till statliga lån, krävs att sådan byggnation utförs på mark som är arrenderad eller köpt av en kommun. Lagstiftningen för byggnationer och markanvändning har dessutom förstärkts av miljöskyddslag och av en fysisk riksplan. Dessa har ytterligare begränsat markanvändning i historiskt och ekologiskt viktiga trakter samt i känsliga jordbruks- och rekreationsområden.

Inom det samhällsekonomiska området har statsmakterna överfört mer och mer av ansvaret för offentliga tjänster till kommunerna. Deras andel av BNP har ökat från omkring 10 % till över 25 % mellan åren 1946 och 1970. Denna utveckling har lett till att den kommunala planeringen av sociala och ekonomiska tjänster har expanderat avsevärt. För att kunna rationalisera framställandet och fördelningen av tjänsterna har

antalet kommuner reducerats från cirka 1000 på 60-talet till dagens drygt 280.

Resultaten av denna utveckling är påtaliga i det allmänna välstånd som medborgarna i varje svensk kommun åtnjuter, fastän stadsförvaltningens och den kommunala planeringens allmänna framgång dock döljer talrika brister och misslyckanden. Många kommuner har misslyckats med att utveckla en planering som är kapabel att ta på sig ansvaret och bördorna som har överlåtit av regeringen. I många fall har planeringen utförts utan en förhandsanalys av utvecklingens långsiktiga konsekvenser. Även om kommuner har haft förmågan att utnyttja sina vittgående planeringsbefogenheter, har den ekonomiska och politiska verkligheten inkräktat på planeringens förverkligande. Framför allt har många stadsförändringar skett under en period av ekonomisk tillväxt och politisk stabilitet.

I takt med att den ekonomiska och politiska osäkerheten har ökat, så har även misstron mot nationell samhällsbyggnadspolitik och kommunal planering ökat. Det är nu mer angeläget än någonsin med förändringar, men detta bör inte leda till kortsiktigare nationella och kommunala handlingsprogram. Tvärtom är det allt mer nödvändigt att återuppta gångna tiders visionära tänkande. Kommunerna måste utveckla långsiktiga visioner i sitt planeringsarbete. En grundlig förståelse av alternativa utvecklingsvägar skulle göra det möjligt för kommunerna att snabbt anpassa sig till nya situationer och samtidigt förverkliga målet om ett resursbevarande samhälle där jämlikhet och allmänt välstånd råder. Denna skrift behandlar några av de betingelser denna nya planering förutsätter.

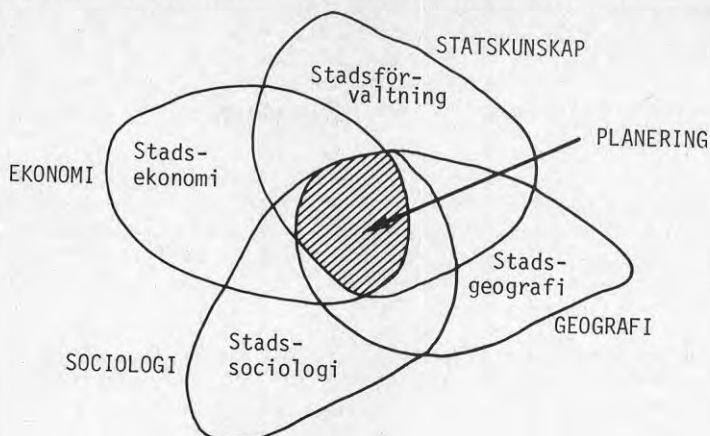
## 1.2 Tvärvetenskap i planeringspraxis och forskning

Den som undersöker dagens metoder i kommunal planering och dagens forskning i stadsfrågor kommer antagligen att slås av en sak, nämligen den tvärvetenskapliga arten av det arbete som utförs både i de kommunala planerarnas kontor och på universitetens institutioner för samhällsplanering.

Kommunal planering har till slutet av 1950-talet i stort sett handlat om lokalisering, intensitet och mängden mark som olika markanvändare har varit i behov av. Denna tonvikt på rumsliga aspekter har haft en otvetydig effekt på stadsförhållandenas tidiga utveckling. Avsevärda mängder av akademisk forskning i stadsproblem koncentrerades på ämnen som var mikroanalytiskt orienterade, såsom stadsområdenas markanvändningsbehov, täthet och rumsliga tillväxt. Men man har mer och mer insett att om inte stadsplanering utvidgas till att även omfatta planering av ekonomiska och sociala resurser, kommer den inte att kunna erbjuda några lösningar till de problem som en stadstillväxt medför. De rådande planeringsmetoderna i kommunerna kännetecknas av samråd mellan förvaltningarna. Ingen enskild förvaltning kan i dag räkna med att påbörja och genomföra en plan utan att konsultera och involvera andra förvaltningar.

På motsvarande sätt är de samhällsvetenskapliga ämnena som ger sitt bidrag till en ökad förståelse av stadsproblemen inbegripen i varandra, och tvärvetenskapen inom planeringen utgör kärnan i denna överlappning. Detta kan illustreras på följande sätt:





Figur 1.1 Stadsinriktade vetenskapsgrenars överlappning.

Dessutom finns det få särdrag som åtskiljer de olika stadsinriktade vetenskapernas bidrag. De olikheter som uppstår beror på skillnader i betoningen av de olika element som utgör stadskomplexet. Många av de grundläggande begrepp som används inom de olika vetenskapsgrenarna har utvecklats inom andra vetenskapsområden. Därtill förutsätter en analys av stadsutvecklingens rumsliga aspekter även en god förståelse av icke-rumsliga aspekter.

Tvärvetenskapen inom både planeringsmetoder och forskning skapar även problem. I kommunerna försöker varje förvaltning på bästa sätt att skydda sitt eget revir. Detta är speciellt fallet då knappheten på resurser ökar. Bristen på tillgångar hindrar en nära samordning av planeringsprocessen, även om man kan vara eniga om att det behövs ett nära samarbete mellan förvaltningarna. Problemet accentueras när en eller några förvaltningar kontrollerar de lokala myndigheternas resurser eftersom de kan vara ovilliga att genomföra en lösning som i själva verket skulle försvaga deras dominerande ställning.

Inom det akademiska området har den ökade specialiseringen inom de skilda vetenskapsgrenarnas forskning lett till att de olika samhällsvetenskapliga ämnena än mer isolerat sig från varandra och ibland till att underordnade vetenskaper utvecklats. En av orsakerna till att tvärvetenskapen inom de stadsinriktade ämnena har bestått, är detta områdes starka policyinriktning. Gränsen mellan teori och praktik är otydligare än inom de flesta andra akademiska ämnena. Förhållandet mellan forskning och policyfrågor kan analyseras utifrån tre aspekter. För det första accepteras vanligtvis offentliga ingripanden i fördelningen av tillgångar om marknaden är ofullkomlig. Två klassiska exempel på misslyckanden på marknaden är förekomsten av externa effekter och en ojämn inkomstfördelning. Inom stadsekonomi har dessa två viktigare marknadsmisslyckanden större styrka än inom andra områden på grund av det rumsliga ömsesidiga beroendet som får en sak att påverka allt annat. Stadsplanering är emellertid inte enbart motiverad av behovet att justera marknadsmekanismernas felaktigheter. Stadsplanering är också flerdimensionell. Den omfattar även effektiv



resursfördelning, strävan efter att tillfredsställa mänskliga behov och värden samt modeller för rumslig planläggning. Stadstillväxtens flerdimensionella beskaffenhet medför att de lokala myndigheterna genom att kontrollera den lokala tillväxttakten kan påverka sin egen händelseutveckling. Detta kan endast uppnås med hjälp av målinriktad planering.

Slutligen har de grundläggande åren för de statsinriktade vetenskapsgrenarna sammanfallit med de år då stadsproblemen har ökat både i antal och intensitet. Policyproblemen har blivit de statsinriktade forskarnas stora intresse. Det är allmänt accepterat att det nuvarande tillståndet i stadssamhällena är ett resultat av att en övergripande planering har saknats.

Medan jag har arbetat med den framtidsinriktade, samordnade kommunala planeringens problem, har jag försökt att ha ambitionen att förstå det bidrag som ges av åtminstone tre vetenskapsgrenar - stadsekonomi, stadsgeografi samt stadsförvaltning. Jag har försökt, och inte utan svårigheter, att använda fakta och verkliga förhållanden från alla tre grenar till att analysera den kommunala planeringens problem.

### 1.3 Studiens ansatser

Den föreliggande studien påbörjades med en undersökning av tre problemområden inom kommunal planering: de externa restriktioner som kringskår praktikernas planeringsverksamhet, metoderna de faktiskt använder samt organisationsproblemen beträffande planeringsfunktionernas anpassning till den kommunala förvaltningen. För att kunna få en förståelse av dessa problemområdens huvudaspekter förberedde jag skrifter runt tre teman: restriktioner, metoder och organisationsproblem. En något förkortad version av de tre skrifterna presenteras i bokens andra kapitel.

För att kunna få reda på om de väsentliga observationerna i dessa skrifter stämde överens med praktikernas åsikter angående de tre grundtankarna, utförde jag en omfattande enkätundersökning och intervjuer bland ledande kommunala tjänstemän och beslutsfattare i tre kommuner: Borås, Umeå och Västerås. Det tredje kapitlet är i huvudsak baserat på denna undersökning. Planeringsrestriktionerna diskuteras med referens till de tre kommunernas samspel med den privata företagsamheten och statsmakterna. Därpå följer en beskrivning av de metoder planerarna har utvecklat för att planera markanvändning, resursfördelning, bostäder och andra sektorsverksamheter. Större brister i planeringssystemet beskrivs också. Kapitlet behandlar sedan de olika problem som uppstår då en kommunal förvaltningsorganisation, vilken skapades för att i första hand administrera samhällstjänster, inte på ett tillräckligt sätt kan ta itu med den ökade mängden planeringsfunktioner som ofta är av sektorsövergripande natur.

Med utgångspunkt från de diskussioner jag hade med tjänstemän och beslutsfattare i Västerås framstod två problem som avgörande för att en förbättring av nuvarande planeringspraxis skall komma till stånd. För det första har de långsiktiga perspektiven i kommunal planering förkortats och planeringen har blivit mer och mer likt brandkårsutryckningar. För det andra består dagens kommunala planering av ett antal planeringsprocesser som är svagt relaterade till varandra. Kapitel

fyra och fem innehåller två modeller för att lösa några aspekter av dessa problem.

Syftet med den första modellen, den för framtidsinriktad planering, är att öka det strategiska tänkandet hos planerare och beslutsfattare. Den kräver att framtidsstudier och konventionell planering skall vara nära integrerade. Den andra modellen är för samordning av planer på medellång sikt. Båda modellerna betonar förfaringssätten i tillämpningen av olika planeringsmetoder. Enligt min mening bör modellbyggarna välja ut de olika planeringsmetoderna och ange i huvuddrag hur personaltillgångarna (= kompetens) och insamlad information (= kunskap) skall organiseras. De två framlagda modellerna i denna studie betonar detta samt efterlyser planerares aktiva deltagande i metodutveckling och genomförande av planeringsmodeller. Allt eftersom de tillämpas kommer modellerna visa sig innehålla en del brister (man håller på att genomföra dem i Västerås kommun) och de nya idéerna och problemen som sålunda uppdagas kommer att föranleda en omarbeting av dem.

## 2 PLANERINGSRESTRIKTIONER, PLANERINGSMETODER OCH ORGANISATIONS- TIONSPROBLEM

### 2.1 Inledning

I en ansenlig del av planeringslitteraturen ges planeringsbegreppen och specifika planeringsmetoder en framträdande plats. För att vi skall kunna analysera modellerna för framtidsinriktad, samordnad kommunal planering, fordras det att vi inte stannar vid en begreppsanalys utan att vi även diskuterar den kommunala planeringens viktigare aspekter så att de förhållanden, under vilka de specifika metoderna kan användas, klargörs.

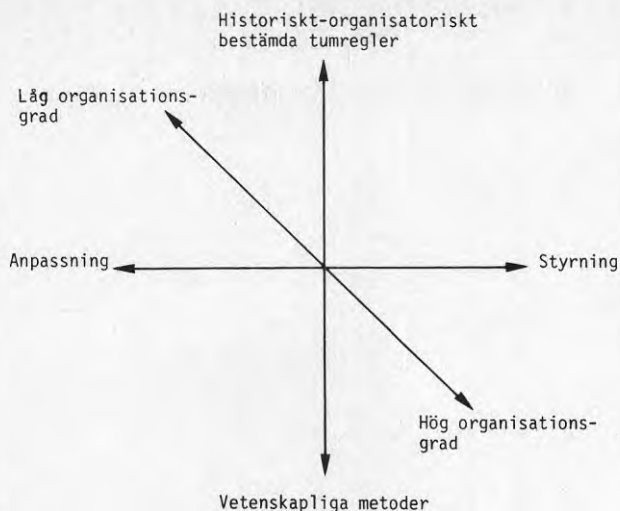
Denna skrift begränsas till tre av planeringens principiella aspekter, nämligen restriktioner, metoder och organisationsproblem. Dessa kan alternativt vara liktydiga med de tre principiella planeringsdimensionerna: ideologi, metodologi och organisation.

Den ideologiska dimensionen omfattar de ekonomisk-politiska förutsättningarna för planering. Dessa förutsättningar kan variera från anpassningsplanering till en total styrning av resursfördelningen. I en blandekonomi som Sveriges spelar den privata sektorns beslut en viktig roll i fördelningen av resurserna. På vilket sätt denna faktor begränsar den offentliga planeringens befogenheter är en av de mest centrala ideologiska frågeställningarna. En annan viktig problemställning berör samspelet mellan stat och kommun, det vill säga på vilket sätt statsmakternas agerande påverkar kommunal planering. I förlängningen berör detta den mycket viktiga frågan om centralisering kontra decentralisering i offentligt beslutsfattande.

Med den metodologiska dimensionen avses på vilket sätt en planeringsorganisation använder befintlig kunskap samt fattar beslut. Planeringsmetoderna varierar från historiskt-organisatoriskt bestämda tumregler till vetenskapligt avancerade planeringsmetoder. Alla kommuner i Sverige måste utarbeta vissa planer. Det kravet är stipulerat antingen i kommunallagen eller i statliga rekommendationer. Det är väsentligt att diskutera på vilket sätt förberedelserna för dessa planer innefattar vetenskapliga metoder.

Den organisatoriska dimensionen syftar på de olika formella och informella regler, administrativa enheter samt rutiner som en organisation utvecklar för att kunna gripa sig an de olika planeringsuppgifterna. Organisationsgraden kommer att bero på hur väl man lyckas uppnå ett lämpligt samspel mellan planeringsfunktioner och andra administrativa uppgifter. De kommunala förvaltningarna har först och främst utvecklats för att förenkla administrering av samhällsservice. Den har emellertid inte varit lämplig för att ombesörja det ökade antalet planeringsfunktioner som ofta är av sektorsövergripande natur. Den organisatoriska dimensionen ger en infallsvinkel till diskussionen om hur den kommunala förvaltningen kan införliva planeringsfunktionerna.

Dessa tre dimensioner (se följande figur) kan användas till att analysera den kommunala planeringens möjligheter och restriktioner, samspelet mellan praktisk planering och forskning samt den ömsesidiga anpassning mellan den kommunala förvaltningens planering och administrativa funktioner.



Figur 2.1 Den kommunala planeringens tre dimensioner

## 2.2 Planeringsrestriktioner

### 2.2.1 Restriktioner på planering i en blandekonomi

Flera utvärderingar av nationella planeringar i västeuropeiska länder visar att det finns en konflikt i strävan att styra ekonomin med planmedel och samtidigt säkra företagens och hushållens decentraliserade beslutsfattande. Det är viktigt att i detta sammanhang komma ihåg att planering inte kan jämföras med införande av delstyrning som inte är integrerad eller uttalad i en plan. Även i en blandekonomi innebär planering en samhällelig styrning av ekonomin genom en process som innefattar en bild av det önskade framtida ekonomiska läget samt nyttjandet av vissa medel för att få till stånd detta. Planering omfattar följaktligen tre egenskaper:

- (1) styrning av den ekonomiska och sociala utvecklingen,
- (2) styrning har en tidsdimension,
- (3) styrning är integrerad i en plan.

Denna definition innebär inte att planering ersätter marknaden, ej heller att den förutsätter att inte några konflikter finns. Å andra sidan innebär definitionen att planering utvidgar regeringens kontroll utöver den offentliga sektorn till att omfatta hela ekonomin. Emellertid kommer graden av planering att bero på den allmänna ambitionen för planering i samhället.

Erfarenheterna från fransk planering visar på en avsevärd omvärdering av de tidigare planeringsambitionerna. Fransk planering började 1946 med Monet-planen, och sedan 1954 har det funnits en oavbruten serie av fyraårs- eller femårsplaner. I de första planerna (speciellt i Monet-planen) beskrevs officiellt den franska planeringen som ett

system av helhetsplanering, vilket skulle ha inneburit att all ekonomisk verksamhet var centralt styrd av en riksplan. Denna åsikt har successivt modifierats. Planen fungerar nu som en centraliserad uppsättning prognoser vilka förbättrar marknadsmekanismerna då de individuella planerna blir konsekventa - var och en som strävar efter sina individuella intressen förväntas bemöda sig om att uppfylla planen.

Frankrikes återgång till mera liberala idéer angående långsiktig, inhemsk ekonomisk politik, den franska ekonomins ökade utsatthet för internationell påverkan samt planeringsmyndigheternas misslyckande med att ge korrekta prognoser, har lett till att den franska planeringen efter den femte planen praktiskt taget övergett de detaljerade prognoserna över branscher, delbranscher eller produkter samt dämpat det inflytande som har varit tillskrivet planen som en kollektiv prognos. Man betonar nu istället makroekonomiska prognoser över sådana faktorer som sysselsättning, prisnivå, växelkurs, investering och konsumtion.

I Monet-planen och i de därpå följande planerna skilde sig inte många av de exogena medlen påtagligt från dem som tillämpades i andra västeuropeiska länder, där planering av sådan art inte förekom. De flesta av dessa medel är snarare ett brett sortiment av ekonomisk-politiska åtgärder än ett system av direkt styrning. Sådana stimulansåtgärder verkar på utbudssidan, och alla är ägnade åt att gynna expansion. Till och med när styrningen hade till syfte att dämpa en expansion, var det inte i kombination med planen utan i kombination med kortsiktiga stabiliseringsprogram. Trenden mot en rehabilitering av marknadsmekanismer som kom efter 1948 betydde, även om den markerades av periodiska avbrott och återfall, att fransk planering gradvis förloade en stor del av sina exogena medel. Det är därför inte överraskande att finna kritiker som med ökad styrka invände allt eftersom tiden gick att de resterande medlen, även om de var till nytta för planering av delområden, ändå inte kunde påstås komma i närheten av en samordnad central planering som fransk ekonomisk planering var ämnad att vara.

Giltigheten av den franska typen av indikativ planering har ifrågasatts av två huvudsakliga orsaker. För det första gör närvaron av osäkerhet och konkurrens det svårare att nå en genuin, gemensam uppfattning om framtida marknadsförhållanden (och andra villkor) inom olika branscher, vilket är nödvändigt för att utforma konsekventa branschprognoser. Olika personers subjektiva sannolikheter som är knutna till samma utfall (eller olika utfall) kan helt enkelt inte, även om de är öppet redovisade, sammanföras till att bilda en enhetligt värderad, allmän uppfattning. Dessutom kan man inte förvänta sig att förutsägelserna som görs av individuella upphovsmän i syfte att göra kollektiva prognoser, kommer att vara helt uppriktiga i konkurrenssammanhang. Att samla in information och prognostisera är i sig självt konkurrenspräglade aktiviteter, och de individuella upphovsmännens rätt att utnyttja sina speciella fördelar eller begåvningar inom detta område kan inte undertryckas utan att fri företagsamhet och risktagande hotas att undergrävas.

Den andra orsaken till att giltigheten av den franska typen av indikativ ekonomisk planering ifrågasätts är att även om en allmän uppfattning uppnåddes, skulle den kollektiva prognosproceduren misslyckas med att klart definiera de relativa marknadsandelarna för företagen inom varje bransch. Indikativ planering kan leda till överensstämmelse mellan branscherna och minska graden av osäkerhet, men den



leder inte till överensstämmelse inom en och samma bransch och den eliminerar inte osäkerheten om vad ett företags marknadsandelar är. Då beslut tas på företagsnivå och inte på branschnivå, riskeras i sista hand även överensstämmelsen mellan branscherna.

Till skillnad från fransk planering har den officiella regeringsbeskrivningen av svensk ekonomisk planering aldrig gjort anspråk på att vara något annat än en nationell långsiktsprognos. Ambitionen med den har varit begränsad till att ge en så realistisk grund som möjligt för regeringsplaner och policystrategier. När dessa har blivit bestämda inom ramen för den centrala prognosen, utgör publikationen av motsvarande utredning basis för förväntningar hos icke-statliga enheter. Långtidsutredningen påverkar på detta sätt planeringen hos den privata företagsamheten och lokala organ samt agerandet på arbets- och kapitalmarknaden. Den långtidsprognos som slutligen publiceras fungerar sålunda som kommunikationsmedel från regeringen till andra ekonomiska enheter. De svenska långtidsutredningarna kan karaktäriseras som ett anspråkslöst exempel på indikativ planering med vars hjälp de offentliga myndigheterna vill sprida information om den framtida ekonomiska utvecklingen samt påverka de olika beslutsfattarna. En del av de ekonomisk-politiska rekommendationerna i långtidsutredningarna påverkar regeringens ställningstagande i den årliga finanspropositionen.

En ansenlig del av litteraturen över planering i en marknadsekonomi, som den i Frankrike och Sverige, ägnar sig åt frågan om huruvida en central ekonomisk planering är förenlig med en blandekonomi i en politisk demokrati. Diskussionen är ofta inskränkt till en planeringsfaktor, nämligen framställningen av en central ekonomisk plan. Planeringslitteraturen tar sällan upp frågan om förenlighet genom att analysera ett vitt förgrenat planeringssystem som inkluderar omfattande sektoriella och kommunala planeringsverksamheter. Detta är lite olyckligt då central ekonomisk planering i många blandekonomier ofta är begränsad till förberedelse av prognoser av allmänna aggregat (dvs sammanvägd summa av flera storheter, t ex konsumtion) regelbundet använda i nationalräkenskaper, medan planering på andra ekonomiska nivåer och i specifika sektorer har mer vittgående syften. Den senare typen av planeringsaktiviteter bör inte förväxlas med ekonomisk och fysisk kontroll, vilket kan ses som en partiell styrning som inte är uttryckt i planen. Ett exempel på delstyrning är åläggandet om pris-kontroll för att hejda inflationen, medan regeringsstyrd regionalplanering är en viktig komponent i planeringssystemet vilken måste analyseras i samband med förenlighetsfrågan.

Både i Frankrike och Sverige skulle en bedömning av det totala planeringssystemet, inklusive regional och lokal planering, visa att planeringen i sin helhet har långt gående effekter på hela ekonomin. Planeringen i dessa länder har inslag både av anpassning till marknadsbeslut och av aktiv resursfördelning.

Trots det sätter de privata marknadsbeslutens dominans sina tydliga restriktioner på planering i blandekonomier av fransk eller svensk typ. Detta gäller statlig såväl som kommunal planering. För kommunernas del är styrning av den privata sektorn mycket begränsad. De privata investeringsbesluten är exogena för kommunalt beslutsfattande. Dessutom finns det ofta kommunerna emellan en tävlan om privata investeringar.

Undersökningar som gjorts över privata investeringar i Sverige och på

andra håll i Västeuropa, visar att överenskommelser angående lokalisering, markförvärv, kostnadsfördelning av vatten och avlopp, transportanordningar, o dyl, mellan privata företag som tänker göra investeringar och kommunerna, beror på de två parternas relativa förhandlingsposition. Dessa undersökningar visar att en kommun är tvungen att göra ett stort antal eftergifter till ett privat företag om andra kommuner också är intresserad av det. Å andra sidan är företag som etablerar sig i storstadsregioner, där sysselsättningen är hög och där företag har ett speciellt intresse av att etablera sig, villiga att acceptera en del restriktioner. Detta medför givetvis skillnader mellan kommunerna i frågan om förmåner som erbjuds potentiella företagare. Vidare visar dessa undersökningar att i många kommuner måste planering anpassas till beslut som fattas i den privata sektorn.

## 2.2.2 Restriktioner orsakad av samspelet mellan statliga och lokala myndigheter

Historiskt sett har kommunal frihet haft en tveeggad utveckling. Å ena sidan är kommunerna äldre politiska enheter än den moderna nationelstaten. I Sverige till exempel, dateras landskommunen (socknen) ända tillbaka till medeltiden. Å andra sidan har kommunerna och deras funktioner utvecklats utifrån en rad lagstiftningar som har instiftats av statsmakterna. Till exempel är den svenska kommunallagen av 1862 ett viktigt steg i regleringen av kommunal verksamhet. Sålunda uttrycker kommunalt självstyre å ena sidan kommunbefolkningens önskan att ta hand om sina egna affärer, å andra sidan har statsmakternas ingripande i kommunala angelägenheter ökat i avsikt att via de lokala förvaltningarna uppnå vissa nationella mål. Den offentliga sektorns expansion i många västeuropeiska länder har under efterkrigstiden skapat varierande problem när det gäller fördelning av arbete mellan statlig och kommunal förvaltning. I flera av dessa länder har staten tagit hand om många av de kommunala myndigheternas funktioner. I Sverige har den utvecklingen motverkats av att de statliga myndigheterna överfört verksamhet från staten till kommunerna. Emellertid har denna överföring varit åtföljd av nya speciella lagstiftningar, ökat statligt stöd till kommunerna samt ökad statlig kontroll av kommunal verksamhet.

Restriktioner gällande förhållandet mellan statliga och kommunala förvaltningar kan indelas i två huvudsakliga kategorier:

- (1) juridiska restriktioner av reglerande karaktär,
- (2) restriktioner gällande ekonomiska förhållanden mellan statsmakten och kommunförvaltningen.

Restriktioner av juridisk, reglerande och ekonomisk typ finns det gott om, och de har blivit utförligt dokumenterade i offentliga rapporter och andra publikationer. De behöver därför inte rekapituleras i sin helhet här. Några kortfattade hänvisningar till en del av dessa restriktioner skall dock göras här.

Staten och kommunerna har tillsammans ansvaret för samhällelig planering. Regering och riksdag reglerar fördelningen av arbetet mellan staten och den kommunala sektorn. Kommunallagen anger kommunala befogenheter eller behörighet i fråga om kommunal verksamhet. Speciellt utfärdade statliga lagstiftningar och föreskrifter inkräktar emellertid på olika sätt på den kommunala behörigheten. Till exempel ger



byggnadslagstiftningen kommunerna befogenhet att reglera markanvändning och lokaliseringar. Miljölagstiftningen och den fysiska riksplaneringen begränsar dock mycket av den kommunala fysiska planeringen. Föreskrifter från Statens Planverk och Statens Naturvårdsverk har en avgörande roll i detta sammanhang.

Förutom lagstiftningar finns det en hel uppsättning normer. Normerna är ofta relaterade till verksamheter där statens befogenhet utgör någon form av överinseende eller är kopplade till statliga anslag och bidrag. Dessutom finns det en stor mängd föreskrifter, råd och anvisningar, riktlinjer samt informationsskrifter. Medan normer och föreskrifter är bindande, är inte de övriga regleringskategorierna alltid obligatoriska.

En annan kategori av reglerande restriktioner har uppkommit ur det ökade antalet statliga planeringsaktiviteter. Till exempel krävs det av kommunerna att de lämnar information till de ekonomiska femårsplanerna. På liknande sätt är kommunerna ombudda att förse de statliga myndigheterna med kommunala bostadsförsörjningsprogram, lokala kommunikationsplaner etc. Kommunal planering har sålunda alltmer blivit en del av det riksomfattande planeringssystemet.

Restriktioner av ekonomisk art kan grovt uppdelas i två typer. Den första uppsättningen restriktioner är en följd av de direkta beslut som tagits av statsmakterna i samband med den kortsiktiga ekonomiska politiken. Förutom förändringar i statsbudgetens inkomster och utgifter som påverkar mängden av offentlig verksamhet i kommunerna, är ett intet så litet antal anslag och lån i budgeten ämnade för kommunala myndigheter. Till exempel berör lån till bostadsbyggnationer, vilka bestäms inom ramen för stadsbudgeten, nästan 95 % av allt bostadsbyggande och dessa lån har en stor inverkan på den kommunala ekonomin. På samma sätt har statliga beslut om reglerna för avdrag av räntekostnader en betydelsefull inverkan på byggnadsverksamheten i kommunerna.

Den andra uppsättningen av ekonomiska restriktioner är knuten till uppläggningsen av statliga stöd till kommunerna. Det är svårt att konstruera en logisk teori som förklarar hur kostnaderna för de olika offentliga verksamheterna delas mellan staten och kommunerna. De statliga stöden i Sverige är av två typer: allmänna stöd och särskilda stöd.

De allmänna stöden syftar till att minska skillnaderna i kommunernas fiskala förutsättningar, så att de fattigare kommunerna inte ska öka skattetrycket för att få in inkomster till utgifterna för olika kommunala tjänster. De allmänna stöden bidrar också till att täcka exceptionellt höga servicekostnader i glesbygdskommuner. De särskilda stöden, å andra sidan, är ämnade för specifika kommunala tjänster. Många, men inte alla, av dessa tjänster faller under särskild lagstiftning. Staten sätter upp normer för hur dessa verksamheter skall utföras. Staten har rätt att reglera stödets storlek, inriktningen på de särskilda stöden samt bestämma normerna som är kopplade till de understödda verksamheterna.

Den föregående analysen visar att kommunal planering är beroende av lagstiftning, reglering och stöd. Sedan 1960-talet har flera undersökningar gjorts för att kvantifiera proportionen av kommunala tjänster som på ett eller annat sätt är reglerade av statsmakterna. Dessa

undersökningar visar att mellan 70 % och 80 % av den totala volymen tjänster är reglerad just på detta sätt.

## 2.3 Planeringsmetoder

### 2.3.1 Utvärdering av kommunal planering: några kommentarer

Medan kommunerna har begränsade möjligheter att minska effekterna av externa restriktioner, kan de däremot göra viktiga framsteg inom det metodologiska området. Ändå visar ett antal utvärderingar av kommunal planeringspraxis vilka utförts i Sverige och i andra länder i Väst-europa, att metoderna som används i den faktiska planeringen är relativt elementära och att standarden på tillämpningen inte är särskilt hög.

En utvärdering av engelska strukturplaner visar att det finns få rigorösa tillämpningar av statistiska principer. Metoderna som används representerar inte en allmängiltig förklaring av samhällsekonomiska och rumsliga förändringar. De metoder som används för att beskriva orsak och verkan i stadssystem är i regel inte väl förenade med de metoder som används för att utveckla och utvärdera alternativa planer. Detta innebär att utvärderingsmetoderna ofta omfattar oförenliga antagande om orsak och verkan. Dessutom finns det i många planer en allmän tendens att lägga fram resultat av och prognoser över ett enda alternativ istället för att utarbeta en mängd resultat under olika antaganden. Därtill är väldigt få av de formella modellerna i allmänt bruk.

Svenska utvärderingar av kommunal planering kommer fram till en liknande slutsats. Till exempel är fortfarande det mest centrala medlet för planering på kommunal nivå, bostadsförsörjningsprogrammet, till stor del baserat på metoder som introducerades på 1940-talet. Många av dessa metoder är av intuitiv karaktär. Kommunal planeringspraxis är oftare baserad på organisationsregler och obestridda förutfattade meningar om hur beslut skall fattas, arbete organiseras samt hur osäkerhet skall klaras av än på en medveten process. Nuvarande planeringsmetoder är huvudsakligen begränsade till trendanalyser och beräkning av enkla statistiska förhållanden. Mera avancerade stadsmodeller, som till exempel innefattar input- och outputanalyser och lokaliseringsanalyser, har hittills inte blivit nämnvärt använda. Den viktigaste orsaken till varför inte mera avancerade modeller brukas är, att planerarna ofta inte kan förstå modellernas innehåll samt att politikerna inte är särskilt intresserade av dem.

Hittills har dessa modeller haft liten inverkan på planeringspraxis. En relevant fråga i detta sammanhang är hur byggarna av stadsmodellerna uppfattar sina modellers funktion. Tre viktigare syften för stadsmodeller har lagts fram: (1) för teoribyggnad, (2) för undervisningssyften, och (3) för prognostisering, planläggning och utvärdering. De flesta håller säkert med om att modellens roll är mycket klar vad beträffar förståelse och analys av stadsfenomen. Men bruket av modeller i prognostisering, planläggning och utvärdering fordrar en försiktig och lyhörd insyn i den politiska och institutionella strukturen i dagens planeringspraxis. En grundläggande modifiering av stadsmodellerna kan endast komma till stånd om de utvecklas i planeringssystemets sammanhang.

Praktiskt taget varje område inom kommunal planering behöver förbättras, och nya vetenskapliga metoder bör användas i avsevärt större omfattning än vad som görs idag. Under de tre sista årtionerna har ett stort antal modeller för analys av lokaliseringen av olika stadsfunktioner som bostäder, kommunikationer, detaljhandel samt industriell verksamhet utarbetats. Många av dessa modeller analyserar en aktivitet åt gången, medan andra behandlar två eller flera samtidigt. Eftersom samordningen av de ekonomiska, fysiska och sociala faktorerna är en av de viktigare frågorna i kommunal planering, är den följande redogörelsen koncentrerad på den senare typen av stadsmodeller.

### 2.3.2 En redogörelse över stadsmodeller

En historik över stadsmodellernas utveckling kan mycket grovt indelas i tre perioder:

- (1) Utveckling av den första generationen storskaliga modeller i Förenta Staterna under tidigt 60-tal.
- (2) Förkastning eller omarbetning av några av dessa modeller. Anmärkningsvärt för det senare har varit de experimentella och operationella insatserna som gjorts av brittiska stadsforskare allt sedan slutet av 60-talet.
- (3) Vidareutveckling och tillämpning av stadsmodeller i andra länder förutom i Nordamerika och Storbritannien sedan början av 70-talet.

I den följande redogörelsen skall några aspekter av den ovannämnda utvecklingen beskrivas. Bland den första generationen stadsmodeller diskuteras Lowry-modellen som varit en av de största inspirationskällorna till stads- och regionalmodellernas konstruktion. Sedan beskrivs några av de viktigare förbättringarna av Lowry-modellen som utförts i Storbritannien. Slutligen presenteras en av de modeller som utarbetats under de tio sista åren, nämligen TRANSLOK-modellen. Den har utvecklats av en grupp stadsforskare som arbetar i generalplaneberedningen i Stockholm. Redogörelsen utelämnar många andra viktiga utformningar av stadsmodeller. Intresserade läsare hänvisas till en mängd böcker och skrifter som ger mera uttömmande redogörelser (se källhänvisning i slutet av boken).

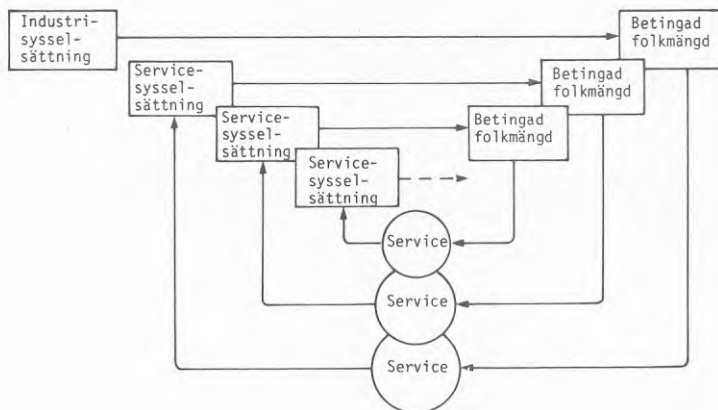
Några av de egenskaper som den första generationen modeller har gemensamt kan beskrivas på följande sätt: En prototypisk markanvändningsmodell bryts ner i delområden (kallas för zoner eller distrikt) vilka i allmänhet är större än en mantalsskrivningsort och för vilka olika aktiviteter (befolkning, bassysselsättning, servicesysselsättning) registreras. Kategorier uppdelas (t ex i ålder, inkomst, näringsgren) jämte grundläggande exogena data och strukturella parametrar. Modellen sätts igång vid en närliggande tidpunkt och zonerna tilldelas nya aktiviteter i åtskilda block vilka representerar perioder på två till fem år.

Det finns naturligtvis skillnader i fråga om arten av tilldelade aktiviteter, graden av nedbrytning, använda tekniker etc, men i en för-enklad form är tillvägagångssätten mera slående för sina likheter än för sina olikheter. Gravitationsmodellens tillvägagångssätt verkar emellertid ha varit mest framgångsrik i skapandet av stadsmodeller

under denna tidsperiod. Lowry-modellen är det mest välkända exemplet på detta angreppssätt.

Lowry-modellen organiserar stadens rumsliga ekonomi i aktiviteter å ena sidan och markanvändning å andra sidan. De aktiviteter modellen definierar är befolkningsförändringar, servicesysselsättning och bassysselsättning (tillverknings- och primär sysselsättning) och dessa aktiviteter svarar mot efterfrågan på mark för bostads-, service- och industriområden. Modellens viktigaste funktioner utförs på aktivitetsnivån och dessa aktiviteter överförs till avpassad markanvändning med hjälp av markanvändning/aktivitetskvoter. Uppdelningen av sysselsättningen i service- och bassektorer är nödvändigt, eftersom modellen använder den analytiska formen av 'economic-base' metoden för att alstra servicesysselsättning och folkmängd från bassysselsättning.

Modellen är formulerad som en serie procedurmässiga steg som kan åskådliggöras enligt följande figur.



Figur 2.2 Lowry-modellens kausala struktur.

Graden och lokaliseringen av industriverksamheten (mätt med bassysselsättning) beräknas externt. Modellen härleder sedan med hjälp av antagna tillväxttakter i aktiviteterna den folkmängd som bassysselsättningen kan underbygga. Befolkningen distribueras sedan till delområden i den undersökta regionen. Varje delområde anvisas ett poängtal som återspeglar områdets tillgänglighet till sysselsättning. Vidare görs ett antagande om befolkningens efterfrågan på service, och utifrån detta beräknas en multiplikator som ger beräkningar på servicesysselsättningen och de dithörande kraven på serviceverksamhet.

Servicen indelas i tre kategorier; grannskaps-, lokal- och storstads-service vilka är funktionellt åtskilda av sina marknadens territoriella räckvidd. För varje serviceverksamhet poängsätts delområdena individuellt för tillgänglighet till konsumtionsmarknader, dvs till bostads- och sysselsättningsområden.



Servicesysselsättningen fördelas sedan mellan delområdena i förhållande till uppnådda poäng för tillgänglighet. En restriktion på minimistorlek tillämpas på varje kategori så att den nödvändiga anhopningen av aktiviteter erhålls.

Modellen härleder sedan från servicesysselsättningen grad och lokalisering den betingade folkmängden som är relaterad till denna nya sysselsättningsnivå. Detta tillägg till folkmängden fördelas sedan rumsligt och skapar samtidigt en efterfrågan på service, vilket i sin tur skapar ytterligare arbetstillfällen och så vidare. Denna ömsesidigt verkande process upprepas till dess att hela folkmängden, service- och bassysselsättningen är i ömsesidig jämvikt, det vill säga när en stabil lösning har åstadkommit för en given insats bassysselsätta.

Alltigenom den iterativa processen ger modellen en löpande redogörelse över markanvändningen i varje delområde, och den börjar med en fixerad mängd som tilldelas den exogent lokaliserade bassysselsättningen. Serviceaktiviteterna har därnäst prioritering. Varje grupp av serviceverksamhet absorberar mark med ett bestämt mått per sysselsatt så länge ytterligare yta finns. I de flesta delområdena absorberar emellertid det tilldelade komplementet serviceaktiviteter endast en ringa del av tillgänglig mark. Återstoden klassificeras som bostadsområden. I grund och botten blir hushållen den sista kategori som blir tilldelad mark i varje delområde.

Lowry-modellen har blivit uppskattad av många modellbyggare för sin förfining och med den lätthet den konstrueras i frågan om databehovet. Att modellen har kommit att stimulera en mängd efterföljare kan förklaras bland annat av att den har förutsättningar för meningsfull operationalitet, den har en enkel kausalstruktur samt att den gör det möjligt att utöka och förbättra referensramen.

Trots Lowry-modellens påtagliga succé har den brister av vilka några dock har blivit tillrättalagda i senare utformningar:

- (1) Modellen antar att lokaliseringen av industriell och annan verksamhet är exogent givna. Få ansträngningar görs till att förstå de faktorer som påverkar valet av industriella lokaliseringar.
- (2) Den är inte formad så att den kan simulera det sättet på vilket tillväxt och förändringar faktiskt inträffar över tiden. Lowry antyder att den iterativa processen kan representera en tidsorienterad uppbyggnad av servicesysselsättningen och de åtföljande tilläggen till bostadsbestånden, men jämviktslösningen tillåter inte en fördröjd reaktion på speciella förändringar i tiden.
- (3) Maximering av tillgänglighet eller minimering av transportkostnader är centralt för spridningen av boende. Modellen bortser från sociala, kulturella och andra ekonomiska förhållanden.
- (4) Modellen tar inte tillräckligt med hänsyn till den kända tendensen hos detaljhandelscentra att 'nä en topp' på vissa utvalda platser. Den förutsäger därför en något överdriven enhetlig fördelning.
- (5) Det är huvudsakligen en efterfrågemodell som bortser från bostäders och andra byggnationers utbudssida.

- (6) Det är en makromodell som inom sin struktur aggregerar många av de variabler som kunde påverka resultatet om de var nedbrutna.

Det har funnits en stor mängd efterföljare till Lowry-modellen i Förenta Staterna, Storbritannien och andra länder. Nedan följer en diskussion om den brittiska utvecklingen vilken är beaktningsvärd för sin begreppsmässiga, experimentella och operationella grad. Åtminstone tre viktigare arbeten i Förenta Staterna måste dock nämnas då de har haft ett inflytande på den brittiska utvecklingen.

Den första betydande vidareutvecklingen av Lowry-modellen medger en nedbrytning av hushållen i inkomstgrupper, bostadsförhållanden och sociala förhållanden. En annan betydelsefull förbättring är det uttryckliga beaktandet av tidsfaktorn i prognostiseringen. Denna modell låter endast en del av företagen och hushållen flytta inom en viss tidsperiod istället för ackumulerad lokalisering som i Lowry-modellen.

Nästa viktiga förbättring utformades för San Francisco-regionen. Denna modell innehåller zonspecifika verksamhetsmått och folkmängd/servicekvoter för att förklara skillnader i folkmängd och sysselsättningsstruktur. Istället för att bryta ned befolkningen och service-sektorn i olika kategorier, introduceras zonspecifika parametrar som folkmängd per hushåll, arbetare per hushåll samt folkmängd per arbetare.

I den tredje vidareutvecklingen av Lowry-modellen är den iterativa processen, som Lowry använde till att alstra servicesysselsättning, ersatt av elementära matrisfunktioner så att en exakt lösning istället för en approximativ lösning erhålls. För det andra är rumsliga interaktionsmodeller införlivade, och dessa tar uttryckligen med i beräkningen aktiviteternas interaktion - resor från arbetet till bostaden och från bostaden till serviceställen.

I Storbritannien har man utvecklat en mängd modeller utifrån Lowrys antaganden. Några av dessa kan sammanfattas enligt följande:

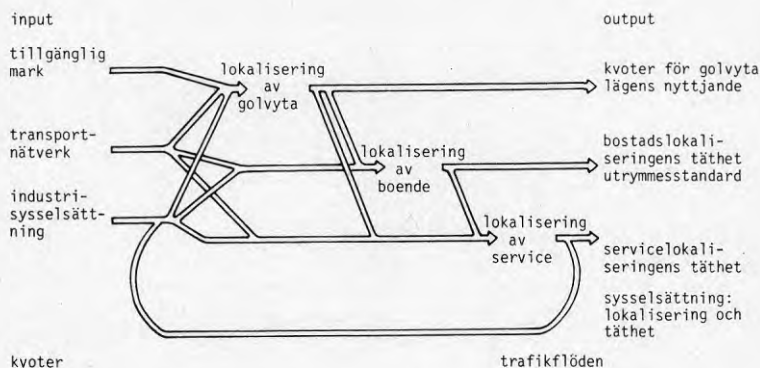
- (1) Lowrys modell använder delmodeller av gravitationstyp till att lokalisera befolkning och servicesysselsättningen. Den lokaliserar aktiviteterna endast med avseende på tillgänglighet. Wilson har utvecklat entropi-maximeringstekniker i avsikt att kunna införa 'inneboende' attraktionsfaktorer. Dessa representerar de egenskaper ett område har som gör det attraktivt för bostadsbebyggelse, men som inte har något samband med närheten till arbetsplatser.
- (2) Lowry använder ett restriktivt förfarings sätt för att säkerställa att endast så många boende som kan rymmas inom en zon lokaliseras där. Dessvärre innebär den omfördelning av befolkningen som görs till andra zoner för att förhindra överträdelser av restriktionerna, att den slutliga fördelningen inte stämmer överens med den ursprungliga specifikationen av stadssystemet. Tillämpningen av entropi-maximeringsmetoder är återigen ett sätt att handskas med detta problem. Restriktioner kan tillämpas, och ändå uppfyller den slutliga lösningen de ursprungliga specifikationerna.
- (3) I syfte att undersöka hur effekterna av förändringar i stadssystemet påverkar olika socialgrupper (eller inkomstgrupper), måste en uppdelning av folkmängds- och sysselsättningsvariabler göras.

De brittiska modellerna har använt varierande nedbrytningsgrader beroende på tillgången på data.

- (4) I syfte att ta i beaktande modellprocessens utbudssida, inlemmas bostadsbeståndet (vakanta och nya bostäder) i modellen. Utbudet förlikas med efterfrågan med hjälp av en variabel för bostadspri- ser. 'Filtrerandet' av familjer genom bostadsmarknaden är medta- gen i processen.
- (5) I den ursprungliga Lowry-modellen kommer hela beståndet av akti- viteter in i ett nytt jämviktsläge vid varje prognosintervall. Genom att införliva en 'flyttningsreserv' eller 'aktivitetsre- serv', vilket innebär att endast en del av aktiviteterna förflyt- tas åt gången, kan modellen representera utbudets och efterfrå- gans interaktion i successiva tidsperioder.
- (6) Slutligen har olika förbättringar gjorts i fråga om operationella definitioner; till exempel klassificering av bas- och servicesys- selsättning och formulering av kriterier för definition av zon- storlekar.

En intressant modifiering av Lowry-modellen har utvecklats av en grupp stadsforskare vid Institutet för markanvändning och stadsplane- studier vid Cambridge universitet. Denna modell är avsedd att fungera på småstadsskalenivå. Den är i huvudsak baserad på Lowry-modellen, men den grundläggande formuleringen har delvis förbättrats genom att man har introducerat flödesförhållanden mellan arbete och bostad, respektive bostad och service och delvis genom att man i avsikt att begränsa lokaliseringen av aktiviteter har införlivat en delmodell för lokaliseringen av golvyta.

Följande figur visar schematiskt den förenklade statistiska modellen i vilken aktiviteter och bestånd är samordnade. De viktigaste bestäm- mande faktorerna för den rumsliga strukturen är bassysselsättning, disponibel mark för utveckling (som tar hänsyn till områdets topogra- fiska restriktioner och planeringsbegränsningar som grönområden etc) samt transportnätet som förvränger, genom att göra några zoner mer tillgängliga än andra, zonernas tillgänglighet.



Figur 2.3 Flödesdiagram över bestånds/aktivitetsmodellen.



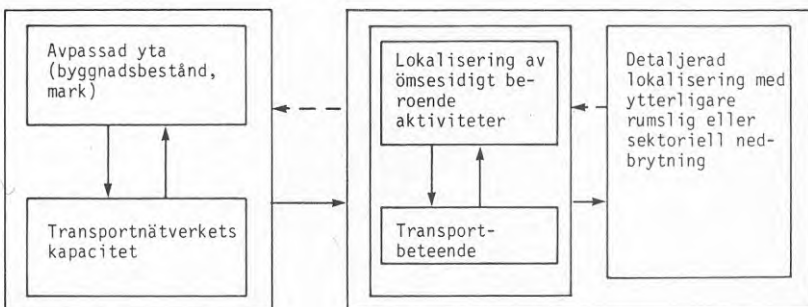
Beståndsmodellen används till att fördela bestånden, uttryckt i golvyta per zon, och det antas att den simulerar utbudssidan på stadens marknad för marktillgångar. Modellen använder dessa golvytebestånd som begränsningar på olika aktiviteters efterfrågan på yta. Allt eftersom aktiviteterna börjar fylla upp zonerna, reduceras disponibel yta och all överskottsaktivitet omdistribueras till andra zoner. Lösningen till modellen (för en uppsättning givna data) nås när golvytan, boende, service och trafikflöden är i jämvikt.

Ovanstående sammanfattning av stadsmodeller gör knappast rättvisa åt en stor mångfald av experimentella och operationella insatser inom detta fack i Storbritannien. Det brittiska bidraget har haft en viktig inverkan på utvecklingen av stadsmodeller i länder som t ex Sverige, Nederländerna och Australien. Här kommer endast en av dessa modeller att presenteras, nämligen TRANSLOK-modellen som utformades av en grupp stadsforskare i generalplaneberedningen i Stockholm.

Författarna till TRANSLOK-modellen intygar att deras anspråk är mycket modesta. Deras modell täcker inte alla rumsliga problem i en region. Den representerar ett system av förenklade delmodeller. Dess viktigaste syfte är att hitta lämpliga planeringsstrategier i fråga om framtida lägen på bostadsområden, sysselsättning och transportnät. Tonvikten ligger på utbytesförhållandet mellan tillgängligheten och rumsligt spridda utbyggnadsalternativ. Genom att variera utbytesförhållandet, alstras en uppsättning lokaliseringalternativ med varierande tillgänglighet och ytkonsumtionsegenskaper.

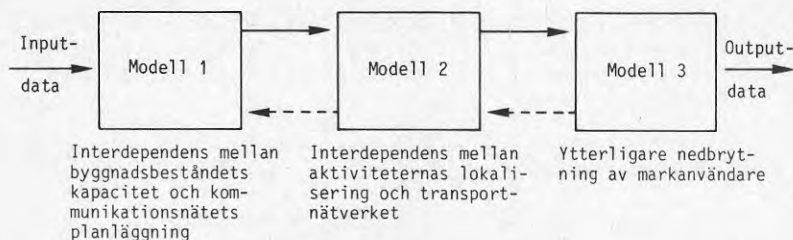
En annan viktig aspekt i modellen är att aktiviteterna inte fördelas vid samma tidpunkt - de lokaliseras inom ett långsamt föränderligt byggnadsbestånd. 'Osäkerhet' om framtiden betraktas som en avgörande faktor och därför tillmäts anpassningsförmåga särskild betydelse i planeringsstrategin. En möjlig lösning på en sådan strategi är att identifiera kortsiktiga investeringsalternativ, vilket ger stort utrymme för handlingsfrihet i framtiden.

Med dessa antaganden i åtanke har modellbyggarna identifierat följande rumsligt, ömsesidigt beroende mönster.



Figur 2.4 Rumsligt interdependent mönster.

Modellen identifierar tre nivåer av interaktion: mellan transportnät och zoners beståndskapacitet och konsumenter, mellan kapacitetsplanering och aktivitetslokalisering samt mellan aggregerad och nedbruten aktivitetsanalys. Modellfunktionerna är sålunda uppdelade i tre separata modeller som är schematiskt skisserade i följande figur:



Figur 2.5 TRANSLOK-modellens struktur.

Inputdata består av prognoser över industriell tillväxt, folkmängd och kapitalbestånd (inom olika industribranscher). Prognoserna är baserade på en interregional input-output modell.

Syftet med modell 1 är att finna ett konsekvent lokaliseringsmönster för den totala byggnadskapaciteten och utbyggnaden av viktigare transportnät. Det potentiella lokaliseringsområdet för byggnadsbeståndet uppdelas i ett antal delområden och kommunikationsnätets möjliga utsträckning specificeras i förväg. Den totala ökningen av byggnadsbeståndet (baserad på tillväxtprognoser) uppdelas i ett begränsat antal lika stora 'projekt'. Dessa lokaliseras i sekvens; varje projekts fördelning görs med hänsyn till det potentiella utkastet för kommunikationsnätet. Utbytet mellan tillgänglighets- och ytindikatorer ger alterantiva lokaliseringsmönster.

Syftet med modell 2 är att utföra en mer detaljerad analys av lokaliseringen av byggnadsbeståndets och trafiknätets kapacitet. Modellen använder sig av itereringsteknik för att få utvecklingsmönster med olika kännetecken i avseende på tillgänglighet, ytkonsumtion och transportsätt. Härledningen av alternativa mönster baseras på utbytet mellan tillgänglighets- och ytindikatorer, men den tar nu under övervägande sådana restriktioner som tillgången på arbetskraft och anläggningskapital, förändringar i byggnadsbeståndet samt andra sociala och ekonomiska faktorer.

Modell 1 och 2 analyserar den rumsliga lokaliseringen av bostäder och sysselsättning mellan olika delområden inom en region. I modell 3 analyseras genom en nedbrytning av rumsliga och sektoriella element ett detaljerat rumsligt mönster för lokaliseringen. En sådan analys ger utrymme för lokalisering av specificerade produktionsenheter vilken tar under övervägande sociala och ekonomiska faktorer i varje delområde.

En fullständig tillämpning av modellen har ännu inte gjorts. Bortsett från tillämpning av modell 1 i utvecklingen av regionalplaner för

Stockholm och Göteborg, finns det få dokumenterade bevis på tillämpning av de övriga två modellerna. Allvarligare är det dock att det saknas ansatser som försöker hitta kopplingar mellan de olika modellerna.

### 2.3.3 Stadsmodellernas relevans

Stadsmodeller har bemötts av både entusiasm och skepticism under hela sin utvecklingsperiod. Föregående avsnitt behandlar några viktiga aspekter av dessa kontrasterande synvinklar. I det här avsnittet skall stadsmodellernas relevans diskuteras utifrån följande två aspekter:

- (1) existerande metodologiska problem,
- (2) tillämpning av modellerna i planeringsprocessen.

Ett avgörande metodologiskt problem är graden av aggregering i modellerna. De som stödjer en hög grad av aggregering påstår att detta gör det möjligt för modellbyggaren att framhäva nyckelparametrar som är relevanta och förståeliga för beslutsfattare. Även om en nedbrytning gör modellen mer realistisk, skulle detta kräva en enorm mängd data och för övrigt finns det inget uppenbart sätt att aggregera individuellt beteende. Hushållens värderingar är inte tillräckligt stabila och konsekventa för att fastslås i nyttotermer.

En hög aggregeringsnivå förorsakar dock stora svårigheter när modellen ställs inför kommunal planering som ofta fordrar en detaljerad uppdelning. När detaljer ökar, uppstår problem med att få regelbundenhet till följd av att unika egenskaper hos en bestämd aspekt i systemet framträder. Av denna orsak existerar för närvarande ingen tillfredsställande stadsmodell som kan hantera lokal rumslig planering.

I sin 'tidsanvändningsteori' antyder Torsten Hägerstrand att stadsmodellbyggare borde ge upp sina försök att direkt förutsäga beteenden och istället försöka ta reda på vilket sätt den rumsliga strukturen begränsar handlingsfriheten hos individer och grupper av individer. Hägerstrands ansats väcker många intressanta frågor om planeringen i många svenska kommuner som kännetecknas av långsam eller ingen tillväxt, och där en viktig frågeställning är att analysera individens och organisationers potentiella handlingsfrihet.

Nästan alla stadsmodeller är utformade till att fungera endast i tillväxksammanhang. Basindustriens tillväxt bestäms ofta ad hoc och modellen undersöker sedan tillväxtens återverkan på den rumsliga strukturen. Med den innevarande sociala och ekonomiska utvecklingen i Sverige och andra västeuropeiska länder är tillväxt i folkmängd och inkomst inte längre givet för många kommuner. Tvärtom står många kommuner inför en utveckling där folkmängden är stagnerande eller avtagande. Under dessa förhållanden svarar inte många av de nu existerande stadsmodellerna på de frågor planerarna är intresserade av. Problemen med utbud, knappheten på tillgångar och omstrukturering av den sociala strukturen, under en given konstant folkmängd och givna totala sysselsättnings- och bostadsbestånd, är för planerarna mycket mer relevanta frågeställningar.

Ett annat viktigt metodologiskt problem i detta sammanhang är att

stadsmodeller i huvudsak är relaterade till rumsliga former i stads-systemet. De säger lite om de icke-rumsliga faktorer som ofrånkomligen strukturerar rummet. Detta är i synnerhet viktigt i kommuner med icke-tillväxt där de grundläggande behoven är att planera i överensstämmelse med sociala och ekonomiska förändringar och med mindre justeringar i den rumsliga utvecklingen.

Stadsmodeller är ofta 'marknads'-modeller som antar antingen att 'optimum' och 'jämvikt' sammanfaller utan ingripande från planeringsmyndigheterna eller att planeringsmyndigheterna kan styra marknadspriserna så att de sammanfaller med skuggpriserna. Även i de fall där modellen omfattar specifika policyvariabler för bosatta, sysselsättning, markanvändning och transport, är grundantagandet att marknadskrafterna åstadkommer effektiv användning av mark och andra tillgångar. Detta antagande är inte relevant för länder som Sverige där lokala myndigheter äger markreserver och har stor kontroll över fördelningen av tillgångarna.

Majoriteten av stadsmodellerna har konstruerats för stora storstadsregioner eller delregioner. Prestationen hos de brittiska modellerna som är byggda för småstäder har inte varit så bra. Två orsaker till detta har blivit framlagda: För det första är marknaden för mark på småstadsskalenivå mycket mera invecklad än på den regionala nivån. För det andra utförs på småstadsskalenivån en mycket mindre proportion av de totala aktiviteterna inom området än på regional nivå, och det medför att modellerna är mycket känsliga för interaktioner. Svenska utvärderingar visar att de stadsmodeller som har utarbetats hittills inte har varit relevanta för svenska kommuner med undantag av de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Förutom dessa mera fundamentala metodologiska problem finns det en mängd andra problem. Ett fåtal av dem nämns här:

- (1) De metoder som används för att konstruera zonsystem är inte adekvata. De tar inte olika zoners specifika egenskaper under beaktande.
- (2) Det finns inga tillfredsställande lösningar på hur förändringar över tiden kan införlivas i stadsmodellerna.
- (3) Alla som gör ett ordentligt försök skall kunna förstå modellerna. I själva verket har dock många modeller en tendens att vara mycket abstrakta och har därför ingen inverkan på planläggningen förutom möjligen via mytbildning.

Vad beträffar tillämpning av modeller i planlösningsprocessen är de brittiska insatserna de mest dokumenterade. Många av andra generationens modeller, till exempel TRANSLOK-modellen, håller på att tillämpas men tyvärr är det svårt att utvärdera en pågående process.

De brittiska modellbyggarna har inte kunnat konstruera storskaliga modeller till följd av allvarliga begränsningar på datakapacitet, tillgång på data och framför allt på finansiella resurser. Följaktligen har mycket mera möda lagts ner på att förfina planläggningsprinciper - till exempel forskning i zonsystem och förbättring av rumsliga interaktionsmodeller. Även dessa relativt anspråklösa insatser har dock inte varit helt problemfria. Stadsmodellerna har inte blivit integrerade i planeringspraxis. Planerarnas engagemang har inte varit

tillräckligt och i många fall har modelltillämpningen absorberat stora resurser både på data och insatser från specialister. Men dessa insatsers märkligaste aspekt är dock att modellerna inte har spelat någon avgörande roll i planeringssystemet. I själva verket har modellerna använts i begränsad omfattning, till och med i prognosarbete.

En viktig slutsats av de senare brittiska insatserna är att om modellerna utvecklas på ett riktigt sätt, kan de bilda en stomme inom vilken planerarna kan utveckla sina intuitiva förmågor. Men även ett sådant utövande fordrar att modellbyggarna har god insikt i intuitionens roll och erfarenhet av planeringspraxis. En utveckling av intuitiva förmågor och introduktion av mera förfinade planeringsmetoder fordrar dock att modellbyggare och planerare skaffar sig större förståelse för varandra. En av de större stöttestenarna för utvecklingen av första generationens modeller berodde på det faktum att modellbyggarna visade lite uppskattning för planerarnas planlösningssuppgifter, medan planerarna hade föga förståelse för modellbyggarnas begränsningar när de konstruerade modeller. Detta problem finns även i länder med en stark planeringstradition. Endast utbildning av planerare och modellbyggare i varandras vetenskap och färdighet kan hjälpa till att lösa dessa konflikter.

## 2.4 Organisationsproblem

### 2.4.1 Organisatorisk anpassning till planering

I Sverige liksom i andra västeuropeiska länder har planering både på nationell och lokal nivå utvecklats ad hoc. Organiseringen av förvaltningsmaskineriet som gjorts för att kunna uppfylla planeringens omedelbara behov har utförts bitvis och slumpmässigt. Därtill har de utförda organisatoriska förändringarna ofta varit otillräckliga. De har införts utan att hänsyn tagits till de systematiska egenskaper som finns i förvaltningsmaskineriet.

Organisatorisk anpassning till planering har i många fall varit mer marginell än fundamental på grund av att det existerar en hel del hinder för organisationsförändringar. Några av dessa hinder är följande: (1) Den status quo mentalitet som råder bland grupper inom och utom organisationen. (2) Otrygghet och andra psykiska kostnader för en omorganisation. (3) Blindhet inför organisationens defekter och brist på kunskaper om behoven av organisatoriska förändringar. (4) Begränsade finansiella resurser och stöd för omorganisation. (5) De stora organisationernas komplexa beskaffenhet vilka fungerar som en barriär mot förändringar.

Offentliga organisationer har dessutom andra inbyggda mekanismer som hindrar organisatoriska förändringar: (1) Den monopolistiska ställningen hos offentliga organisationer ofta utan en kvantitativ eller kvalitativ måttstock för prestationer. (2) En rekryterings- och beföringsgång som är ett hinder för initiativ till nyskapande. (3) Brist på politiskt och byråkratiskt stöd. (4) Förändringar i förvaltningsorganisationen förutsätter ändringar i lagar och de detaljerade bestämmelsenätverken. (5) Tidskrävande och komplicerade konsultationer med många grupper, organisationer och myndigheter innan administrativa reformer genomförs. (6) Behov av kontinuitet i myndigheters beslutsfattande för att trygga medborgerlig rättssäkerhet.



Sålunda är det inte lätt att genomföra förändringar i offentliga organisationer. Detta gäller för kommunala förvaltningar i många västeuropeiska länder. Kommunal förvaltning i många av dessa länder är organiserad i ett antal förvaltningar i syfte att säkra en rationell arbetsfördelning, underlätta kontroll, styrning och förvaltning av olika aktiviteter. Förvaltningarna är organiserade runt administrationen av någon viss service eller är inbegripna i sådana tekniska verksamheter som budgetering, personalförvaltning och juridisk service. De viktigaste komponenterna i kommunal förvaltning i dessa länder är kommunfullmäktige, kommunstyrelse och civilförvaltning. Dessa komponenters sammansättning och deras förhållande till varandra varierar från land till land, eller till och med från en region till en annan inom samma land. Det oaktat finns den förvaltningsmässiga organisationen och de tredelade organisationskomponenterna i de flesta kommunala förvaltningar. De förenklar uppenbarligen administrationen av oumbärlig samhällsservice, men resulterar i konflikter och motsägelser på kommunstyrelsenivå och i överlappning av och friktioner mellan förvaltningarna. Det finns ytterligare en bidragande orsak till varför den förvaltningsmässiga strukturen har upprätthållits. Förvaltningarna är inriktade på att förvärva och försvara en adekvat tillgång på resurser. En sådan inriktning stärker revirtänkandet bland förvaltningarna.

#### 2.4.2 Kommunal förvaltning och planering

Ända tills för några år sedan var kommunal planering i Sverige (och för den delen också i många andra västeuropeiska länder) inskränkt till fysisk planering. I och med den snabba expansionen av kommunala tjänster som bostäder, skolor och social service har den fysiska planeringen blivit allt mer en del av en mer allsidig planering. Då behov av planering uppstod, blev myndigheter med ansvar för planering av dessa tjänster fogade till den kommunala förvaltningens befintliga struktur. Denna utveckling har skapat flera problem.

Ett av de större problemen har varit den förvirring som uppstått kring frågan om rätt rollfördelning mellan å ena sidan planeringsutskott och planeringskontor som ansvarar för den översiktliga sociala, ekonomiska och fysiska planeringen och å andra sidan facknämnder och fackförvaltningar som ansvarar för olika verksamheter. Dessutom har man inte lyckats klargöra distinktionen mellan vad som är tekniskt möjligt vilket är planerarens uppgift, och vad som är möjligt att utföra vilket är politikerns uppgift.

Den hierarkiska strukturen som karakteriserar kommunal förvaltning innebär en hög centraliseringsgrad i beslutsfattande, klart definierade förhållanden mellan överordnade och underordnade samt ett oavbrutet flöde av föreskrifter från högre till lägre myndigheter. Ett sådant administrativt system för arbetsfördelning är berättigat av rationella skäl. Den förutsätter emellertid en deduktiv uppfattning av planering, dvs en planering som man kan härleda sig fram till. På hierarkiens topp finns en översiktlig plan vilket leder till deduktivt genomförande genom underliggande och mer detaljerade planer. Denna uppfattning om planering visar sig dock vara en myt där målkonflikter existerar på toppen av hierarkin men besluten måste tas på verkställande nivå. Den logiska härledningen av en kod av utförbara normer återspeglar för det andra ett specifikt institutionellt sammanhang och kan inte tillämpas på modern planering. Till exempel har fysisk

planering i många västeuropeiska länder varit ett hierarkiskt, deduktivt system. Detta har i sin tur betytt att man har gjort allt för att strikt hålla den inom den till synes opolitiska administrationens institutionella sammanhang. När den fysiska planeringen utvidgar sin spännvidd bortom markdispositionsplaner till att omfatta verksamhetsplaner, interkommunala och regionala planer, blir den dock alltmer komplicerad och berör sociala och ekonomiska problem med deras inbyggda konflikter, vilket i sin tur visar att det hierarkiska systemet inte längre är lämpligt för den typen av planering. Dessutom leder det hierarkiska systemet till problem i utbytet av information och resulterar i anpassningssvårigheter vid långt framskridna stadier i planeringsprocessen.

En annan viktig frågeställning berör placeringen av planeringsfunktionerna inom den kommunala förvaltningen. Olika modeller har framförts för det ändamålet. En av dem ser kommunal planering som en verkställande funktion som borde vara knuten till stadsdirektören eller kommunalrådsberedningen eller annan verkställande enhet. En annan modell anser att planering är den kommunala lagstiftande församlingens primära ansvar och borde därför vara knuten till och direkt ansvarig inför kommunalfullmäktige. En tredje modell förespråkar en större användning av temporära specialistgrupper som undersöker speciella problem och föreslår lösningar, planer och konstruktiva åtgärder till fackförvaltningar och facknämnder. Ytterligare en annan modell föreslår att planering borde bli överlämnad till en extra avdelning inom förvaltningen med konstitutionellt ansvar att hålla planen i kraft i gällande lagskipningsområde. Denna planeringsenhet skulle därtill förse de olika enheterna inom förvaltningen med den basinformation som de behöver för sin planering samt tillgodose de verkställande och lagstiftande avdelningarna med analyser av effekter från policy och åtgärder som är under övervägande.

Ett tredje problem är knutet till hur man uppfattar planering i kommunala förvaltningar. Erfarenheter i Sverige och på andra ställen visar att fackförvaltningar inte till fullo har insett behovet av planering. De ser planeringsavdelningarnas verksamhet som ett försök att monopolisera funktionerna kring utformningen av handlingsprogram. Planeringsenheterna, å andra sidan, verkar bli mer och mer upptagna av den dagliga administrationen av planeringslagstiftning, vilket ger mindre tid för strategisk planering eller för forskning som måste föregå och understödja långsiktiga planering. Många kommuner anlitar dessutom ofta konsultföretag. Detta har resulterat i att realiserandet av planerna har varit undermåliga, då inte någon representant från konsultfirman ständigt är närvarande för att försvara en långsiktiga plan eller att modifiera den då antagna förhållanden har förändrats.

Ett fjärde problem är relaterat till den kommunala förvaltningens otillräcklighet att samordna den fysiska, ekonomiska och sociala aspekten i planeringsbesluten. Lokala myndigheter i Sverige har av praktiska skäl utvecklat ett sektoriellt tillvägagångssätt i nästan alla planeringsaktiviteter. De sektoriella planerna förs sedan samman till fysiska och ekonomiska planer. Långtidsbudgeten på kommunal nivå representerar sålunda den totala summan av olika sektoriella planer. Distinktionen mellan fysisk, ekonomisk och social planering är ett resultat av en lång planeringstradition i Sverige.

Forskning i lokala planeringsprocesser i flera europeiska länder visar, att ett simultant beaktande av sociala, ekonomiska och rumsliga



effekter i en plan har blivit en nödvändig förutsättning för planering på alla beslutsnivåer. Detta tycks vara viktigast på kommunal nivå. En av de mer betydelsefulla orsakerna till varför samhällsservice framställning och distribution har decentraliserats till kommunerna är behovet av ett rumsligt samordna den offentliga sektorns aktiviteter. En diskussion om organisationsreformer i den kommunala förvaltningen bör därför inkludera samordningen av de tre planeringsdimensionerna.

### 2.4.3 En etappindelingsstrategi för organisatorisk förnyelse

Den kommunala planeringens uppgift är att utveckla strategier som påverkar framtida mönster av rumslig, ekonomisk och social utveckling i kommunerna. En viktig förutsättning för att en referensram eller organisatoriska förändringar skall kunna formuleras är att man definierar de olika problemområden som uppkommer när den kommunala planeringens uppgifter utförs. Detta kan göras på flera sätt. Ett av de sätten är etappindelingsstrategin vilken framförs nedan.

Kommunal planering består av ett visst antal på varandra följande planeringsetapper. Jag föreslår en fyrfaldig uppdelning av planeringsprocessen: (1) förberedelseetappen då alternativa handlingsprogram utarbetas på basis av problemidentifiering och målformulering, (2) beslutsetappen då ett val mellan dessa alternativ görs, (3) genomförandeetappen då projekten utförs och utvärderas och (4) uppföljningsetappen som innefattar en återkopplingsprocess så att mål och handlingssätt som härlemts ur dem kan undersökas på nytt och om nödvändigt omformuleras.

En organisatorisk anpassning till planering skulle medföra förändringar i målformuleringsprocedurer, i auktoritetsstruktur och arbetsfördelning, i de formella kommunikations- och kontrollprocedurerna samt i urvalskriterier. Mitt etappindelingsförslag syftar inte bara till att härleda en speciell ram för den kommunala förvaltningens inre organisation utan också till att speciella mekanismer och omgivningsförhållanden som verkligen gör strategisk planering effektiv i kommunal förvaltning härleds.

För att en anpassning till planering i den första etappen skall kunna äga rum är det nödvändigt att bilda policygrupper som består av politiker och administratörer. Dessa policygrupper skulle troligen främja förhållandet mellan politiker och administratörer. En serie av inbördes förenade policygrupper skulle minska behovet av att hänskjuta alla strategiska frågeställningar till kommunens verkställande organ. De skulle också minska behovet av att föra samman all service inom ett visst antal förvaltningar till grupper som bevakades av ett motsvarande antal kommittéordföranden. Dessutom kan det finnas stora fördelar med fristående, mindre förvaltningar som verkställer vissa specialiserade tjänster som är förvaltningsmässigt självständiga, förutsatt att det finns lämpliga mekanismer att samordna förvaltningars verksamhet till en mer strategisk nivå. En sådan mekanism kunde vara en planeringskommission eller kommitté bestående av representanter för policygrupperna. Detta arrangemang skulle också göra det möjligt att utarbeta alternativa planer.

Vad beträffar beslutsetappen är det nödvändigt att ge utrymme för uttryck av konflikter inom administrationen, vilket leder till en vidareutveckling och klassificering av alternativ som sedan överlämnas

till de politiska organen för ett slutligt val. Beslutsetappen, som är en extremt kritisk punkt i planeringsprocessen, fordrar att det finns (1) ett initiativcentrum från vilken impulser till att förbereda alternativ kommer, (2) institutionella möjligheter till att utvärdera alternativen och (3) politiska organ som gör det slutliga valet.

Det kan vara nödvändigt för utformningen av alternativa planer att det finns konkurrerande grupper av planerare så väl som projektgrupper. En annan möjlighet är att låta planeringskommissionen få till uppgift att förbereda alternativa planer. I vilket fall som helst borde rätten att reservera sig institutionaliseras.

Utvärdering av planalternativ med sådana metoder som samhällsekonomiska analyser, målprestationsmatriser etc, fordrar att operationella mål formuleras. Dessa kan formuleras utifrån politiska värderingar vilket medför att politikerna måste samarbeta. Ett sådant samarbete kan komma till stånd genom att man organiserar formella såväl som informella kontakter mellan medlemmar i kommunstyrelsen och policygrupper och planeringspersonal. Policygrupperna tillsammans med kommunstyrelsen bör vara ansvariga för det avgörande valet mellan alternativen.

En del organisationsanalytiker anser att den befintliga hierarkiska administrationsstrukturen är ändamålsenlig när man genomför planer. Andra har den uppfattningen att den kommunala förvaltningsstrukturen behöver omorganiseras för det ändamålet. Valet av förvaltningsstruktur kommer i första hand att bero på egenarten hos de olika tjänsterna som den lokala förvaltningen utför, men det finns även utrymme för valmöjligheter i fråga om storlek, antal förvaltningar och vidden av förvaltningars självstyre. Det kommer naturligtvis att finnas behov av att sätta upp viss intern service som berör alla förvaltningar och som ger en viss intern samordning, men troligen till priset av en inskränkning av självstyre i verkställande förvaltningar. När det gäller den funktionella grupperingen av de viktigaste verksamheterna (som berör bebyggelse, sociala tjänster, etc) kan den interna serviceorganisationen vara logisk ur planeringsprocessens synvinkel, men den är kanske inte lika rationell ur tekniska eller professionella synvinklar. Det finns till exempel de som anser att samhällsservice bör utformas utifrån ett synsätt som snarare är centrerat kring samhället och familjen än kring service och resurser.

Hurdan den administrativa strukturen än är, bör det finnas både formella och informella kommunikationsleder mellan förvaltningarna som är ansvariga för den verkställande etappen samt planeringspersonal och kommunstyrelse. Planeringspersonalen står teoretiskt sett utanför det verkställande områdets basstruktur och de kan ha svaga relationer med personalen i de operativa kommunförvaltningarna, om man inte gör ansträngningar till att bygga upp och upprätthålla förhållanden dem emellan.

För den sista etappen i planeringen, uppföljningsetappen, fordras ett system för insamling och bearbetning av information som gör det möjligt att granska på nytt, och där det är nödvändigt modifiera, målen och tillvägagångssätten. Ett sådant system skulle inte bara innebära en lämplig ansvarsform för förvaltningen av specifika offentliga tjänster, utan skulle också skapa en närmare kontakt mellan planerare och allmänheten. Systemet bör förse den kommunala förvaltningen med en startpunkt från vilken den kan utveckla förutsättningar för att kontrollera framstegen hos alla de varierande planeringsgrupperna.

Fundamentalt för en reform av kommunförvaltningens struktur så att samordnad planering kan passas in är motivet för och graden av samordning. Ett samtidigt beaktande av ekonomiska, fysiska och sociala faktorer gynnar en lämplig social och ekonomisk utveckling i samhället. En otillräcklig samordning leder till ekonomiska förluster såväl som miljö- och sociala problem. Samordning förhindrar motstridande åtgärder från förvaltningar som handlägger närbesläktade områden, och den garanterar en total täckning av alla de problem som är under granskning. Den förstärker också effekten av närliggande åtgärder och gör det möjligt för en total mobilisering av resurser i händelse av kris.

I dagens svenska planeringssystem är den årliga budgeten det viktigaste samordningsinstrumentet. Budgeten ger dock huvudsakligen mer en samordning i fråga om fördelning av knappa resurser eller policyinsatser och mindre i fråga om förenade handlingsprogramms resultat och faktiska inverkan. Budgetens viktigaste funktion är att balansera resursbehoven för olika slags verksamheter och se till att förvaltningarna håller sig inom de gränser som de tillgängliga resurserna skapar. Budgeten har en begränsad samordningsroll i planeringens genomförandeetapp. Den har en obetydlig roll, om någon över huvud taget, i planeringens övriga etapper, ej heller bidrar den till att initiativ tas till nya programtyper som svar på nyss uppfattade problem i omgivningen.

I min etappindelningsmodell har jag redan föreslagit en organisationsstruktur som kan skapa samordning mellan planering och verkställande organ. Vad som därtill behövs, är att förbättra förhållandet mellan dessa organ och att skapa nya samordnande organ, om så är nödvändigt. (Detta diskuteras i kapitel 5, avsnitt 5.5).

Den kommunala förvaltningens behov av en strukturell reform för att planeringsfunktionerna skall kunna anpassas är ett vida spritt problem. Etappindelningsstrategin är en realistisk lösning på en sådan anpassning då den

- (1) hjälper till med att ena det samspel som existerar mellan olika stadier i planeringsprocessen,
- (2) specificerar en flexibel organisationsstruktur som tillmötesgår förvaltningarnas behov av en kontinuerlig förståelse av samhällsprocesser samt
- (3) ger samordning av de ekonomiska, fysiska och sociala dimensionerna i planeringen utan att många extra strukturella förändringar för den skull behöver göras.

## 3 PLANERING I BORÅS, UMEÅ OCH VÄSTERÅS

## 3.1 Studiens metoder

I syfte att studera de tre frågeställningarna: planeringsrestriktioner, planeringsmetoder och organisationsproblem, och bedöma befintliga kommunala planeringssystem, valde jag ut tre kommuner, nämligen Borås, Umeå och Västerås. De här kommunerna representerar tre typer av utvecklingar i Sverige. Det industriella livet i Borås har dominerats av textilindustrin som har haft flera svåra kriser under 60- och 70-talet. Den industriella sysselsättningsnivån för arbetsför befolkning har sjunkit från omkring 80 % år 1960 till omkring 65 % år 1980. Folkmängden har därför vuxit mycket långsamt under 1960-talet. Umeå har varit en av de snabbast växande kommunerna mellan 1960 och 1980 (med 1 300 personer eller cirka 2 % per år). Detta var en följd av den offentliga sektorns snabba expansion. Sysselsättningen i den offentliga sektorn utgör omkring 60 % av den totala sysselsättningen, där Umeå universitet och Regionsjukhuset är de två största arbetsgivarna. Det ekonomiska livet i Västerås är dominerat av stora elektronik- och metallindustrier. Industrierna växte mycket fort under det ekonomiska uppsvinget som karaktäriserade svensk ekonomi under 1960-talet. Industrisysselsättningen svarar för mer än 50 % av total sysselsättning. Mellan 1960 och 1971 växte folkmängden med 2 300 invånare eller omkring 2.5 % per år. Folkmängden minskade för första gången 1972 och har vuxit mycket långsamt sedan dess. Sålunda visar de tre kommunerna olikheter i fråga om befolkningstillväxt, industriell struktur och andra sociala och ekonomiska faktorer.

Studien är baserad på tre uppsättningar data. Ett utförligt frågeformulär skickades till personer i ledarställning i de tre kommunerna. De bestod av valda politiker i verkställande positioner, förvaltningschefer och andra som innehade viktiga positioner i planeringssystemet. I följande redovisning används ordet 'planerare' till att omfatta både politiker och tjänstemän. Där jag skiljer på respektive grupps åsikter använder jag orden 'beslutsfattare' eller 'politiker' respektive 'tjänstemän'. Enkätundersökningen följdes av muntliga intervjuer. Enkäten bestod av såväl multiple-choice frågor som essäfrågor. Inalles blev 68 planerare intervjuade; 20 i Borås, 23 i Umeå och 25 i Västerås. Den tredje uppsättningen data inskaffades från planeringsdokument, speciella rapporter och statistiska handböcker sammanställda i de tre kommunerna. Den empiriska undersökningen utfördes under mars till oktober 1980.

Studien är i huvudsak byggd på de svar som dessa planerare gav. Det är inte min avsikt att i detta kapitel lägga fram en kvantitativ analys av fördelningen av åsikterna bland planerarna. Intresserade läsare hänvisas till min originalrapport som innehåller en utförlig analys av både multiple-choice frågorna och essäfrågorna. Det kan vara relevant här att påpeka att majoriteten av de intervjuade personerna gav torftiga svar på essäfrågorna. De muntliga intervjuerna blev därför en ovärderlig informationskälla.

Innehållet i detta kapitel är en subjektiv sammanfattning av de synpunkter som framfördes av de intervjuade planerarna. Jag har försökt att betona sådana synpunkter jag har ansett vara de mest rådande bland planerarna. En viktig aspekt på detta sätt att framställa en



studie är att den alltför lätt överbetonar den kommunala planeringens negativa aspekter.

### 3.2 Planeringsrestriktioner

Det finns ett antal restriktioner på kommunala myndigheters bemödanden att utforma mål för utveckling. Jag väljer att här diskutera restriktioner som förorsakas av karaktären hos det ekonomiska systemet, det vill säga blandekonomin, och restriktioner som beror på förhållandet mellan staten och kommunerna.

Den förra uppsättningen restriktioner diskuteras med referens till (1) vad planerarna anser vara den kommunala planeringens styrmöjligheter, (2) hur kontakter med privat företagsamhet påverkar planering och (3) i vilken omfattning planerarna kontrollerar markexploateringen och utbyggnaden av centrala affärsdistrikt.

Den senare uppsättningen restriktioner diskuteras med speciell referens till (1) lagstiftningars och regelsystemets inverkan på kommunal planering, (2) ekonomiska förhållanden mellan statliga och lokala myndigheter och (3) statliga myndigheters normer kontra lokala mål.

#### 3.2.1 Den kommunala planeringens styrmöjligheter

En av de mera betydande variablerna i kommunal planering är befolkningstillväxten. Denna beror i sin tur på många faktorer som kommunerna inte kan styra. Industriell utveckling och påföljande förändringar i sysselsättningen är en sådan viktig faktor. I en blandekonomi som Sveriges är beslut som fattas i den privata sektorn en avgörande faktor på sysselsättningens tillväxt.

Under dessa omständigheter anser en majoritet av de intervjuade att kommunal planering inte har något avgörande inflytande på styrningen av den samhällsekonomiska utvecklingens förlopp i kommunerna. Kommunal planering påverkar lokaliseringen av bostadshus, samhällsservice och kommersiell verksamhet som exempelvis detaljhandeln. Men även i lokaliseringsbeslut har kommunerna varit tvungna att justera sina planer för att tillmötesgå privata industriers krav på mark och andra resurser.

I och med de strukturella problemen inom textilindustrin har Borås kommunförvaltning ofta varit nödgad att justera sina markanvändningsplaner för att bemöta oväntade beslut som tagits av de privata företagen. Detta gäller även Umeå, fast här har beslut som tagits av staten angående den offentliga sektorns expansion spelat en viktigare roll när kommunen har varit tvungen att ändra sina markanvändningsplaner. Västerås har haft en god ekonomisk utveckling och har lyckats med styrningen av lokaliseringen av små och medelstora fabriker. De stora elektronik- och metallindustrierna har emellertid lyckats genomdriva sina egna önskemål.



### 3.2.2 Kontakter med privata företag

Ett sätt att reducera några av de osäkerhetsmoment som hänger samman med beslut tagna i den privata sektorn är att etablera så givande kontakter som möjligt med affärsföretagen för att erhålla information om förändringar i deras investerings- och sysselsättningsplaner.

De tre kommunerna har utvecklat dessa kontakter på olika sätt beroende på den industriella strukturen och utvecklingen i kommunen. Till exempel i Borås har den kommunala förvaltningen mycket svaga relationer med privata företag. Under hela perioden från 1960 till 1980 blev den förhandsinformation som textilföretagen lämnade inte bekräftad i efter hand av förändringarna. Under sådana omständigheter har de kommunala planerarna inte varit intresserade av att upprätthålla kontakter med representanter från textilindustrin. Icke-textila företag har försökt att utnyttja situationen genom att kräva mark och andra resurser vilket ofta har skapat svåra restriktioner på fördelningsbeslut vid senare tillfällen. Umeå har varit relativt mindre beroende av privata industrier. Dessutom har kommunen inte varit särskilt intresserad av att locka dit tunga industrier. Med nuvarande besparingar i offentliga utgifter och den ökade medvetenheten bland planerare om behovet av att balansera sysselsättningen mellan den offentliga och privata sektorn, har man gjort en del försök att förbättra kontakten med privata industrier. Västerås har haft en långvarig tradition av direkta kontakter med stora elektronik- och metallindustrier. Representanter från dessa industrier deltar i planeringsöverläggningar och informerar de kommunala planerarna om sina investerings- och anställningsplaner. Till för några år sedan sköttes sådana kontakter huvudsakligen av ledande politiker. För några år sedan tillsattes dock en stadsdirektörstjänst med det speciella uppdraget att organisera kontakter med privata företag. Befattningen kan också förklaras av det ökade behovet av att etablera reguljära kontakter med små och medelstora företag vilka förväntas spela en avgörande roll i den framtida tillväxten av sysselsättningen i kommunen.

### 3.2.3 Kontroll över markexploatering

En mycket viktig frågeställning i stadsplanering gäller kontrollen över utbudet på tillgänglig mark för utbyggnad. Brist på en sådan kontroll kan begränsa tillgängligheten på mark för bevarandet av öppna platser, grönområden och andra användningsområden som är i linje med samhällets preferenser. Planerare har den åsikten att kommunägda markreserver har en avgörande roll i detta sammanhang. Dessutom ger sådana markreserver de kommunala myndigheterna en bättre förhandlingsposition gentemot privata företag i samband med lokalisering av industriell verksamhet. Det gör det också möjligt för kommunerna att tillmötesgå en oplanerad efterfrågan på mark.

Västerås har haft stora framgångar med att förverkliga betydande delar av sina markanvändningsplaner tack vare den relativt stora markreserven som kommunen har ägt. Under 1950-talet var kommunala beslutsfattare framsynta nog att köpa upp stora markområden som successivt har blivit utdelade till industriområden, bostäder, etc. För närvarande äger kommunen 8 000 ha mark tillgänglig för exploatering. Så är det inte i vare sig Borås eller Umeå. Båda kommunerna har haft en passiv markreservpolicy. De har inte haft tillräckligt stora markreserver för att aktivt kunna påverka fördelningen av mark till

olika slags aktiviteter. Stadsutvecklingen i båda kommunerna kan karaktäriseras som 'obalanserad'. Det finns flera exempel i båda kommunerna på hur områden som ursprungligen var ämnade för andra ändamål har blivit bostadsområden eller platser för andra slags aktiviteter. Detta har senare skapat svåra problem med den rumsliga fördelningen av resurser.

### 3.2.4 Kontroll över utvecklingen av centrala affärsdistrikt

Allt sedan slutet av andra världskriget har svenska stadscentra genomgått samma typ av utveckling som stadscentra i många andra västeuropeiska länder. Affärer och annan kommersiell verksamhet har övertagit en allt stigande del av ytan i de centrala affärsområdena vilket har lett till att boendearalen drastiskt har reducerats.

I syfte att stoppa denna utveckling har Statens Planverk utfärdat flera rekommendationer vilka i första hand är ägnade åt att beskydda bostadsarealer i städerna. I samband med det ökade antalet stadsförnyelseprogram har kommunerna givits expropriationsrätt, vilket ger dem tillstånd att förvärva hela områden för stadsförnyelse. Dessvärre har många fastighetsägare i de centrala affärsdistrikten genom olika sinnrika metoder kringgått detta för att inte behöva tillhandahålla ytor för bostäder.

I alla tre kommunerna finns det belägg för att byggnadsareal i de centrala affärsområdena används mindre för bostadsändamål än vad man tänkt sig. De tre kommunernas planer för de centrala stadsområdena har stipulerat att en tredjedel av byggnadsytan bör användas till var och en av de tre aktiviteterna: detaljhandel, affärsföretag och privata bostäder. Denna målsättning har inte uppnåtts i någon av de tre kommunerna. Planerare i dessa kommuner är inte särskilt angelägna om att använda expropriationsrätten, då de anser att detta skulle inkräkta på individens rätt att använda privatägd mark till det som ägaren anser lämpligast.

### 3.2.5 Statliga åtgärders effekter på kommunal planering

Som tidigare nämnts utövar de statliga myndigheterna vida maktbefogenheter över lokala myndigheter via föreskrifter av juridisk eller reglerande karaktär. Dessa bestämmelser är så talrika och påverkar en sådan mängd aktiviteter att man upplever dem som 'vägvisande lagar' till och med i förberedelsen av översiktliga planer. Tjänstemännens subjektiva erfarenheter av de statliga myndigheternas föreskrifter varierar beroende på deras planeringsuppgifter. De som arbetar i förvaltningar som handhar sociala tjänster som daghem, skolor eller teknisk verksamhet som allmänna kommunikationer där de statliga myndigheternas bestämmelser är många, har en mer negativ attityd till dessa åtgärder. Bestämmelserna är så otaliga att de gör tjänstemännens arbetssituation mycket komplicerad. Det finns en tydlig konflikt mellan lokala preferenser och centralt utfärdade föreskrifter. Planerarna försöker lösa dessa konflikter på skilda sätt - beroende på bland annat kommunens storlek och ekonomiska styrka.

I Västerås finns det ett icke så fåtaligt antal planerare som hävdar att man inte skall fästa alltför stor vikt vid dessa föreskrifter

utan istället ta egna initiativ. Sådana planerare kan beskrivas som 'offensiva' planerare. Å andra sidan finns det ett stort antal planerare i Borås och Umeå som anser att mycket av kommunal planering inte består av något annat än ett verkställande av statliga föreskrifter. Sådana 'defensiva' planerare tenderar att bry sig mindre om lokala förhållanden och preferenser. Dessutom har de en benägenhet att lösa kontroversiella lokala problem genom att använda statliga föreskrifter som ett 'alibi'.

Normfloran som reglerar specifika samhälleliga aktiviteter varierar alltifrån detaljerade krav på toaletters storlek i daghem till upprättandet av kommunal service i bostadsområden. En viktig konsekvens av dessa bestämmelser är att kostnaderna för serviceförsörjningen stiger. De hindrar också kommunerna i deras försök att göra provisoriska lösningar på distribution av servicen. Under den snabba ekonomiska tillväxtens och urbaniseringens tid kunde kommunerna uppfylla de statliga myndigheternas krav. Detta är inte fallet idag. I Borås och Västerås befinner man sig i ett dilemma. I befintliga bostadsområden behövs kompletterande bebyggelse bli försedda med service som skolor och daghem. De redan uppförda byggnaderna uppfyller inte alltid de aktuella standardkraven. Ombyggnationer för att uppfylla kraven skulle medföra utgifter som är oproportionerliga till det antal nya elever som sannolikt skulle inskrivas i dessa skolor och daghem. Liknande situationer råder inom andra samhälleliga serviceområden.

### 3.2.6 Ekonomiska förhållanden mellan statliga och kommunala myndigheter

Det finns flera viktiga restriktioner på planeringen som beror på det ekonomiska förhållandet mellan statliga och kommunala myndigheter. Statens budgetbeslut som svarar för omkring 67 % av de totala offentliga utgifterna har en avgörande inverkan på kommunernas fiskala och monetära ställning. En annan uppsättning statliga föreskrifter som påverkar kommunal planering är de sektoriella planeringsföreskrifterna. De är speciellt klarlagda inom tre områden; bostäder, transport och arbetsmarknaden. Inom alla dessa områden har statsförvaltningens resursfördelningsbeslut vittgående konsekvenser för planeringen i kommunerna. Ett annat viktigt område där statsmakternas beslut har en djupgående effekt på kommunal planering är bestämmelser angående skatter och transfereringar till individuella hushåll. Det nuvarande skattesystemet som tillåter obegränsade avdrag för räntekostnader har lett till en kraftig efterfrågan på egnahem. Skatteavdraget fungerar som ett investeringsincitament vilket förväntas bli 'återbetald' genom ökat taxeringsvärde. Till följd av inflationen fungerar detta inte alltid som man föreställt sig. Detta har en betydelsefull inverkan på kommunala planer på markanvändning, bostäder och allmänna serviceinrättningar.

Den statliga policy som spelar den allra viktigaste rollen är stöden till särskilda verksamheter. Alla intervjuade är överens på en punkt, nämligen att kommunerna tenderar att hellre bygga ut verksamheten utifrån möjligheten att få speciella bidrag än utifrån de specifika förhållanden som råder i kommunerna. Detta har en enorm effekt på hur den kommunala sektorns struktur utvecklas på lång sikt. Ingen forskning har gjorts på hur skillnader i beroendet av speciella bidrag påverkar kommuners utveckling, men en jämförelse av de tre kommunerna visar att ju mer beroende en kommun är av speciella bidrag, desto mer

är resurserna uppbundna vid verksamheter som är understödda av statliga myndigheter, vilket leder till mindre lokal 'frihet' i långtidsplaneringen.

### 3.2.7 Normföljandet kontra målstyrning

I alla tre kommuner anser majoriteten av de intervjuade att både normfloran och målsättningsdiskussionerna är betydelsefulla för utformningen av olika planer. Normfloran spelar större roll när det gäller strikt lagreglerade planer, medan målsättningsdiskussionerna är viktigare för de planer där man helt utgår från den oinskränkta kommunala behörigheten. Normfloran blir dock avgörande i plangenomförandet.

I alla tre kommunerna finns planerare som uppfattar normerna som positiva i flera sammanhang. Normerna ger stadga åt planarbetet, underlättar diskussionerna mellan politiker och tjänstemän och medför enhetlighet i behandlingen kommunerna emellan. De som var missnöjda med normer anser att relativt enkla objekt blir tillkrånglade på grund av rigorösa myndighetskrav. Även om normerna är standardhöjande har de o gynnsamma effekter på ekonomin. I vissa förvaltningar upplevs normerna som hårda restriktioner i planeringsarbetet. Tjänstemännen i dessa förvaltningar utnyttjar de normer som finns till att gömma sig bakom istället för att ta egna initiativ. Man erinras om i detta sammanhang den skillnad mellan mål och restriktion som ofta görs i litteraturen. Ett mål jagar man. En restriktion accepterar man och underordnar sig. Men man försöker att uppfylla den med minsta möjliga insats. Sedan det minsta nödvändiga är uppfyllt gör man inte mera för att komma vidare.

I Borås har planeringsdiskussionerna präglats av konflikter mellan olika politiska partier. Tjänstemännen anser att det är bra att ha normer i sådana situationer. Men konflikterna resulterar också i en frånvaro av målsättningar i viktiga planeringsfrågor, t ex centrumutvecklingen, där normerna får avgöra enskilda fastighetsbildningar.

Umeås planering kännetecknas av kortsiktigt arbete för att klara bristproblem till följd av den snabba och kraftiga expansionen och då får normerna ett ökat inflytande.

I Västerås anser vissa planerare att man i den nya planeringssituationen bör arbeta med 'mini'- och 'maxi'-normer för att lösa kommunens ekonomiska problem men samtidigt bibehålla viss standard i olika verksamheter. Några tjänstemän menar att normerna huvudsakligen berör tekniska förvaltningar och förstärker de tekniska aspekterna i planeringsdiskussionerna.

### 3.3 Planeringsmetoder

I detta avsnitt skall jag redogöra för de metoder planerare har utvecklat för att utarbeta olika slags planer för (1) fysisk- eller markanvändningsplanering, (2) ekonomisk eller verksamhetsplanering, (3) bostadsbyggande och (4) gemensamma planeringsförutsättningar (GPF).



Det finns ingen generell metod som kommunerna tillämpar för att utarbeta dessa planer. Även om slutprodukterna har liknande innehåll, har varje kommun utvecklat sitt eget tillvägagångssätt i fråga om planeringen.

Metoderna eller tillvägagångssätten som varje kommun har utvecklat kan inte analyseras med hjälp av någon rationell planeringsmodell. Dock bör det vara möjligt att komma fram till generella observationer beträffande planeringsmetoder i svenska kommuner genom att beskriva viktigare planeringsaspekter i var och en av de tre kommunerna.

Politikernas och tjänstemännens syn på planeringsmetoder skiljer sig avsevärt åt. De flesta politiker, framför allt de som arbetar deltid eller på fritid, har bristfällig kunskap om planeringsmetoder. För det andra är planering ofta för politiker en fråga om ideologi, det vill säga en fråga om att genomföra vissa ideologiska mål som deras politiska partier har uppsatt, antingen på den lokala eller nationella nivån. För tjänstemännen är planering ofta en fråga om strategi. Politikern tenderar att se på planeringsärenden ur sitt specialfacks synvinkel. Till exempel är planering av skolor för en politiker i skolstyrelsen startpunkten för all annan planering. Å andra sidan tenderar många tjänstemän att ha en helhetssyn på planering. Till och med som sin egen förvaltningsrepresentant ser tjänstemannen vikten av sektorsövergripande planer. Slutligen är politikerna vanligtvis mer intresserade av att diskutera planeringsprocessens slutgiltiga produkt än att delta i överläggningar kring utformningen av alternativ. Det är tjänstemännen som ställer upp alternativ, diskuterar alternativens följder och lägger fram det slutliga förslaget till politikerna.

### 3.3.1 Markanvändningsplanering

Allt sedan sammanslagningen 1974 av sex kommuner till nuvarande Borås kommun, har det rått ett spänt politiskt förhållande mellan de politiska partierna över resursfördelningen mellan Borås centralort och de fem tidigare oberoende kommunerna. Denna konflikt mellan 'centralister' och 'decentralister' har tvingat planerarna att utarbeta en 'generalplan' för var och en av de sex kommundelarna. Det är meningen att dessa planer skall vägleda olika kommundelsplaner och utveckling i hela kommunen. Planerna anger dock endast huvuddragen av markfördelningen för olika aktiviteter utan att anknyta dem till andra utvecklingsproblem. Dessutom saknar kommunen en plan som gör en övergripande uppskattning av fördelningen av mark och andra naturtillgångar mellan de sex kommundelarna. I detta fall har områdesplaner haft en betydande roll i övergripande fysisk planering.

I Umeå har byggnadsverksamheten varit så intensiv att många beslut om markdistributionen har tagits utan en kommunal markanvändningsplan. Kommunen har i själva verket inte någon plan som omfattar hela kommunen. Detta har lett till många provisoriska beslut i stadsutvecklingen. För att rätta till detta förhållande har planerarna utarbetat markanvändningsplaner för specifika områden. För närvarande finns det två sådana planer; en för centrala staden och en annan för kustområdet. I frånvaro av en kommunal markanvändningsplan tenderar områdesplanerna att ha ett avgörande inflytande på planeringen av markanvändning.



Västerås har haft ett rullande generalplaneringssystem sedan mitten av 60-talet. Med det systemet har områdesplanerna kommit att spela en viktig roll för markanvändningsbeslut. Sedan 1976 har detta system kompletterats med en kommunal fysisk översiktsplan och markanvändningsplan. Båda har en underordnad funktion i fysisk planering. Planerarna anser att de måste framställa kommunöversikten bara därför att Planverket vill ha det på det sättet.

Så i alla tre kommuner har områdesplanerna varit det mest betydelsefulla medlet i fysisk planering. Det finns ingen strikt metod som kommunerna har utarbetat för detta ändamål. Forskning som gjorts över fysisk planering visar att man tar beslut och utför åtgärder mer i enlighet med (historiska) organisationsregler och obestridda författade meningar om hur man skall ta beslut, organisera arbetet och handskas med osäkerheten, och mindre som ett resultat av en medveten process. En granskning av dessa planer antyder emellertid att tjänstemännen följer ett sekventiellt beslutsfattande, vilket innebär att ett problem analyseras åt gången. Man kan också skönja ett bestämt handlingsförlopp; man börjar vanligtvis med planeringen av affärscentrumet för det aktuella området. Detta styr i sin tur utvecklingen av trafiksystemet. Det senare vägleder i sin tur planeringen av bostadsområden, grönområden och så vidare. För varje planeringsproblem gör man utkast som diskuterar i planeringsgrupperna innan ett slutgiltigt utkast godkänns och överlämnas till politikerna.

Man har vissa ledstjärnor att följa; storleken på grannskaps- och serviceenheterna, statliga föreskrifter samt kommunens tidigare fattade beslut. En allvarig brist i denna planeringsprocedur är att man saknar metodik för att bedöma hur olika delösningar påverkar varandra.

I akademiska studier är planering av markanvändning i allmänhet baserad på lokaliseringsmodeller. Dessa modeller betonar tillgänglighetsbegreppet och deras lösningar på den optimala lokaliseringen förutsätter ofta minimering av transportkostnader. En undersökning av kommundelsplanerna i de tre kommunerna visar att den viktigaste faktorn som påverkar lokaliseringsbeslut är huruvida kommunerna kan förvärva mark eller inte. Avståndet mellan bostadsområden å ena sidan och arbetsplatser och servicecentra å andra sidan är bara en av många faktorer som inverkar på lokaliseringsbeslut. Topografi, geografiska förhållanden och grannskapet är lika viktiga.

Planeringen av markanvändning i kommunerna står inför flera problem. Många kommuner, som Borås och Västerås, har framför sig en situation av mycket långsam tillväxt, vilket kräver nya metoder för att ta itu med problemen kring stadsförnyelse och kompletteringsbyggande. Den nya plan- och bygglagen lägger stor vikt vid miljöfaktorer och sociala faktorer. För närvarande finns ingen godtagbar metod för att integrera sådana faktorer i markanvändningsplaneringen. Under övergången från 50- och 60-talets generalplanesystem till nyare former av fysisk planering som den nya lagen tänkt sig, har kommunerna utvecklat passiva planeringsmedel. I de kommunala fysiska översikts- och markanvändningsplanerna begränsar man sig till att endast ange huvudragen av olika nationella och lokala restriktioner på användningen av mark och andra naturtillgångar. Man har sällan utarbetat några långsiktiga strategier i fråga om hela kommunens rumsliga utveckling.

### 3.3.2 Ekonomisk planering

Kommunal ekonomisk planering är nyare än fysisk planering. Före 1960 bestod ekonomisk planering av framställning av årliga budgeter. Sedan dess har en majoritet av de största kommunerna utarbetat någon form av investeringsplanering.

Under 1960-talet var kommunal ekonomisk planering baserad på en behovsorienterad ansats. Enligt detta tillvägagångssätt uppskattade olika kommunala förvaltningar invånarnas efterfrågan på service. Förvaltningarna planerade sedan för den servicevolym som allmänheten skulle få tillgång till och för de resurser som behövdes till detta ändamål. Efter en helhetsbedömning lades sedan de sektoriella behoven fram i långtidsbudgeten.

Sedan slutet av 1960-talet har den tilltagande resursknappheten fått de kommunala planerarna att anta en mer resursorienterad ansats. Enligt denna ansats börjar planering med en inventarie över tillgängliga resurser, och därefter följer en resursfördelning till de olika aktiviteterna enligt vissa prioriteringar. Förvaltningarna får sedan planera sin verksamhet i enlighet med de tilldelade resurserna.

Ekonomisk planering i allmänhet och speciellt tillämpningen av ett resursorienterat tillvägagångssätt har givit upphov till flera problem. I ingen av de tre kommunerna har det varit möjligt att genomföra en ekonomisk plan med den stipulerade tidshorisonten av fyra till fem år.

Två av de viktigare orsakerna till denna utveckling i Borås är den politiska instabiliteten och den ovissa ekonomiska utvecklingen i kommunen. I en situation där inget sammansvetsat politiskt block satt vid makten var politiker ovilliga att lägga fram långsiktiga mål. Situationen underlättades förvisso inte av den ekonomiska stagnation som rådde till följd av de strukturella problemen inom textilindustrin.

Till följd av den mycket snabba befolkningstillväxten i Umeå har det förekommit att ekonomiska planer blivit inaktuella inom ett år eller så efter sin publicering. Under en sådan situation är inga planerare villiga att följa långtidsplaner. Det finns en tendens till att istället följa resursfördelningen som gjorts i den årliga budgeten.

Västerås har officiellt en femårsplan, men i realiteten är resursfördelningen säker endast för de första två åren. På grund av stagnationen inom industrin sedan början av 1970-talet har det också här blivit allt svårare att med säkerhet planera för en längre tidsperiod. Politikernas ovilja att göra långsiktiga åtaganden har ökat.

Alla tre kommuner har dessutom ett antal andra gemensamma problem i fråga om långsiktig ekonomisk planering. Fastän planeringen är baserad på en resursorienterad ansats, försöker varje förvaltning få så mycket resurser som möjligt för sin egen verksamhet. Förvaltningarna är ofta ohögade att omvärdera den befintliga verksamheten. Planerna saknar en helhetsbedömning över vilka verksamheter som bör läggas ned, minskas i omfattning eller organiseras mer effektivt. Ekonomiska planer är en produkt av förhandlingar mellan tjänstemän och politiker som representerar de olika förvaltningarna och facknämnderna. Planeringen påminner om den uppläggning av policy som görs med ständiga tillägg. Kommunala ekonomiska planer ger grunden för utformningen av

den årliga budgeten. I många kommuner är det första årets plan följande års budget. Det finns emellertid en inbyggd mekanism i detta system som leder till expansion av olika verksamheter. Om tilldelningar redan gjorts i långtidsplanen är många politiker och tjänstemän ovilliga att acceptera nedskärningar i sina revir i samband med utarbetandet av budgeten. Slutligen anger inte planerna på vilket sätt förändringar av fördelningen av finansiella resurser är sammankopplade med förändringar av andra resurser som arbetskraft, anläggningsskapital, mark och andra naturtillgångar. Följaktligen ger inte planerna tillräckligt verklighetsunderlag för att göra en allmän bedömning av resursutvecklingen i kommunerna.

### 3.3.3 Bostadsförsörjningsprogram

Ett kommunalt bostadsförsörjningsprogram fordras för att man skall kunna lägga fram två olika slags beräkningar; den ena över framtida efterfrågan på bostäder och den andra över den möjliga bostadsproduktionen under de kommande fem åren. Den förra beräkningen grundas på prognoser över befolkningstillväxten som i sin tur utgör underlag för prognoser över ökningen av antalet hushåll, hushållens storlek och de olika hushållskategoriernas behov av bostadsyta. Beräkningen av den möjliga bostadsproduktionen grundas på markreserver som kommunen kan använda till bostäder, byggnadsfirmors produktionsmöjlighet och kommunala myndigheters resurser att klara av byggande. Bostadsförsörjningsprogrammet utgörs till största delen av data över bostadsvolymen och möjlig lokalisering. Det finns dock skillnader mellan kommunerna i fråga om bostadsförsörjningsprogrammets innehåll och utformning.

I Borås är bostadsförsörjningsprogrammet en del av GPF. I teori är detta en mycket viktig innovation då det innebär att metoderna för bostadsproduktionens planering kan integreras med metoderna för planeringen av andra sektoriella verksamheter. Den politiska konflikten mellan 'centralister' och 'decentralister' har dessvärre fört med sig att större delen av planeringsdiskussionen handlar om fördelningen av bostadskvoten mellan olika orter inom kommunen.

I en expanderande kommun som Umeå är bostadsförsörjningsprogrammet det mest dominanta planeringsmedlet. Det finns en allmänt spridd uppfattning bland planerarna att bostadsförsörjningsprogrammet är den enda plan som grundas på välutvecklade planeringsmetoder. I själva verket blir ofta utformningen av programmet i en expanderande kommun en fråga om upprepning av specifika idéer. Programmets slagkraft är dock så stort att planeringsproblem som fordrar okonventionella lösningar behandlas på ett stereotypt sätt.

I Västerås var bostadsförsörjningsprogrammet det bärande planeringsmedlet under stadsexpansionen. Under den nuvarande situationen som kännetecknas av stadsförnyelse och kompletteringsbyggande, anser planerarna att det är nödvändigt med en ny strategi som innefattar ett simultant beaktande av all kommunal verksamhet. Hittills har man inte lyckats utveckla en sådan strategi.

Som tidigare nämnts är bostadsförsörjningsprogrammet en rutinemässig planering och till stor del baserad på vissa antaganden som upprepas. Detta har fört med sig en viss form av långsiktigt tänkande så länge kommunerna har varit i expansion och byggt nya bostadsområden.

Men nu, när majoriteten av kommunerna inte upplever någon sådan expansion, har bostadsförsörjningsprogrammen förlorat mycket av sin viktiga ställning som långsiktigt planeringsinstrument. Detta har i själva verket skapat ett 'vacuum' i den nuvarande planeringssituationen. Hur man skall förvalta det befintliga bostadsbeståndet när hänsyn måste tas till sådana problem som långsam eller ingen befolkningstillväxt, inomkommunal migration till följd av livscykel förändringar i hushållen samt en rättvis fördelning av bostäder bland olika segment av befolkningen, är i såväl Borås som Västerås det allvarligaste problem som man står inför. Även i en expanderande kommun som Umeå är det inte längre möjligt att fortsätta med en planeringstradition som för med sig avsevärda samhällsekonomiska omkostnader.

### 3.3.4 Gemensamma planeringsföretsättningar

1974 lanserade Kommunförbundet en modell för samordnad sektoriell planering och en majoritet av kommunerna har infört GPF som en del av sin löpande planering.

Enligt GPF baseras all planering på gemensamma förutsättningar som består av gemensamma mål och en allmän referensram för planering. På grundval av dessa förutsättningar utarbetar förvaltningarna förslag till sektoriella och ekonomiska planer samt markanvändningsplaner. En allmän utvärdering av förslagen görs av kommunstyrelsen som samtidigt beslutar om resursfördelningen. På dessa grunder utarbetas den slutliga planen. Man jämför planerna och genomförandet av dem med de gemensamma förutsättningarna. GPF-planen grundar sig på förslaget om en rationell målorienterad modell för planering. Emellertid har den inte tillämpats som författarna tänkt sig. Det största hindret för dess tillämpning är av politisk natur. Politiker är ofta obenägna att definiera mål för långsiktig utveckling. När de gör det, uttrycks målen på ett sådant vagt sätt att de knappt är användbara för framställning av planerna. Det innebär att GPF-planer som faktiskt har utarbetats i kommunerna är antingen dokument som består av en massa prognoser och teknisk data eller ett diffust policyutlåtande.

Som tidigare nämnts är GPF-planen i Borås integrerad i bostadsförsörjningsprogrammet. Den politiska situationen i kommunen har hindrat planerarna att utveckla en metod för samordning av bostadsförsörjningsprogrammet med planer för andra verksamheter. Borås GPF-plan består i huvudsak av teknisk data och den fungerar som en teknisk handbok för kortsiktig planering i de olika förvaltningarna.

I Umeå har planerarna försökt använda de gemensamma planeringsföretsättningarna till att utarbeta så kallade intersektoriella planer, vilka omfattar två eller flera förvaltningar med besläktad verksamhet. Till exempel består en intersektoriell plan för fritid och kulturell verksamhet av insatser från fem olika förvaltningar som handlägger idrottsanläggningar, kulturell verksamhet, sociala tjänster, utbildning respektive kommunikationer. Det är en god idé att utarbeta sådana intersektoriella program, men då förvaltningsstrukturen inte har ändrats på något sätt, består de intersektoriella planerna vanligtvis av en önskelista över de verksamheter varje förvaltning skulle vilja genomföra och resursbehoven för dessa ändamål. Försök till en enhetlig utvärdering som man har gjort har inte lyckats på grund av friktionerna mellan förvaltningarna.



I Västerås betonas GPF-planens målsättningsfunktion. I praktiken är emellertid GPF-planen den politiska majoritetens diffust utformade lista över mål för den långsiktiga utvecklingen. Den fungerar mer som en informationsskrift för invånarna i kommunen än som en grund för långsiktig planering.

### 3.4 Organisationsproblem

Det är allmänt erkänt att en organisationsreform kräver förändringar både i organisationens strukturella element och i beteendemekanismer. En mycket viktig frågeställning i en organisationsreform är på vilket sätt individer påverkar varandra i en organisation. I denna studie läggs tonvikten på de strukturella elementen. Ändå kan inte en samtidig diskussion om beteendemekanismer undvikas. I svaren på enkätundersökningen och i de muntliga intervjuerna betonade planerarna ofta frågan om förhållandet mellan olika aktörer i planeringsprocessen. Några planerare hävdade till och med att den mest avgörande förändring den kommunala förvaltningen behöver för att anpassa planeringsfunktionen, är att komma fram till en uppsättning regler för rollfördelningen mellan planerare. Detta må vara en överdrift men det visar i alla fall vikten av beteendemekanismer. I realiteten finns det ett behov av en balanserad sammansättning av strukturella element och beteendemekanismer i alla reformer av den kommunala förvaltningen.

#### 3.4.1 Planeringsfunktionernas ställning inom den kommunala förvaltningen

Kommunal förvaltning är i grunden en linjeorganisation. Denna underlättar administrationen av samhällsservice men inte utförandet av planeringsfunktionerna av vilka många skär tvärs igenom de traditionella förvaltningsgränserna. Man har tillämpat varierande lösningar för att ackommodera planeringsfunktioner och verkställande funktioner samtidigt. I grova drag kan dessa lösningar placeras i en av de tre följande modellerna. (1) En centraliserad organisationsmodell där planeringsfunktionerna är överlämnade till en särskild planeringsavdelning. De andra förvaltningarna är i stort sett ansvariga för verkställandet av handlingsprogrammets åtaganden. Borås planering är ett exempel på denna typ av planering. (2) En decentraliserad organisationsmodell där planeringsfunktionerna utförs i varje enskild förvaltning. Samordningen av de olika förvaltningarnas planeringsinsatser görs i en speciellt för ändamålet förordnad grupp. Västerås har denna typ av decentraliserad planering. (3) En 'blandad' organisationsmodell där planeringsfunktionerna är anförtrödda speciellt utsedda sektorsövergripande arbetsgrupper. Deras planeringsverksamhet är i sin tur samordnad av en speciell ledningsgrupp. Umeå har en sådan komplicerad organisationsstruktur.

I Borås är en särskild planeringsavdelning ansvarig för förberedelserna av allmänna planer. De övriga förvaltningarna behöver bara förse planeringsavdelningen med den information som är nödvändig för utarbetandet av olika slags planer. Planeringsavdelningen står under kommunstyrelsen. Den senare har i sin tur utsett en kommunalrådsberedning på fem heltidsanställda kommunalråd som granskar alla planförslag innan de läggs fram för godkännande i kommunstyrelsen och



därefter i kommunfullmäktige. Kommunalrådsberedningens arbete är uppdelat i tre områden; tekniska, sociala och ekonomiska planeringsärenden. Det finns en motsvarande uppdelning bland tjänstemännen i planeringsavdelningen. Man har på varierande sätt försökt motverka de negativa effekterna av den starka centraliseringen av planeringsfunktionerna till kommunalrådsberedningen och planeringsavdelningen. Man har inrättat ett planeringssamråd som består av representanter från olika nämnder och förvaltningar. Dess funktion är att diskutera planeringsfrågor tillsammans med kommunalrådsberedningen. Dessutom finns det två samrådskommittéer som består av tjänstemän från olika förvaltningar och planeringsavdelningen. Ena gruppen handhar frågor beträffande översiktliga planer medan den andra har hand om frågor som berör planering av tekniska verksamheter.

I Västerås har planeringsorganisationens utveckling väglett av den åsikten att organisationsproblem i första hand är en fråga om samspel mellan tjänstemän. Planeringsresurser har distribuerats mellan förvaltningarna istället för att inhysas i en speciell planeringsavdelning. Sektorsövergripande planering utförs i ett stort antal speciellt utsedda grupper. Sedan mitten av 1970-talet har man försökt att ge somliga av dessa specialgrupper en mer permanent status. På den politiska nivån är planeringsfunktionerna anförtrödda kommunstyrelsen som består bl a av ordföranden från alla förvaltningarnas nämnder och styrelser. På så sätt finns det en 'personalunion' mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Beredningsutskottet består av fem heltidsanställda kommunalråd. Den granskar alla planförslag innan de framläggs för godkännande av kommunstyrelsen.

I Umeå finns en speciell planeringsavdelning men dess viktigaste funktion är att utarbeta prognoser och statistiska data som behövs för planering. Planeringen utförs av nio sektorer och varje sektor består i sin tur av två grupper; den ena av politiker som ansvarar för formuleringen av sektoriella mål och den andra av tjänstemän som ansvarar för utformningen av sektoriella planer.

Förslagen från sektorerna blir sedan integrerade av en programgrupp. Denna består av flera tjänstemän i ledande positioner. Man har också ett planeringsutskott som består av sju politiker; fem är medlemmar i kommunstyrelsens arbetsutskott och de två övriga är ordförande respektive vice ordförande i byggnadsnämnden.

### 3.4.2 Rollfördelningen mellan planeringsenheterna och förvaltningarna

En väl avvägd rollfördelning mellan planeringsenheterna och förvaltningarna som ansvarar för de olika verksamheterna är ett av de större problemen. I Borås utformar planeringsavdelningen tillsammans med kommunalrådsberedningen alla översiktliga planer. Förvaltningarna och deras nämnder som är ansvariga för genomförandet av planerna blir inte konsulterade i den utsträckning tjänstemän och politiker anser vara adekvat. De ser i planeringsavdelningens verksamhet försök att monopolisera funktionerna i utformningen av handlingsprogram. I Umeå har den oklara arbetsuppdelningen mellan förvaltningarna och sektorerna skapat allvarliga restriktioner i utformningen av översiktliga planer. De sektoriella programmen är så undermåligt utarbetade att de är otillräckliga i utformningen av översiktliga planer. Detta påverkar i sin tur programgruppens och planeringsutskottets funktioner. De

har allt mer kommit att ha hand om den dagliga planeringslagstiftningens verksamhet. I Västerås har de allt för många tillfälliga specialgrupperna orsakat förvirring i planeringsmaskineriet. Därtill finns det ganska många problem i fråga om rollfördelningen mellan dessa grupper och förvaltningarna.

Till för några år sedan bestod kommunal planering i Sverige huvudsakligen av fysisk planering. Byggnadsnämnden och stadsplanekontoret har haft den mest dominant rollen i kommunal planering. Till följd av den snabba expansionen av kommunal service har fysisk planering blivit en del av en mera omfattande planering. Under de förhållandena utfärdade Kommunförbundet rekommendationer att alla kommuner borde överföra de översiktliga planeringsfunktionerna, inklusive fysisk planering, till kommunstyrelsen. Byggnadsnämnden har endast kvar ansvaret för utformningen av detaljplaner. Detta har lett till friktioner mellan kommunstyrelsen och andra facknämnder, i synnerhet byggnadsnämnden.

I Borås har omfördelningen av planeringsfunktionerna samt den starka centraliseringen resulterat i ansträngda relationer mellan å ena sidan kommunalrådsberedningen och planeringsavdelningen, och byggnadsnämnden och stadsplanekontoret å den andra sidan. Vid flera tillfällen har stadsplanekontoret utarbetat kommunalplaner utan instruktioner från planeringsavdelningen. Vid andra tillfällen har kommunalrådsberedningen avslagit planer som utarbetats av stadsplanekontoret, fastän de hade byggnadsnämndens bifall. Denna utveckling har haft en paralyserande effekt på den fysiska planeringen i kommunen. Centraliseringen av planeringsfunktionerna har dessutom vid långt framskridna stadier i planeringsprocessen lett till svårartade justeringar även i andra planer. Liknande problem finns i Umeå och Västerås men de är inte lika markanta. Fastän kommunstyrelsen i Umeå har tagit över den översiktliga, fysiska planeringen, är det byggnadsnämnden och stadsplanekontoret som svarar för utformningen av alla fysiska planer. På grund av detta är kommunikationerna mellan byggnadsnämnden och kommunstyrelsen något bättre. I Umeå är dock de fysiska planernas roll begränsade till följd av bostadsförsörjningsprogrammets dominerande ställning. Detta har lett till problem i rollfördelningen mellan fastighetskontoret och andra förvaltningar. Dessa problem är minst markanta i Västerås tack vare 'personalunionen' mellan kommunstyrelse och facknämnderna. Dessutom ansvarar stadsbyggnadskontoret för utformningen av alla fysiska planer. Detta gäller även all annan sektoriell planering. Det här systemet har tidigare fungerat väl. Men med tilltagande resursknapphet har emellertid nämndsordförandena i kommunstyrelsen allt mer kommit att bevaka sina egna intresseområden. Detta har negativa konsekvenser på kommunstyrelsens funktion som samordnare av all översiktlig planering.

### 3.4.3 Politikernas roll i planeringsprocessen

Målformulering är antagligen den mest avgörande aspekten i kommunal planering, för om målen är riktigt klarlagda kan de fungera som ett standardmått även för det dagliga beslutsfattandet. Ändå är detta inte lätt att åstadkomma. Det är politikernas uppgift att formulera långsiktiga mål. Majoriteten av politikerna avhåller sig emellertid från att definiera sådana mål. En orsak till detta är att den politiska mandattiden endast är tre år, och politiker är benägna att arbeta med kortsiktiga frågor för att lättare bli omvalda. En annan or-

sak är att en klart definierad politisk majoritet saknas i många kommuner. Det finns några definitiva skillnader mellan politikernas roll i Borås respektive Västerås. I Borås var den borgerliga koalitionen oense om några av de mer betydande frågorna i stadsutvecklingen. Under sådana förhållanden var tjänstemännen tvungna att utarbeta planer på grundval av vad som tekniskt är möjligt. Västerås har haft en socialdemokratisk majoritet sedan 1930-talet. Där vägleder i större utsträckning den politiska ledningen planeringsprocessen.

Inte i någon av de tre kommunerna utarbetas alternativa planer, men i förberedelsestappen diskuteras och analyseras alternativa lösningar på olika problem. Dessa överläggningar sköts nästan uteslutande av tjänstemän. Politikerna vidhåller att om de deltar i planeringsutformningens inledande skeenden, kommer det att minska förutsättningar för en politisk debatt när det slutliga förslaget läggs fram. Tjänstemännen anser däremot, att politikerna bör ta större ansvar i diskussionen av alternativet. De vidhåller att politikernas roll ofta är begränsat till att godkänna det slutliga förslaget med smärre marginella förändringar.

Med undantag av några få heltidsanställda kommunalråd arbetar majoriteten av dem på fritidsbasis. Många av dessa sitter i utskott och nämnder, och de har mycket specialiserade intressen och begränsad tid att överblicka utvecklingen på andra områden. De tenderar därmed att bedöma planförslagen utifrån sina egna intresseområden.

I Sverige kommer politikerna från alla slags yrkesområden och representerar varierande nivåer av utbildning. Tjänstemännen har oftast universitetsexamen - allt från arkitekter och ingenjörer i den fysiska planeringsenheten till samhällsvetare och humanister som arbetar med ekonomisk och social planering. Specialiseringsomfånget är mycket vitt. Tjänstemännen saknar ett gemensamt språk för att kommunicera med varandra om de idéer man har. Resultatet blir att planeringen tenderar att domineras av några få personer som förstår andras språk, eller som råkar arbeta i den förvaltning som framställer en plan som utgör det ledande planeringsinstrumentet. Till exempel i Umeå har tjänstemännen som arbetar med bostadsförsörjningsprogrammet kommit att inneha en dominerande ställning. Ett annat resultat som denna kommunikationsproblematik har lett till är att den förstärker de svaga förhållanden som kan råda mellan tjänstemännen. I Borås, till exempel, är tjänstemännen i planeringsavdelningen samhällsvetare medan de i stadsplanekontoret är arkitekter och ingenjörer. De rådande svaga kontakterna mellan dessa grupper försämras av skillnaderna i deras utbildning. Politikerna har givetvis ett allvarligt handikapp i detta sammanhang. Många politiker tycker att det är svårt att förstå de rapporter som tjänstemännen utarbetar. Detta är ett mycket allvarligt problem, eftersom politikerna tenderar att acceptera de olika förslag tjänstemännen lägger fram istället för att öppet medge sin okunnighet.

#### 3.4.4 Den samordnande planeringens organisation

Den kommunala organisationen kännetecknas av specialistuppdelning. Samordnad planering har egentligen två 'dimensioner'. För det första är samordning en fråga om en arbetsform där de olika dellösningarna från de olika förvaltningarna samordnas. För det andra är samordning en fråga om att välja en arbetsmetod så att den samordnade lösningen

beaktar de ekonomiska, fysiska och sociala konsekvenserna. I alla tre kommunerna har man försökt att utveckla en arbetsform för att lösa problemet med linjeorganisationens arbetsfördelning, men man har ännu inte lyckats med detta.

I Borås anser vissa planerare att det är nödvändigt med ett centralt planeringskansli för den samordnade planeringen. Man menar att även Kommunförbundet ville det med sitt förslag som gör kommunstyrelsen till huvudman för all övergripande planering. Vad man däremot inte har lyckats hitta är en formel för ett bättre samarbete mellan det centrala planeringskansliet och förvaltningarna som svarar för plan genomförandet.

I Umeå anser man att själva idén bakom sektorsorganisationen är bra, men den fungerar inte så som man hade tänkt sig. Därför behövs en översyn av sektorsindelningen och sektorsgruppernas arbetssätt samt av planeringsutskottet och programgruppen. Denna översyn bör också samtidigt innehålla utveckling av en modell för bättre samarbete mellan kommunstyrelsen och facknämnderna samt mellan fackförvaltningarna.

I Västerås har samordningen skett dels genom en 'personalunion' mellan nämnd - kommunstyrelse, dels genom projektgrupper. De flesta viktiga planerna hanteras av samma människor och diskuteras i gemensam beredning. Den stora frågan är om denna organisationsform kommer att fungera i den nya planeringssituationen med tilltagande resursknapphet och ökade fördelningskonflikter.

### 3.5 Mot en mer systematisk planeringspraxis

Den föregående analysen visar att planeringen delvis påverkas av beslut som tas i den privata sektorn och delvis av statliga föreskrifter. Dessa restriktioner medför att det är omöjligt för kommunerna att utforma långsiktiga planer som är bindande för kommunala beslut. I syfte att reducera osäkerhet från beslut tagna i den privata sektorn kan kommunerna (1) förbättra kontakterna med privata företag för att få användbar information för planering och (2) öka kommunernas mark- och organisationsberedskap. De statliga myndigheternas föreskrifter som inverkar på kommunal planering är av två kategorier: (1) dem som planerna känner till och (2) de, som i likhet med den privata sektorns beslut, görs till följd av kortsiktiga fluktationer i den nationella ekonomin. Det är viktigt för varje kommun att skaffa sig en klar uppfattning om vidden av statliga styrmedels inverkan på kommunal planering. Det är också viktigt i detta sammanhang att analysera hur planerna påverkas subjektivt av dessa styrmedel. En sådan kunskap är absolut nödvändig för hela planeringsprocessen.

En betydelsefull konsekvens av dessa restriktioner är anpassningsplanering i kommunerna, vilket innebär att kommunala planer har fått ett kortare tidsperspektiv. Även om det finns klara fördelar med ett flexibelt planeringssystem så finns det också nackdelar. En större nackdel är att planerna har blivit ett slags redskap för nödåtgärder. För att komma åt denna situation, är det nödvändigt att kommunerna förankrar de medellånga planerna i någon form av strategiskt synsätt på den kommunala utvecklingen. Några kommuner förbereder för närvarande framtidsstudier och vill gärna göra dem till ett återkommande inslag i planeringsprocessen. Framtidsstudier eller andra metoder för strategisk planering skulle göra det möjligt för kommunerna



att i stora drag ange de tänkbara utvecklingsvägarna under olika anlaganden samt förse politikerna med en bättre grund för att forma en politisk referensram för målinriktad planering.

Kommunerna utarbetar för närvarande fyra större medellånga planer: kommunöversikten, ekonomisk plan, bostadsförsörjningsprogram och GPF. Utformningen av dessa planer följer institutionella-historiska regler och obestridda förutfattade meningar. Samma åtgärder upprepas varje år. Dessutom är det inbördes samspelet mellan de fyra planerna mycket svagt. Det är därför nödvändigt att samordna utformningen av dessa planer. För att förenkla planeringsprocessen kan antalet medellånga planer reduceras till en eller högst två stycken. Många av planerna i de tre kommunerna anser också att detta borde ske. Den snabba urbaniseringen, som större delen av efterkrigstiden karaktäriserades av, ledde till att bostadsförsörjningsprogrammet blev det ledande planeringsmedlet. Detta var självklart i en tid då behovet av bostadsbyggande var stort, vilket inte längre är fallet i majoriteten av kommunerna. Stadsförnyelse och kompletteringsbyggande i redan utbyggda områden fordrar nya planeringsmetoder. Denna utveckling borde ge kommunerna tillfälle till att ersätta eller förändra det nuvarande institutionella-historiska sättet att planera.

I fråga om de organisationsreformer i kommunala förvaltningar som behövs för att anpassa planeringsfunktionerna, har ingen av de tre kommunernas tillämpade lösningar varit helt tillfredsställande. Det har varit svårt att anpassa planeringsfunktioner i en organisation som i första hand är uppbyggd för administration av samhällsservice. Dessutom har dessa reformer till största delen betonat strukturella variabler. En organisationsreform kräver en optimal sammanställning av strukturella element och beteendemekanismer. En nödvändig förutsättning för en sådan lösning är ett gemensamt utbildningsprogram i planeringsfrågor för både tjänstemän och politiker i ledande ställningar i planeringsprocessen. Utbildningsprogram av det slaget skulle bidra till att förbättra kommunikationerna mellan olika kategorier av planerare. En organisationsreform i kommunal förvaltning kräver slutligen en klar definition av vad olika slags planeringsfunktioner innebär och på vilka nivåer dessa funktioner skall utföras.



## 4 MODELL FÖR FRAMTIDSINRIKTAD KOMMUNAL PLANERING

## 4.1 Inledning

Min utvärdering av planering i tre kommuner visar att nuvarande planeringspraxis karaktäriseras av kortsiktiga kommunala förvaltningsidéer. Kommunala förvaltningar ägnar sig mest åt att övervinna de omedelbara hindren för förändringar och förbättrade prestationer. Detta har lett till att man har haft mindre tid till att undersöka de långsiktiga utvecklingsmöjligheterna. Dagens ekonomiska osäkerhet ökar i själva verket kommunernas behov av att utveckla ett strategiskt tänkande. Detta kan bidra till en kommunal planeringspraxis som har förmåga att anpassa sig till olika typer av snabbt uppdykande förändringar, men som samtidigt möjliggör utveckling av en kommunal struktur som beaktar långsiktiga välfärdsmålsättningar och resurshushållningsfrågor.

I detta kapitel tänker jag diskutera en modell för framtidsinriktad planering. Den syftar i första hand till att öka planerarnas och beslutsfattarnas strategiska tänkande samt till att framtidsstudier integreras med konventionell planeringsverksamhet på ett sådant sätt att resultaten från framtidsstudierna kontinuerligt används i planeringen.

'Framtidsstudier' har växt fram som en sammanfattande beteckning för verksamheter som syftar till att genom undersökning av framtida utvecklingsalternativ i socialt, tekniskt och ekonomiskt avseende skapa ett bättre underlag för viktiga samhälleliga beslut.

Det förekommer många variationer på framtidsstudier i fråga om syften, använda metoder, studiens organisation och resultatens redovisning. Framtidsstudier varierar allt ifrån litterära och filosofiska beskrivningar av framtiden till kvantifierade samhällsekonomiska analyser. De skiljer sig åt med avseende på sambanden mellan planering och beslutsfattande - från självständiga studier till integrerade delar av ett planeringsdokument. Vad som skiljer framtidsstudier från prognosmodeller som utvecklats inom de traditionella vetenskapsgrenarna är deras användning av metoder som kan integrera kvalitativa och kvantitativa kunskaper från olika ämnesområden i syfte att analysera framtida tillstånd.

Det finns inga väl utvecklade metoder för utformning av framtidsinriktade planeringsmodeller. I själva verket finns det väldigt lite skrivet om hur framtidsstudiernas resultat kan användas i operationella planer och om hur de bör modifieras för att bli användbara i planeringssystemet. Ett viktigt krav på en sådan modell är emellertid att framtidsstudier bör ge perspektiv på handlingsprogram eller förslag i en kommunal plan. Att förena framtidsstudier med planerings- och beslutsprocesser är inte bara en fråga om att få fram resultat för information till dessa processer, utan också en fråga om att organisera framtidsstudier på ett sådant sätt att erfarenheter från nya tankegångar kan överföras till planerarna under studiens gång. Det är därför skäligt att använda ordet 'modell' som en sammanfattande benämning på inte bara analysmetoder, utan också på problem som hänger samman med tillvaratagandet och organiseringen av kunskap och kompetens under studiens gång samt de slutliga resultatens redovisning.

Sålunda fäster modellen huvudvikten vid att klarlägga en pedagogisk process som inte bara använder framtidsstudier till att alstra kunskap om framtiden, utan också till att förbättra planernas och beslutsfattarnas förståelse genom deras direkta medverkan i studieförloppet. Modellen måste ha ett tillväggångssätt som inkluderar flera vetenskapsgrenars infallsvinklar för att man skall kunna utforska olika områdets och verksamhetens sammanbundna utveckling.

#### 4.2 Modellens omfattning

I en analys av modellens omfattning är det lämpligt att diskutera åtminstone följande:

- (1) framtidsstudiens viktigare syften för en kommun
- (2) avgränsningar mellan verksamheter under studie visavi kommunernas planerings- och beslutsprocesser samt
- (3) kommunens förhållanden till omvärlden

Ett av de primära syftena med medellång kommunal planering har varit att göra prognoser för viktiga variabler som folkmängd, sysselsättning, trafikutveckling etc. Det ökade intresset för framtidsstudier kan ses som en reaktion mot kvantitativa förutsägelser och mot den framtidssyn som anser att dagens trender också är morgondagens. I dagens oroliga och osäkra värld växer medvetenheten om att gårdagen inte längre är det rätta rättesnöret för framtiden.

I litteraturen om framtidsstudier vimlar det av diskussioner om deras syften. En typisk lista över framtidsstudiers syften kan se ut på följande sätt:

- (1) identifiera och undersöka alternativa utvecklingsförlopp,
- (2) karaktärisera graden av osäkerhet som associeras med varje tänkbar framtidsbild,
- (3) identifiera nyckelområden som förebådar eller varnar för särskilda framtidsscenarier,
- (4) skärpa vår kunskap och förståelse av våra preferenser,
- (5) skaffa en förståelse för underliggande processer i förändringar,
- (6) föreslå olika tänkbara sätt att lösa ett problem,
- (7) hjälpa till att bestämma alternativa handlingsprogram och tillväggångssätt, till exempel genom att visa på handlingsprogrammets användbarhet i händelse av en annorlunda framtidsutveckling,
- (8) göra det möjligt för människor att se nuet,
- (9) öka valmöjligheterna genom att identifiera alternativa tänkbara utvecklingsförlopp och hindra ett slaviskt accepterande av aktuella trender som kan leda till en olycklig eller till och med katastrofal framtid.

Majoriteten av dessa mål kan utan vidare accepteras som mål för alla kommunala framtidsstudier. Jag anser att de två viktigaste argumenten för framtidsinriktad kommunal planering är att den ger en helhetsbild av de problem som ligger för handen samt ett pedagogiskt värde för framtidsstämmandet.

En helhetsbild är absolut nödvändig som kunskapsgrund för planerings- och beslutsprocesser. Framtidsstudier bör identifiera trösklar som dikterar kvalitativt skilda resursfördelningar mellan bostäder, energi, transport etc samt ge en förståelse av politiska, ekonomiska och sociala hinder för framtida utvecklingsvägar.

Framtidsstudiernas pedagogiska värde är den andra stora fördelen - beslutsfattare kan därigenom bli mer medvetna om små besluts långsiktiga konsekvenser samt öka deras förståelse för framtida hot och möjligheter.

Varje realistisk modell för framtidsorienterad kommunal planering måste ta under övervägande hur framtidsstudier stämmer överens med planering och beslutsfattande. Litteraturen i ämnet är icke samstämmiga beträffande likheter och olikheter mellan dessa verksamheter. De följande nio kännetecknen utgör en begreppsmässig ram som visar på skillnaderna mellan planering och framtidsstudier: (1) resultatets beskaffenhet, (2) detaljeringsgraden, (3) organisatorisk uppsättning, (4) tidsfaktor, (5) inblandning i politisk maktkamp, (6) tidshorisont, (7) metoder, (8) publiceringssätt samt (9) utvärdering. Dessa kännetecken bildar en intressant stomme i en mer systematisk diskussion om hur man uppnår en väl avvägd balans mellan framtidsstudier och planeringsverksamhet i en kommunal modell.

Angående modellens omfattning måste två saker hållas i åtanke: (1) Framtidsstudier får inte betraktas som en förlängning av planeringsverksamheten, så att restriktionerna som kringgärdar planeringsverksamheten också inkluderas i framtidsstudierna. (2) Framtidsstudier får inte bli en alltför fristående verksamhet, då deras samspel med den befintliga organisationen på så sätt lätt kan förloras och göra resultaten orealistiska och föga användbara i planering och beslutsfattande.

Sambandet mellan framtidsstudier och planering i en kommunal modell är både viktigt och komplicerat. En känslig balans måste upprätthållas mellan dessa två verksamheter och den beror på olika slags faktorer varav den ena utgör valet av framtidsstudiens tillvägagångssätt.

Det finns många sådana tänkbara tillvägagångssätt, men de kan grovt indelas i två kategorier. Till den första hör studier som inleds med en analys av nuet och sedan fortsätter med att utarbeta tänkbara framtidsalternativ som härleds ur olika antaganden om nyckelvariabler. Den andra kategorin består av studier som lägger fram flera önskvärda framtidsscenarier och sedan arbetar bakåt för att kunna konstruera de operationella strategierna som förverkligar dem. En kommunal modell bör utveckla en metod som inkluderar både en analys av nuet och dess restriktioner samt önskvärda framtidsscenarier; utifrån denna metod bör det vara möjligt att utforma övergångsstrategier och handlingsprogram som förenar nutiden med den eftersträvsvärda framtidsbilden.

En studie i kommunal framtid fordrar kunskap om framtida utvecklingsvägar i kommunens omvärld. Med orden 'omvärld' eller 'extern omgiv-

ning' menar jag nationella och globala förhållanden som påverkar kommunens utveckling. Hur mycket av denna kunskap som inhämtas och hur väl den tillvaratas kommer att avgöra den kommunala framtidsstudiens framgång.

En kommun har i verkligheten två valmöjligheter här: den kan på egen hand försöka samla in och analysera data om den externa omgivningen, men detta är ofta tidskrävande och kostsamt, samt kommunen kan välja utvecklingstendenser i omgivningen på grundval av vad som anses för närvarande vara aktuella frågeställningar. Alternativt kan den ta till vara tillgängliga data från olika slags globala och nationella studier. Detta tillvägagångssätt har också sina brister. Många av dessa studier har inget med beslutsprocesser att göra och inriktar sig inte alltid på relevanta problem. Till exempel, ett stort antal studier över städernas framtid diskuterar den fysiska-rumsliga stommen i visionära miljöer, vilket knappast är relevant för långsamt växande kommuner i Sverige och andra länder i Västeuropa.

Då man skall redogöra för en kommuns position i förhållande till omvärlden, är det viktigt att kunskaperna om den externa omgivningen används på ett sådant sätt att studiens resultat riktas på problem som är relevanta för kommunens framtid.

#### 4.3 Metodologiska frågeställningar

Det existerar ingen generaliserad och allsidig metodologi för framtidsstudier, och av flera orsaker verkar det omöjligt att utforma en sådan metodologi: (1) En framtidsstudie är helt skild från det fall där redan ett speciellt förflutet har inträffat, och det krävs att vi nyskarpar framtiden med vårt inre öga. (2) Framtidsstudier skär tvärs igenom en mängd olika vetenskapsgrenar och forskartraditioner och då de omfattar en mängd olika verksamheter måste de ibland behandlas på ett mångsidigt sätt. (3) Framtidsstudiernas försök att bygga modeller motsvarar inte de villkor som krävs för traditionell teorikonstruktion. Det är inte bara modellerna som är relativt 'mjuka' utan det gäller emellanåt även datan och de experimentella metoderna.

Framtidsstudier kan därför sällan vara beroende av etablerade teorier som definierar relevanta orsaksförhållanden. Detta innebär inte att framtidsstudier är i sig icke-teoretiska i den betydelsen att de använder en slags 'naiv' prognosmetodologi. Den hypotetiska naturen hos många av de förhållanden och sekvenser som man handskas med i framtidsstudier verkar dock få futuristerna att känna sig mer fria i valet av teoretiska antaganden, än vad som verkar fallet med de traditionella samhällsstudierna.

Trots att framtidsstudierna saknar en generaliserad metodologi finns det dock en stor mängd varierande modeller. Då utformningen av framtidsscenarier också inlemmar värderingar som utgör grunden för samhället, är det viktigt att noggrant granska de tillgängliga modellerna. Ett avsevärt antal av dem är omslutna av teknisk och professionell mytbildning och syftar tydligen till att bespara planerare och beslutsfattare 'besväret' att diskutera vad metoderna egentligen innebär samt de antaganden de gör om samhället. Några av dessa modeller avspeglar och förstärker befintliga maktförhållanden och privilegier medan de i själva verket hävdar att de gör det motsatta - så det är viktigt att klargöra alla underliggande antaganden.



En annan relevant frågeställning är allmänhetens engagemang i utformningen av en önskvärd framtid. Framtidsstudiernas modeller måste utformas så att analyser av handlingsprogram samt hela den politiska processen blir en integrerad del av sådana modeller. Deras tillämpning måste omfatta både offentliga diskussioner om framtiden och ett större, noga övervägt empiriskt sökande efter alternativ. De bör införliva genom politisk debatt behovet att uppnå vedertagna riktlinjer och normer inom vilka kortsiktiga och medellånga strategier kan utvecklas och övervakas.

Det finns flera problemställningar som måste förstås av deltagarna i en kommunal framtidsstudie, även om man inte har en generaliserad metodologi till hjälp.

#### 4.3.1 Formulering av problem och problemlösarnas val

En utvärdering av framtidsstudier som gjorts i Sverige, visar att problemformuleringen utgör en större del av analysen och att framtidsstudiernas resultat till mycket stor del beror på hur problemen har uppfattats.

Detta är faktiskt inte underligt, eftersom förutsägelsen av framtiden är en dåligt uppbyggd aktivitet som ofta trotsar analytiska definitioner och begrepp. Dessutom är de flesta människorna upptagna med nuet och ovilliga att överge dess restriktioner. I en kultur som verkar besatt av det praktiska behöver människor uttrycklig träning i att tänka på framtiden, för att inte tala om att tänka oförskräckt på den.

Problemformuleringen är mycket ofta underförstådd i framtidsstudier. Information om problem kan inhämtas från varje större vetenskapsgren och verksamhetsområde. Sex 'problemsökningsstrategier' kan nämnas: (1) analys av problem med hjälp av framtidsforsknings- och science fictionlitteratur, (2) opinionsundersökningar, (3) en undersökning av alternativa samhällsliga tankemönster, (4) en undersökning av sociala nyckeltrender, (5) en jämförelse av alternativa tolkningar av allvarliga och ihållande problem på olika 'nivåer' i samhällets struktur samt (6) ett sökande efter gynnsamma tillfällen för teknologisk och social förnyelse.

En annan viktig aspekt är, att då många problem skär tvärs igenom sektorerna inom den organisation som utför en framtidsstudie, finns det ett stort behov av kompetens från en mängd olika slags vetenskapsgrenar och akademiska områden. Det finns en rad varierande hinder för tvärsektoriell och tvärvetenskaplig syn på framtidsproblem: språk, kommunikationsteknologi, interaktionsmönster, mänskliga begränsningar, etc. Utvärderingen av svenska framtidsstudier visar att det antagligen inte är själva språket som är stöttestenen utan att skillnader i intresseinriktning har större betydelse. Samhällsvetare är mer intresserade av frågor som distribution, social struktur - kort sagt, frågan 'för vem?' Teknikerna vill ta itu med frågor som 'hur gör man?' eller 'hur kunde man göra?' I kommunsammanhang kan ytterligare ett problem nämnas, nämligen skillnaderna i intresseinriktning bland beslutsfattare och planerare. För de förra är framtidens utformning ofta en fråga om ideologi medan det är en fråga om strategi för de senare.



Sålunda är valet av personer i framtidsstudiens arbetsgrupp nära förbundet med problemavgränsningen. När samhällsvetare, tekniker, politiker och tjänstemän sammanförs uppstår andra aspekter som man måste ta hänsyn till. En viktig fråga gäller den rätta sammansättningen av idealister (som betonar vikten av idéer) och strateger (som betonar vikten av att specificera medel som för det sannolika närmare det önskvärda). Alternativt behövs det en rätt sammansättning av deltagare som föredrar operationellt-tekniska eller operationellt-sociala problem och de som föredrar strategisk-tekniska eller strategisk-sociala problem.

Det säger sig självt att en adekvat problemformulering och goda kommunikationer inom en framtidsstudiegrupp fordrar att skiftande kompetens och olika slags intressen sammanförs.

#### 4.3.2 Organisatorisk uppsättning

Integrering av framtidsstudierna med planerings- och beslutsprocesser måste noggrant tänkas igenom. Detta är mycket viktigt då den organisatoriska uppsättningen påverkar valet av problemområden och metoder samt sättet på vilket studien utförs. Den konventionella planeringsverksamhetens organisation utgör dessvärre inte någon användbar vägledning för organiseringen av framtidsstudier.

Här är den mest betydelsefulla frågeställningen huruvida framtidsstudier bör placeras i en speciell organisation som inte är en del av den ordinarie organisationen. Fördelarna med organisatoriskt oberoende är intellektuell frihet, undanröjandet av trycket från dagliga rutiner samt frihet i valet av studieämnen. Nackdelarna kan bli att studierna kanske aldrig används i planering och beslutsfattande och att de leder till vilseledande resultat eller skapar orealistiska förväntningar på framtiden. Det är också möjligt att de personliga värderingarna hos medlemmarna i projektgruppen blir avgörande för studiens resultat, vilket gör att studien kan fungera som propaganda utan att ha varit identifierad som sådan.

Rekrytering av personal är nära förenad med framtidsstudiens organisering. De kan rekryteras bland administratörer och beslutsfattare i planeringsorganisationen men nackdelarna med detta skulle vara: (1) bra administratörer och beslutsfattare blir nödvändigtvis inte bra futurologer därför att (2) de ständigt kan känna att de måste ta hand om rutinärenden samt hjälpa till att lösa brådskande problem, (3) de som rekryteras internt kanske undviker att ta upp problem som är känsliga för organisationen och dess verksamhet. Det finns dock fördelar med intern rekrytering av personal. För det första är de hemmastadda i organisationen, och för det andra kan de främja studiernas kvalitet och senare underlätta dess användande i planering och beslutsfattande.

I syfte att utgöra en motvikt till externt rekryterad personal kan speciella referensgrupper utses. Dessa består av administratörer och beslutsfattare och kan antingen fungera som diskussionsgrupp eller utöva direkt kontroll över studien.

Oavsett framtidsstudiens organisering är det nödvändigt att definiera den berörda personalens befogenhet. Framtidsstudien måste vara väl förankrad i organisationsstrukturen så att en formaliserad dialog med

klart identifierade roller kan föras. Studieenhetens uppsättning måste tydligt identifieras för att undvika misstänksamhet och konkurrens mellan futurister och andra i organisationen. Slutligen måste enheten få tillräckligt med organisatoriskt stöd för att kunna lyckas med sin uppgift.

#### 4.3.3 Tidshorisont och osäkerhet

Det existerar inga bestämda kriterier för studiernas tidsperspektiv: de kan sträcka sig från fem till femtio år eller mera. Skillnaden mellan en kort och en lång tidsperiod är inte helt och hållet kvantitativ. Bortom en viss tidpunkt (vilken varierar beroende på det område eller ämne som är ifråga) blir skillnaden i tidsrymden kvalitativ. På kort sikt undersöks framtiden på grundval av kvantitativa förändringar, på lång sikt utifrån kvalitativa förändringar och förnyelser. För det andra finns det en tendens till att på kort sikt ta med i beräkningen variabler som verkar inifrån men ignorera de som verkar utifrån, då däremot framtidsstudier skall inrikta sig på en mängd tänkbara kommande utvecklingsförlopp samt försöka granska omgivningsvariabler. Skillnaden i tidslängden anges också av baslinjen från vilken framtiden betraktas. Planering är grundad i nuet och ser framåt, det vill säga dess startpunkt är de befintliga behoven och problemen i systemet i fråga. Framtidsstudier försöker däremot ha framtiden som baslinje och se bakåt i tiden.

En välvald tidshorisont kommer att bestämmas av den realtiva frånvaron av begränsningar och förpliktelser så att hänsyn kan tas till ett kvalitativt annorlunda samhälle. Denna definition får konsekvenser för arten av variabler som man kommer att handskas med, problemen som man skall ta itu med samt för utformningen av handlingsprogram. Emellertid behöver olika slags områden eller ämnen olika tidshorisonter, och det är sålunda icke tillrådligt att sätta upp en gemensam tidshorisont för alla studieområden.

Osäkerhetsmomenten är fundamentala för både kortsiktiga och långsiktiga studier. Ju större osäkerheten är desto starkare är motivet för en studie av framtiden, och ju längre tidshorisonten är desto större blir osäkerheten. Osäkerhet är ett uttryck på någon slags brist på information. Förutom förvärv av mer information, kan osäkerheten också minskas eller skingras genom att prognoser successivt omarbetas genom att större flexibilitet byggs in i framtidsstudierna samt att organisationens egna verksamheter utformas på ett sådant sätt, att de har tillräcklig slagkraft på troliga framtida förändringar.

#### 4.3.4 Värderingar i framtidsstudier

Det faktum att framtidsstudier har att göra med idéer, drömmar och förhoppningar gör dem värdeladdade. I framtidsstudier som är direkt relaterade till planerings- och beslutsprocesser, är det absolut nödvändigt att grundligt förstå hur värderingar förändras och vad dessa förändringar innebär. Somliga författare sätter beaktandet av värderingar i centrum av framtidsstudierna. De hävdar, att om det är så att sociala och ekonomiska omdaningar är förankrade i föränderliga värderingar är det lönlöst att försöka förutsäga framtiden, om man inte ger högsta prioritet till studier av värderingsförändringar.

Problemet med att ge akt på värderingar uppstår i nästan varje fas av framtidsstudien. Detta sker i åtminstone fyra separata faser vilka kan beskrivas enligt följande:

- (1) när projektområdet bestäms,
- (2) när mål väljs eller när alternativ som är under överbäggande väljs ut,
- (3) när utvecklingen prognosticeras, inklusive när valet av prognosmetoder görs,
- (4) när strategier för intervention utformas och utvärderas.

Värderingarna i framtidsstudier kan mycket grovt klassificeras i tre kategorier: politiska, yrkesmässiga och paradigmatiska värderingar.

Politiska värderingar måste vara klart preciserade då de utgör grundvalen för eller formar det sätt på vilket hela framtidsstudien sköts. Preciserade värderingar behövs för att skissera alternativa utvecklingsvägar.

Yrkesmässiga värderingar har att göra med futuristernas attityder gentemot sociala förändringar och det sätt som dessa förändringar bör analyseras på. Utbildningen och den ideologiska grunden till kunskaperna är avgörande. Beträffande skillnader i utbildning, representerar futuristerna alla yrkesområden: universitetsforskare, policyrådgivare, konsulter och även 'vanliga' medborgare. Deras sätt att analka framtidsfrågor kan variera markant.

Paradigmatiska värderingar utgör den tredje kategorin. De utgörs inte bara av metodologiska principer och kriterier för kvalitet som t ex precision, hur väl saker och ting går att förutse utan också av teoretiska antaganden. De omfattar inte bara de ideologier som utgör utgångspunkten för futuristernas syn på moderna samhällen, utan också skillnader i prioriteringen av vad som bör inkluderas i framtidsstudier samt vilka faktorer som avgör framtida förändringar.

Bortsett från att granska futurologens värderingar för att få reda på vilka värderingar som är eller inte är representerade samt hur mycket tilltro resultaten av deras studier kan ges, är det nödvändigt att analysera variationer i värderingar i det undersökta samhället. Olika metoder för undersökningar av värderingsförändringar har utarbetats. Dessa metoder kan sammanfattas i tre huvudsakliga kategorier.

- (1) Undersökningar av aktuella livsåskådningar och fastställande av de faktorer som påverkat deras förändringar. Förändringar i synen på framtiden kan bestämmas genom empiriska utredningar av individuella och kollektiva föreställningar om framtiden.
- (2) Manipulation till värderingsbyte. Denna metod tillåter futurologer att utforma handlingsprogram som kan förändra värderingar om framtiden, speciellt de som är trendigt ytliga.
- (3) Utformning av flexibla framtidsbilder där olika gruppers och till och med hela samhällets värderingar kan antas förändras, och beskrivningar över antagna effekter av sådana förändringar.

#### 4.3.5 Framtidsstudietekniker

I framtidsstudier ligger tonvikten på förutsägelse och utforskning. De tekniker som är mest lämpliga för sådana studier bör införliva fantasi, intuition och underförstådd kunskap. En sådan inriktning mot intuitiva metoder innebär emellertid inte att rigorösa databaserade metoder är uteslutna. Framtidsstudier omfattar ofta båda teknikerna.

Sålunda kan de tekniker som används i framtidsstudier i grova drag uppdelas i två kategorier: intuitiva tekniker som 'brainstorming' (idékläckning), Delfi, morfologiska analyser och scenarioframställningar, och formaliserade tekniker som tillväxtanalyser, trendframskrivningar och systemmodeller.

Ibland görs det skillnad mellan explorativa och normativa angreppssätt. Explorativa angreppssätt används för att utforska tänkbara framtida utvecklingsförlopp, medan däremot bestämda värderingsinlägg, val av den framtid som är önskvärd och hur en specifik framtid kan uppfattas eller uppnås görs med normativa angreppssätt. Denna distinktion mellan explorativa och normativa angreppssätt är i huvudsak en skillnad i tillvägagångssätt. Distinktionen ligger inte i valet av tekniker; i stort sett används samma tekniker i båda angreppssätten. Den viktigaste skillnaden är hur dessa tekniker tillämpas i vardera fallet.

Valet av teknik beror på vilka sorts problem som skall analyseras, vilka sorts resurser som finns för ändamålet samt hur framtidsstudierna skall organiseras. Modellen som skisseras i detta kapitel betonar processansatsen. Detta innebär i sin tur ett successivt val av tekniker allt eftersom den undersökta problemställningen klagörs och berörda planerare och beslutsfattare får ett bättre grepp om möjliga angreppssätt att lösa olika problem. Jag skall här kortfattat beskriva fyra typer av tekniker: Delfi, trendframskrivning, scenarioframställningar och systemmodeller.

##### (a) Delfi

Delfi är en procedur för att erhålla expertutlåtanden med hjälp av en serie ingående frågeformulär kombinerat med kontrollerad feedback (återkoppling) av åsikterna. Det är en strukturerad kommunikationsprocess som låter en grupp individer som en enhet gripa sig an komplicerade problem. Den kommer undan andra kommunikationsprocessers (t ex kommittémötens, 'brainstormings') problem genom att trygga anonymiteten för individuella bidrag och, om möjligt, även för deltagarna.

Det finns ett antal olika versioner av Delfitekniken. Ett vanligt sätt att börja är att utse en person eller ett team till att ta sig an och genomföra den i ett givet ämne. En eller flera expertgrupper (paneler) väljs ut att delta och i allmänhet är varje paneldeltagare expert inom det område som skall undersökas. Den första omgången frågeformulär informerar paneldeltagarna om de allmänna förhållanden som de skall göra prognoser över, tidsramen de skall beakta samt de restriktioner de måste ta hänsyn till. Paneldeltagarna svarar sedan individuellt med listor över händelser som de förväntar sig skall ske under tidsperioden i fråga och under förutsättning av de relevanta restriktionerna.



Deras svar analyseras sedan och liknande händelser sammanförs, ointressanta eller oviktiga händelser utesluts och så vidare. Ett annat frågeformulär förbereds därefter och överförs till paneldeltagarna. Denna gång kan de bli ombedda att ge en tid eller flera tidpunkter för varje tilldragelse och en specifik sannolikhet för att dessa händelser faktiskt skall inträffa. I fråga om en trend istället för en enskild företeelse, kan paneldeltagarna bli ombedda att beräkna när trenden kommer att nå en viss nivå eller vissa nivåer.

Sedan analyseras den andra svarsomgången. Med hjälp av en fördelning av tidpunkterna fastställer Delfiteamet en mediantidpunkt (dvs den tidpunkt som delar fördelningen mitt itu) och två kvartiltidpunkter (dvs en fördelning av estimaten så att 25 % av tidpunkterna är senare och 75 % är tidigare). Paneldeltagarna kan få en tredje omgång frågeformulär, där de uppmanas att, mot bakgrunden av den statistiska sammanfattningen av de andra paneldeltagarnas estimat, ta sina egna beräkningar under omprövning. I detta skede förväntas det också att paneldeltagarna skall motivera sina åsikter.

Delfiteamet kommer sedan antingen med ett ytterligare frågeformulär med reviderade median- och kvartiltidpunkter och ber om nya estimat med motiveringar eller förbereder en rapport som inte bara omfattar en prognos över varje händelse, utan också en analys av några mått på dess osäkerhet samt viktigare faktorer som påverkar varje händelses tidpunkt.

Flera modifieringar av denna ordningsföljd är möjliga. Panelen kan vara helt överens eller den kan bli ohjälpligt polariserad. I vardera fallet avbryts arbetsordningen. Det senare fallet representerar ett intressant resultat, då det visar att paneldeltagarna bedömer framtida utvecklingsmöjligheter olika.

Det ursprungliga Delfiarbetet gick helt och hållet ut på att prognosticera företeelser. Senare har även trendprognoser inkluderats. En intressant förnyelse är bruket av den metod som anskaffar omdömen om bakgrundsskrifter över olika ämnen. Paneldeltagarna blir då uppmanade att beakta ett antal tänkbara framtidsutvecklingsförlopp och svara på frågor angående deras innebörd, policypreferenser, etc.

Delfitekniken har blivit både lovordad och kritiserad, men utan att lämna några närmare deltaljer från denna diskussion skall jag presentera några av dess fördelar och nackdelar i framtidsstudier.

Den är användbar när problem inte kan analyseras med exakta analytiska metoder och när subjektiva bedömningar på en kollektiv basis erfordras. Den undviker konfrontationer vid åsiktsutbyten vilka tenderar att domineras av starka individer eller ge upphov till den icke önskvärda effekten då man utan att egentligen ta ställning för eller emot ansluter sig till den segrande sidan. Den är ekonomisk och kan kombineras med andra metoder för att utforska policyfrågor, personliga värderingar och sociala mål.

Den största nackdelen är att inga hållbara anspråk kan göras på dess resultats tillförlitlighet eller giltighet. Paneldeltagarna blir lättare påverkade av händelser som ligger närmare i tiden än de som är mer avlägsna och detta kan återspeglas i deras svar. Delfi är en form av subjektiv sannolikhetsbedömning. Paneldeltagarna kan förväxla det önskvärda med det sannolika, och detta kan leda till att det scenario de anser verkar vara rimligt endast är en fortsättning på dagens



'samma gamla' mönster och trender, även om det existerar få bevis till att stödja en sådan prognos.

(b) Trendframskrivning

Trendframskrivning används ofta i framtidsstudier, men endast på ett inledande stadium och då i syfte att erhålla några referenserprognoser. En framtidsstudie kan inte enbart byggas upp av 'framskrivningar'. I själva verket kan det ökade intresset för andra förutsägelsemetoder ses som en reaktion mot trendframskrivningar, vilka ofta har pekat på 'mer av samma gamla' eller 'större och bättre' versioner av dagens förhållanden.

Trots detta används trendframskrivning i framtidsstudier men endast tillsammans med andra metoder. Dessutom begränsas den till enbart kvantifierbara framtidsaspekter.

Trendframskrivning inkluderar tre större problemställningar:

- (1) fastställande av vad som exakt är problemet och hur det kan läggas upp numeriskt,
- (2) definition av den tidsperiod för vilken data behövs,
- (3) analys av den ingående trenden, vilket också omfattar undersökning av andra källor till variationer i dataserien såsom säsong- och konjunkturvariationer samt oregelbundna störningar.

Trendframskrivning är i huvudsak en deskriptiv teknik. Några av fördelarna med denna teknik är: (1) det är den minst invecklade tekniken, (2) databehovet är minimalt, (3) den är lämplig när man vet väldigt lite om orsakerna till förändringar och då inte någon bestyrkt kunskap om variablerna förutom den historiska finns tillgänglig, (4) den representerar en systematisk teknik som ofta stimulerar till ytterligare utforskning av konsekvenserna av framtida trender olik förlopp, (5) den gör det möjligt för prognosmakaren att identifiera policyvariabler som kan manipuleras i syfte att ändra händelseförloppen.

Å andra sidan är inte trendframskrivning lämplig då fenomenen blir mycket komplicerade och då grundläggande förändringar börjar inträffa inom de relevanta tidsintervallerna. Den gör det inte möjligt för prognosmakaren att fråga sig vilka externa krafter som inverkar på trendens beteende, även om trendanalyser kan utgöra en startpunkt för studie av faktorer som kan förändra en trend i framtiden. Kort sagt, teknikens användning är endast berättigad i kombination med andra tekniker.

(c) Scenarioframställning

Få tekniker inom framtidsstudier har givit upphov till så mycket förvirring som scenarier. Litteraturen uppvisar ett stort antal olika definitioner, kännetecken och metodologiska idéer beträffande scenarier. Samtidigt är det just den här tekniken som används mest inom framtidsstudier.

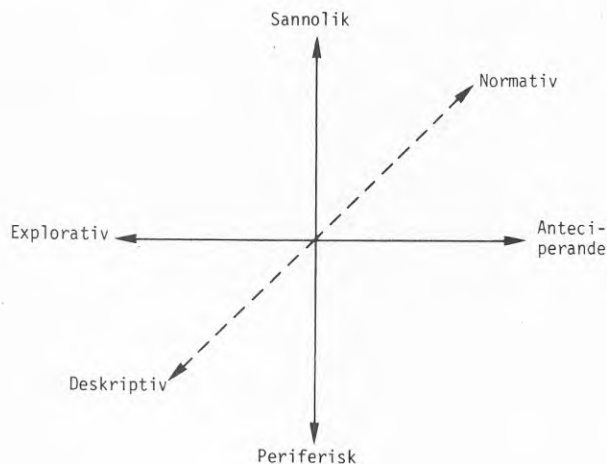
Ett scenario kan definieras som en skiss över tänkbara förhållanden, under vissa givna antaganden, eller ett hypotetiskt händelseförlopp

som konstruerats i syfte att föra uppmärksamheten till kausala processer och avgörande moment. Det kan också beskrivas som en uppsättning potentiella företeelser som

- hör till ett visst relevant område (t ex världsbefolkningen, energi eller råvaror),
- sätts i relation till en viss tidsperiod
- är förenade genom olika slags relationer (t ex tidsföljder, orsakssammanhang, verksamhetsgrad, avsiktlighet och villkorliga sannolikheter) på ett sådant sätt att en approximation av hela uppsättningen kan härledas ur en del av de grundläggande hypoteserna i den.

Då termens betydelse har en metodologisk innebörd, är det nödvändigt att klart uttrycka en speciell definition innan man sätter igång och använder den i framtidsstudier. De olika definitionerna av scenarier medför en serie av helt åtskilda metoder. Av denna orsak kan det vara lämpligt att klassificera scenarier längs tre axlar: (1) explorativa - anteciperande, (2) deskriptiv - normativ samt (3) sannolik - periferisk.

En distinktion mellan olika sorters scenarier beror på förbindelse-länken mellan företeelsernas uppsättning. Länken kan vara kausal (givet orsaken, vad är verkan?) eller effektiv (givet verkan, vad kan orsaken ha varit?). Scenarier enligt denna dimension beskrivs som explorativ respektive anteciperande. Enligt den andra dimensionen anger helt enkelt ett scenario antingen en uppordnad uppsättning tänkbara händelser, oavsett deras önskvärldhet eller icke önskvärldhet, eller det tar hänsyn till mål och preferenser. I detta fall klassificeras scenarier längs en deskriptiv - normativ axel. För det tredje kan ett scenario inkludera utlåtanden om dess grundläggande hypotesers verklighet eller sannolikhet, eller det kan inkludera parametrar med osannolika och extrema bestämningar. Scenarier enligt denna dimension beskrivs som 'sannolik' respektive 'periferisk'. Dessa tre dimensioner kan sammanfattas enligt följande figur.



Figur 4.1 Scenarioansatser

Därtill kan en scenarieförfattare välja att inkludera en eller flera 'hypotetiskt men tänkbara' alternativ. I detta fall kan beslutsfatta- ren undvika omedveten försummelse av osannolika eller icke önskvärda utvecklingsvägar. Många framtidsstudier tar dessutom med ett så kallat 'överraskningsfritt' scenario. Denna typ av scenario är grundad på det antagandet att nuvarande trender kommer att fortsätta in i framtiden. En 'överraskningsfri' utveckling är inte särskilt sannolik; historien visar på få längre perioder utan olika slags genom- brott eller vändpunkter. Emellertid kan ett 'överraskningsfritt' sce- nario användas som en referens; en utgångspunkt för konstruktion av alternativa scenarier.

Mångfalden av metodologiska idéer innebär att det inte finns någon uppsättning generella regler för att konstruera ett scenario. Några mycket allmänna kriterier för urval av scenarier kan dock nämnas:

- (1) Scenarier måste vara relevanta för organisationens intressen och för viktigare handlingsprogram och planeringsärenden som man in- riktar sig på.
  - (2) Scenarier måste vara organiserade runt nyckelområden.
  - (3) De bör uppfylla kraven på trovärdighet, användbarhet samt tydlig- het.
- (d) Systemmodeller

I frånvaro av någon bättre lämpad klassificeringsterminologi, använ- der jag ordet 'systemmodeller' till att omfatta flera formaliserade eller rigorösa analysmetoder som används inom framtidsstudier. Dessa modeller som ofta tillämpar simulering använder också matematik fli- tigt. Jag skall i detta avsnitt kortfattat beskriva en sorts system- modeller, nämligen dynamiska systemmodeller.

En kategori systemmodeller, så kallade 'globala utvecklingsmodel- ler', har givit upphov till den häftigaste debatten. Debatten kretsar- de runt den 'första generationen' datasimulerade modeller som påbör- jades av Romklubben. Deras uppkomst proklamerades av deras föresprå- kare som ett revolutionerande genombrott i att bistå människorna i försöken med att förstå de krafter som påverkar fysiska och sociala processer. Deras motståndare har förkastat dem som helt oanvändbara när de är som bäst och rent av farliga när de är som sämst. Denna första generationen globala utvecklingsmodeller har sedermera följts av flera andra.

En systemmodell är en matematisk representation av ett system från vilket man kan dra slutsatser om systemets beteende över tiden. För en stor mängd samhällsekonomiska fenomen existerar inte några helt adekvata kausala teorier, och modellbyggaren kan antingen försöka bygga upp en modell enbart på grundval av tillgänglig data som hänför sig till systemets beteende eller man kan försöka konstruera en enkel teori grundad på rimliga förhållanden mellan modellvariablerna. Dessa två handlingssätt påminner egentligen om två kategorier systemmodel- ler, nämligen ekonometriska modeller och dynamiska systemansatser. Det måste dock sägas, att det finns många andra typer av matematiska modeller som används inom framtidsstudier.

Det väsentliga i en dynamisk systemansats är identifikationen av ele- mentära återkopplingsstrukturer som är gemensamma för de flesta sam-

mansatta system. Varje enkel strukturs utmärkande drag och beteendemönster identifieras och kategoriseras. Dessa elementära strukturer används sedan som grundläggande byggklossar i mer komplicerade modeller. Utformningen av ett verkligt världssystem blir en övning i att söka den rätta kombinationen av elementära återkopplingsstrukturer som är kapabla att producera specifika mönster av systembeteende.

Det centrala i dynamiska systemmodeller är en uppsättning ekvationer vilka används för att beräkna förändringsgraden hos variablerna, vilka sedan uppdateras för att få fram systemets tillstånd vid nästa tidpunkt. Denna process upprepas till dess att simuleringens tänkta tidsrymd har täckts.

En viktig fördel med att använda systemmodeller som ett komplement till andra metoder inom framtidsstudier är, att modellen ger en 'riktig' uppskattning av det dynamiska beteende som en uppsättning antaganden om ett systems struktur för med sig. När vissa variabler tillåts variera ger modellen en inblick i alternativa utfall.

Å andra sidan finns det flera nackdelar med systemmodeller. Modellens utfall dikteras av antaganden om teknologiska och politiska faktorer i vilka det kan föreligga en stor grad av osäkerhet. När dessa faktorer oförbehållsamt tas med i beräkningen, kommer de förnimbara felen i utfallet att öka. Det finns ett flertal systemmodeller där en hel del olika vetenskapsgrenars synvinklar inte går att införlivas. Deras betoning på kvantifiering leder i själva verket ofta till en ensidig uppfattning av problemens art. För att en modell skall ha något värde bör den vara så enkel som möjligt, speciellt då rekommendationer för handlingsprogram läggs fram. Om dess roll inte är helt klarlagd kan den göra mer skada än nytta.

#### 4.3.6 Resultatens redovisning och tillämpning

Det finns åtminstone tre problem i samband med redovisningen och tillämpningen av en kommunal framtidsstudies resultat:

- (1) tillämpningen av studien i planerings- och beslutsprocesser,
- (2) dess publiceringsform samt
- (3) medborgardeltagande i framtidsstudier.

Det räcker inte att göra några få ändringar i framtidsstudiens verksamhet och hoppas att den kommer att fungera som en grund för beslutsfattande. Framtidsstudier resulterar ofta i en skiss över tänkbara utvecklingsvägar som är relevanta för ett helt nätverk av mer eller mindre sammanflätade beslutsenheter. Beslutsfattarna håller ofta fast vid olika och möjligen motstridande uppsättningar mål och syften. Därför bör en studie lägga mindre vikt vid den direkta tillämpningen av specifika data och slutsatser för utformning av policy, och i stället betona resultatens vanligtvis klagörande karaktär och deras inverkan på problemuppfattningar, speciellt i ett långsiktigt perspektiv. Dessutom bör en studie beskriva problemställningar på ett sådant sätt att fantasin hos planerare och beslutsfattare stimuleras utan att så mycket detaljer ges att de hindras från att utnyttja sina expertkunskaper.

En kommunal förvaltning representerar en stor, invecklad organisation med alla de inneboende kännetecknen hos en rigid myndighetsbyråkrati. Problemet förvärras av det faktum att institutionella medel för rutinemässigt beaktande av långsiktiga, framtida möjligheter saknas och att många planerare och beslutsfattare verkar tro att strävan efter ett ideal är orealistiskt och farligt. Därför bör en väsentlig del av kommunala framtidsstudier utgöra en undersökning av organisatoriska och byråkratiska förändringar.

En framtidsstudie över en kommun bör inte bara vända sig till planerare och beslutsfattare utan också till kommunens invånare eller deras intresseorganisationer. Stimulering till offentliga debatter och ökat medborgardeltagande är ett av framtidsstudiernas viktigaste syften (utom i de fall då studierna berör försvar eller affärsverksamhet). Publicering förebygger dessutom eller åtminstone reducerar risken att en exklusiv grupp personer otillbörligt kommer att påverka utformningen av policy. Framtidsstudier som görs offentliga ger information om vilka författarna är och vilka metoder de använder, och därför kan möjligheten att de tillskrivs mystiska och farliga avsikter förekommas.

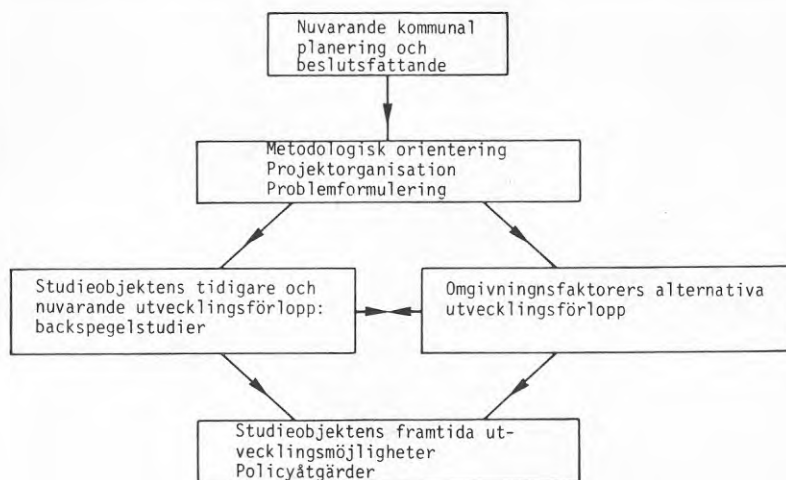
#### 4.4 Modellens viktigare grunddrag

Då modellen håller på att genomföras i Västerås kommun, är det tyvärr omöjligt att redovisa detaljer om de olika metoder som kommer att användas i utformningen av framtidsstudier. Detta avsnitt tar upp några av modellens grundläggande drag.

Modellen är uppdelad i sex inbördes samordnade etapper: (1) Granskning av existerande planering och beslutsfattande. (2) Undersökning av metodologiska problemställningar. (3) Urval av studieobjekt och identifiering av omgivningsvariabler. (4) Studieobjektens tidigare och nuvarande utveckling: backspegelstudier. (5) Analys av omgivningsfaktorernas alternativa utvecklingsförlopp. (6) Studieobjektens framtidsalternativ: syntes och utvärderingar.

Alla etapper utförs efter varandra förutom etapp fyra och fem vilka utförs simultant. Av lätt förklarliga skäl har jag inte inkluderat resultatens genomförande. Detta kan ta sin tid, speciellt om resultaten förutsätter ett nytt sätt att planera i en så komplicerad organisation som kommunal förvaltning. Modellens operativa särdrag kan framställas enligt följande diagram.





Figur 4.2 Operativa grunddrag i en kommunal framtidsstudie

(1) Granskning av existerande kommunal planering och beslutsfattande

Detta steg involverar en utvärdering av den kommunala organisationen och dess sätt att ditintills planera och fatta beslut. Utvärderingen inkluderar en undersökning av planering och andra relevanta dokument samt enkätundersökningar bland planerare och beslutsfattare. Det viktigare syftet med en sådan genomgång är att upptäcka eventuella brister i existerande praxis och att fastställa om framtidsinriktad planering eventuellt skulle råda bot på dem; det är knappast någon mening med att fortsätta med strategiska studier om inte någon förbättring skulle komma till stånd i och med deras tillämpning.

Utvärderingen kan också ge information om hur en kommun vid det tillfället använder sina planeringsresurser och hur de kan omfördelas för att en framtidsstudie skall kunna genomföras.

(2) Undersökning av metodologiska problemställningar

Planerare och beslutsfattare behöver en allmän orientering om några av de centrala frågor som utformningen av en kommunal framtidsstudie för med sig. Några av de mer kända framtidsstudierna (t ex Herman Kahns År 2000, eller Romklubben's globala förutsägelser) har skapat ett intryck av att framtidsstudier omfattar enormt komplicerade analysmetoder och att de leder till radikala omdaningar i beslutens innehåll och riktning. I verkligheten är många framtidsstudier ofta en fördjupad analys av tillgänglig data kombinerat med en grundligare beskrivning av strukturella problem och noggrann undersökning av värderingar och värderingsförändringar.

Om en sådan föreställning verkar råda bland kommunala planerare och politiker, bör de ta under övernägande vad de föreslagna perspektiven inom kommunal planering skulle innebära; detta skulle också kunna bringa i dagen vad de egentligen anser att den föreslagna framtidsstudien bör syfta till och hjälpa dem att nå ett beslut om studiens allmänna organisering.

Denna aktivitet kan utföras med hjälp av en serie kortfattade skrifter över metodologiska frågeställningar och en rad möten i syfte att locka fram planerares och beslutsfattaresh reaktioner.

(3) Urval av studieobjekt och identifiering av omgivningsvariabler

En kommunal framtidsstudie kan inte täcka alla relevanta områden utan måste naturligtvis inskränkas till ett fåtal ämnen eller 'studieobjekt', som antingen är relaterade till verksamheter utförda av kommunala myndigheter eller är betydelsefulla i framtida utformning av policy.

Kommunala verksamheter är vanligtvis indelade i ett antal förvaltningar; ett resultat av historiska och administrativa reformer. Denna uppläggning är kanhända inte ändamålsenlig för att lösa problem som uppstår i framtiden, och vilket objekt som helst man väljer att studera i en framtidsstudie kan mycket väl inkludera två eller flera kommunala förvaltningars verksamhet.

Planerare och beslutsfattare kan vara hågade att välja studera verksamheter över vilka den kommunala förvaltningen utövar kontroll, till exempel sociala tjänster som är ett större område inom den kommunala verksamheten och som förbrukar en väsentlig del av kommunala resurser. I alla ekonomiska kriser skulle det vara relevant att se om dessa tjänster kunde bedrivas utan ansefliga öknings i kommunala utgifter. En granskning av sociala tjänster kan organiseras så att ett stort antal kommunalt anställda uppmuntras att komma med nya idéer och föreslå annorlunda sätt att utföra saker och ting. Detta skulle kunna bli mycket fruktbart och ändamålsenligt.

Emellertid finns det lika betydelsefulla områden över vilka den kommunala förvaltningen inte har mycket kontroll, till exempel sysselsättning och industriell utveckling. Detta är ett svårt objekt för kommunala framtidsstudier att utforska då dess utveckling till mycket stor del beror på omvärldens. En beräkning av den nationella och internationella ekonomiska situationen är högst väsentlig för att man skall kunna förstå arbetsmarknadens och den industriella strukturens framtida utveckling. Ett sådant studieobjekt kan vara betydelsefullt i en kommunal framtidsstudie.

Urvalet av studieobjekt fordrar noggrant övernägande. Samtidigt är det nödvändigt att mer exakt undersöka vad de viktigare frågeställningarna är inom varje objekt, vilka som kan användas någon form av strukturerad kommunikationsprocess som 'brainstorming', enkätundersökningar, etc. Man kan be planerare och beslutsfattare att framföra de problemställningar de anser skulle ha en grundläggande inverkan på varje studieobjekts utveckling.

Det är viktigt att omgivningsfaktorer identifieras, och denna procedur kan utföras på ett sätt som liknar det ovan beskrivna. Det är också viktigt i detta sammanhang att förklara förhållandet mellan

studieobjektet och alla aspekter i dess omgivning: sociala, ekonomiska, politiska, nationella och internationella. Det är varken realistiskt eller relevant att studera alla små och specifika aspekter i omgivningen; endast ett fåtal nyckelvariabler behöver väljas ut. Ett användbart kriterium för urvalet av externa variabler är deras samband med de frågeställningar som studeras inom varje studieobjekt.

Information om omgivningsvariabler kan samlas in antingen genom att man beställer ett antal bakgrundsstudier, eller skaffar material från befintliga studier och forskningsrapporter.

Under denna fas bör arbetsgrupper som är ansvariga för att utföra detaljerade studier i varje studieobjekt bildas.

(4) Studieobjekts tidigare och nuvarande utveckling: backspegelstudier

Tre av studieobjektets aspekter måste noggrant undersökas: (1) viktigare faktorer som har avgjort dess förflutna, (2) nuvarande situation samt (3) troliga förändringskrafter.

Denna etapp består av flera undersökningar och analyser: (1) en historisk återblick för att erhålla bakgrund och perspektiv, (2) en undersökning av nuvarande situation med föreliggande data och fakta som utgångspunkt, (3) en prognos över den framtida förändringen i vilken det antas att inte några avvikelser från nuvarande beteende sker, bedömning av dess sannolikhet, betydelse och önskvärdhet.

Dessa undersökningar och analyser ger tillsammans omfattande kunskaper. Olika metoder kan tillämpas under denna fas, inklusive trendanalyser, intervjuer, morfologiska studier samt omsider enkla systemmodeller till att utforska det inre beteendet då vissa kvantifierade variabler ändras.

(5) Analys av omgivningsfaktorernas alternativa utvecklingsförlopp

Den första åtgärden i denna etapp är att var för sig analysera de externa variabler som utvalts för varje studieobjekt. Dessa analyser kan påvisa såväl större trender och potentiella avbrott i varje variabel så som vid den av det ömsesidiga beroendet mellan omgivningsfaktorer samt mellan studieobjekten och omgivningen.

Analyserna av omgivningsfaktorerna kan sedan ställas samman till en eller flera sammanhängande bilder eller scenarier som kommer att variera beroende på vilka antaganden som görs om studieobjektens framtid. Till exempel då man studerar den kommunala servicens produktion, kan man anta att omgivningen förblir som den är eller den kan antingen gå mot ett mer centralt planerat system eller ett system som mer präglas av en fri marknad. Detta är en enda aspekt på den samhällsekonomiska omgivningen men den kan ha en mycket stor påverkan på kommunal service.

Det är inte lätt att avgöra hur många scenarier som bör väljas - för många tenderar att förvirra istället för att upplysa. Övervakningen och uppföljningen medför mycket arbete. Deras antal måste hållas nere, men om bara två eller tre väljs kan det lätt leda till sådana karaktäriseringar som 'bra' och 'dåliga' scenarier eller 'höga', 'låga' och 'mitten mellan' scenarier. För att undvika sådana förenklingar är

det nödvändigt att varje scenario noggrant redovisas och ges en klart framhävd och specifik karaktär.

Ett scenario kan konstrueras med hjälp av en mängd metoder. Beroende på den sammansättning de kvalitativa och kvantitativa dragen har, kan en mer eller mindre intuitiv ansats antas. I många studier är det vanligt att man skisserar ett 'överraskningsfritt' scenario förutom alternativ som bestämmer mål och slutliga bilder i förväg. Ett 'överraskningsfritt' scenario har inte något intresse i sig självt utan dess värde ligger i att det kan bringa i dagen ofullkomligheter eller resultat som anses negativa. Då det jämförs med andra scenarier, fungerar det som en referenspunkt för utforskning av tänkbara förändringssätt eller alternativa utvecklingsförlopp.

#### (6) Studieobjektens framtidsalternativ: syntes och utvärdering

Den sjätte etappen består av två större arbetsuppgifter: en syntes av undersökningarna i etapp fyra och fem samt utvärdering av potentiella strategier i fråga om vart och ett av studieobjektens sannolika framtidsmöjligheter.

Syntesen omfattar analyser av varje studieobjekt i anslutning till de alternativa scenarierna. Varje studieobjekts framtidsbild redovisas i normativ form och beskriver vad som antagits om omgivningen och objektets utveckling.

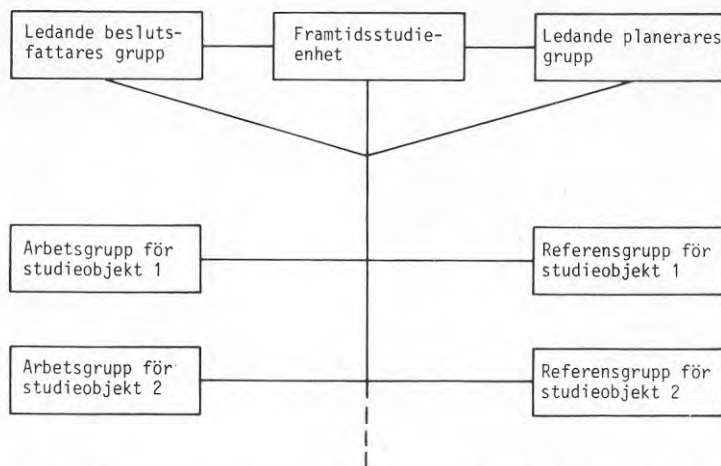
Med hjälp av studieobjektens framtidsbilder kan potentiella ingripanden, alternativ och förväntade effekter på utvecklingsförloppet bedömas. Bedömningen omfattar tre viktiga aspekter: (1) att fastställa potentiella utfall (rimlighet, tidsperiod) och (2) att göra en uppskattning av dem (indikatorer, effektivitetsmått, trovärdighet) samt (3) att de viktigaste alternativen och åtgärderna anges (institutionella hänsynstaganden). Utvärderingen måste inkludera en analys av olika handlingsprogrammens konsekvenser för att fastställa om de främjar eller motverkar olika utvecklingsförlopp.

#### 4.5 Den kommunala framtidsstudiens organisering

Följande betingelser är viktiga för de kommunala framtidsstudiernas organisering:

- (1) Dess operativa organisering bör till en viss del vara oberoende men ändå samtidigt behålla ett nära samband med planerings- och beslutsfattande funktioner.
- (2) De flesta som arbetar med studien rekryteras inifrån den kommunala organisationen, men de som styr den och bildar framtidsstudiens centrala enhet kan rekryteras delvis utifrån.
- (3) Personer som bedöms vara kreativa, fantasifulla och intuitiva bör rekryteras till arbetsgrupperna.
- (4) Olika intresse- och medborgarorganisationer inom kommunen bör bli inbjudna att aktivt delta i referensgruppernas arbete.
- (5) Framtidsstudiens verksamhet bör tillförsäkras bred politisk förankring och stöd.

Organiseringens grundläggande drag är representerade i följande figur:



Figur 4.3 Organisationen av framtidorienterad kommunal planering

De olika gruppernas sammansättning och funktioner:

- (1) Framtidsstudieenheten består av minst två slags personal; hälften av dess antal bör rekryteras externt, konsulter bör anställas temporärt om så behövs. Enheten ansvarar för (1) studiens helhetsutförande, (2) analys och organisering av all information som samlas in under studiens olika procedurer, samt (3) samordning av arbets- och referensgruppernas verksamhet.
- (2) Ledande beslutsfattares grupp består av medlemmar i kommunstyrelsen och andra politiker från olika nämnder som ansvarar för långsiktiga beslut. Denna grupp har det övergripande politiska ansvaret för arbetet i de övriga grupperna. Medlemmarna bör läsa alla de rapporter som förbereds under studiens gång och, när så krävs, ge sina synpunkter och kommentarer samt delta i alla relevanta aktiviteter.
- (3) Ledande planerares grupp rekryteras från planerare som arbetar i de olika förvaltningarna och på så sätt avspeglas olika av kommunala intressen och aktiviteter. Emellertid är ett personligt intresse för framtidsproblem ett viktigt kriterium i valet av dem. Gruppen kan stå för den nödvändiga förbindelsen mellan studiens arbete och det dagliga planeringsarbetet. Den ansvarar för förmedling av kunskaper som genereras i framtidsstudien, anskaffandet av information och idéer till framtidsstudieenheten samt den ger sina synpunkter på alla dokument som utarbetas under studiens gång.
- (4) Varje arbetsgrupp består av 8-10 kommunalanställda och politiker. De väljs ut efter att 'brainstorming' och andra liknande aktiviteter i förvaltningar och nämnder har lockat fram idéer hos deltagarna och gett ett visst uttryck för deras personliga egenskaper och förmågor. Politiker inkluderas, inte så mycket för sina politiska anknypningar som för det faktum att de har olika



bakgrund och har annan kunskap än de kommunalt anställda. Medlemmarna i arbetsgrupperna bör, om så behövs, få partiell tjänstledighet; de arbetar med olika studier över tidigare och nuvarande utvecklingsförlopp och gör backspegelstudier över studieobjekten. De hjälper också framtidsstudieenheten att utvärdera studieobjektens framtidsalternativ. Deras arbete bör vara nära anknutet till framtidsstudieenhetens arbete så att krav från deras vanliga tjänstgöring motverkas.

- (5) Referensgrupperna är endast rådgivande och representerar intresseorganisationer och medborgargrupper i kommunen, t ex fack- och idrottsföreningar, kulturella föreningar, pensionärsorganisationer, etc. Då referensgrupperna fungerar som en länk till invånare i kommunen, är den också en kanal för distribution av information, inklusive publicerat material över studien.

#### 4.6 Framtidsstudier i Västerås kommun

Som nämnts tidigare håller modellen för framtidsinriktad kommunal planering på att tillämpas i Västerås kommun. På grund av knapphet på resurser har studien i Västerås inskränkts till studier av den kommunala servicens utvecklingsalternativ. Dessutom är majoriteten av politikerna mer hågade att studera verksamhet över vilken de har någon form av kontroll. Under tillämpningsprocessen har nya idéer och problem kommit fram och förorsakat en viss men dock förväntad revidering av modellen. Dess grundläggande drag har emellertid inte ändrats.

Det är ännu för tidigt att uttala sig om vad som faktiskt kommer att hända i Västerås kommun som ett resultat av att man har infört framtidsstudier i planering och beslutsfattande. Följande saker bör dock observeras:

- (1) Inleningsskedets skepticism mot innovativa studier har ersatts av ökad entusiasm. Både beslutsfattare och planerare har blivit engagerade i en rad aktiviteter som satts igång inom framtidsstudiens ram. Detta har varit betydelsefullt då studien på så sätt fått ett omfattande politiskt och organisatoriskt stöd.
- (2) Fokuset i Västeråsmodellen är att upptäcka, allt eftersom frågeställningar klarläggs under studiens gång, en pedagogisk process som omfattar ett successivt bruk av många metoder. Detta tillvägagångssätt har inte bara fått som resultat att ny kunskap alstrats utan har också sporrat planerarna och beslutsfattarna till att tänka på framtiden i deras dagliga arbete.
- (3) Hittills har Västeråsmodellen genomförts med ett minimum av externa expertinsatser. Rekryteringen av tjänstemän till arbetsgrupper och ledande planerarens grupp (i Västerås fall kallas den senare 'framtidsgruppen') har inte varit helt problemfritt, men på det hela taget har de flesta förvaltningarna lyckats omorganisera den interna ansvarsuppdelningen samt utse en eller två personer till att aktivt delta i studien.
- (4) En nödvändig förutsättning för Västeråsmodellen var att ett nära samband mellan framtidsstudier å ena sidan samt planering och beslutsfattande å andra sidan skapades. Några av delstudierna (till

exempel backspegelstudier över de olika förvaltningarnas utvecklingsförlopp) som hittills utarbetats, har haft en direkt påverkan på några av förvaltningarnas långsiktiga planering. Detta förhöjer ytterligare framtidsstudiernas status då både planerare och beslutsfattare, som ofta är åtgärdsorienterade, märker dessa påtagliga konsekvenser.

I litteraturen om framtidsstudier framhålls det ofta att ett viktigt syfte med framtidsstudier är att göra det möjligt för människor att se nuet och ifrågasätta sina invanda tankegångar. Studien i Västerås är en positiv början i den riktningen.

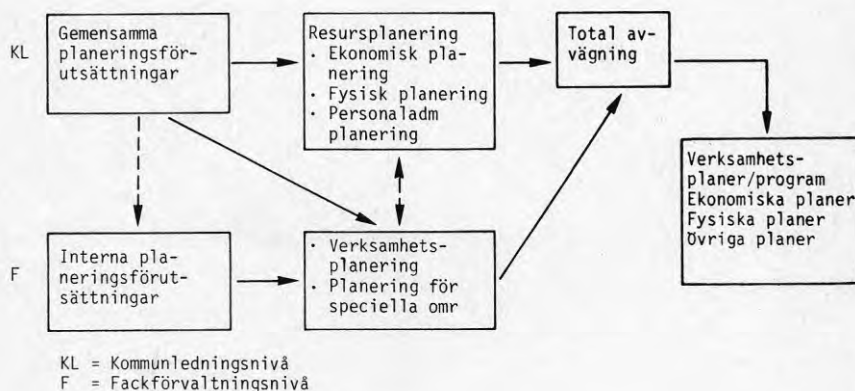
## 5 MODELL FÖR SAMORDNING AV MEDELLÅNGA PLANER

## 5.1 Inledning

Fram till början av 60-talet bestod svensk kommunal planering huvudsakligen av markanvändningsplanering. Den behandlade två oberoende och relativt självstyrande krafter: befolkningstillväxt och förändringar i sysselsättning. Dessa två faktorer hämmades då ofta av en eller flera restriktioner, bl a knapphet på mark eller bostäder. I denna typ av planering var antaganden underförstådda om att stadstillväxt skulle bestå och att rumsliga anordningar kunde göras idealiska.

Sedan dess har kommunal planering förändrats på flera betydelsefulla sätt. Allt eftersom kommunala tjänster snabbt har expanderat och kommunerna har ställts inför nya kritiska problem, har fysisk planering mer och mer blivit en del av ett komplicerat planeringssystem. Bekymren för fysisk planering och markanvändning har ersatts av en större omsorg för social välfärd och hushållning av knappa resurser. Ingen enhetlig plan har kunnat handskas med allt detta. På 1960-talet och i början av 1970-talet var bostadsförsörjningsprogram de främsta planerna i expanderande kommuner och en stor del av deras planering kretsade runt bostäder och kompletterande verksamhet. I mitten av 1970-talet presenterade kommunförbundet GPF-modellen med det underförstådda antagandet att alla kommuner förr eller senare skulle behöva ett medel för samordning av olika slags medellånga planer.

De viktigare grunddragen i GPF-modellen kan diskuteras utifrån följande figur:



Figur 5.1 GPF-modellens huvuddrag

GPF-modellen som skisserats ovan förutsätter:

- (1) ett starkt kommunalt ledarskap som är villigt att deklarerat långsiktiga mål för det lokala samhället,
- (2) att alla förvaltningar har förmåga att utforma de erforderliga planeringsföretsättningarna och samarbeta över förvaltningsgränserna i utformningen av samordnade program,
- (3) att det finns lämpliga medel för en totalbedömning av de olika planerna.

Den föregående utvärderingen av planering i de tre kommunerna och andra liknande utvärderingar visar att GPF inte har utvecklats till ett medel för samordning av medellånga planer. Det är olyckligt, då behovet av att samordna fysiska, ekonomiska och sociala dimensioner i medellång planering har ökat under de sista åren. I en majoritet av kommuner kan den nuvarande utvecklingen karaktäriseras av långsam eller ingen tillväxt, arbetslöshet samt social oro. De viktigaste uppgifterna är stadsförnyelse, omorganisering av kommunal service, resurshushållning samt vitalisering av det sociala och kulturella livet i det lokala samhället. Genomförandet av den nya plan- och bygglagen samt socialtjänstlagen ökar ytterligare behovet av en samordnad planering.

I min modell för samordning av medellånga planer innebär samordning att de kommunala förvaltningarnas planeringspraxis bringas i samklang och att de nödvändiga förutsättningarna för utformning av en gemensam ram för planering och helhetsbedömning av olika planer skapas.

Denna modell, liksom den för framtidsinriktad planering, koncentrerar sig inte endast på analysmetoder utan också på tillvaratagandet och organiseringen av kunskap. Dess syfte är inte bara att förändra det nuvarande planeringssystemets struktur, utan också att göra planerare och beslutsfattare medvetna om nya planeringsmetoder.

## 5.2 Modellens omfattning

Min modells syfte är att främja den pågående strävan till samordningen av medellånga planer, och dess grundläggande förutsättning är att förena en hel serie av metoder och tekniker som har utvecklats i en mängd planeringsarbeten och forskningsprojekt. Modellen skall, hoppas jag, fungera som en vägledning för förbättring av GPF-modellen.

I kontrast till många av de modeller som i stora drag beskrivits i kapitel två och som tenderat att vara storskaliga engångsarbeten, är min modell uttryckt i termer av länkar mellan ett stort antal delmodeller och planeringsmetoder. Då delmodeller sammanförs är det nödvändigt att komma ihåg (1) den komplicerade beskaffenheten i kommunikationen mellan de delsystem som dessa modeller representerar och (2) att man måste se till att uppdelningen av det totala problemet i delproblem inte bara är uttömmande utan också realistisk. Dessa problem kan till viss del åtgärdas genom att återkopplingar mellan delmodellerna utvecklas.

I motsats till de metoder som används i framtidsstudier är de som utarbetats för medelfristig planering databaserade och rigorösa, och de betonar analytiska och kvantitativa angreppssätt. Några av dessa metoder är lösningsträd (relevance tree), beslutsfattande modeller,

nätverksanalyser samt samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler. Andra tekniker går ut på experimenterande som ett sätt att samla data om inbördes samband mellan relevanta planeringsvariabler. Sålunda betonas systematiska analyser i medelfristig planering. Men, som jag har visat i min utvärdering av kommunal planering, använder inte planerarna många av de tillgängliga metoderna. Således är en viktig förutsättning i min modell att introduktionen av nya metoder i planering sker gradvist och att planerarna deltar i utformningen och justeringen av modellerna. Planerare behöver tid på sig att förstå hur modellerna fungerar i praktiken, och därför förespråkar min modell en gradvis introduktion av nya tekniker.

För kommunen är det väsentligt men inte outhärligt att ha någon form av framtidsinriktad planering. Framtidsstudier ger en bred kunskap om utvecklingsalternativ och minskar nödvändigheten av att utarbeta en gemensam ram för planering. Samtidigt tillhandahåller de strategiska överväganden, vilka till viss del kan fungera som gemensamma förutsättningar för all planering.

### 5.3 Metodologiska frågeställningar

Man har länge insett i många marknadsekonomier behovet av att samordna planer, och denna insikt har växt allt eftersom planeringsområdena, som med sina otaliga komponenter utförs i specialiserade förvaltningar, har blivit allt mer komplicerade.

Planernas samordningsdimension är 'vertikal' och 'horisontell'. Med 'vertikal' avses samordning mellan nationella, regionala och kommunala planer, dvs mellan olika nivåer. 'Horisontell' innebär samordning mellan olika organisationsenheter på samma planeringsnivå.

Samordning av planer väcker en rad olika frågor om planeringsproblemens kausala struktur, organisationsstrukturen, informationsutbytet mellan planeringsenheter samt kunskapsgrunden hos planerare och beslutsfattare inom planeringsorganisationen. I min modell framhävs samordningen av kommunala förvaltningars planeringsarbeten och det grundar sig på följande metodologiska problemställningar: (1) nedbrytnings/uppbyggnadsansatser till planering, (2) processansatsen och (3) ett lösningsträd som ram för planering.

#### 5.3.1 Nedbrytnings- och uppbyggnadsansatser till planering

Dessa två angreppssätt har ofta diskuterats i samband med samordningen av nationella, regionala och kommunala planer. Nedbrytningsplanering börjar med den förväntade nationalinkomstens totalsumma ur vilken konsumtionsnivåer, kapitalbildning, import, export samt andra ekonomiska aggregat beräknas. Dessa slutsummor analyseras sedan regionalt och analyseras ytterligare för att formulera kommunala eller sektoriella planer. En oinskränkt version av detta tillvägagångssätt tillämpas ofta i centraliserade planekonomier. En mer modifierad version praktiseras i många länder som har blandekonomi, t ex Sverige.

Uppbyggnadsansatsen börjar med detaljerade projekt på lokal nivå, vilka sedan kombineras till en nationell plan som innehåller slutsummorna för varje region och/eller varje sektor. Uppbyggnadsansatsen är



svår att tillämpa då det ofta saknas detaljer och då aggregering kan vara svår att utföra.

Nedbrytningsansatsen har kritiserats utifrån två viktigare skäl: (1) det finns praktiska begränsningar för att man skall kunna garantera att kommunala och regionala mål och värderingar inkluderas i den nationella planen, (2) den kan inte använda sig av all information som finns till hands på regional och kommunal nivå.

Man skulle kunna tro att dessa två angreppssätt bör ha en begränsad roll på en och samma planeringsnivå. En av orsakerna till varför GPF-modellen misslyckades var att den faktiskt införde en nedbrytningsansats till planering. Den förutsatte ett hierarkiskt system i vilket kommunstyrelsen ansvarade för målformuleringen och andra föreskrifter för förvaltningarnas planering. Men då politikerna inte lyckades klargöra vilka mål de siktade mot, blev en av GPF-modellens grundläggande förutsättningar omkullkastad. En annan orsak till varför modellen misslyckades var att den ignorerade 'planeringsverkligheten' i enskilda förvaltningar; planeringsrutiner och standarden på planeringen varierar från förvaltning till förvaltning och reaktionen på de 'centralt utformade' föreskrifterna blev olika i skilda förvaltningar.

I min modell föreslår jag en syntes av de två angreppssätten. Om en kommun börjar med framtidsinriktad planering är det inte nödvändigt för politikerna att klart uttrycka målen, ty framtidstudien i sig själv skulle ange uppgifter om behov som politikerna kan ge sitt godkännande till för användning i medellång planering. Större uppmärksamhet skulle således kunna riktas på förvaltningarnas förmåga att utforma långtidsprojekt, att handskas med information, etc.

Denna syntes har den viktiga fördelen att den bidrar till en större handlingsfrihet för kommunala myndigheter. En sammanställning av de erhållna resultaten från framtidsstudierna och information från förvaltningarna om deras handlingsprogramms verkan, gör det möjligt för kommunen att anpassa sig till snabbt föränderliga situationer och ändå samtidigt styra utvecklingen enligt långsiktiga hänsynstaganden till medborgarnas välfärd, resurstillgång och så vidare. Ytterligare en fördel är att den kan bidra till att ge individer större handlingsfrihet i fråga om deras val av bostadsstandard, kommunala tjänster, underhåll av hyrda lokaler samt ökat deltagande i andra verksamheter.

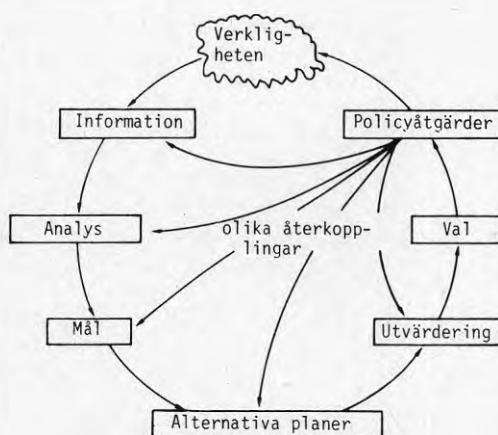
### 5.3.2 Processansatsen till planering

Syftet med min modell är att ge en ram inom vilken medellånga planer kan samordnas och planerare kan utveckla sina intuitiva förmågor, och dess logik tillåter att kommunal resursfördelning betraktas som en serie etapper eller som en fortgående process. Processansatsen ger utrymme för ett större samspel mellan tillämpningen av formaliserade modeller och den faktiska verksamheten som innefattar planläggning, prognoser, utvärdering samt planernas genomförande.

Processansatsen eller 'etappindelingsstrategin' som jag har kallat den i ett tidigare kapitel består av flera etapper eller stadier. Jag har tidigare specificerat en process som är indelad i fyra stadier.

Oberoende av antalet stadier i en planeringsprocess, förekommer nästan alltid följande åtgärder: Till att börja med identifieras problem eller frågeställningar och en undersökning av befintlig verksamhet utförs; sedan sätts målen för problemens lösningar. Nästa steg omfattar utformning av alternativa planer i syfte att få fram tänkbara angreppssätt. Dessa planer utvärderas på ett sådant sätt att man jämför resultaten av de tänkbara angreppssätten med deras syften. Det alternativ som mest och närmast förverkligar dessa syften väljs ut och genomförs sedan på ett lämpligt sätt.

Ett utmärkande drag för detta tillvägagångssätt är att osäkerheten kan skingras genom att processen utförs flera gånger eller cykliskt. Planeringsprocessen kan därför ses som en cyklisk procedur i vilken planeringsproblemen kontinuerligt och successivt förbättras och omdefinieras, kort sagt är det en process för sekventiell inlärning. Antalet alternativa lösningar på ett problem kommer att bero på restriktioner som tid och tillgängliga resurser. En något idealiserad form presenteras i följande diagram.



Figur 5.2 En cyklisk planeringsprocess

Fastän processen i praktiken ofta börjar vid 'information' och avslutas vid 'policyåtgärder', föreligger det inte någon enighet om vilken utgångspunkt som är lämpligast. Den kan börja vid vilken punkt som helst. Varje planeringsstadium använder sig av ett antal modeller som schematiskt kan klassificeras som positiva (ökar förståelsen för planeringsproblemen) eller normativa (alstrar alternativa planer för att tillmötesgå önskade lösningar).

Tillämpningen av processansatsen har blivit kritiserad av de som påstår att beslutsfattande oftast sker i en inkrementell miljö. De hävdar att faktiska beslut inte fattas i enlighet med breda mål och grandiosa planer utan i stället som ett gensvar på utökade problem inom beslutsfattarnas omedelbara påverkningsbara område. Denna skola ifrågasätter dessutom möjligheten att planera enligt denna ansats då man ställs inför politiska konflikter och antagonism inom kommunen.

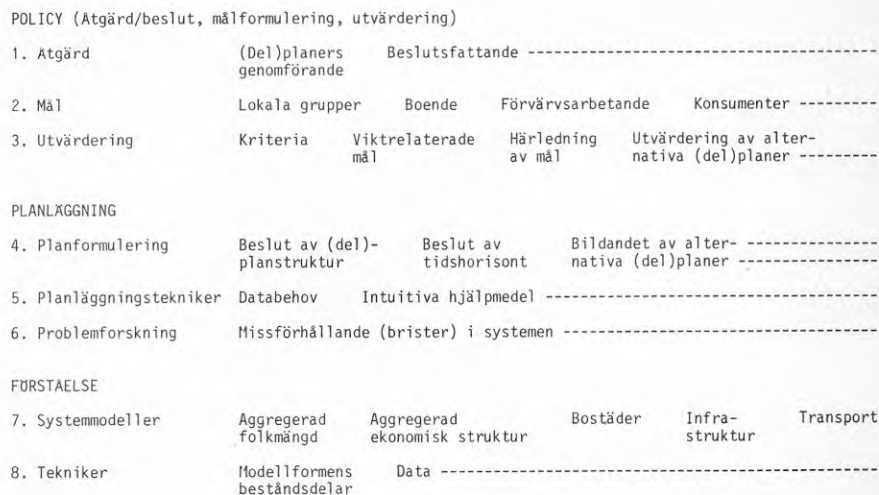
Mitt försvar för att processansatsen finns med i modellen grundas på följande skäl: (1) ett antagande att kommunen har någon form av framtidsinriktad eller strategisk planering, vilket gör det mindre nödvändigt att sätta upp en lista över mål och (2) empiriska bevis tyder på att någon form av processansatsen i själva verket används av kommunala förvaltningar, även om de olika etapperna är ojämnt utvecklade.

### 5.3.3 Ett lösningsträd för planering

Lösningsträdet i modellen kan betraktas som en förlängning på tillämpningen av processansatsen. Begreppet innebär ett metodiskt sätt att koppla samman hela omfånget av planeringsnivåer och de olika arbetsuppgifterna och metoderna på varje nivå. Följaktligen måste det på varje planeringsnivå finnas tämligen exakta idéer om (1) de metoder som bidrar till att lösa vissa uppgifter samt (2) de delsystem som är inblandade. Betoningen ligger på graden av relevans och inte på kronologi.

En välkänd tillämpning av denna teknik har förekommit i aeronautik och rymdteknologi, där man har utfört kvantitativa beräkningar om förhållanden mellan mål, arbetsuppgifter och lösningar. Det viktigaste skälet till att använda denna metod i kommunal planering är att öka förståelsen för planering, förbättra tekniker samt undersöka tillämpningen av nya metoder. Planering kan egentligen vägledas med fördel av enbart strukturering av planeringsverksamheten och metoderna i ett lösningsträd.

En version av lösningsträdets tillämpning inom kommunal planering kan summeras enligt följande figur:



Figur 5.3 Ett lösningsträd för planering

En alternativ version av lösningsträdet är att man analyserar tekniker eller metoder som används på olika planeringsnivåer och för olika delsystem; detta kan förbättra planerarnas förståelse för samspelet mellan tekniker på skilda planeringsnivåer. Även om ett lösningsträd som referensram inte kan ge en total förklaring av samhällsekonomiska och rumsliga förändringar, kan den hjälpa till att få fram nyckelaspekter hos sådana förändringar.

I den följande tabellen används information som lämnats av planerare från fyra kommuner (Häringe, Umeå, Uppsala och Västerås) till att illustrera metoder som används i planeringen av sex större delsystem: befolkning, sysselsättning, bostäder, handel, transport och kommunal service.

Tabell 5.1 Tekniker/metoder fördelade på planeringsaktiviteter och kommunala verksamhetsområden

Del-system / Planeringsåtgärder	Befolkning	Sysselsättning	Bostäder	Handel	Transport	Kommunal service
Dataanalyser och prognoser	Förändringsfaktorer Strukturella analyser (ålder/kön, inkomster, samhällsammansättning) Migration (trendprognoser, arbetsmarknadsinteraktioner) Trendprognoser (över-migration, nativitet och dödlighet, samhällsbildning) Lokalisering-kvoter	Företagsstorlek Lokalisering-kvoter Yrkes/inkomst-strukturer Trendframskrivning Sysselsättningsgrad Definition av arbetsmarknadsområden Modeller för servicefördelning	Hushållskvoter Hushållsfördelning Bostadsbeståndets struktur Analyser av sociala områden (anhopningar, anahopningar, analys av grannskap) Nyttobestämsdelar Framtida hushållsbildning Migration (se befolkning) Tillgänglighetsmodeller	Fördelning av konsumtionsutgifter Fördelning av affärstyper, golvvyta, etc Prognoser över konsumtionsutgifter Uppskattning av golvvytbehov Tillgänglighetsytor	Mönster över ursprungsort och destination Resefrekvenser Trender över bilinnehav Transportfördelning: gravitationsmodeller Prognoser över bilinnehavs-trekvenser	Fördelning av service i art och område Prognoser över befolkning: storlek och struktur (se befolkning) Prognoser över konsumtion av olika tjänster (förskolebarn, pensionärer etc)
Planframställning	Planerad befolkningsmängd Kvalitativa grunddrag i befolkningsstrukturen Tabeller. Diagram	Planerad sysselsättningsvolym Strukturella grunddrag i sysselsättning	Kommunala bostadsförsörjningsprogram: bostadsprojekt, uppdelade enligt byggnadstid, lokalisering, etc) Kvalitativ analys Tabeller. Diagram	Försörjningsplaner för bekvämlighetsvaror: per område	Transportplaner: vägbygge och underhåll, allmänna kommunikationer, etc Kvalitativ analys Tabeller. Diagram	Försörjningsplaner för skolor, förskolor, äldreomsorg, etc Kvalitativ analys Tabeller. Diagram
Utvärdering	Intervallanalys Känslighetsanalys	-	Tröskelanalys Analys av alternativa kostnader Analys av alternativa lokalisering	-	Kostnadseffektivtetsanalys	Kostnadseffektivtetsanalys
Genomförande/uppföljning	-	-	Undersökning av utnyttjandegrad	-	Undersökning av utnyttjandegrad	Undersökning av utnyttjandegrad



Alla de i tabellen uppräknade teknikerna har använts i en eller flera planer på något stadium. Alla fyra kommuner använder sig av metoder för 'dataanalys och prognoser' för delsystemen 'befolkning' och 'bostäder'. De övriga metoderna används inte i lika stor utsträckning.

Vad som behövs för att man ska kunna samordna planer, förbättra befintliga tekniker och introducera nya är att man analyserar de existerande ofullkomligheterna i metodernas tillämpning, hjälper planerarna att uppskatta eventuella förändringar i planeringssystemet samt hittar ett sätt som integrerar deras arbeten. Använt på rätt sätt kan lösningsträdet visa sig vara mycket praktiskt i modellen för samordning av medellånga planer.

#### 5.4 Modellens grunddrag

Modellen för samordning av medellånga planer är uppdelad i tre inbördes sammanbundna åtgärder: (1) en undersökning av planeringens verklighet i kommunförvaltningarna, (2) en identifiering av gemensamma angreppssätt på planering samt (3) en utformning av samordnade procedurer för planering.

##### (1) Undersökning av planeringens 'verklighet' i kommunala förvaltningar

Denna åtgärd måste omfatta en undersökning av interna restriktioner och hinder för tillämpning av planeringsidéer i skilda förvaltningar, i avsikt att få reda på hur personal i varje förvaltning tar itu med utformningen av sin 'del' av medellånga planer som utarbetas i kommunen. Dessa planer skulle inkludera GPF, bostadsförsörjningsprogrammen, de långsiktiga investeringsplanerna, olika planer för service samt markanvändningsplaner. Undersökningen kan utföras med hjälp av enkäter, muntliga intervjuer samt en fingranskning av dokument som utarbetas inom varje förvaltning

Undersökningens huvuduppgift är (1) att samla information om varför planerare använder vissa metoder men inte andra och ta reda på om de har svårt för att delta i planeringsverksamheten, (2) att få kännedom om planerarnas attityd gentemot föreskrifter och information som de får från kommunstyrelsen och från ett centralt planeringskansli (om en sådan existerar), (3) att fastställa hur mycket av planerarnas bidrag som används till utformningen av den slutliga planen samt (4) att undersöka förhållandet mellan planeringen och åtgärderna i genomförandet.

##### (2) Identifiering av 'gemensamma' angreppssätt på planering

Forskning som har utförts visar att de olika förvaltningarna inte arbetar under likartade förhållanden. En stor del av kommunal planering på 1950- och 1960-talen berörde bostäder och den därtill förknippade servicen. Medan kommunallagen krävde att 'obligatoriska' förvaltningar som utförde vissa typer av tjänster bildades, tillät den samtidigt kommunerna att etablera 'frivilliga' förvaltningar för andra tjänster. Båda dessa faktorer har bidragit till skillnader i planeringsrutiner mellan de olika förvaltningarna.

Det finns inget lätt sätt att reformera nuvarande planeringsverklighet. Samordnad planering förutsätter en viss enhetlighet i plane-

ringsetapperna. Det är därför skäligt att dela upp kommunala förvaltningar i tre kategorier: (1) de som ansvarar för teknisk service, t ex bostäder, transport och energiförsörjning, (2) de som ansvarar för sociala tjänster, t ex förskolor, grundskolor, åldringsvård och socialvård samt (3) de som befattar sig med renodlade administrativa funktioner som budgetering, personalförvaltning och juridisk service.

Huvudmomentet i denna fas är att förklara de planeringsmetoder som står till buds för varje kategori. Lösningsträdet och processansatsen kan användas till att uppnå detta, och med hjälp av dessa två metoder bör det bli möjligt att få reda på, hur och varför olika förvaltningar inom varje kategori har utvecklat planeringsetapperna olika och vad som kan göras för att förbättra deras planeringspraxis.

### (3) Utformning av 'gemensamma' procedurer för planering

När en viss 'enhetlighet' i planeringsetapperna inom varje kategori förvaltningar har skapats, blir nästa steg att ta reda på förutsättningar för att åstadkomma några slags planeringsprocedurer som är 'gemensamma' för alla tre kategorier. Utformning av 'gemensamma' planeringsprocedurer innebär inte att alla aktiviteter skall planeras på ett enhetligt sätt. Vad det innebär är, att man med hjälp av processansatsen och lösningsträdet får till stånd ett närmare samspel och bättre kommunikationer mellan delsystem i varje planeringsfas.

En sådan åtgärd skulle också göra det möjligt att upprätta en väl avvägd balans mellan planeringsföreskrifter utarbetade av kommunstyrelsen och varje förvaltnings bidrag till planeringen.

## 5.5 Den samordnade planeringens organisatoriska aspekter

Som nämnts i kapitel två, avsnitt 2.4, är etappindelingsstrategin en passande organisatorisk modell för förbättring av plansamordning. Det som behövs därtill är en ytterligare förbättring av förhållandet mellan planering och verkställande enheter samt att om så behövs, skapa nya organ i varje fas.

Innan huvuddragen av sådana förändringar i etappindelingsmodellen anges, är det relevant att påpeka att den kommunala förvaltningen kan välja graden av samordning.

Organisationslitteraturen skiljer på negativ respektive positiv samordning. Detta beskriver snarare ytterligheter på ett kontinuum än skilda alternativ. Teoretiskt kan det vara möjligt att välja mellan dessa två extrema samordningsnivåer. I praktiken beror valet av samordningsmetod på maktstrukturen och samstämmigheten i organisationen.

Negativ samordning är det mest uppenbara svaret på kravet på samordning. Det är ett försök till att få reda på vilka avsikter andra förvaltningar med överlappande verksamhetsområde har, så att dessa kan komma med som restriktioner i programmets utformning. Ibland kan den planerande förvaltningen analysera policyproblem och föreslå policylösningar helt från sina egna perspektiv och endast använda konsultationer med andra förvaltningar, som ansvarar för förknippade problemområden, till att eliminera menliga bieffekter i policylösningarna. Andra gånger upprättas någon form av kommunikationsnät, så att förvaltningarna kan informera varandra om sina avsikter vilka tas hänsyn

till i hela policyprocessen. Negativ samordning är en instabil form av samordning då den leder till konfrontationer mellan förvaltningarna. Dessutom kan en förvaltnings motstånd ominvetgör ett förslag eller åtminstone förorsaka oacceptabel försening.

Positiv samordning, å andra sidan, involverar alla förvaltningar i en förenad utforskning av deras gemensamma handlingsfält. Den vill göra gällande att lösningarna på problem som har ett inbördes förhållande förutsätter att fullständiga analyser och integrerade handlingsprogram kan utformas, vilket skulle tillåta en samlad attack på de mest verkningfulla orsakerna inom problemkonstellationen. Positiv samordning undviker konflikter mellan två eller flera förvaltningar och leder till den lösning som väljs ut med omsorgsfullt beaktande av alternativ och lösningar ligger i alla inblandades bästa intresse.

I förberedelseetappen kan policygrupper vara samordnande organ. Representationen i dessa grupper kan vara sammansatt så att en och samma person kan delta i flera grupper och därmed fungera som en länk mellan grupperna. Planeringskontor eller planeringsutskott kan också tjäna som ett samordnande organ. Det kan också uppstå ett särskilt behov av att stimulera politiker till att samarbeta mera. Svenska erfarenheter visar att det finns ett vittgående nätverk av kontakter mellan administratörer men så är inte fallet med politikerna.

Under förberedelsefasen är det också nödvändigt att ha ett gemensamt informationssystem som förser policygrupper och planeringspersonal med data över aktuella tillstånd och händelser i kommunen, prognoser över social och ekonomisk tillväxt och med annan relevant information. Detta kan åstadkommas genom gemensam utbildning av beslutsfattare och tjänstemän och genom inrättandet av gemensam utredningsenhet och databank.

För den beslutsfattande etappen föreslogs (i kapitel 2, avsnitt 2.4) ett system av konkurrerande grupper planerare och projektgrupper. Det finns en fara i att institutionaliseringen av 'rätten att reservera sig' kan hindra plansamordning. Ett sätt att lösa detta problem är att låta dessa grupper utgöra delar i en mer genomtänkt planeringsprojektorganisation. Den senare kan bestå av en verkställande grupp som är ansvarig för samordningen av dessa gruppers verksamhet.

Det finns emellertid också en fara i att för många samordnade grupper bildas. Det finns en risk att man skulle behöva en samordnad enhet till att samordna verksamheten hos olika samordnande grupper! Detta kan undvikas genom att man anförtror kommunstyrelsen ansvaret för samordningen av planerings- och projektgruppernas verksamhet.

Den nuvarande sammansättningen av förvaltningar i svenska kommuner bildar en slags multiorganisation. Vad som behövs för genomförande-etappen är ett större samarbete mellan personal i dessa förvaltningar. Det kan åstadkommas genom ytterligare informella kontakter mellan förvaltningspersonal. Kontaktnätet kan förbättras genom att man bildar ett informationssystem som håller alla förvaltningar informerade om varandras verksamhet.

Den förvaltningsmässiga strukturen i kommunal förvaltning är huvudsakligen uppbyggd för administration av specifika kommunala tjänster. Man har nyligen försökt att omorganisera förvaltningsstrukturen i Sverige. Dessa försök har gjorts i förening med introduktionen av

programbudgetering. Då denna har stött på svårigheter har inte heller förvaltningsreformen varit lyckad.

Planeringens uppföljningsetapp fordrar att ett återkopplingssystem skapas. Ett sådant system skulle i efterhand ge uppgifter om genomförda projekt och planer, samhällsmedlemmarnas reaktioner på planerade förändringar samt annan relevant information. Detta bör utgöra en del av det gemensamma informationssystemet som föreslogs tidigare och det bör vara uppbyggt på samma förutsättningar.

#### 5.6 Är samordningsmodellen användbar?

Modellen som har skisserats i detta kapitel ger en realistisk lösning på samordningen av planeringens olika beståndsdelar. Den förespråkar en gradvis introduktion av nya metodologiska och organisatoriska tankegångar. Förverkligandet av en sådan modell kräver snarare ett stort politiskt samförstånd än nya resurser.

Forskning i plansamordning är av färskt datum. Den begreppsmässiga ramen har ännu inte utvecklats tillräckligt, ej heller finns det en adekvat mängd empiriskt material i ämnet. För närvarande experimenterar ett antal kommuner med samordning av resursutnyttjande på kommun-delnivå. Ett av de problem som har kommit fram i dessa experiment är hur man skall få till stånd en lämplig återkoppling mellan samordningsarbetet på kommun-delnivå och den sektoriellt åtskilda planeringen för hela kommunen. En lösning på detta problem kan erhållas om den ovan skisserade modellen utnyttjas. Den kan också bidra till forskning och utveckling av den samordnande planeringen.



## 6 SAMMANFATTANDE KOMMENTARER

Det är lämpligt att avsluta denna bok med att sammanfatta några av dess grundtankar samt att spekulera över den forskningsutveckling som eventuellt kan behövas inom kommunal planering.

Existensen av externa restriktioner på kommunal planering är inte förvånansvärt i sig; vad som är slående är bristen på sakliga utvärderingar av restriktioner på tidigare handlingsprogram och på planerarnas dagliga tillvaro. Min analys visar att planerarna är medvetna om restriktionernas existens men de har inte i tillräcklig grad använt sina kunskaper om dessa restriktioner och deras effekt på hela planeringsomgivningen. Kommunala planerare har ofta en benägenhet att antingen vara 'defensiva' (genom att ansluta sig till statsmaktens bestämmelser och privata företags beslut) eller 'offensiva' (genom att försöka kringgå restriktionerna) men båda sätten motverkar sina egna syften på längre sikt. En förståelse för restriktionerna skulle ge planerarna en tydlig bild av åtkomliga val eller handlingsutrymmen.

Inte något ämne inom stadsinriktade vetenskaper har fått så mycket uppmärksamhet som byggandet av stadsmodeller. Ingen förnekar nyttighetsargumentet för ytterligare forskning i modellbyggande; en framgångsrik forskning skulle förbättra planeringsprocessen, men man kan inte bortse från det faktum att modeller som redan finns tillgängliga, har blivit mindre utnyttjade än vad de kunde ha blivit. Jag har genomgående betonat behovet av att bygga modeller som dess potentiella användare med lätthet kan förstå. Denna synpunkt bör inte förväxlas med kritik riktad mot stadsmodellbyggande per se. Det är helt rättmätigt att förenkla verkligheten för att få en större förståelse för en mer vittomfattande planeringsprocess, problemlösning och beslutsfattande i ett samhälle i sin helhet.

Det är emellertid viktigt att modellerna är tydliga. 'Black box' modeller (dvs modeller som är oförståeliga eller alltför abstrakta) kommer aldrig att ha någon inverkan på policy förutom möjligen genom mytbildning och detta kommer att vara kortvarigt och självförgörande. En tydlig modell kan med ungefär lika stor sannolikhet ha fel, men berörda personer kan åtminstone utforska de punkter som de inte har samma åsikt om. Genom att uppnå samstämmighet om förutsättningarna, kan stridande parter finna att de faktiskt är överens om slutsatserna. En hel del mödosamt arbete kommer att behövas för att få folk att tänka på detta sätt, ty det finns en egenskap hos modellbyggare såväl som hos praktiker att genast ge upp när de inte förstår ett problem; sannolikt är att någonstans i virrvarret finns bitar till förklaringen. I motsats till stora 'black box' modeller är tålamod och god vilja nödvändigt i denna kommunikations- och pedagogiska process.

Det kan vara lämpligt att i detta sammanhang citera en av Förenta Staternas mest välkända stadsmodellbyggare, Ira Lowry: "Framför allt är modellbyggandet en pedagogisk process. Deltagarna upptäcker undantagslöst att deras förmågor skärps, deras horisonter vidgas samt att deras kunskaper förbättras. Blotta nödvändigheten att utforma frågor noggrant, gör i sig mycket för att skingra dimman från ett vanemässigt och trögt tankemönster som omger våra ansträngningar till samhälleliga förbättringar. Mitt avskedsråd till planeringskåren är: Om



du för fram någon modell, förvissa dig om att din personal är djupt engagerad i dess utformning och justering. Den mest värdefulla funktionen hos en modell kommer att gå förlorad, om den behandlas av praktikerna såsom en magisk kista vilken ger svar vid ett lätt tryck på en knapp."

Hur svårt det än kan vara att utforma planer, är det svårare att omvandla dem till handlingsprogram, och ännu svårare är det om man ämnar förverkliga en viss bild av framtiden. En kommunal byråkrati som är oemottaglig för idéer till förändringar kan inte reducera dessa svårigheter. Jag har framhåvt att man behöver granska den kommunala organisationens olika aspekter och dess anpassningsförmåga. I de mera specifika fallen med framtidsstudier och samordnad planering är det oundgängligt att undersöka hur kommunal förvaltning reagerar på förändringar i omvärlden.

En kommunal organisation är en del av samhället och inte en fixerad och bestämd självständig enhet. Dess huvuddrag - strukturell uppläggning, teknologi, informella relationer och så vidare - är en produkt av sociala omdaningar. Det är viktigt att komma ihåg detta i framtidsstudier och planering. Distinktionen mellan förvaltningar, yrken, nivåer, rekrytering och annat bör inte uppfattas som bestämda vetenskapliga kategorier. Denna synpunkt är en väsentlig förutsättning för genomförandet av de två skisserade modellerna för kommunala framtidsstudier och samordnad planering.

Forskning i kommunala problem har intresserat ett stigande antal samhällsvetare i detta land, delvis därför att kommunerna idag svarar för en större del av den offentliga sektorn, och delvis till följd av utvecklingen i det svenska samhället under de sista åren. Under hela efterkrigstiden har stor tilltro satts på nationella handlingsprogram i olika områden; stadsutveckling, utbildning, socialvård och så vidare. Dessa handlingsprogram har utan tvekan lyckats ge befolkningen ett allmänt välstånd. Emellertid har det under de sista åren växt fram en medvetenhet om att statsmakten och den centrala byråkratin inte kan lösa alla viktiga samhälleliga problem, och följaktligen har det funnits en tilltagande önskan att skilja vissa aspekter i den lokala utvecklingen från nationell kontroll. Det finns ett större intresse för decentralisering av och medborgardeltaktighet i många offentliga verksamheter. Ett intressant område för forskning skulle vara de tänkbara konsekvenserna av ett sådant utvecklingsförlopp. Medborgarnas deltagande bör inte avgöras på rent ekonomisk grundval, ty delaktigheten har också ett inre värde - det faktum att medborgarna får mer och mer ansvar för boende, vård av barn och gamla, kulturell verksamhet och fritidsaktiviteter har betydelsefulla effekter för ett demokratiskt samhälle, bortsett från att den kvalitativa halten i sådana tjänster förbättras. Konsekvensen av en sådan omfördelning av ansvar är vittgående för kommunal planering och detta behöver utforskas.

Osäkerheten om den framtida utvecklingen som kommunerna upplever i sin planeringsverksamhet har ökat påtagligt under de sista åren. Detta beror på flera faktorer. Den mest betydande är stagnationen i industriell produktion och den därpå följande nedgången i ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Utvärderingar av planering i olika kommuner visar att planeringen mer och mer påminner om brandkårsutryckningar. Under dessa förhållanden ökar behovet av ett kommunalt planeringssystem som kan klara av plötsliga förändringar och ändå ta i beaktande långsiktiga välfärds mål och resurshushållningsfrågor. Den

typ av forskning och utveckling beträffande kommunala framtidsstudier som nämnts i denna bok, är endast ett sätt att handskas med kommunala planeringsproblem under stagnation och osäkerhet. Det finns givetvis andra sätt. På det hela taget utgör kommunal planering under stagnation och osäkerhet ett viktigt och stimulerande område för forskning.

Ett annat betydelsefullt område för forskning är hur kommunerna skall sköta sin bostadssektor i framtiden. Metoder som för närvarande används är inte bara föråldrade, de är heller inte lämpliga för en situation då en majoritet av kommunerna inte längre bygger storskaliga bostadsområden. Dagens situation karaktäriseras av långsam eller ingen tillväxt, inomkommunal befolkningsomflyttning och av tilltagande boendekostnader för hushållen. Det fordras av kommunerna att de förnyar befintligt bostadsbestånd och bygger kompletterande bostäder när så behövs. Kommunerna behöver hitta nya planeringsmetoder för att man skall kunna säkra bästa tänkbara förvaltning av bostadsbeståndet och en rättvis fördelning av bostäder mellan olika befolkningskategorier. Forskning och utveckling inom bostadsplanering kräver nya tankgångar, inte bara bland planerare och beslutsfattare utan också bland forskare som arbetar inom detta område.

Kravet på att använda resurser på bästa möjliga sätt i syfte att främja en social och ekonomisk utveckling medför att ekonomiska, rumsliga och sociala faktorer samtidigt måste beaktas. Ofullständig samordning leder till ekonomiska förluster och skapar problem i den fysiska och sociala miljön. Med nuvarande uppläggninen av kommunalt beslutsfattande finns det en avsevärd risk att vissa sektors betydelse överbetonas och att en övergripande kunskap om människors behov inte erhålls. Samordnad planering förutsätter medvetna beslut, vilket kan leda till en minimering av målkonflikter och en funktionellt livskraftig totalram för sociala förändringar. Forskning inom detta fält är av färskt datum och måste ges ökad uppmärksamhet. Vi behöver inte bara utveckla praktiskt användbara metoder utan också skapa en teoretisk kunskapsgrund.

Planering är unik genom att vara orienterad runt kommunala problem istället för runt någon vetenskap eller vetenskapsgren. Den kan stödja sig på en stor mängd vetenskapsgrenar och kan på så sätt välja ut de teorier och metoder som kommer att ge den största nyttan. Forskningsinsatser bör därför hellre vara tvärvetenskapliga än inskränkta till en enda vetenskapsgren. Endast ett integrerat vetenskapligt tillvägagångssätt kan ge ändamålsenlig kunskap till studier av en stor variation frågeställningar som har relevans för kommunal planering.

## BIBLIOGRAFI

- Andersson, L, 1979, Statens styrning av de kommunala budgetarnas struktur. Ekonomiska studier nr 6, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Axelsson, R, 1978, "Kan statsförvaltningen styras?" Ekonomisk Debatt 3, s 171-178.
- Batty, M, 1976, Urban Modelling: Algorithms, Calibrations, Predictions. Cambridge University Press, Cambridge.
- Berglund, B, 1981, Inomregionala modeller för samordnad samhällsplanering. Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.
- Broadbent, A, 1975, "An Approach to the Application of Urban Models in the Planning System of the U.K", i Dynamic Allocation of Urban Space, red A Karlqvist, L Lundqvist och F Snickars. Saxon house, Farnborough, s 289-309.
- Broadbent, A och Barras, R, 1978, "Planning Techniques in the U.K", i Spatial Interaction Theory and Planning Models, red A Karlqvist, L Lundqvist, F Snickars och J W Weibull. North Holland, Amsterdam, s 361-373.
- Crowther, D och Echenique, M, 1972, "Development of a Model of Urban Spatial Structure" i Urban Space and Structures, red L Martin och L March. Cambridge University Press, Cambridge, s 175-218.
- Ducot, C och Lubben, G J, 1980, "A Typology for Scenarios". Futures, 12, s 51-57.
- Engellau, P och Ingelstam, L, 1978, Prognoser och politisk framtidsplanering - en projektpresentation. Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm.
- Faludi, A, 1973, Planning Theory. Pergamon Press, Oxford.
- Fog, H, Holm, P och Wirén, E (red), 1979, Research Into Local Planning Processes. A Report from a Colloquium in Sweden. Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.
- Fowles, J (red), 1978, Handbook of Futures Research. Greenwood Press, London.
- Friend, J K och Jessop, W N, 1969, Local Government and Strategic Choice. Tavistock Publication, London.
- Goldfield, D R, 1982, "National Urban Policy in Sweden". Journal of the American Institute of Planners, 48, s 24-38.
- Goldner, W, 1971, "The Lowry Model Heritage". Journal of the American Institute of Planners, 37, s 100-110.

Granhölm, A, Esping, H, Bergström, S, Axelsson, R, Dahlman, C och Uddman, P, 1979, Samarbete mellan myndigheter. Statskontoret, Stockholm.

Hauser, P M och Schnore, L F (red), 1965, The Study of Urbanization. John Wiley, New York.

Holm, M, 1983, Regionalekonomiska modeller för planering och samordning i en decentraliserad ekonomi. Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

Hägerstrand, T, 1975, "Space, Time and Human Conditions" i Dynamic Allocation of Urban Space, red A Karlqvist, L Lundqvist och F Snickars. Saxon House, Farnborough, s 3-14.

Hägerstrand, T, 1978, "A Note on the Quality of Life-Times" i Human Activity and Time Geography, red T Carlstein, D Parker och N Thrift. Edward Arnold, London, s 214-225.

Högberg, O, 1980, Föreställningar och spelregler i kommunal planering. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Jungen, R and Lönnroth, J, 1972, Sambandet mellan fysisk och ekonomisk planering. Memorandum nr 30, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Khakee, A, 1979, Planning in a Mixed Economy, The Case of Sweden. Liber, Stockholm.

Khakee, A, 1981, Planering i Borås, Umeå och Västerås. Gerum A:29, Geografiska institutionen, Umeå universitet.

Khakee, A och Wiberg, U (red), 1982, Kommunala framtidsstudier. ERU, Industridepartementet, Stockholm.

Khakee, A och Ytterberg, O, 1983, Framtidsinriktad kommunal planering. Gerum C:52, Geografiska institutionen, Umeå universitet.

Khakee, A, 1983, Municipal Planning: Restrictions, Methods and Organizational Problems. Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

Kommunförbundet, 1974, Kommunplanering. Stockholm.

Lee Jr, D B, 1973, "Requiem for Large-Scale Models". Journal of the American Institute of Planners, 39, s 163-178.

Lewin, L, 1967, Planhushållningsdebatten. Almqvist & Wiksell, Uppsala.

Lind, H och Westberg, H, 1978, Gemensamma planeringsföretag - en utvärdering. Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

- Lindblom, C E, 1973, "The Science of 'Muddling Through'" i A Reader in Planning Theory, red A Faludi. Pergamon Press, Oxford, s 151-169.
- Lindgren, C, 1978, Broms och inlärning. Tjänstemän i Västerås planerar. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Linstone, H A och Clive Simmonds, W H (red), 1977, Futures Research: New Directions. Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Lowry, I S, 1965, "A Short Course in Model Design". Journal of the American Institute of Planners, 31, s 158-166.
- Lowry, I S, 1972, "Seven Models of Urban Development: A Structural Comparison" i Readings in Urban Economics, red M Edel och J Rothenberg. MacMillan, New York, s 151-174.
- Lundqvist, L, 1975, "Transportation Analysis and Activity Location in Land-Use Planning - with Applications to the Stockholm Region" i Dynamic Allocation of Urban Space, red A Karlqvist, L Lundqvist och F Snickars. Saxon House, Farnborough, s 227-258.
- Lundqvist, L, 1978, "Planning for Freedom of Action" i Spatial Interaction Theory and Planning Models, red A Karlqvist, L Lundqvist, F Snickars och J E Weibull. North Holland, Amsterdam, s 307-334.
- Lutz, V, 1969, Central Planning for the Market Economy, An Analysis of the French Theory and Experience. Longmans, Green & Co, London.
- Lönnroth, J, 1974, Ekonomisk teori och fysisk planering. Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.
- Martino, J P, 1972, Technological Forecasting for Decision-making. Elsevier, New York.
- Mayntz, R och Scharpf, F W, 1975, Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Elsevier, Amsterdam.
- Murray, R, 1981, Kommunernas roll i den offentliga sektorn. Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Pred, A R, 1973, "Urbanization, Domestic Planning Problems and Swedish Geographic Research" i Progress in Geography, 5. Edward Arnold, London, s 3-76.
- Reif, B, 1973, Models in Urban and Regional Planning. Leonard Hill Books, London.
- Rosenberg, B, 1979, 70-talet och framtiden - en genomgång av studier om världens framtid. Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm.



Schwartz, B, Svedin, U and Wittrock, B, 1982, *Methods in Futures Studies: Problems and Applications*. Westview Press, Boulder, Colorado.

Statskontoret, 1974, *Statsförvaltningen planerar*. Liber, Stockholm.

Svennilson, I, 1975, "Planning in a Market Economy". *Weltwirtschaftliches Archiv* 95, s 184-201.

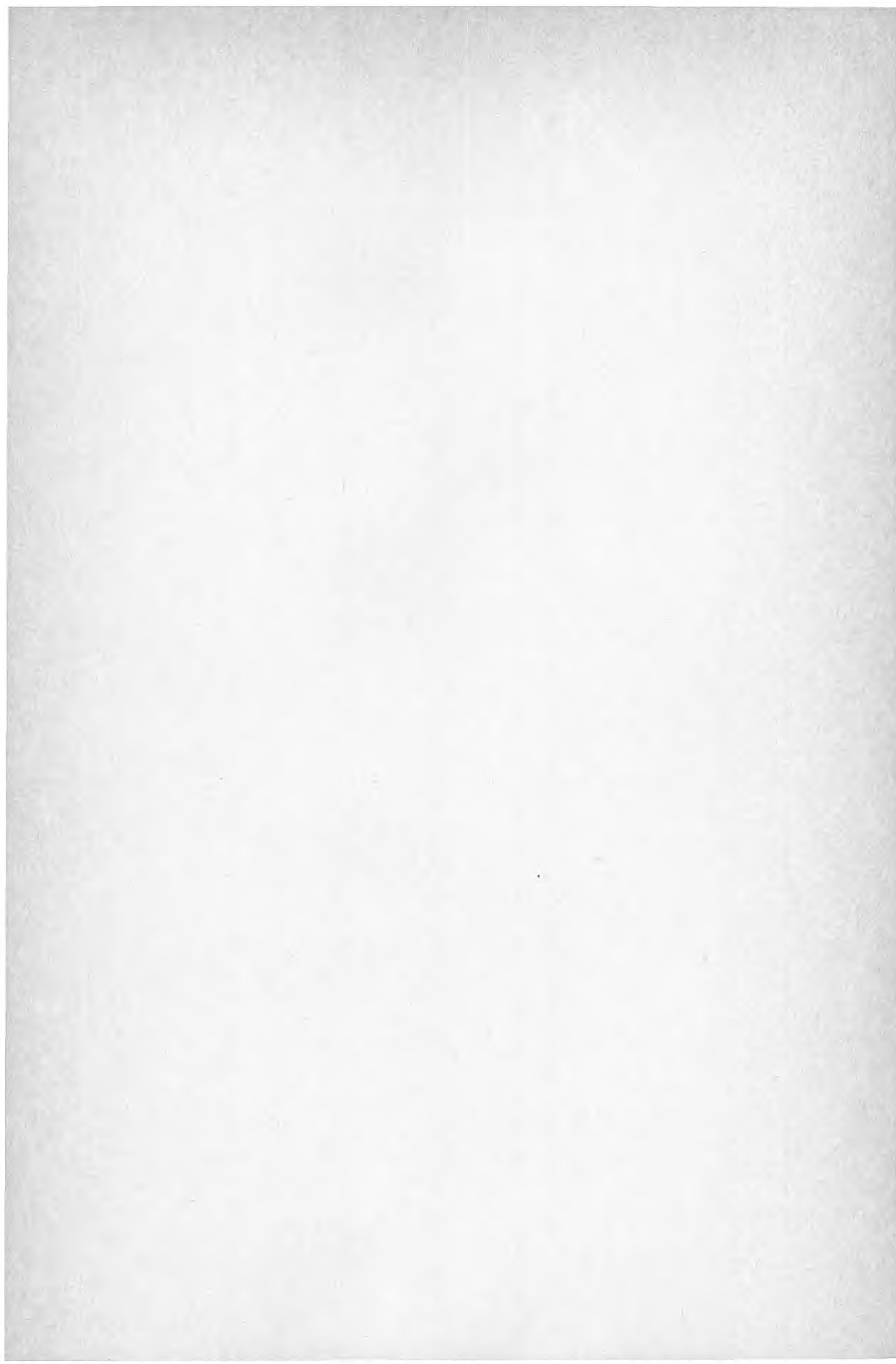
Wamsley, G L och Zald, M N, 1973, "The Political Economy of Public Organization". *Public Administration Review* 33, s 62-73.

Westerståhl, J, 1970, *Den kommunala självstyrelsen 1. Ett forskningsprogram*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Wilson, A G, 1968, "Models in Urban Planning: A Synoptic Review of Recent Literature". *Urban Studies* 5, s 249-276.

Wilson, A G, 1974, *Urban and Regional Models in Geography and Planning*. John Wiley, London.













**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag  
840258-3 från Statens råd för byggnadsforskning  
till Geografiska institutionen, Umeå Universitet,  
Umeå.**

**R184: 1984**

**ISBN 91-540-4275-5**

**Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art.nr: 6704184**

**Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering**

**Distribution:  
Svensk Byggtjänst, Box 7853  
103 99 Stockholm**

**Cirka pris: 35 kr exkl moms**