



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.



Rapport

R33:1976

**Kommunal
långtidsplanering**

Lars Malmberg

Byggforskningen

TEKNISKA HOGSKOLAN I LUND
SEKTIONEN FOR VAG- OCH VATTEN
BIBLIOTEKET

Rapport R33:1976

Kommunal långtidsplanering

Lars Malmborg

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
740233-2 från Statens råd för byggnadsforskning
till Lars Malmborg, Kalmar

Statens råd för byggnadsforskning
ISBN 91-540-2598-2

LiberTryck Stockholm 1976

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

KOMMUNAL LÅNGTIDSPLANERING	4
PLANERINGEN OCH DESS OMGIVNING	13
NATIONELL OCH LOKAL PLANERING	18
PLANERING - PLAN ELLER PROCESS	27
POLICY-MAKING OCH BEGREPPET MAKT	34
PLANERINGSPROCESSER OCH DERAS KOORDINERING	37
TRANSPORTPLANERING	47
EKONOMISK PLANERING	54
SOCIAL PLANERING	61
Social engineering och grannskapet	66
Social rättvisa	68
ORGANISATIONS- OCH PERSONALPLANERING	73
KOMMENTARER TILL ORGANISATIONSFRÅGAN	81
ERFARENHETER FRÅN ENGELSK PLANERING	87
Strategisk planering	91
Uppföljning	93
SYNPUNKTER KRING SVENSKA FÖRSÖK TILL KOMMUNAL PLANERING	96
KOMMUNPLANERING I KALMAR	101
PLANERING OCH FORSKNING	115
REFLEXIONER	119
SAMMANFATTNING	130

Kommunal långtidsplanering

Studier kring kommunal planering och långtidsplanering i synnerhet är inte en specifik disciplin i sig utan ett fält där många ämnesområden måste kombineras. Det som skiljer detta fält från andra studieområden är inte heller en unik teoribildning eller en koncentration på en viss aktivitet utan snarare en karaktäristisk mängd av frågor. Med den allmänna målsättningen att få en bättre förståelse för de sätt som kommuner arbetar på kan studierna t ex organiseras efter följande frågeställningar:

- A. Vilka processer, strukturer och institutioner bestämmer ökning och minskning av möjligheterna inom en viss kommun, speciellt med hänsyn till arbete, boende, utbildning, service och rekreation och hur fördelas resultaten av dessa förändringar på olika grupper av människor med hänsyn till samhällsklasser, hushållstyper och åldersgrupper.
- B. Hur är de olika sektorsmarknaderna integrerade och vad blir följderna av olika utvecklingstakt inom olika sektorer, t ex relationen mellan arbets- och bostadsmarknaden?
- C. Hur påverkar förändringsprocesserna i samhället just den lokala nivån, vad kan kommunerna göra för att motverka icke önskad utveckling eller skapa nya vägar?
- D. Hur fungerar beslutsprocess, maktfördelning etc på denna nivå, speciellt då makten att välja ut och formulera problemställningar och lösningar?
- E. Hur långt kan förändringar drivas med tanke på processerna i D? Vilka delar av samhällssystemet är lättast att förändra och vilka är svårast? I vems intressen sker förändringarna?

Innan dessa fundamentala frågor har givits någon lösning måste ändå en rad kommunala utvecklingsinsatser genomföras. Denna rapport kommer därför huvudsakligen att beröra långtidsplaneringens olika processer och de integrationsproblem som finns ur en relativt praktisk synvinkel, men med baktanken att den ideologiska ramen kring all planering måste uttryckas klarare i framtiden.

Utgångspunkten har varit den fysiska planeringen, att påvisa den ram inom vilket den fysiska planeringen bör arbeta och att försöka påvisa att denna bör föras in i den centrala politiska beslutsprocessen. Därvid kommer resultat att utnyttjas från engelska och svenska erfarenheter, bl a från kommunplanearbetet i Kalmar.

Avsikten har varit att försöka placera rapportens innehåll mellan det rent praktiska och det rent forskningsmässiga fältet, med följd att här saknas forskarens kritiska distans och praktikerns tumregler. Däremot är det min förhoppning att rapporten skall inbjuda till frågeställningar av olika slag där frågorna,

snarare än de skisserade utvecklingsmöjligheterna skall
vara av intresse.

My interest is in the future, because I am going to spend
the rest of my life there (Charles F Kettering)

Planeringsdefinitioner, några kommentarer

Ordet planering kan definieras på en rad olika sätt, beroende på syfte, bakgrund m m, men för denna rapport kommer följande två definitioner att diskuteras som båda berör planerarens ställning.

"Planering kan definieras som den process av beslutsfattande som har som mål att leda till en optimal kombination av aktiviteter inom ett speciellt område och genom vilket användandet av olika policyinstrument är koordinerade under givna villkor hos systemet och med de begränsningar som utgörs av tillgängliga resurser"¹⁾

"Planering är den systematiska förbättringen av informationsbasen för beslutsfattandet (genom att peka ut konsekvenser för framtiden av alternativa handlingsmöjligheter i nuet och konsekvenser för nutida aktiviteter av alternativa målsättningar i framtiden)."²⁾

Den första definitionen leder till en identifiering av planering och beslutsfattande medan den andra åtskiljer de två. Detta ger en fundamental skillnad för planeringens former och struktur. De två motpolerna som kan skisseras blir den totala politiska styrningen av planeringen och planerarens totalplan.

Nu är det sällan så att det ena systemet dominerar totalt även om det har varit en stark dominans av planeraren i t ex de fysiska generalplaner som uppgjorts, vilket i sig lett till den fysiska planeringens något perifera roll på det lokala planet.

En grundförutsättning bör vara att de politiska organen tar besluten och speciellt då de beslut som har överordnad policykaraktär. Planeraren bör då svara för den information som erfordras för att taga sådana beslut. Detta är emellertid endast ett villkor, information och alternativ kunskap bör tas fram i en kontinuerlig läroprocess. Att ge planeraren i uppdrag att åstadkomma en planlösning inom en viss tid som redovisas som ett slutresultat ger dålig politisk insyn. Hela planprocessen måste styras aktivt, annars lämnas ansvaret för formulering av policies till planeraren.

Inte ens stadsplanering är en teknisk fråga utan i högsta grad en politisk fråga, ett påstående som kommer att upprepas många gånger i det följande. Rabinowitz³⁾ har i sina studier av stadsplaneringen slagit fast att trots upprepade påståenden från stadsplanerarna att de är opolitiska tekniska - och policyrådgivare så är stadsplaneraren definitivt en aktör på den politiska arenan. Detta kommer också att betonas i denna rapport eftersom det kan slås fast att planeraren som individ endast representerar en relativt liten grupp i samhället.

Berry⁴⁾ har lagt fram fyra modeller av planering som representerar olika grad av aktivitet hos planeringssystemet. Den första, förbättrings- och problemlös-

ningsplaneringen, kan beskrivas som planering för nuet som en reaktion till tidigare problem. Detta kan sägas vara den moderna stadsplaneringens ursprungsbas, med planeringen som en reaktion till dåliga hygieniska och sanitära förhållanden. Berry menar också att ur framtidsplaneringssynpunkt kan detta beskrivas som ett slumpvis förändrande av framtiden och utgör därmed den enklaste och kanske vanligaste formen. Den andra modellen innebär planering av framtiden genom att undvika förutspådda problem, negativa trender och större flaskhalsar. Detta kan också sägas vara en vanlig planeringsform, därför att den är mänskligt konservativ, utan större förändringar, enbart försök att undvika det värsta. De två första modellerna är alltså i huvudsak passiva medan den tredje modellen, den exploaterande-kanstaggande, är utpräglat aktiv, en planering med framtiden, där det mesta möjliga försöks att få ut ur olika trender genom att dra nytta eller fördel av förutsagda händelser, en sorts triumf över framtiden. Denna modell är enligt mina åsikter mindre trolig i kommunala sammanhang. En organisation som vill utnyttja en sådan princip bör ha ett hårt centraliserat beslutsfattande och är tänkbart i mindre privata företag, även om kommuner med ett starkt kommunalråd kan komma nära denna modell. Den fjärde modellen slutligen, den normativa-målorienterade, är inriktad på att skapa en önskad framtid och detta innebär försök att modifiera denna genom att ändra trender, värderingar och mål.

En diskussion kring dessa modeller kan i stort koncentreras på modellerna 2 och 4, men framför allt om modell 4 är möjlig att genomföra inom en kommunal organisation eller om modell 2 är den praktiskt sett enda användbara. Detta senare har hävdats av Lindblom⁵⁾, som menar att organisationer anpassar sig gradvis till förändringar och inriktas på att just bryta ner flaskhalsar. Hans modell ger en god beskrivning av vardagen i kommunerna, vilket i sig är ett skäl att byta ut ordet plan mot process. Samtidigt är Lindbloms modell otillfredsställande därför att den ger en alltför konservativ och pessimistisk bild av förändringsmöjligheterna i samhället. De flesta fysiska planerare har ofta en optimistisk tro på dessa möjligheter och detta bör tas som utgångspunkt när det gäller att diskutera om Berrys modell 4 kan uppnås.

En annan närbesläktad fråga är den om det går att skapa en allomfattande, koordinerad plan. Frågeställningen blir slutligt densamma, dvs om en rationell-samordnad planering är möjlig. Friedmann⁶⁾ har under 60-talet stött denna tanke med en stark optimism, men som Banfield⁷⁾ påpekat så har det i praktiken varit ett stort gap mellan den ideala formen och dess reella utförande. Lindblom och Altshuler⁸⁾ har från olika utgångspunkter förnekat värdet av den rationella-samordnade ramen som ett arbetsideal.

Faludi⁹⁾ har diskuterat detta problem och har delvis försökt försvara den rationella ramen men han medger också att planering-policies aldrig kan baseras en-

bart på analytiska kunskaper. Viljan att genomföra policies och att ta risker måste alltid åtfölja fakta.

Till detta måste återigen planerarens politiska roll läggas, vilket betyder att även faktaredovisningen ofta är politiskt färgad eller i Harveys¹⁰⁾ ord "för Marx; är att observera, att värdera". Liksom Wildavsky¹¹⁾ och Altshuler tror jag på politikerns överordnade roll i förhållande till planerarens rationalism, men detta får inte uppfattas som att planerare inte skall sträva efter att utveckla sin kunskap eller sina verktyg utan endast att nya redskap skall införas så att politiker och allmänhet får en möjlighet att förstå deras innebörd och konsekvenser.

Politisk makt kommer därför att bli ett avgörande element i planeringsprocessen. En optimistisk framtidsvision vore då att viljan att planera kombinerad med en politisk vision av framtiden kan leda till ett skapande av nya sociala former, och som gör det möjligt för samhället att skapa vad det borde vara, istället för att förlänga det som är eller det som har varit in i framtiden. (Tur att allt är som det är, för hur skulle det annars vara?)

Följande karaktäristiska drag gäller för långtidsplanering enligt Jantsch¹²⁾:

Planeringen svarar mot en högre komplexitet

Planeringen behövs för att belysa korttidslösningar och

Därför att en progressiv variation i systemet erfordrar en högre kontrollvariation inom organisationen

Huvudsyftet med planeringen är att finna och förstå orsakerna, så att dessa och inte symptomen behandlas. En planeringsprocess bör därför vara:

Integrerad; ett tvärfackligt närmande till problemen

Normativ; riktad mot uppställande av mål och prioriteringar

Adaptiv; kontinuerligt modifierande mål och medel

Demokratisk; baserad på decentraliserat initiativ och centraliserad syntes

Ickeansvarig för beslutsfattande

I denna rapport kommer de fyra första punkterna (speciellt de första) att behandlas i flera kapitel. Vad gäller den sista punkten är denna delvis kontroversiell och måste omformuleras för att vara allmängiltig. Beslutsfattandet måste ses som en process där en rad olika beslut tas men där endast ett fåtal kan karaktäriseras som överordnade. Planeringen kan aldrig skiljas helt från beslutsprocessen, varför Jantsch ovan måste ha menat principiella beslut till vilka planeringsprocessen kan ses som en informationsgivare. Men problemet att definiera vilka beslut som är av fundamental betydelse i det praktiska handlandet är också en fråga om "maktbalans" mellan politiker och planerare.

Det måste till ett accepterande av att planeringspro-

cessen i sig innesluter en beslutsprocess, vilket återigen leder till behovet av att betrakta planeringen som en del av organiserandet av samhällsutvecklingen. Planering är därför en dynamisk process för planerad förändring och har därmed en klar anknytning till den politiska processen.

Från detta följer ett samband som ofta inte är alldeles klart, nämligen att planeringens syfte är att förändra det närvarande för att få nuet att passa in i en bild av den önskade framtiden.

Planering, blir då den logiska följd, handlar egentligen inte om framtiden, den handlar om nuet i så måtto att den behandlar vilka konsekvenser olika aktiviteter, med tanke på framtida osäkerheter, kommer att få på det närvarande.

"Planering är riktad mot framtiden, inte så att man kan förutsäga vad som finns där, för självfallet finns det inte något där, utan för att uppfinna eller konstruera den." 13) Denna mening kan också användas för att peka på att, vilket planeringsideal vi än har, vare sig icke-planering eller super-planering, så skapar alla fattade beslut en bit av denna framtid. Ickebeslut är nonsens, för det projekterar det bestående in i framtiden, vilket också är ett beslut.

Ett vanligt sätt att se på planering har varit att se den som ett osäkerhetsreducerande instrument. Långsiktspenning leder i sig inte till en minskad genuin osäkerhet, ofta leder en aktiv långtidsplanering till att flera nya utfallskombinationer upptäcks, vilket för beslutsfattaren kan verka som om långtidsplaneringen snarare ökar osäkerheten. Beslutsfattandets riskmoment kan aldrig elimineras.

Jansch och Ozbekhovs formuleringar ovan innebär också ett synsätt påminnande om Berrys modell 4. Som tidigare påpekats leder en förändring från modell 2 till modell 4 till en förändring av de dominerande sätten att göra prognoser och bedriva planering på, dvs från ren framskrivning och linjär planering och vad som kommer att inträffa till strategisk och normativ planering av vad vi kan och bör göra.

Detta betyder att vi måste gå utanför de givna ramarna, som de bestämmas ur en framskrivning av krafter i det förflutna, och återigen se planeringen som en del av det medvetna politiska fältet för förändring av samhället. De modeller för planering som hittills utvecklats, som bygger på linjära framskrivningar etc kan inte längre användas för att skapa dessa nya alternativ, men kan ge vägledning om hur mycket de nya alternativen skiljer sig från de rent framskrivna samt har naturligtvis stort användningsområde inom det operationella kortsiktiga fältet, dvs som delar av långtidsplanen.

Jantsch¹⁴⁾ har också påpekat att en sådan planeringsprocess leder till större osäkerhet genom att föra fram så många alternativa handlingsvägar lika väl som en ökad

komplexibilitet genom att försöka fånga hela det systematiska sammanhanget av en viss plan. Ännu svårare att acceptera, eller snarare förstå, är den cybernetiska ansatsen till långtidsplaneringen, detta att vi genom våra egna aktioner påverkar vår omgivning i en sådan grad att det slår tillbaka på oss själva. Detta har ju markerats klart på den ekologiska sidan men är fortfarande oklart belyst när det gäller effekterna på de sociala systemen. Det största problemet i detta fall är att vi inte kan förutsäga effekterna med någon säkerhet i det långa tidsperspektivet.

Forester¹⁵⁾ har skrivit att i komplexa system (vilka planerarna försöker att arbeta i och med) så är orsak och verkan inte klart relaterade varken i tid eller rum. Strukturen på ett komplext system går inte att jämföra med ett system med enkla feed-backs. Det komplexa systemet har en multiplicitet av interagerande feed-backs. Där finns både positiva, tillväxtbeskrivande och negativa målsökande.

Utvecklingen av nya ämnesområden, en ökad förståelse av komplexibiliteten hos de processer som pågår, den enorma mängden nya fakta, kombinerade med det faktum att beslutsprocesserna inte kunnat utvecklas snabbt nog för att svara mot kraven, ger behov av nya lösningar vilka kan grupperas enligt följande:

Ett sätt är att följa Lindbloms (disjointed incrementalism) lösning där man accepterar att det är omöjligt att fånga in alla nya idéer och fakta utan går in för att lösa vissa problemknutar.

Ett annat sätt är att alltid finna Mannen med Lösningen, den överordnade superplaneraren som vet allting.

Ett tredje sätt är att lita på databehandling och därmed förbundna matematiska och ekonomiska modeller.

Ett fjärde sätt är ett introducerande av nivåer med ett alltmer abstrakt språk och där mängden data på varje nivå hålls konstant.

Mannen med lösningen får normalt avfärdas som en bluff om han inte har en kombination av Lionardi da Vincis, Marx' och Einsteins kapacitet i en och samma person, en kombination som vi knappast kan bygga upp de kommunala planeringssystemen på.

Vad gäller förtröstan på databehandling skall här citeras Simons beskrivning av vad han kallar matematikerns förlust av talförmågan. "Offret abstrakterar det ursprungliga problemet så långt så att alla matematiska svårigheter har undanröjts (och därmed alla likheter med verkligheten) löser detta förenklade problem och låtsas sedan att detta var det problem han önskade lösa hela tiden. Han förväntar sig att hans överordnade skall bli så bländade av skönheten hos dessa matematiska resultat att de inte kommer ihåg att de praktiska problemen inte har behandlats".¹⁶⁾

Den mänskliga förmågans kommunikation har emellertid en övre gräns och när denna närmas kommer en ny situation att uppstå. Meier¹⁷⁾ ser framför sig möjlig-

heterna av en enormt ökad lagring av information, vilket i kombination med de starka begränsningarna i informationsöverföring mellan och till beslutsfattare leder till att en allt större mängd information inte kommer att vara tillgänglig vid beslutstillfällena. Återigen fås en kontrast mellan det pessimistiska och optimistiska synsättet på planering. Det är min uppfattning att tankarna om relativt självständiga kommuner leder till att det sista alternativet måste utvecklas. Utvecklingen av den nya fysiska kommunplanen ser jag som ett steg i denna utveckling dock under förutsättning att överdetaljerings undvikes för att undgå problemen i de gamla generalplanerna. Detta därför att det är frestande för de flesta att diskutera problem i konkreta snarare än abstrakta termer. För att få abstrakta planer att fungera måste vi få ett abstrakt tänkande och ett abstrakt språk som även tillåter jämförelser mellan olika nivåer. Detta innebär en lång läroprocess för både politiker och tjänstemän. I det följande kommer flera gånger detta problem att diskuteras och en möjlig lösning är Etzionis¹⁸⁾ ansats med mixed-scanning, som innebär en kombination av en yttlig totalsyn och grundliga specialundersökningar. Alexander¹⁹⁾ visar på en liknande lösning när han menar "i anslutning till designproblematiken" att vad som gör detta svårt i verkligheten är att vi försöker göra ett diagram över krafter vars fält vi inte förstår, och han fortsätter med att se på processen form-givning som en aktion av en serie av subsystem, alla länkade men ändå tillräckligt fria från varandra för att kunna justeras oberoende, inom en viss tidsmängd. Detta fungerar därför att de korrektionscyklar och den återkorrektion som sker, är begränsade till ett subsystem i taget.

I Bellagio-konferensen noterades också att tidsaspekten har varit en av de största svagheter i tidigare planering. Generalplanen med sin tjuguarutblick gav sällan information om den mellanliggande perioden. Hughes-Hozlovski²¹⁾ menar att ett mera naturligt sätt att uppställa ett tidsschema för en ort utveckling är att göra detta med hjälp av tröskelanalyser för olika delar, än att välja ett godtyckligt år för vilket endast magiken i talet självt (år 2000 t ex) tycks indikera något betydande led i utvecklingen av en ort.

Enligt min mening är detta fortfarande en något för snäv syn, därför att det är givet i en fysisk ram och borde kunna utvecklas till en mera kontinuerlig bild av vad som förändras och i vilken takt. Framtidsbilderna bör därför ge de sociala konsekvenserna, t ex de olika faserna i ett bostadsområdes åldrande.²²⁾

Jantsch²³⁾ har givit en bra definition på valet av tidshorisont: Den enda hållbara begränsningen för val av tidshorisont för prognoser och planering - den begränsning som skiljer planering från spekulation eller science fiction - är bestämd av dess inverkan på aktioner i nuet.

Noter

- 1 Hillhorst 1971, Regional Planning, sid 2. Rotterdam
- 2 Jantsch 1969, Perspectives of Planning, sid 6,
OECD Bellagio 1968, Paris
- 3 Rabinowitz 1969, City Politics and Planning, sid 6,
New York
- 4 Berry 1973, The Human Consequences of Urbanisation,
Mac Millan, London
- 5 Lindblom 1972 i Lyden-Miller, Planning, Programming,
Budgeting. Markhem
- 6 Friedmann 1965, Comprehensive Planning as a Process,
sid 195-197. JAIP 31
- 7 Banfield 1973 i Faludi A Reader in Planning Theory.
Pergamin Press, Oxford
- 8 Altshuler 1965, The Goals of Comprehensive Planning,
sid 186-195. JAIP 31. Se även 1965 The City Planning
Process. Cornell Univ. Press, New York.
- 9 Faludi 1973 op cit
- 10 Harvey 1973, Social Justice and the City. Edw. Arnold,
London
- 11 Wildavsky 1972 i Lyden-Miller op cit
- 12 Jantsch 1969 op cit
- 13 Ozbekhan 1969 i Jantsch op cit
- 14 Jantsch 1972, Technological Planning and Social
Futures. ABP, London
- 15 Forrester 1969, Urban Dynamics. MIT
- 16 Simon 1960, The New Science of Management
Decision, sid 18. New York
- 17 Meier 1962, A Communications Theory of Urban
Growth. MIT
- 18 Etzioni 1968, The Active Society. Free Press,
New York
- 19 Alexander 1970 (1964), Notes on the Synthesis of
Form, sid 2 och 43. Cambridge
- 20 Beer 1969 sid 397 i Jantsch op cit
- 21 Hughes-Koziowski 1973, Threshold Analysis, sid 28.
Birmingham
- 22 Jmfr med uppläggningen av The Biography of a
People. Allm. Förlaget 1974
- 23 Jantsch 1969 op cit

Planeringen och dess omgivning

Fysisk planering påverkar fördelningen av resurser på ett speciellt rumsligt sätt genom att påverka människors tillgång till dessa resurser. Planeraren skall därför inte bara ställa frågor som "kommer dessa resurser att skapa dessa möjligheter", utan också "på vilket sätt kommer dessa nya möjligheter att förändra den omgivning för vilken de är planerade".¹⁾ Denna förändringsaspekt har stor betydelse för hela den fortsatta redovisningen för den markerar planeringen som en process där stegen i utvecklingen måste bedömas där varje led i processen måste ses ur aspekten att skapa förutsättningar för nästa led. Det gäller inte längre att skapa en finit slutprodukt 20 år framåt i tiden, vad det handlar om är att beskriva hur olika beslut inom den överskådliga tidsperioden kan fås att överensstämma med angivna politiska målsättningar. Framtidsbedömningen 20-30 år framåt skall fungera som värdemätare på vilka handlingslinjer som står öppna och vilka som stängs av beslut. Istället för skaparen/artisten som tecknar framtiden i detaljer får vi ett system av människor som genom kontinuerligt mottagande av information, lärande och väljande lever med i förändringen.

Det svåraste problemet som framtidens (och dagens) organisationer ställs inför är att identifiera de nya processer som skapas i vårt samhälle. Det paradoxala är att processer som kommer att erbjuda kritiska problem i framtiden redan existerar idag, men är svåra att upptäcka och utvärdera. De existerar idag för annars skulle de knappast hinna ge någon verklig påverkan inom planeringsperioden (upp till 30 år).

Svårigheten att upptäcka dessa nya fenomen hänger samman med att vi klassificerar vissa fenomen i gamla kända termer utan att kunna se det nya i dem, vissa fenomen finns där i människorna, men genom vår förmåga att kunna spela olika roller, dominerar de traditionella rollerna i vardagsomgivningarna endast sporadiskt uppblandade med de nya delarna. Bärare av nya idéer undertrycker dessa tills responsen från andra blir starka nog att idéerna kan föras ut. Slutsatsen av detta blir att vi måste acceptera att vi lever en tid med framtiden utan att kunna förstå den som sådan. Den process som vi använder för att upptäcka denna framtidsaspekt inom oss, kallar Thorngren²⁾ för orienteringsfasen. Karaktäristiskt för denna fas är att den i praktiken är enormt koncentrerad geografiskt, normalt endast till nationens huvudstad. Det är påverkan av och informationsöverföring från denna fas som utgör ett av kommunens största problem vad gäller långtidsplanering. Jag ifrågasätter inte här att tonsättare, målare och andra konstnärer kan ge oss uppfattningar om framtiden i nuet, men deras personliga tolkningar är ofta alltför svårgripbara för att ge stöd för planeraren.

Den omgivning som planeringen bedrivs i har stor betydelse för planeringsprocessen, dess organisation och metoder. Emery³⁾ har givit en beskrivning av de fyra typer av omgivning som teoretiskt kan konstrueras.

Den lugna, slumpmässiga; den lugna, ihopklumpade; den störda, återverkande; och den turbulenta omgivningen. Det har stor betydelse för förståelsen av det följande att försöka sätta sig in i dessa omgivningars påverkan på planeringen. Den lugna slumpmässiga är att jämföra med ekonomernas klassiska fria marknad, där strategisk och taktisk planering sammanfaller till det enda "gör det bästa av varje situation" jämfört ex med en försäljare på Kiviks marknad. Den lugna, ihopklumpade innebär en ökad organisering, en ökad informationsmängd där strategi ger mer än taktik. Det är i denna typ möjligt att uppnå en bästa strategi (dock inom gränserna för aktuell kunskap). Den störda, återverkande omgivningen motsvarar ekonomernas oligopolsituation. Detta är ett utvecklingssteg mot större komplexitet, därför att nu behöver inte enbart kunskap om omgivningen i allmänhet tas med vid strategival, utan även vad konkurrenter i omgivningen planerar att göra som motdrag till egna strategier. Konkurrenter möts inte längre under slumpmässiga betingelser utan kan med någon grad av säkerhet bedöma varandras åtgärder, på motsvarande sätt som i schack, förutsatt dock att man någorlunda förstår omgivningens reaktion och svar, dvs har spelreglerna klara för sig.

Den turbulenta omgivningen är ytterligare ett steg mot ökad komplexitet. I denna omgivningstyp är det inte längre möjligt att bestämma omgivningens svar, dvs spelreglerna är oklara. Vi har nu fått så stora organisationer och komplexa samband att åtgärder som vidtas kan skapa dynamiska processer i fältet som i sin tur ger variation av komponenten i systemet. Till skillnad från den störda, reaktiva omgivningen så fås dynamiska återverkningar inte bara från interaktionen mellan olika system utan också från omgivningen själv.

Den turbulenta omgivningen blir därför så komplicerad att det är mycket tveksamt om individuella system kan genom egna ansträngningar, successfullt anpassa sig till dem. Detta betyder att inte ens strategisk planering kan utlova stabilitet för den enskilda organisationen.

Vad har nu detta för betydelse för kommunal planering? Jag har den åsikten, liksom Emery, att vårt samhälle har börjat uppnå den turbulenta omgivningen, och som exempel på detta vill jag peka på den alltmer omfattande planeringsaktiviteten på nationell nivå, inte bara i socialistiska länder utan även i Sverige, Storbritannien osv. De enskilda delarna kan inte längre ensamma svara mot kraven som ställs på dem utom bör ses i samordnade perspektiv. Orsakerna har, enligt Emery, i förtan hand varit, tillväxten av organisationerna i alla länder, det ökade beroendet mellan den ekonomiska och de andra sidorna av samhället, det ökade beroendet av forskning och teknik och den radikala ökningen av omfång och kapacitet hos informationsöverföringen. Om denna uppfattning accepteras som sann, måste kommunernas roll i planeringen, kommunens olika planeringsprocesser, orga-

nisationer och personalpolitik påverkas, vilket avsikten är att belysa i senare kapitel. Vidare kommer jag att relativt ofta komma in på kommunernas roll i det svenska planeringssystemet, t ex i frågor som berör den regionala nivån och det skall redan här slås fast att, som jag hoppas kommer att framgå, kvaliteten och kapaciteten på den lokala nivån i högsta grad kommer att bestämma hela det svenska planeringssystemets kvalitet.

Normalt brukas två poler sättas upp för förhållandet stat och kommun, kommunen som statlig agent eller kommunen som oberoende enhet. I nuvarande stund är den senare extremen osannolik, men hur är det med den första? Det är inte helt ovanligt att en del departementsfolk gärna pekar på kommunerna som genomförandeorgan, även om de kanske inte i tal går fullt så långt som JS Mill⁴) "Kommunalpolitiker och deras tjänstemän står säkert på en mycket lägre intelligens- och kunskapsnivå än riksdagsmän och statstjänstemän."

Denna fråga kommer att behandlas mera senare, men här skall bara problemet tas upp ur aspekten av kommunernas agerande i en turbulent omgivning. Här måste först skiljas på en aktiv och en passiv anpassning. Den passiva anpassningen innebär helt enkelt ett undvikande av strategisk planering, samordning av annan planering liksom uppsättande av generella mål. Detta innebär en återgång till förvaltningstänkande, där varje service utbjudes för sig, och den fysiska planeringen övergår till stadsplaneprocédurer och byggnadslovsgivning. Ansvaret skjuts följaktligen över på högre nivåer, som i nuläget innebär ett statligt ansvar. Med andra ord, extremen med kommunerna som statliga agenter har uppnåtts. En aktiv anpassning däremot innebär att kommunerna går in för en aktiv planering, både på kort och lång sikt, söker samarbete inte enbart med statliga planeringsmyndigheter utan med grannkommuner och med invånarna inom den egna geografiska ytan.

Från det nationella perspektivet kan två strategier väljas för att svara mot en turbulent omgivning. Den ena innebär en förstärkning och utveckling av centrala expert- och kontrollorgan, den andra innebär en satsning på ökad adaptionsförmåga hos systemets minsta delar, kommunerna. Denna senare ansats har historiska rötter i vårt land, men det finns också en allmän regel som gynnar ett sådant ställningstagande. Det totala felet i ett system, kan skrivas som roten ur summan på alla felens kvadrater. Ur denna regel följer att en reducering av felet i alla komponenter ger en större totalreduktion än om motsvarande felreduktion göres på några få komponenter. Är dessutom komponentfelen inte oberoende blir denna fördel än större.

En satsning på ökad kvalitet i den kommunala planeringen ger också en större spännvidd på responserna från medborgarna. Churchman⁵) har också pekat på motsvarande då han säger att: "rationaliteten hos ett socialt system är inte ett attribut till en isolerad del (hur expertbetonad den än är) det är ett attribut till hela systemet av vilket experterna bara är en del, uppe-

hållande en position i relation till alla andra delar."

Men detta förhållande gäller självklart inte enbart mellan riks- och lokalnivå, det gäller inom kommunerna också. På kommunnivå betyder det att inte skapa för stora, isolerade planeringskontor, vilka trots mängder av specialister inte kommer att kunna fungera. Skall centrala planeringskontor tillskapas bör de inte göras större än att de nått och jämt kan klara samordningsproblem. De skall inte ha tid att bedriva specialistplanering. Detta framgår än klarare om vi tänker på att en övergång från den lugna omgivningen till den dynamiska omgivningen medför en motsvarande förändring från en långsam till en snabb förändringstakt. I den förra kunde handlingätgärder insättas efter det att något hade hänt, i den senare kommer behovet att handla innan något har inträffat att öka.

En följd av ovanstående blir att kommunerna måste satsa mer på personalutveckling och på friare, rörligare organisationsmönster. Det erfordras mindre av statistiska arbetsbeskrivningar och mera av personliga utvecklingsprogram. Den snabba förändring som nu äger rum av vårt samhälle går emellertid ojämt. Ny kunskap utvecklar en sida snabbare än andra. Förväntningar och värderingar ändras också snabbare. Det är troligen så att begreppet generationsklyftan får ersättas med skillnader mellan kohortgrupper. Dessa snabba förändringar, med olika takt inom olika sektorer, kommer att göra samordningsuppgifterna mycket svåra och begreppet plan får ersättas med process. Vickers⁶⁾: Ju större förändringstakt desto större behov av planering, annars kommer kvarlevor från det förflutna att leda framtiden; men ju större grad av osäkerhet, desto mera sannolikt att planer idag kommer att vara fel i morgon."

Samordnad planering, i form av generalplaner som var teknokratiskt uppbyggd och centralt antagen för genomförande byggde på två antaganden:

- a) att från ett jämviktsläge utvecklingen ledde till ett annat jämviktsläge, där sättet att komma från det första till det andra var att planmässigt redovisa det nya läget, vilket i sin tur byggde på att detta framtidsläge kunde förutsägas.
- b) att genomförandet för att nå detta mål var helt under ens kontroll, vilket i klartext bygger på ett slutet systemtänkande, en mekanisk organisationsteori och en tro på maximal makt.

Att lämna ifrån sig makt är ett nödvändigt villkor i en turbulent omgivning - att samla makt är en typisk strategi i en störd, reaktiv omgivning.

Från Trist⁷⁾ skall ges några exempel på vad han kallar ekologiska strategier som representerar en övergång från den industriella perioden med i huvudsak passiva, allmänna funktioner till en mera aktiv inverkan.

- | | | | |
|----|-------------------------------|---|------------------------------|
| 1. | Respons till kriser | → | Föregripande kriser |
| 2. | Specifika mätmetoder | → | Samordnade mätmetoder |
| 3. | Krav på samtycke | → | Krav på deltagande |
| 4. | Dämpning av konflikter | → | Diskutera konflikter |
| 5. | Kort planeringshorisont | → | Lång planeringshorisont |
| 6. | Detaljerad central kontroll | → | Allmän central kontroll |
| 7. | Små kommuner | → | Utökade kommuner |
| 8. | Standardiserad administration | → | Innovativ administration |
| 9. | Separata servicetjänster | → | Koordinerade servicetjänster |

Punkterna skall inte kommenteras här utan i fortsättningen kommer dessa att behandlas i flera sammanhang.

Noter

1. Emery, 1972, Towards a Social Ecology, sid 4. Plenum
2. Thorngren 1973 i National Settlement Strategies. EFTA, Geneve.
3. Emery, Trist 1972, sid 41 - 53 op cit
4. Mill 1967 citerad i Komm. on the Management of Lokal Government (Maud comm), sid 295. HMSO, London
5. Churchman 1966, On the Ethics of large-scale systems. Berkeley
6. Vickers 1972 citerad i Emery, Trist sid 157 op cit
7. Emery, Trist 1972, sid 186 op cit

Nationell och lokal planering

"För många managers och konsulter finns det en stark lockelse när det gäller planering att denna skall organiseras fullt ut inom en given ram, där målsättningarna kan bli klart formulerade och metodiskt genomgångna. Alltför ofta, emellertid, visar sig målet med en målmedveten samordnad planering vara rent illusorisk. Ju mer samordnat de försöker planera stora organisationer, desto mera finner de sig vara beroende av utfallet av andras verksamheter, både allmänna och privata, vilket leder till att de blir medvetna om de många samband, ofta svårbestämbara, ekonomiska, sociala, politiska och ekologiska - som finns till andra delar av omgivningen, vilka kan vara mindre klart strukturerad i organisatoriska termer" 1).

I detta avsnitt kommer det inledande avsnittets huvudtanke om den turbulenta omgivningen att användas för att diskutera kommunernas roll i den nationella planeringen. Det ovan citerade avsnittet visar på den utveckling som en övergång till en integrerad kommunal planering leder till. Kommunerna upptäcker samordningsbehov mellan förvaltningarna, mellan förvaltningar och organisationer och företag, mellan grannkommunerna och med olika statliga organ. Kommunerna upptäcker att en regionalpolitisk åtgärd som är avsedd för norra Sverige får återverkningar för södra Sverige osv. Integrationen av planering och genomförandeåtgärder kommer alltså att leda till en total interdependens i hela det svenska systemet. Ur kommunal synpunkt anser jag det inte nödvändigt att här gå utanför det nationella systemet, även om det är självklart att den internationella ekonomin, de internationella flyttningsrörelserna etc direkta eller indirekta återverkningar på kommunen. Här skall emellertid behållas ett nationellt perspektiv.

Om planering betraktas som en mängd processer utförda i en turbulent omgivning där de olika processerna är mer eller mindre hårt kopplade till varandra, så blir process och struktur analytiskt oseparatorbara. Strukturen behövs för att processen skall kunna genomföras, men processens form beror av den struktur inom vilken den utföres. Ett studium av den byråkratiska administrationen måste alltså omfatta bådadera. Inom EFTA²⁾ visas på de svårigheter som finns att integrera och koordinera en lång rad olika organisationer, som alla har en roll i att bestämma de många aspekterna på omgivningsvillkoren. Lösningen som där föreslås är etablerande av en hierarkisk planering där den mera detaljerade planeringen sker på lägre nivåer inom en ram av bredare strategi uppställd på högre nivåer. Detta kan kanske vara rimligt om det inte samtidigt uppställs som krav att högre nivåer skall ha ett långt tidsperspektiv och lägre nivåer ett kort tidsperspektiv. Kopplas dessa båda föreställningar om en planhierarki uppnås något som påminner om situationer i 60-talets kommuner där generalplanen gav de vida perspektiven med en lång tidshorisont och där den ettåriga budgeten och de specialkomponerade dispositions-

planerna svarade för genomförandet.

I en turbulent omgivning är det viktigaste kännetecknet den kontinuerliga förändringen. Detta gäller inte enbart korttidmålen utan också långtidsmålen, som t ex en studie av de svenska länsplaneringarnas, vad befolkningssiffror ger vid handen. En hierarkisk planeringsprocess där lokala planer följer som ett naturligt utfall av nationella och regionala strategier tar inte i beaktande tidsdimensionen, då en hierarkisk planeringskedja av typen nationell - regional - lokal - sublokal aktionsprogram inte fungerar då den skulle ta minst tio år att genomföra. För att reducera planeringstiden och framför allt få ett snabbare svar på olika effekter av genomförda aktionsprogram, måste den kommunala planeringen bedrivas både långsiktigt och strategiskt. En sådan organisation skulle kunna medföra utvärderingsmöjligheter av nya nationella program och en motsatt utvärdering av kommunala initiativ sedda i ett nationellt perspektiv.

Detta påstående föregår den diskussion som skall föras nedan angående de möjliga relationerna mellan nationell och lokal planering.

Det finns för närvarande ingen generellt accepterad teori om relationerna mellan den nationella och lokala nivån³⁾, men åtminstone två grundmönster kan utskiljas. Det ena betonar att allmänna organ på olika nivåer fungerar som kollegor i ett stort gemensamt företag med det allmännas bästa för ögonen. Det andra betonar mera relationen huvudman/agent där de lokala myndigheterna anses representera den nationella myndigheten lokalt. Det första mönstret innehåller i sig den grundläggande problemställningen. Departement och lokala myndigheter kan fungera som kollegor för att skapa en allmän välfärd, men⁴⁾

- varje kommun måste försöka att uppnå bästa möjliga behandling från departementen och försöka säkerställa de intressen som de boende inom kommunen har
- varje departement måste försöka vara rättvist mot alla kommuner i deras konkurrens om resurser och samtidigt säkerställa nationella intressen

Detta betyder att idén om samverkan är användbar men endast i den utsträckning intressena för de båda parterna sammanfaller; när intressena kolliderar kan det inte längre bli fråga om samarbete, då erfordras beslut. En omskrivning av problemställningen leder till ett kontinuerligt synsätt vars noder utgörs av:

- kommunerna ansvarar för alla aktiviteter utom de som måste bli anförtrodda centrala myndigheter
- kommunerna anförtros endast de aktiviteter som de centrala myndigheterna bekvämt kan överlåta

I det senare fallet uppstår givetvis frågan om kommuner-

na behövs överhuvudtaget eller om de bara är ett av ett flertal sätt att lösa administrationen av service till medborgarna.

Många människor, som t ex Richards⁵⁾ menar, att en sund demokrati erfordrar starka, livskraftiga och oberoende lokala myndigheter som kan ta initiativ och göra egna bedömningar. Men, det finns självfallet ett dilemma; kommuner kan inte frigöras ur det ekonomiska och sociala systemet, de får t ex stora ekonomiska bidrag och vidare förutsättes de hjälpa till med att genomföra nationella sociala program. En ledare i Plan⁶⁾ påstår att Sverige inte består av dess kommuner utan av dess folk. Statsmakten i landet skall alltså sätta gränser för den kommunala självstyrelsen. Men ett annat fundamentalt krav är att medborgarna deltar och får insyn i beslutsfattandet och att detta därför sker så nära dem som möjligt. Att statsmakten, genom regering och riksdag, skall fatta avgörande beslut får emellertid inte tolkas så att det skall existera en hierarkisk ordning enligt fig 1. En teoretiskt mer tilltalande modell visas i fig 2, där regering och riksdag ses som den policyskapande enheten och som samordningsorgan av den nationella totala planeringen. Detta synsätt bör anläggas vid diskussion av normer, minimistandard etc.

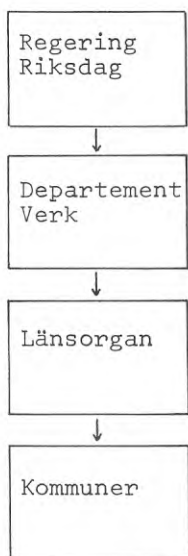


Fig 1

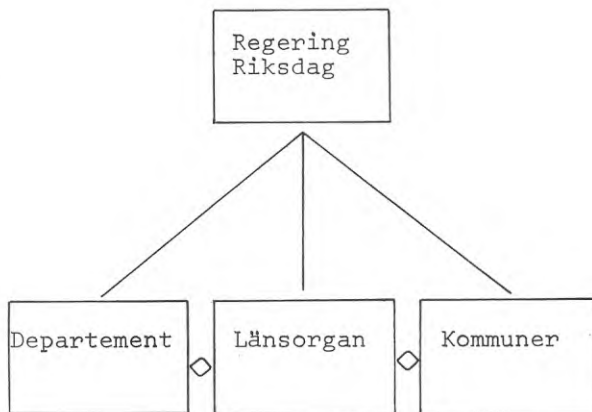


Fig 2

En acceptering av vissa normer som skall anses gälla för hela landet resulterar ofta i att dessa uppställs med tanke på de svagaste kommunerna, vilket medför att de är mer detaljerade än vad som är nödvändigt för majoriteten av kommunerna. En minimistandard kan också ge den effekten att ju högre standarden sätts, desto mer troligt att en huvudman/agent-situation erhålles.

Även nationer som har en avancerad central planering, som Sovjetunionen, där i teorin fanns upp till 90 miljoner normer under en viss period⁷⁾ har måst fördela denna enorma mängd genom att stärka de lägre planeringsnivåerna, så att de centrala enheterna kan koncentrera arbetet på strategisk planering.

Det kanske många gånger kan tyckas ur ett departements synpunkt att ett system där kommunerna agerade som statliga agenter vore att föredra. Samtidigt bör det stå klart att en sådan situation har de traditionella statliga rollerna styrande, kontrollerande och inspekterande ersatts med en politiskt mycket mera uppenbar ansvarighetsroll. Agenten kan lätt identifieras med huvudmannen. Departementen finner sig plötsligt ansvariga för den verkliga skötseln av skolorna, tömningen av sop-tunnan etc. En annan sida är att departementen genom själva existensen av kommuner har en frihetsgrad vid diskussion om ansvar. Ett departement kan referera till svårigheter att genomföra ett program på grund av kommunernas motstånd medan det i själva verket är departementet självt som motsätter sig det nya programmet.

En vanlig åsikt i studier av kommuner (och framför allt inom kommunen) är den att systemet med kommuner på den lokala nivån tas för givet. Men som Beer⁸⁾ påpekat "den kontinuerliga anpassningen av företaget för överlevande kan inte bestämmas i en plan nu och för all framtid, det måste klaras av i en kontinuerlig process vars syfte är anpassning till och utnyttjande av de möjligheter som uppstår". Bytes ordet företag ut mot kommun i denna mening kan det först framstå som en absurditet. En kommun kan inte gå i konkurs. Detta är delvis sant, men det avgörande är att en kommun kan bli mindre effektiv än andra möjliga former att organisatoriskt tillhandahålla service.

"Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste istället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen".⁹⁾

För närvarande är det i huvudsak tre ting som ger ett behov av kommuner i jämförelse med andra arrangemang.

- det finns ett behov av att jämför utfallet av olika nationella policier på marknaden, i aktuella lokala budgetar och planeringsprocesser
- det finns ett behov av diskussion kring effekterna av programmen på olika sociala grupper och hur dessa uppfattar dem
- det finns ett behov av samordnad planering på det lokala planet så länge som variationerna /icke slumpmässiga/ mellan olika geografiska områden är större än vad som kan behandlas centralt

Men denna kommunernas varians, som kan sägas utgöra ett av de viktigaste villkoren för kommunalt självstyre är samtidigt ett av systemets svagheter. Ju större och effektivare kommuner desto mindre detaljkontroll är nödvändig men blotta existensen av ett fåtal svaga och dåligt utrustade kommuner ger ofta anledning till utvidgning av den statliga kontrollen över både starka och svaga kommuner. Vidare innebär själva tillskapandet av starkare kommuner, som hittills skett genom metoden med kommunsammanslagningar, att kommunerna ger mindre variation och därmed lättare kontrollmöjligheter samtidigt som kontakten mellan väljare och politiker försämrats, vilket varit den vanligaste enskilda grundförutsättningen för kommunalt oberoende.

Griffith¹⁰⁾ har pekat på ett sätt att mäta den kommunala kompetensen genom studier av hur olika statliga planerarens råd tas emot hos kommunerna. En statlig planerarens råd och anvisningar följdes i allmänhet av kommunerna, men några av de större och mer effektiva kommunerna antog en mera oberoende attityd, de behövde övertygas om värdet av de råd de fick innan de genomförde dem.

Det planeringssystem som jag skulle vilja se bygger just på analyserande och planerande enheter på alla nivåer, vilket gör en hierarkisk ordning ohållbar, dvs istället för svepande anvisningar av typen "det här är det bästa ni kan göra" eller "så där kan ni inte göra" så bör en verklig dialog kunna erhållas där tjänstemäns subjektiva omdömen ersätts med de fakta han/hon är kapabel att prestera inom en given tidsram.

Framtiden är det väsentliga. Hur kommer kommunerna att kunna svara mot det de förväntas kunna utföra under de närmaste, säg 30 åren? Trenden hittills har gått mot en ökad planering totalt i samhället med ökade kommunala åtaganden men också en ökad statlig dominans. Av de viktigaste kvarvarande lokala ansvarsområdena, bestämning av kommunalskattens storlek och den fysiska planeringen, har den förra i praktiken minskat i betydelse därför att kommunalskatten nått en sådan storlek att vidare höjningar konkurrerar allvarligt med statliga ekonomiska intressen. På den fysiska planeringssidan leder den nya fysiska riksplaneringen liksom den nya kommunplanen till en överföring av delar av detta ansvar till den statliga länsnivån.

Ett annat förslag som kan få liknande konsekvenser är länsberedningens förslag att lägga delar av transportplaneringen på landstingen, vilket skulle slå sönder ett av de mest lovande integrationsmöjligheterna som finns för närvarande. Wirén¹¹⁾ tar upp några liknande aspekter ur det nationella perspektivet i fråga om samspelet stat och kommun. Han frågar var dialogen förs och varför inte fronterna mellan stat och kommun kunnat upplösas. Han ser kommunerna som barrikadbyggare, rädda för intrång, maktlösa, oroliga och osäkra, skyddande sig genom att påminna om planmonopol och kommunal kompetens, och ger lösningen för de regionala planerarna:

"Med lite fantasi och smidighet bör det gå att ta till vara situationer i verkligheten" ty "ingen skall få mig att tro att formella hinder föreligger för länsstyrelsens tjänstemän att befatta sig med fysiska strukturer och planfrågor och att använda sin fantasi som planerare också i den dimensionen".

Vem gillar inte att planera? Men utsikten att få en mängd fantasirika planerare på den nivå där den politiska kontrollen är sämst tillgodosett utgör ett alltför lättvindligt sätt att se på problemen och representerar ett tänkande som borde försvunnit. I stället bör den kommunala planeringen förstärkas och politiseras så att människornas problem kommer in i bilden snarare än nya fantasirika uppslag från mellannivån. Däremot instämmer jag helt i behovet av en kontinuerlig dialog mellan nivåerna och även i en förhoppning att kommunerna utvecklas mot öppna kontaktsökande organ snarare än passiva barrikadbyggare.

Går utvecklingen mot aktiva eller passiva kommuner. En passiv anpassning till utvecklingen i en turbulent omgivning kan sägas innebära att kommunerna isoleras från omvärlden, undviker koordinering av sina olika serviceåtaganden och överhuvudtaget överlämnar det långsiktiga ansvaret till högre nivåer. En aktiv utveckling innebär försök att koordinera och integrera den egna verksamheten, att samarbeta med andra kommuner, läsnivåer och statliga myndigheter på riksnivån.

Det finns en uppenbar trend mot samordnad planering i de svenska kommunerna. Samordnad planering kan emellertid bedrivas på två sätt, som en specialistplanering eller som en bred medborgarförankrad planering. Trenden är här något oklar då det dels finns en trend mot starkare centralisering inom kommunerna, dels finns försök mot ett öppnare informationsutbyte med andra organisationer och allmänhet.

Det statliga aktivitetsmönstret är också något oklart. Den ökade satsningen på fysisk riksplanering, regionalpolitisk planering, regional trafikplanering etc innehåller ofta i sig en föreställning om att denna planering inte är ett övertagande av planeringsfunktioner från kommunerna utan snarare innebär krav på en förbättrad kommunal planering. Detta skulle i och för sig vara riktigt, och överensstämmer i allt väsentligt med uppfattningen ovan att nationell och lokal planering skall bedrivas med parallella former av långsiktsplanering för att en utvärdering skall kunna ske, men samtidigt har den väsentliga delen av tidigare statlig kontroll i form av normer etc inte förändrats. Genom en stark detaljstyrning och en förstärkt långsiktsplanering får staten en ökad kontroll av kommunerna, dvs kommunerna får en mera agentbetonad roll.

Fullständig kontroll ger emellertid en känsla av säkerhet som kan vara skenbar. I en sådan situation sker mycket lite återrapportering av fakta och händelser, ineffektiviteten ökar och systemet blir låst.

Ofullständig kontroll betyder en betydligt mera aktiv miljö där de olika organisationerna söker information och svarar med olika lösningar till olika situationer. En sådan lägre kontrollnivå behöver inte betyda mindre influens. För det första kommer fler och fler organisationer att känna av att i en turbulent omgivning är alla organisationer mer eller mindre beroende av varandra och för det andra kan små resursmönster användas strategiskt för att bestämma ramar för andra's agerande.

I ovan förda resonemang har aktiva kommuner förts fram som den enda lösningen på morgondagens nationella planeringssystem. Men innan detta slås fast är det flera frågeställningar som måste besvaras vad gäller kommunernas förmåga att svara mot en aktivare situation. Det blir ännu mera påtagligt om t ex antalet nationella detaljbestämmelser som kringärdar den kommunala planeringen skulle minskas ner. För det första måste en kommuns beslutsmönster göras effektivare och den processen ändras från att huvudsakligen vara en administration av service till att svara mot kraven på ett verkligt styrande genom att bryta dominansen av rutiner, brist på innovation, svårigheter att handskas med nya problem - vilket i mångt och mycket är karaktäristiskt av en nationell agent. Det andra är att motverka tendenser till att betrakta de olika förvaltningarna som fristående delar (vi i vattenverket och de andra). Det tredje är att motverka ytterligare centralisering i ledningen, det erfordras en bredare kontaktyta för att ta vara på innovationer etc. Detta kommer att diskuteras ytterligare i senare avsnitt, men skall här bara användas som utgångspunkt för en mera generell diskussion om kommunernas möjligheter.

En kommuns styrelse med vidhängande administrationsapparat kan ses som en enhet för upptäckande av människors behov, som skall använda och avsätta medel för att svara mot dessa och är ansvarig för att skapa goda livsbetingelser i stort. Detta är i huvudsak en samling subjektiva åtgärder varför det är att anse som en politisk uppgift. Med kommuner menas i allmänhet också kommunfullmäktige och inte den administrativa apparaten. Kommunerna kan också ses som svar på samhällets komplexitet, dvs den nationella nivån erfordrar någon form av känselspröt på den lokala nivån för att inte avlägsna den statliga apparaten från den enskilda individen.

Denna decentralisering av funktionerna till den kommunala nivån, omfattning, typ etc, är dels en politisk fråga men också en fråga om effektiviteten. (De två kommunreformerna får t ex i huvudsak ses som en åtgärd att förbättra effektiviteten.) Kommunerna, oberoende av storlek, opererar inom en komplex omgivning med många oförutsägbara situationer. Organisationerna måste därför, för att svara mot kravet på livskraftiga enheter, kunna ta emot och behandla nya problem och för att kunna göra detta i sig själva ha en livskraftig organisation.

Det finns en fundamental lag för att förstå behovet av kommuner och kommunernas organisationsform och det är Ashbys¹²⁾ "Lagen om erforderlig variation". Variation är ett mått på komplexitet, ett mått på det olika antal lägen som ett system kan anta.

En organisation kan ta emot information om olika sociala problem och behandla denna på olika sätt inom organisationen. Det är osannolikt att en organisation kan upptäcka alla problem, det finns alltid ett behov av vidare läroinsats, och lösa alla mottagna problemställningar, det finns alltid mer behov än resurser och det finns alltid ett behov av att öka kapaciteten, dvs användning av de resurser som existerar.

I varje läge är det viktigt att komma ihåg att de olika problemsituationerna som en organisation avser att behandla måste svara mot en motsvarande organisationsstruktur där dessa kan skötas, annars finns det risk för att situationen kommer ur kontroll. Ashby beskrev detta som "bara variation kan absorbera variation" eller kontroll kan bara upprätthållas om kontrollörens variationsförmåga är minst lika stor som variationerna i den situation som skall kontrolleras. Beers¹³⁾ modell som skall användas här för att kortfattat beskriva de åtgärder som behövs vidtas kommunalt bygger på att en kommun kan ses som en organisation med fem delsystem. System 1 kan sägas motsvara de operationella delarna av en organisation, där varje del möter kommuninvånarnas behov direkt inom sitt speciella område. De fungerar mer eller mindre autonomt inom givna ramar. Autonomt därför att de skall svara mot variationsgraden på denna nivå. Kommunledningen skulle drunkna i variation om den försökte att veta allt. Koordineringen av dessa delar, kallas system 2. Det innebär en strukturell informationsöverföring mellan förvaltningsarna och genom denna filtreringsprocess även upp till kommunledningen. System 2 utgör alltså en viktig länk för att se till att olika förvaltningsars beslut är sinsemellan konsistenta.

System 3 däremot utgör kommunledningens managementnivå, där besluten tas dag för dag och där ett jämviktsläge mellan olika delar behålls, dvs en sorts kontinuerlig bestämning av verksamhetsområden. Men att verka på en dag-för-dag-bas är inte nog. System 4 behandlar organisationens utvecklingsmanagement, där alstring av resurser bestäms, där nya strukturer och policies utvecklas. System 4 kan också sägas utgöra organisationens länk med sin omgivning. System 5 slutligen är ett policycentrum där syftet i första hand är att upprätthålla jämvikt mellan systemen 3 och 4, dvs mellan management och utveckling, mellan det korta och längre perspektivet.

Varje del i system 1 kan på motsvarande sätt sägas utgöra en organisation med fem delsystem och hela den beskrivna organisationen kan sägas utgöra system 1 i den nationella hierarkin.

Vad som erfordras är alltså ett nationellt och ett lokalt system uppbyggt enligt ovan. Samhället ses som en rad subsystem där varje högre nivå arbetar på ett mera abstrakt plan. Detta system förutsätter att dialogerna mellan nivåerna fungerar samt att varje subsystem fungerar autonomt inom uppgjorda ramar.

Noter

- 1 Friend, Power, Yewlett 1974, Public Planning - the Intercorporate Dimension. Tavistock, London
- 2 EFTA 1973, National Settlement Strategies, sid 18. Geneve
- 3 Richards 1973, The Reformed Local Government System. Allen o Unwin, London
- 4 Griffith 1966, Central Departments and Local Authorities. Allen o Urwin, London
- 5 Richards 1973 op cit
- 6 PLAN 1974, Ledare i nr 5
- 7 Bićanić 1973, cit i Faludi, Planning Theory, sid 213. Pergamon Press, Oxford
- 8 Beer 1972, Brain of the Firm
- 9 SOU 1974:84. Stat och kommun i samverkan, sid 17
- 10 Griffith 1966, sid 312 op cit
- 11 Wirén 1974 i PLAN nr 6. Forskning som ger makten fantasi
- 12 Ashby 1972 i Emery System Thinking. Penguin Books
- 13 Beer 1972 op cit

Planering - Plan eller process

I detta avsnitt är syftet att studera några av de olika synpunkter på begreppet planering som kan hittas i litteraturen från de sista tio åren.

Det är uppenbart att planeringen och tankar kring planering har hamnat i en övergångsperiod. Från den klara uppfattningen om en generalplan etc som ett absolut instrument och överreklameringen av planering som problemlösare (i kombination med olika tekniker som cost-benefitanalys etc) har vi nått en situation där planerarnas nybörjarentusiasm har nått en ny punkt, där eftertänksamhet och ifrågasättande av äldre metoder har blivit alltmer vanlig.

Planerarnas alltför snabbt vunna popularitet, som gick långt utöver uppbyggd kunskap och teoribildning, kan lätt slå över till negligering av planering och en mera konservativ grundsyn om inte planerarna kan visa på mera realistiska och politiskt kontrollerbara lösningar som bygger på en föränderlig värld snarare än en utopisk framtidsdröm. I många fall är det också dags för planerarna att finna konkreta lösningar till många av de honnörsord som vi strör omkring oss som integrerad fysisk-ekonomisk och social planering, medborgarinflytande, flexibilitet etc. Om en långtidspolicy skall uppställas och genomföras krävs både en känsla för dessa målsättningar och också en filosofi. Endast med denna bakgrund kan man räkna med att korttidsmål kan komma att offras för att ernå större fördelar på lång sikt. Mot detta skall då ställas den filosofi som menar att planering är en problemlösande och adaptationsaktivitet där varje nytt fall behandlas för sig; någon form av politisk linje.

Planerarna har tidigare hävdad den förra formen, men på grund av dålig anknytning av främst de fysiska planerna till den beslutsomgivning de upprättats i, så torde det på senare år ha skett en omorientering till en mera flexibel, administrativ syn på planeringen från den tidigare arkitekt- och civilingenjörsbetonade schematisk-rådgivande synen.

I det följande avses att belysa några av de problem som de äldre planerna inte behandlade och även att diskutera några av de åtgärder som måste vidtas för att planering inte skall utvecklas till att bli enbart "muddling through" ¹⁾. Vi kan först med Faludi²⁾ skilja mellan substantiell planering eller teori för planering och procedural teori eller teori om planering³⁾. Vidare skall här införas begreppet meta-planering, dvs hur större reformer utformas och genomförs som berör de existerande institutionerna. Exempel på det senare är t ex kommunreformen, länsstyrelserreformen och förslaget till en ny byggnadslagstiftning, dvs en förändring av "spelreglerna". Den fysiska planeringen eller stadsplaneringen utvecklades från ämnesråden arkitektur, väg- och vattenbyggnad och lantmäteri och dess främsta mål var att finna ett system för markanvändning och byggnation eller i planeringstermer - hur det skall

gå till. Men mark och hus har inga problem - det är människorna som lever där som har dem. Fysisk planering måste därför utvecklas bortom den rena förklaringen av byggnaders utseende och läge, det räcker inte längre att ange ytans form utan även dess funktion för de människor som brukar den. De motsatspar som kan ställas upp mellan olika planeringstyper är

blåkopieplanering - planering som process
rationell heltäckande - disjointed incrementalism
normativ - funktionell

Blåkopieplanering är den planeringsform där planeraren tycks operera med ett program vars målsättningar kommer att uppfyllas med säkerhet. Den gamla generalplanens detaljerade 20-årsperspektiv (där detaljer som gångvägar är inlagda) hör till denna kategori. Planering som en process förutsätter att denna ovanstående typ av planering inte är möjlig utan där tonvikten läggs på program som förändras under tiden när ny information så erfordras. Det behöver nödvändigtvis inte innebära en kort tidshorisont, det skall gå att inkorporera de olika aktionsprogrammen inom en långtidsram. Det finns emellertid en stor risk i att denna senare typ utvecklas till en muddling-through⁵⁾-process om inte planeraren ges tillräcklig status (och kunskap). Det bör emellertid påpekas att generalplanens 20-åriga perspektiv inte gav någon verklig vägledning om hur att nå fram till slutmålet, varför genomförandet fram till detta kan sägas ske mer eller mindre slumpmässigt.

Kritik av planering som varande blåkopie-orienterad koncentreras vanligen på dess tungroddhet och/eller överförenkling. Normalt var t ex den fysiska stadsplaneringen överdetaljerad och tungrodd när det gällde rent fysiska termer, en följd av dominans av arkitekter och väg- och vattenbyggare, och en motsvarande överförenkling när det gällde de ekonomiska och sociala sammanhangen. Som exempel på det senare kan nämnas att slum har ansetts huvudsakligen bero på bostadsbeståndets kvalitet, brist på kommun-känsla på alltför stora och amorfa stadsområden och brister på grannskapskänsla från brist på närbutik etc. Davidoff⁵⁾ har i en cynisk kommentar menat att fysiska planerare "försöker lösa problemet med den alienerade människan genom att rekommendera kortare restid till arbetet".

Planering som en kontinuerlig aktivitet löser självklart inte dessa mera djupliggande problem om den behandlas enbart som en rad fristående processer. En fysisk planeringsprocess ger självfallet inte automatiskt bättre resultat ur social synpunkt än en blåkopie-planering, men en processplanering ger möjlighet till bättre integriering över tiden av sociala resultat. Det finns emellertid en rad begränsningar för en effektiv samordning och dessa begränsningar är ett av huvudintressena för denna rapport.

När det gäller rationell-samordnad planering kontra "disjointed incrementalism"⁶⁾ kan detta först ses som en parallell företeelse till den ovan studerade relationen. Men detta motsatspar går vidare än så, för även

planering som process kan indelas i dessa två former, även om blåkopie-planering definitivt hör till den första.

Planering betraktad som en kontinuerlig process kan alltså fortgå på radikalt olika sätt. Vi kan tänka oss ett system där de olika planeringsprocesserna är integrerade och avstäms vid olika tidpunkter, är samordnade inom en långtidsram och där beslutsfattandet är organiserat. Vi kan också tänka oss ett system där varje förvaltning bedriver en isolerad planering, där långtidsperspektivet saknas och där besluten tas från dag till dag under ett ständigt sökande efter samförståndslösningar. Denna senare form har diskuterats främst av Lindblom⁷⁾. (Beslut grundade på en rationell mål-medel beräkning är inte möjlig; ömsesidig justering /partisan/, överenskommelse om medlen inte om målen.) Det är mycket i det dagliga beslutsfattandet som i stort följer de av Lindblom iakttagna formerna, men det finns några huvudinvändningar. För det första tas beslut som innebär större avsteg från en tidigare policy och även om det slutliga beslutet ofta kan synas som endast ett följdbeslut av en serie beslut så kan det avgörande vändpunktsbeslutet ha fattats tidigare.

I en artikel i JAIP har Altshuler⁸⁾ diskuterat samordning och planerarna som anser sig svara för samordning. Han fann att dessa ansåg sina huvudsakliga funktioner vara att "skapa en generalplan som ledning för specialstudier, att utvärdera deras förslag och att koordinera specialistplanering. Han kommenterar detta med att visserligen tror få tänkande planerare att de kan åstadkomma en total samordning, men att de ändå tror sig komma närmare en lösning på ett flertal viktiga frågor än någon annan deltagare i den urbana beslutsprocessen.

Motsatsparet funktionell-normativ slutligen ger exempel på två modeller av planering där i den första planeraren antar att målsättningarna är givna och kan handlar rationellt med avseende på medlen enbart. Observera att det inte enbart behöver vara politiskt bestämda mål utan alltför ofta kan det vara planerarens egna, implicit-formulerade. Med normativ planering menas däremot en planering som huvudsakligen uppehåller sig vid slutmålen för ett program.

Planering bör alltså inte längre ses som ett försök att utforma ett blåkort från vilket detaljerade planer sedan kan utarbetas, utan som en kontinuerlig process under vilken även planeringsmålen kan revideras i takt med förändringar. Detta betyder också att antalet personer som kan ge initiativ bör växa därför att kontakten med omgivningen bör förstärkas.

En sådan ändrad grundsyn på planeringen leder också till en diskussion om allokativ och innovativ planering. Allokativ planering kan ses som ett sätt att fördela givna resurstillägg mellan konkurrerande användningssätt, vilket för många människor är den enda uppgift som en planerare behöver (bör) syssla med. Innovativ

planering däremot innebär en aktiv form av agerande för att producera större förändringar i ett socialt system. Enligt min åsikt bör i ett öppet planeringssystem alla deltagare i processen sträva efter att utveckla denna och dess innehåll. Inte minst planerarna har där en viktig roll att utveckla frågeställningar utöver en snävt bunden horisont. Det är sedan en helt annan sak att beslut om dessa förändringar eller annat skall tas av de politiskt ansvariga. Detta innebär att förslag till förändringar skall uttryckas i klartext, inte ligga inbäddat i de planer som läggs fram.

Friedman⁹⁾ har definierat ett uttryck "högtrycksplanering", som innebär ett konstant överutbud av arbetsuppgifter i förhållande till organisationens kapacitet. Ett sådant förhållande om det får fortgå under längre period leder till en systematisk minskning av långtidsperspektivet och slutligen till ett dag till dag handlande, vilket dessutom innebär en allokativ planering. Sådana förhållanden kan naturligtvis inträffa i varje organisation, och jag tror därför att det borde finnas någon form av katastroforganisation för en sådan kritisk situation, mycket i likhet med de katastrofplaner som industrin har.

Allokativ planering har en frestelse inbygd i sig, i motsats till innovativ planering, och det är att om målen kan anses givna så kan planeringen koncentreras på att bygga upp komplicerade utvärderingsmodeller där avancerad ekonomi och matematisk statistik kan användas. Ju mer möda som läggs ner på sådana modeller, desto mer konservativ kommer planeringen att bli, därför att i modellerna som sådana kan normalt enbart utvärderas små skillnader mellan i övrigt lika alternativ. Motsatsen innovativ planering däremot kan aldrig nå upp till en sådan perfektion i modellväg, därför att den bygger på en kontinuerlig variation hos delarna, där varje individ spelar en roll i en kollektiv process och där utfallet beror på vilka personer som är aktiva och innovationsrika.

Huvudproblemet som det framstår ur ovanstående kortfattade översikt är att finna en form mellan den rationella, samordnade planen och det ad-hoc-baserade dagliga beslutsfattandet. Lee¹⁰⁾ beskriver PPBS som ett sådant försök på nationell nivå men försök i Storbritannien som kommer att redogöras för senare visar att detta inte fungerar tillfredsställande på lokal nivå. Jag tror mera på en utveckling av Etzionis mixed-scanning strategil¹¹⁾, vilken i huvudsak går ut på att det dels görs en hel översikt av hela ämnesområdet och dels görs detaljerade studier av några få problemområden. Fördelningen av resurser mellan dessa två angreppssätt beror på kostnaden att utföra dem och på de troliga kostnaderna av att missa ett problemområde. Istället för en totalintegrerad plan framträder en översiktsplan där vissa områden detaljstuderats, där beslutsfattandet sker på en incrementalistisk bas men där det vidare perspektivet hela tiden hålls klart. Kort- och långtidsperspektiv bör hållas klara samtidigt,

inte som i äldre, överdetaljerad planering där långtidsplaneringen var en del för sig, eller i en incrementalisk process där långtidsperspektiv saknar värde.

Mixed-scanning innebär enligt Etzioni en strategi för beslutsfattande som är mindre exakt än den rationella men inte så begränsad i perspektivet som den incrementalistiska, inte så utopisk som den rationella men inte så konservativ som den incrementalistiska, en modell som inte är så realiserbar så att den inte kan följas, men inte heller så att den legitimeras närvarande, självorienterat, icke-innovativt beslutsfattande.

Vad har då långtidsperspektivet för roll i ett mixed-scanning-system? Vad är långtidsplanering? För det första bör det stå klart att långtidsplanering handlar inte om framtida beslut, det handlar om framtidsperspektivet av dagens beslut. Långtidsplanering är inte prognoser enbart, det är inte ett försök att eliminera riskmoment, utan långtidsplanering är risktagande (Drucher¹²). Långtidsplanering är inte heller ett försök att låta fakta ersätta bedömning, att låta vetenskap ersätta politik, utan genom att systematisera planeringsjobbet och tillgången av kunskap göra det möjligt att få en bättre kvalitet på det politiska beslutsfattandet. I brist på fakta är alla lika goda kålsupare.

All sorts planering, vilken form som än väljes, måste ha någon form av legitimitet, dvs vad för sorts auktoritet som ligger bakom dess intervention. Här skall kortfattat ges några beskrivningar på olika planerarroller som diskuterats. Först har vi experten med det politiska oberoendet, ett oberoende som dock lätt leder till isolering och oförmåga till påverkan. En annan är byråkraten, som ser politiken som oskiljbar från administrationen. Hans auktoritet riskerar att bedömas mer efter hans politiska förmåga än hans tekniska kunskaps- och problemlösningsförmåga. Genom detta får han rollen som politiker utan väljaregensvar. En tredje är planeraren som konsumenternas företrädare, som ser sig själv som identifierare av värderingar hos människorna och deras förändrare. Men vem är konsumenten? Vems intressen skall planeraren företräda? Samhället är inte en homogen grupp med gemensamma värderingar utan består av en rad grupper vars värderingar står i konflikt. Samma frågeställningar gäller också planeraren som advokat, dvs att planeraren skulle vara ansvarig för sina klienter. Båda dessa bygger på ett missförstånd att planeraren kan bilda ett nytt politiskt fält utanför det normala. Vi kan också tänka oss en vidare aspekt av detta, planeraren som rebell, antingen i ett konstant gerillakrig, där han väljer angreppspunkter där systemet är svagt och bildar koalitioner med likasinnade inom och utom organisationen, eller som sovande under längre tider, dock alltid beredd att om tillfälle ges skaka om byråkratin.

Det är inte avsikten att här belysa vilken av följande roller som är den planeraren skall antaga. Dock bör det av rapporten i övrigt framgå att i ett öppet planeringssystem krävs öppna aktiva planerare, som så långt

det är möjligt redovisar sina egna värderingar kring framlagda förslag för att underlätta både intern och extern kritik.

Slutligen skall här begreppet plan diskuteras, vad får planen för betydelse i en kontinuerlig process? Vad händer med kommunplan, kommundelsplan etc? Det finns i ett samhälle, hur föränderligt det än är, ett behov av hållpunkter för att möjliggöra dialog mellan olika individer. Det erfordras likaså ett visst mått av kontinuitet för att olika organisationers agerande inte skall förlamas, därför att människan har en begränsad adaptivitet till förändring. En plan får ses som en sådan information till dem som inte kontinuerligt kan följa processen, det är en guide till organisationens policy, ett instrument för det dagliga beslutsfattandet - men det är inte ett dokument för all framtid.

Friend och Jessop¹³⁾ har givit en distinktion mellan planering och plan som till stora delar överensstämmer med denna syn. De ser planeringsprocessen som de aktiviteter som innebär formulering och jämförelse av möjliga lösningar inom ett vitt beslutsområde, till skillnad från planer som de anser vara ett offentliggörande av organisationens framtida intentioner. När en plan offentliggörs, innebär detta att kunskapen om dess innehåll har ett värde, inte bara för organisationen själv utan också för dem som har anknytning till denna, genom att erbjuda en mera bestämd grund för val av handlingsprogram, både för individer, hushåll, företag etc, den blir på detta sätt inte bara ett instrument för politiskt val utan också en del av ramen för marknadskrafterna.

På ett sätt, kan varje publicering av en plan (eller policy) ses som en form av respons på direkta eller indirekta påtryckningar inom kommunen för att få svar på dess framtida intentioner, ett sätt att få spelreglerna för det egna handlandet klarare avgränsat. Varje publicering kan därför ses som en kommunledningens intervention. Till detta bör dock tilläggas att medan planen kan ses som en sådan intervention, så ingår den ändå endast som ett led i en kontinuerlig dialog där olika förslag prövas och diskuteras för att söka nå fram till godtagbara lösningar.

Beer¹⁴⁾ har utvärderat begreppet plan och menar att en plan, ur definitionen, är formulerad före händelsen, att om det är så måste medel avsättas för genomförande annars är det ingen mening att ha en plan. Detta betyder att planens genomförande måste kraftfullt fullföljas till slutet, annars kunde planen mätas i termer av dess åldrande i inaktualitet. Men att ignorera ny information är synonymt med inkompetens. Slutsats, planering måste bedrivas som en kontinuerlig process. (Motsatsen till plantänkandet är naturligtvis att leva ur hand i mun, där varje bekymmer tas upp isolerat.)

Vad som erfordras är en planeringsprocess som ingår i skapandet av en beslutsprocess där besluten påverkas av

information både i nuet och ny information i framtiden. Tidsaspekten är viktig, informationen är viktig, beslutsfattandet är viktigt - men planen i sig är inte av avgörande betydelse.

Planering som process är inte nog. En systeminriktad planering är inte nog. Planeringstänkandet bör utvecklas bortom den filosofi som betonar rationalitet, objektivitet och allmängiltighet till en betoning av det ideologiska momentet, som en reflexion av behoven och värderingarna hos olika sociala grupper, hur dessa behov står i konflikt mot varandra och vilka behov planeringen tillfredsställer på vilkas bekostnad.

Noter

- 1 Lindblom 1968, The Policy-making Process. Prentice Hall
- 2 Faludi 1973, A Reader in Planning Theory, sid 7. Pergamon Press, Oxford
- 3 Jmfr även BFR rapport Om Planprocessen 1.1
- 4 Faludi 1973, sid 128 op cit
- 5 Davidoff 1973 i Faludi, sid 295 op cit
- 6 Lindblom 1968 op cit
- 7 Lindblom 1968 op cit
- 8 Altshuler 1965 op cit i kap. 1
- 9 Friedmann 1973 i Faludi, sid 365 op cit
- 10 Lee, Johnson 1974, Public Budgeting Systems. University Park Press
- 11 Etzioni 1968, sid 282 op cit kap. 1
- 12 Drucker 1964, citerad i Ewing Long Range Planning for Management. Harper Row 1964
- 13 Friend, Jessop 1969, Local Government and Strategic Choice, sid 111. Tavistock, London
- 14 Beer 1972 op cit kap. 3

Policy-making och begreppet makt

I avsnittet om Beers modell redogjordes för uppbyggnaden av en organisation sett i system. System 5, skapandet av policies, kan sägas vara en underutvecklad del i det kommunala, och policies uttrycks ytterst sällan explicit. Det är självfallet så att olika politiker (och även tjänstemän) har olika visioner om hur de tänker sig framtiden, vilka prioriteringar de har och också försöker följa dem i det dagliga beslutsfattandet. Vissa försök att åstadkomma ett bättre policyskapande har införts och provats, men komplexiteten inom detta område, svårigheter att uttrycka förändringar, önskemål och visioner konkret gör att detta är en mycket svår uppgift, speciellt med tanke på att de oftast avspeglar politiska värderingar och därför också utgör i sig en del av den politiska debatten.

Dror¹⁾ har undersökt hur en av dessa tekniker, Management Sciences (MS, nedan), har visat sig vara otillräcklig ur många aspekter, och hans studie innebär en ökad förståelse för problematiken:

MS försöker framlägga optimala policies medan de negligerar det institutionella sammanhanget för både problemen, policy-making och genomförandeprocessen

MS kan inte svara mot de politiska behoven som att bevara samförstånd och koalitionsstruktur

MS kan inte behandla irrationella fenomen, såsom ideologier, karisma, åtaganden under stor risk, självuppoftning och okonventionella livsstilar

MS kan inte behandla grundvärderingar och uttrycker ofta på ett otillräckligt sätt värdeantaganden i analysen

MS behandlar identifierandet av det optimala alternativet bland de tillgängliga eller lätt syntesbara alternativen. Skapandet av helt nya alternativ ligger bortom dess räckvidd, fastän de kan ibland användas till att påvisa otillräckligheter i alla tillgängliga alternativ

MS erfordrar någon grad av säkerhet med respekt till alternativen. Situationer med fullständig osäkerhet kan inte behandlas.

MS är beroende av en signifikant utvärdering av de relevanta huvudvariablerna och tillgängligheten hos de modeller som tillåter förändring av dessa variabler. Därför kan komplexa sociala situationer inte behandlas och det mesta av kunskapen från beteendevetenskaperna ignoreras

Primära val eller metapolicies såsom attityder till risk och tid behandlas inte explicit av MS. Snarare antages vanligen maximin eller mininax och diskontering till nuvärde.

MS negligerar metapolicynivån nästan fullständigt. Förbättringar av policy-making-systemet ligger utanför MS räckvidd även om det är den kritiska delen av förbättr-

ringar av policy-making.

Dror ger här en bild av en negligering av politiska aspekter, en alltför liten vidd av undersökta alternativ, dolda värdeantaganden, naiva teorier om olika mänskliga och sociala fenomen. Han pekar vidare på att en utvärdering av erfarenheter och läromöjligheter från olika framtidsstudier och strategiska analyser kan ge stöd för utveckling av en ny paradigmsom en grundstomme för forskning kring policy-vetenskaperna.

Förbättringar inom detta område är självfallet inte ett tekniskt problem. En förändring av ett PM-system är inte neutralt i termer av sociala maktrelationer. Varje förändring i struktur, processer, stipulerade resultat betyder skillnader i influens för somliga grupper vilka därför motsätter sig varje förslag. I och för sig är detta en truism, men då ändringar i policy-making betyder förändring på en så avgörande central nivå innebär det också att flera personer blir inblandade och dessutom berör balansen mellan grupper, inte bara individer. När det gäller just policy-making kan motståndare till förändring där stödja sig på svårigheterna att beskriva det nya och hänvisa till det gamla systemet som att uttryck för någon högre vilja där varje förändring är ett helgerån eller åtminstone så att de nuvarande institutionerna representerar de ackumulerade kunskaperna hos många generationer. Ett sådant påstående bör dock konfronteras med påståendet att i en föränderlig värld är gammal, utvecklade kunskap, död kunskap.

Det kan med utgångspunkten från problemen att beskriva policies och från den kritik som framförs mot planering i allmänhet vara skäl att studera ifrågasättandet av planering överhuvudtaget, speciellt då en som utgår från vissa övergripande mål. Det skall här inte tas upp frågan om nödvändigheten av att ha policies explicit formulerade, men min erfarenhet från olika föreslagna teoretiska planeringsmodeller och deras praktiska genomförande är att de teoretiskt ofta sätter upp policyformuleringar som en första åtgärd, medan de mera praktiskt orienterade har policyformulering som en del i en större ansats med, inventering, prognoser etc och sedan ser utvärdering av policies som en kontinuerlig del i planeringsprocessen.

Det kan kanske på detta sätt vara lättare att förklara att även om vissa teoretiker har starka skäl för att beivra den rationella planeringens värde, såsom det teoretiskt visas i många planeringsmodeller, så visar praktiken att planering har ett värde därför att personer strävar efter att få politisk kontroll över planeringen. Om planering vore omöjlig vore det detsamma som att säga att dessa människor strävar efter en roll i en tom process, en process som inte kan fullfölja deras intentioner eller önskingar.

Vi kan se på beslutsprocessen som en process där medlen är fördelade efter den maktställning som de beslutsfattande har. Dessa beslutsfattares ställning beror emeller-

tid på deras förmåga att svara mot de olika behov som varierande kommunala grupper har, och därför utgör planeringsprocessen ett viktigt medel för fördelning av resurser och upptäckter av nya behov och problem. I detta speciella sammanhang skall begreppet makt place-
 ras in. Etzioni påpekar i sina studier kring maktbe-
 greppet att detta endast är observerbart när det an-
 vänds och styrkan kan delvis förutsägas på grundval av
 tidigare användning. En annan fundamental sats är att
 det inte finns någon vinst för inget, ty maktutövande
 har en kostnad, ett medel för att generera makt vid
 ett tillfälle är inte längre tillgängligt för den spe-
 cieele individen vid ett senare tillfälle. All makt
 för att övervinna motstånd innebär också skapande av
 nytt motstånd som kan kvarstå i framtiden. Utövande av
 makt är det huvudsakliga sättet att få saker gjorda,
 detta kan utsträckas via olika sorters kommunikations-
 kanaler men det är värt att komma ihåg att kanaler som
 inte uppbackas med maktbefogenheter inte heller ger nå-
 gon kontroll.

Det kan i detta sammanhang vara värt att påpeka att den
 rationella planerarens generalplan, en optimering av
 egna och andras värderingar, som överlämnades till be-
 slutsfattarna för antagande och till förvaltningarna
 för genomförande var en produkt som med största sanno-
 likhet skulle bli förändrad i den efterföljande be-
 slutsprocessen och om ett försök gjordes att genomföra
 planer uppgjorda på detta sätt erfordras ett massivt
 uppbåd av maktbefogenheter vilket i sin tur genererar
 ett avsevärt motstånd och även alienation. Taget till
 sin spets menar Etzioni att det finns ingen annan väg
 för en organisation att finna ut om dess medlemmars be-
 hov och problem än att låta dessa deltaga i skapande-
 processerna. Medborgarinflytande svarar alltså inte en-
 bart mot psykologiska behov hos medlemmarna utan är ock-
 så ett huvudmedel i organisationsutveckling och då ä-
 ven samhällsplanering.

Noter

- 1 Dror 1971, Design for Policy Sciences, sid 14.
 Amer. Elsevier Publishing Comp
- 2 Etzioni 1968, sid 316 op cit kap. 1

Planeringsformer och deras koordinering
 (Planning is like pregnancy, you can't have just a little
 /Ashworth/)

Syftet med de inledande kapitlen har varit att ge en ram för detta kapitel om kommunal långsiktig planering, dess former och utvecklingsmöjligheter.

"Kommunfullmäktige har ett allmänt ansvar för välbefinnandet hos de kommuninvånare de representerar, dess uppgift är inte bestämd enbart av de skyldigheter som påläggs genom riksdagen. Kommunledningen måste också söka att skapa en kommunal välfärd i alla dess aspekter - ekonomiska lika väl som sociala, kulturella som fysiska - antingen den har en förordnad skyldighet att göra så eller inte, och vid utförandet av de obligatoriska skyldigheterna måste den alltid sätta kommuninvånarnas välfärd före det nationella intresset hos de olika centrala myndigheterna¹⁾). Även om Senior här betonar det kommunala oberoendet alltför starkt så är hans syn på en verklig kommunutblick, istället för tänkande i olika serviceformer, en mycket viktig grundsats.

Det är första hand två utvecklingssteg som måste tas för att nå till ett sådant resultat. Det första är att skapa en kommunsyn, dvs att få alla förvaltningar/nämnder att arbeta för att få fram gemensamma lösningar istället för alla enögda sektorslösningar, och för det andra att skapa den organisation och de arbetsformer som leder till effektiva lösningar av denna typ.

Eddison²⁾ ger fyra påståenden om hur lösningar skall kunna finnas.

- Beslut blir sannolikt bättre om vi vet vad det är vi försöker uppnå, många beslut idag visar bara på existensen av en enhet inom organisationen, som över tiden har utvecklats mera ett intresse att föreviga sig själv än att möta behoven i kommunen; intresset fokuseras i allt för hög grad på vad som produceras än på vad effekterna på samhället blir eller den egentliga behovsgraden
- Beslut blir sannolikt bättre om det finns information tillgänglig om hur resultaten fördelas på målsättningar snarare än på kommittéer och nämnder ansvariga för genomförandet. Nuvarande budgetar är huvudsakligen instrument för kontroll av utgifter. De är inte utformade att ge hjälp vid analys, planering och beslutsfattande. De är konventionella kontrollbudgetar snarare än budgetar för managers. Nedskärningar drabbar vanligen perifera aktiviteter.
- Beslut blir sannolikt bättre om effektiviteten hos gällande program, policies och projekt utvärderas, vidare bör effektiviteten i sig själv bli studerad
- Beslut blir sannolikt bättre om alternativ att uppnå ett mål beaktas och analyseras.

Dessa fyra antaganden visar på några av behoven. Först ett behov av förändring och utveckling av existerande huvudtyper för långtidsplanering, den ekonomiska och den fysiska. För det andra finns ett behov av koordinering av dessa planeringsformer för att åstadkomma en total kommunsyn. Det är alltför sällan som de anställda i kommunerna ser sig själva som delar i ett större system. Stadsplaneringen har i detta avseende en tradition som inneburit en vidare syn än den kommunala organisationen i övrigt, men detta har snarare fått en negativ karaktär på grund av två andra underlåtelse-synder. Stadsplanerarna har tidigare misslyckats med att ge genomförandet tillräcklig uppmärksamhet och de har gjort sig skyldiga till att uttrycka alltför vidlyftiga förhoppningar i planer som varit dåligt förankrade vad gäller både resurser och maktbefogenheter för att genomföra dem. Ett av resultaten har blivit att tills helt nyligen har stadsplanerarna inte tagits på allvar av övriga tjänstemän och de politiska grupperingarna i det lokala styrandet. Jämför t ex byggnadsnämndens politiska sammansättning med centrala nämnder och kommunstyrelse.

Den fysiska planeringen har alltså haft svårt att få en politisk roll, medan däremot den ekonomiska planeringen har legat konstant i det politiska maktfältet. Men detta har inneburit problem för utvecklingen av den ekonomiska planeringen. Felet hos denna planering har främst varit den kraftiga dominansen av budgeten och speciellt dess likviditetsdel. För likviditetskontroll är det nödvändigt att sätta exakta gränser för utgifter. Men det är inte nödvändigt för planerarna att veta till sista öret vad ett speciellt program kommer att kosta, tvärtom är en sådan noggrannhet rent artificiell, och endast uppgjord för att svara mot kraven på finansiell kontroll. Detta kan kanske fungera i budgetsammanhang men överfört till den ekonomiska långtidsprognosen är detta tänkande ett slöseri med resurser och inger en falsk känsla av säkerhet.

Vidare har långtidsplanerna ofta fått en slagsida åt investeringssidan, de utgör en lista på projekt som avses att genomföras, och kan som sådana inte betraktas som instrument för planering, då sammanhang och samband inte redovisas och inte heller de troliga effekterna på kommunen. Istället kan man förmoda att femårsplanerna i många fall enbart är summeringar av förvaltningarnas program, kapade lite i topparna för att svaza mot den finansiella planeringen.

Det har framkommit ett växande missnöje med båda dessa former, vilket framgår på flera ställen i denna rapport, men också utredningar som Kommunal budgetering³) och Markanvändning och byggande⁴). Ännu mer besvärande har emellertid varit bristen på samordning mellan dessa båda former. Allt eftersom den kommunala sektorn har vuxit har problemen med koordinering av det löpande arbetet och resursallokeringen vuxit. Problemen med den traditionella organisationsstrukturen har varit den separering baserad på en tradition av

specialiststyre; en dominans av det operationella och en stelhet i strukturen som har centrerats på ett relativt statiskt arbetsområde. Detta har lett till svårigheter inom åtminstone tre specifika arbetsområden, den allmänna styrningen, personalplaneringen och vad jag skulle vilja kalla den sociala planeringen.

Det första misslyckandet har orsakat en koncentration av intresset på mängden resurser som används snarare än skälen till varför de används. Det andra har fått som följd överspecialisering inom förvaltningarna; jurister i kanslierna, socionomer på drätselkontoren, arkitekter på stadsarkitektkontoren; vilket bl a lett till större problem med dialoger över förvaltningsgränserna. Sannolikt har detta också medfört en större byråkratisering än nödvändigt. Den sista punkten visar på en bristande förståelse för det faktum att nästan varje förvaltnings åtgärder får en social inverkan och om det saknas en gemensam social kommunsyn kan olika förvaltningar faktiskt arbeta med motsatt verkan vad gäller det sociala systemet.

Det är från denna bakgrund som några nya planeringsformer utvecklats och det är min avsikt att försöka belysa några av dem. Det viktigaste är att finna en planeringsform för kommunerna där en kommuns aktiviteter kan bestämmas i relation till de behov och problem som finns hos de som bor och arbetar inom kommunen. Det betyder en form där en kommuns alla aktiviteter berörs vare sig de är kapital- eller driftskostnader, fysisk utveckling eller sociala aktionsprogram. Problemet inom kommunerna har antingen varit en brist på planering hos många förvaltningar eller där sådana förekommit, ändå en brist på samordnad planering på kommunstyrelsenivån. I det senare fallet, där varje förvaltning haft sin egen planering, har detta inneburit en variation av planer med olika räckvidd, startpunkt, antaganden och bakgrundsinformation. Ännu mera besvärligt har varit att dessa planer har koncentrerats på en begränsad mängd av problem och lösningarna till dessa problem har sedan utarbetats internt inom förvaltningarna.

En kommun behöver uppenbarligen en allmän planeringsram för handlandet inom vilken de olika speciallösningarna kan utvecklas, vare sig de är av finansiell, fysisk eller verksamhetskaraktär.

Vad för sorts planering är detta? Kan t ex den fysiska eller ekonomiska planeringen utvecklas till att täcka hela fältet eller behövs en ny planeringsprocess?

För att börja med den fysiska planeringen kan det konstateras att den finita generalplanen inte är användbar för detta ändamål. Men hur är det med den nya föreslagna fysiska kommunplanen? I denna åsyftas en mera allmän form och en mera utvecklingsbar produkt än den tidigare generalplanen. Men hur mycket mer?

En ledtråd kan fås i kritiken av 1947 års lagstiftning⁵⁾. 1947 års planer kan sägas vara otillräckliga i policydiskussionen och koncentrerade på fysiska detaljer inom missledande precisa gränser. I dem försökte man illustrera genom standardsätt olika slags informationer av vilka många inte var relevanta för kontroll. Deras icke-flexibla former (för mycket detaljer) och innehåll ledde till att de inte kunde förändras snabbt nog till nya tekniker och innehållskrav i en snabbt föränderlig omgivning. Härmed menas inte att de inte fungerade alls, tvärtom var de användbara instrument i statiska lägen och vidare innebar de en kraftigt höjd kunskapsnivå om de kommunala fysiska strukturerna. I dynamiska lägen däremot, gled situationen snabbt ur kontroll med sådana planer.

De engelska Structure Plans (i det följande kallade strukturplanerna) uppgjordes för att svara mot denna kritik⁶⁾. Termen struktur definieras att betyda de sociala, ekonomiska och fysiska systemen i ett område så långt som de är föremål för planering, kontroll eller influens. En struktur är i själva verket, planeringsramen för ett område och inkluderar sådana saker som fördelning av befolkningen, olika aktiviteter och deras relationer, mönstret av markanvändning och den utveckling därav som olika aktiviteter ger upphov till, tillsammans med kommunikationsmönstret och systemen av allmän service⁷⁾.

En sådan definition innehåller delar från olika nivåer. Befolkningsfördelningen och den överordnade strukturen kan sägas vara kungemensam information, aktiviteter och deras relationer kan sägas vara en del av den sociala planeringen och slutligen markanvändningsmönstret vara den genuint fysiska planeringen.

I mitt tycke bör en stor del av den kommunala strukturen och informationen kring denna, som den har formulerats av Eddison, behandlas i ett vidare perspektiv än den fysiska planeringen. Detta avspeglar mitt antagande om att en mängd policies för utveckling av den fysiska planeringen skall och kommer att utvecklas, men att detta ändå kommer att vara otillräckligt för en i planen inkluderad lokal, social dimension. En fysisk kommunplan, bör vara inget mer och inget mindre än ett "uttryck för de policies som berör strategiska frågor som visar på de riktlinjer som ett område kan utvecklas mot i fysiska termer"⁸⁾.

Stewart⁹⁾ har också pekat på att de engelska strukturplanerna representerar en förbättring snarare än en transformering av de gamla markanvändningsplanerna. De koncentreras på fysisk utveckling snarare än sociala aktionsprogram. Dock trots, eller snarare tack vare, dessa begränsningar kommer fysisk planering att vara ett av de viktigaste policy-instrumenten för kommunens ledning. De innehåller val mellan olika aktiviteter i termer av dess efterfrågan på markanvändning.

Mc Loughlin har kommit till samma slutsatser. Strukturplanering kommer att bli en av flera planeringsprocesser som pågår kontinuerligt. Men en total kommunal planering måste kontinuerligt utvärderas i flera dimensioner, främst kapital- och driftkostnader, personal, mark och byggande. Inte desto mindre är mark i den klassiska ekonomins anda en av de tre viktigaste resurserna och är därför en begränsande faktor i alla kommunala planer. Den bör vara ett instrument för uttryckande av utveckling av markanvändnings- och omgivningspolicier och som sådant en ram för utvärdering och analysering av markresurserna och fysiska effekter av olika aktionsprogram inom kommunen.

Den fysiska planeringen ses därför som en av de viktigaste delprocesserna inom kommunen men inte som den övergripande planering som efterlystes i början av kapitlet.

Kan då den ekonomiska planeringen utvecklas att fylla denna roll istället. Den ekonomiska planeringen innehåller allokering av resurser mellan en kommuns olika aktiviteter. Den innehåller alltså en primär valsituation och budgeten uttrycker resultatet av detta val. Men ett investeringsprogram är en lista på projekt som skall utföras. Bakom urvalet av dessa projekt kan det finnas klara målsättningar men listningen av projekten ger inget direkt uttryck för dessa. Det länkar inte de gjorda prioriteringarna till identifierade behov. Det kan alltså inte i sig själv betraktas som ett instrument för val. Men ännu viktigare är att den insamlade informationen är strukturerad att möta behoven hos den finansiella kontrollen, den precisa budgeten. Inom planeringsprocessen finns ett behov av en reell flexibilitet som erfordrar inte bara att planer snabbt kan förändras utan också att det finns medel för att snabbt översätta ändrade antaganden till nya planeringsmål.

Från den ekonomiska sidan har det ofta påpekats att det måste finnas en nära relation mellan ekonomisk planering och andra former av planering av åtminstone två skäl, för det första så är ekonomerna beroende av andra förvaltningar för bedömning av effektiviteten hos alternativa lösningar och för det andra finns annans en risk för suboptimala lösningar. Men detta gäller självfallet även för fysisk-, social- och personalplanering etc och är anledning till att en central samordning erfordras.

På grund av en utsträckning av den precisa budgetens teknik till långtidsplanen har detta ofta givit en illusion av exakthet i jämförelse med andra planer. Så när behoven att bättre planera de kommunala programmen uppstod, därför att kostnadsutvecklingen inte kontinuerligt kunde fortgå snabbare än tillväxten i samhället i övrigt, så blev en förbättring av de finansiella planerna en naturlig utveckling. Det existerande systemet var som tidigare påpekats inte anpassat för jämförelse mellan behov och insats av resurser, varför denna del antogs kunna utvecklas inom de ekonomiska programmen.

Det måste också erinras om att budgetarbetet ligger i det politiska intressets centrum medan den fysiska planeringen har fått ett sekundärt intresse, bland annat på dess begränsade genomförbarhet. Emellertid bör det också betonas att den hittills förda ekonomiska planeringen har varit alltför strukturerad att möta kraven hos den finansiella kontrollen och likviditetsplaneringen. Det finns all anledning att hävda att den ekonomiska planeringen måste särskiljas från likviditetsdelen om den skall kunna utgöra ett instrument för samordning av planering. Ett vidare och bättre steg är att skilja ut policydelarna till en ny planeringsform och låta den ekonomiska planeringen spela en roll liknande den fysiska planeringen. Inget av dessa instrument är i sig tillräckliga för att lösa alla problem. Båda bör emellertid finnas i det politiska intressets centrum. Vidare bör båda användas som värdemätare för testning och analys av olika målsättningar och program vad gäller inverkan på respektive markanvändning och finanser. Det finns behov av flera sådana avstämningsinstrument vilket kommer att beskrivas senare.

Först skall här behandlas lite mer i detalj relationerna mellan en samordnad kommunplanering (corporate planing) och fysisk och ekonomisk planering. Eddison¹¹) har diskuterat kring dessa relationer och menar att en kommun kan inte ha annorlunda målsättningar i fysisk planering än i annan planering om den på något sätt vill ta hänsyn till effekterna av dess agerande på omgivningen. En kommun har inte heller råd med att bygga upp skilda planeringssystem. Den verkliga uppgiften är att bestämma relationerna inom ett system och då existerar tre möjligheter.

1. Fysisk planering eller ekonomisk planering kan förändras, utvidgas och utvecklas så att den kan utgöra samordningsplaneringen
2. Fysisk planering och samordningsplanering kan utvecklas som två skilda processer där dock elementen i respektive system kan identifieras och där gemensamma element kan finnas, deras relationer är klart uttryckta.
3. En central planeringsprocess upprättas från vilken en variation av planeringsprocesser kan härledas och till vilken dessa kan bidra. Detta skulle utgöra samordningsplaneringen men denna skulle vara fri från en speciell fackbakgrund. Utifrån denna centrala planeringsprocess skulle ekonomisk-, fysisk-, personal- och förvaltningsplanering kunna härledas.

Vad gäller punkterna 1 och 2 ovan har punkt 1 tidigare förkastats och punkt 2 innebär ett mycket svårt koordineringsproblem som kan bli så komplext att det kan bli helt arbetsodugligt. Policier måste ges i ett större sammanhang och inom en ram, vilket också överensstämmer med tidigare redovisning av Beers system 5¹²).

Det har varit en trend mot corporate planning inom större företag vilken också har påbörjats inom många engelska kommuner. Något före denna utvecklingsfas framkom metoder för att erhålla större administrativ effektivitet. Där har en rad metoder från de äldre arbetsstudierna till nätplanering och OR utvecklats. Effektivitet vad gäller arbetsrutiner är naturligtvis en viktig del men effektivitet vad gäller problembehandling är betydligt viktigare (och svårare). Samordningsplanering trycker därför på planering snarare än administration, förståelse av omgivningen snarare än kunskap om organisationen. En samordnad planering bör uttryckas explicit snarare än implicit, vilket betyder att målsättningar etc skall uttryckas i klartext. I klartext därför att formulerade målsättningar blir sannolikt mer kritiserade och kan därför förväntas bli oftare förändrade.

Samordnad planering innebär behov av en gemensam ram och denna ram bör uppnås på ett systematiskt sätt och inte rent ad-hoc. För att undvika missförstånd bör det stå klart att även om de första attackerna mot bristande effektivitet inom organisationerna kom från studier kring management så innebär detta inte en utmaning mot de traditionella antagandena kring kommunal organisation - detta att en kommun var en samling skilda serviceorgan som samlats mera av en slump under en hatt, än för att möta kommuninvånarnas behov. I ett vidare sammanhang måste varje individuell service, hur speciell den än är, betraktas som en del av den totala servicen för kommunen som helhet.

Det bör understrykas igen, att en samordnad planering går ut på bestämmandet av en kommuns aktiviteter i förhållande till behoven och problemen som de upplevs hos dem som bor och verkar i kommunen. Huvudtanken bakom samordningsplanering är en modell för policymaking som appliceras på kommunen som en bas för beslutsfattande, där kommunen uppfattas som en självstyrande enhet med en ledning kapabel till både initiativ och beslutstagande.

Från en filosofisk bakgrund kan det naturligtvis ifrågasättas om en sådan process verkligen är mera övergripande än en fysisk planeringsprocess. Samordningsplanering kan sägas vara snävare i omfång än fysisk planering, därför att den förra endast berör en organisations (kommuns) aktiviteter medan den senare berör alla aktiviteter inom markanvändningsområdet vare sig kommunen är engagerad eller ej. Men den fysiska planeringen är i sig en kommunal aktivitet. Om därför den samordnade planeringsprocessen innefattar alla de aktiviteter som en kommun utför, sociala, ekonomiska och fysiska, så är självfallet den fysiska planeringen lika väl som den ekonomiska planeringen en del av denna process. Detta kan visas mer konkret om man tänker på den resursmängd som allokeras kommunalt även för t ex privata investeringar.

Ur ovanstående kan åtminstone två slutsatser dras. För det första faran i att använda vissa idéer som PPBS¹³⁾ som synonyma begrepp med samordnad planering. PPBS har ett definierat arbetsområde som innefattar en kommunal allokering och management av egna resurser. PPBS är emellertid enbart en av flera möjliga tekniker för en sådan samordning och inte den enda eller nödvändigtvis bästa. För det andra så finns det säkerligen ett behov av en gemensam bakgrund till både den samordnade planeringen och den fysiska planeringen som kunde ges någon form av ett kommunområdes utvecklingsram. Detta innebär en planeringsform som inte är begränsad till problemen inom någon speciell organisation utan som är avsedd att ge en referensram för hela samhället inom ett visst geografiskt område. En sådan planering existerar inte (och bör knappast heller ges i form av en plan) eftersom det inte existerar någon organisation med det totala ansvaret för en sådan planering och framför allt inte dess genomförande. Men användningen av samordningsplanering kan leda den kommunala planeringen mot ett sådant synsätt eftersom planerarna snart kommer att upptäcka behovet av att sätta in den kommunala planeringen i ett vidare sammanhang. Det finns två faser i planeringscykeln som kommer att klart markera detta behov, nämligen den strategiska fasen och uppföljningen. (Se särskilda avsnitt.) En mycket viktig iakttagelse i detta sammanhang är att den fysiska planeringen kan utgöra en betydelsefull länk.

En ytterligare skillnad som markerar den fysiska planeringens särställning är dess fastställlesystem. Fysisk planering har en laglig bas som en samordningsplanering saknar. I den fysiska planeringen finns direkta och tvingande relationer med den statliga planeringen, medan den samordnade planeringen har mera indirekta former för ett informationsutbyte. Det fysiska planeringssystemet blir på detta sätt mera stelbent, vilket i och för sig betyder att den har en högre kontinuitet och är mera väldefinierad (åtminstone i fysiska termer).

Den fysiska planeringens bas i fackämnenas arkitektur, väg- och vatten och lantmäteri ger den en speciell konkret markanvändningsanknytning. Den samordnade planeringen kan alltför lätt få grundstommen från ekonomin. Enligt min åsikt bör detta undvikas och försök bör göras att frigöra denna från båda dessa grundlinjer. Den överdetaljerade generalplanen och den precisa budgeten är båda lika olämpliga som instrument. Vad som behövs är en planering, som ger ramar för andra planeringsformer, som kan svara mot de snabba förändringarna i samhället, dvs kan ge de centrala beslutsfattarna en överblick av skeendet utan att drunkna i detaljer.

Men flexibilitet och öppenhet ger också upphov till några problem eller i Mc Loughlins ord¹⁴⁾: "Samordningsplanering skulle kunna vara mera flexibel i sina procedurer och ge en öppnare, mindre stel ram för en vid variation av parallella planeringsprocedurer, som är integrerade inom denna (i jämförelse med fysisk planering). Men, svagheten i policytänkandet och bristen på politisk medvetenhet inom kommunerna, beroende till

största delen på den historiska utvecklingen av dess aktiviteter som ett utbud av obligatoriska tjänster. Det finns en fara i att en kontinuerlig förtröstan på obligatoriska initiativ kommer att hålla tillbaka, om än inte förhindra, den nödvändiga utvecklingen mot ett kommunalt styrande i ordets rätta bemärkelse".

Ett av huvudproblemen vid samordnad planering är att diskutera vilken form och vilket innehåll den skall ha. En jämförelse med PPBS ger återigen att den bör ses som en heltäckande och samordnande managementprocess, som leder från identifiering av långtidsbehov och mål, planering, överföring till program och slutligen till precisa budgetar och stadsplaner. I varje steg införes formella processer för kontroll, uppföljning, utvärdering och återblick. Detta är en allmän beskrivning som kan passa in på flera planeringssystem, inte bara PPBS. Den skiljer dock ut samordningsplaneringen från andra former genom att betona managementdelen och måste ses som ett försök till bättre beslutsfattande i kommunens ledning, där information presenteras på ett systematiskt sätt för att påvisa val mellan olika policier och där denna valsituation uttrycks så klart som möjligt.

Nackdelar med PPBS är de höga kostnaderna för operation och upprätthållande, den långa genomförandedelen och svårigheter att använda systemet i dess delar, möjligheten att samla alltför mycket makt hos ett enda kontor och slutligen den oundvikliga tendensen att övervärdera förmågan att fatta rationella beslut. Däri ingår bl a det starka beroendet av cost-benefitanalys och andra tekniker. Skall PPBS användas bör det enligt min mening ses som en utveckling av den ekonomiska planeringen och inte synonymt med en samordningsplanering. En annan av bristerna i PPBS är avsaknad av strategiska delar, och jag anser att just detta erfordras eftersom en central planering bör behandla just de strategiska elementen i delprocesserna.

Vad erfordras då för speciella delar vid upprättande av en central planeringsprocess. För det första erfordras en ökad förståelse för och av omgivningen, vilket som tidigare påpekats utgör en av grundförutsättningarna för en kommuns berättigande. För det andra så skall olika nationella och regionala policier utvärderas och diskuteras tillsammans med större problem inom kommunen både i nuet och i framtiden. För det tredje så ingår en funktion som består i att fastställa viktigare målsättningar och utvärdera olika vägar att nå dessa mål.

På detta sätt kommer ekonomisk planering, fysisk planering etc att arbeta fram mera specifika mål och utvärdera alternativ med utgångspunkt från givna ramar och speciella synsätt. Men planeringen skall också användas för att utvärdera just ramarna. På detta sätt kommer det att finnas processer på olika nivåer där initiativen har decentraliserats både inom och utom den kommunala organisationen men där detta ges en central synes.

Det ovan sagda får inte tolkas så att PPBS är ett värde-
löst system, tvärtom är flera av dess grundtankar av
utomordentligt värde. Den fysiska planeringen skulle i
ett sådant system få följande huvudfunktioner.

- Den fysiska planeringen skall överföra nationella
och regionala mål i markanvändningsfrågor som är re-
levanta för kommunen ifråga.
- Planeringen skall innehålla en redovisning av kom-
munens målsättningar för området och den strategi och
de förslag som har utarbetats för att nå dessa mål.
- Planeringen skall ge en ram för kommundelsplaner
och i vissa fall stadsplaner och byggnadslov.
- Planeringen skall ge information om de områden där
speciella insatser skall utföras och sättet för utför-
andet.
- Planeringen skall ge tillräcklig kontroll av exploa-
teringsprocessen.
- Planeringen skall föra fram viktiga planeringsfrågor
och beslut för allmänhet och statliga myndigheter.

Noter

- 1 Senior 1971, Memorandum of Dissent. Local
Government Bill
- 2 Eddison 1973, Local Government Management and
Corporate Planning, sid 35-42. Leonard Hill Books
- 3 Sv.Kommunförb. 1971, Kommunal Budgetering, Rap-
port 2 del 1. Stockholm
- 4 SOU 1974:21, Markanvändning och byggande
- 5 Eg. de engelska planerna som dock har stora lik-
heter med de svenska
- 6 Planning Advisory Group 1965, The Making of Deve-
lopment Plans. HMSO, London
- 7 Dep. of Environment 1971, Development Plans - A
Manual on Form and Content. HMSO, London
- 8 Mc Loughlin 1973, Control and Urban Planning.
Faber and Faber, London
- 9 Stewart 1971, Management for Local Government,
sid 57. Charles Knight, London
- 10 Mc Loughlin 1973 op cit
- 11 Eddison 1973, sid 95 op cit
- 12 Beer 1972 op cit kap. 3
- 13 Planning Programming Budgeting Systems
- 14 Mc Loughlin 1973 op cit

Transportplanering

Transportplaneringen utgör en svårbestämbar och disparerat del av den kommunala planeringen. Organisatoriskt ligger den på många förvaltningar med oklara gränsdragningar speciellt då mot den fysiska planeringen.

I detta kapitel skall diskuteras något kring detta problem och refereras till de engelska försöken med Transport Policy Programs (TPP). Till skillnad från fysisk planering och ekonomisk planering är transportplaneringen mera svårgripbar därför att transportmässigt utgör kommunerna bara en liten enhet i ett större mönster. De fungerar ofta enbart som noder i ett nationellt system (även internationella länkar finns naturligtvis) speciellt när det gäller sjö-, flyg-, järnvägs- och lastbilstransporter. Endast i den mån kommunerna själva svarar för transporter, t ex lokal busstrafik, skolskjutstrafik, glesbygds- och handikappservice är detta mera påtagligt planeringsmässigt. Även där visar det sig dock att förändringar i den lokala busstrafiken påverkar den regionala, gymnasieskolans skjutsbehov går utanför kommungränserna, kommunernas glesbygdsområden är oftast i gränstrakterna mot andra kommuner och vad gäller slutligen handikappservicen kan det i framtiden med rätta ifrågasättas om kommungränserna skall utgöra barriärer.

En möjlighet är naturligtvis att flytta upp trafikplaneringen till länsnivån och integrera den där, men länsnivån är en teoretiskt besvärlig nivå. Antingen lägges ansvaret på länsstyrelsen som i den regionala trafikplaneringen, där dock problemen med politisk förankring kvarstår och så problemet med genomförandet. Den politiska förankringen finns på landstinget, men där uppstår en rad andra problemsituationer. Det är svårt att helt tänka bort länsstyrelsen i detta sammanhang bl a med tanke på interregionala resor men också att samstämma mot regionalpolitiska åtgärder. Viktigare är dock två andra skäl, för det första att ytterligare en verksamhetsgren skall prioriteras separat och i en annan budget vilket kan få konsekvenser för avvägning inom transportsektorn, men framför allt indirekt mot andra serviceområden, då landstinget och kommunernas skatteuttag nu nått en nivå där prioriteringar mellan landstingens och kommuners utgiftsökningar är aktuella. För det andra så försvårar det transportsektorns integrering i samhällsplaneringen och då speciellt den fysiska planeringen. I Plan¹⁾ påpekas det också att "om man vill integrera trafikplaneringen med andra sektorer av samhällsplaneringen blir trafikfrågorna mycket komplexa, vilket säkert är en riktig avspeglning av verkligheten. Man får då inte analysera den enbart med de utpräglade tekniska metoder och synsätt som är gängse" (min understrykning). I den första remissen till den fysiska riksplaneringen³⁾ påpekades att denna i alltför hög grad sysslade med bevarandefrågor, en i huvudsak passiv planering, utan att knyta denna till transportstruktur etc och föreslå förändringar i denna, en aktiv planering. Innan en mera teoretisk beskrivning och

ansats anläggas behöver det dock betonas att trafikplanering i framtiden bör ses som en del av den fysiska planeringen som i sin tur utgör en del av en verklig kommunal planering. De mindre integrationsproblem av typ glesbygdstrafik, busstrafik inom det dagliga aktivitetsområdet, skolskjutsar etc bör klaras genom interkommunala arrangemang och de stora integrationsproblemen mellan regional och rikstrafikssystem bör läggas på statlig nivå. Länsnivån bör fungera som förhandlingsnivå mellan kommuner och stat.

Länsberedningens³⁾ förslag att lägga ansvaret för den kollektiva transportförsörjningen på landstinget därför att de funktionella skälen för ett sådant enhetligt ansvar överväger tycks vara dåligt underbyggda. Integrationsfördelarna inom kommunerna är avsevärt större när det gäller t ex fysisk planering av centrala delar och nya bostadsområden, avvägning mellan skolbyggen och skolskjutsar etc än de fåtaliga minutanpassningar som behöver göras på den regionala trafiken.

Fördelarna som länsberedningen skisserar bygger på ett synsätt där den allmänna persontrafiken har isolerats från övrig planering och även i ett sådant fall kan en bättre lösning erhållas som mera direkt avspeglar grundsynen att föra ner aktiviteterna till den lägsta beslutsnivån. Landstinget skulle i en sådan lösning svara för regionala resor inklusive gymnasieskolans skjutsar och även genom eget bussbolag kunna erbjuda övrig service, men kommunerna skulle själva bestämma och planera hur mycket av denna extraservice man är villig att konsumera. För medborgarna skulle ansvaret ändå stå klart.

Teoretisk tillbakablick

"Problemen kring urbana transporter och försöken att lösa dem bör ses som återspeglning av samhällelig organisation och mänsklig motivation snarare än trafikteknik"⁴⁾. Det har emellertid tagit lång tid för trafikplanerarna att inse detta förhållande och därmed det faktum att transporttekniska lösningar har en direkt inverkan på den sociala strukturen. Meyer⁵⁾ ger som ett exempel att förbättringar i långdistanstrafiksystem för förstäder ger i första hand fördelar åt högre inkomstgrupper vilket betyder att om systemen är subventionerade med skattemedel så innebär transportsystemet en transferering av medel som går tvärt emot uppställda målsättningar om utjämning av inkomst.

Harvey⁶⁾ har pekat på den geografiska faktorn överhuvudtaget som en aktiv faktor som motverkar den inkomstutjämning som sker via den progressiva beskattningen.

Det finns ett direkt samband mellan yta och rörelse som kan uttryckas som att "rumslig struktur är reciprok bunden till rörelseprocessen och dessa mönster kan varieras beroende på ur vilkens synpunkt mönstret konstrueras, t ex ur byggarens eller brukarens. Men även brukarens mönster är alltså inte entydigt som framgår ovan.

Transportplanering och ytor har ett samband därför att all verksamhet inte kan bedrivas på ett ställe. En resa måste därför göras från en nod till en annan för att det vid den andra noden finns något som kompletterar utbudet vid en tidigare nod, t ex en resa från bostaden till arbetsplatsen. Ett resmönster kan förändras om en ny utbudspunkt förlägges närmare geografiskt eller tidsmässigt. En sådan ny utbudspunkt kan också betyda att tidigare icke uppnådda noder nu kan nå genom att den nya punkten ger möjlighet till transporter mellan tidigare åtskilda noder. I det i figuren nedan redovisade fallet ökar transportarbetet men det gör också valfriheten.

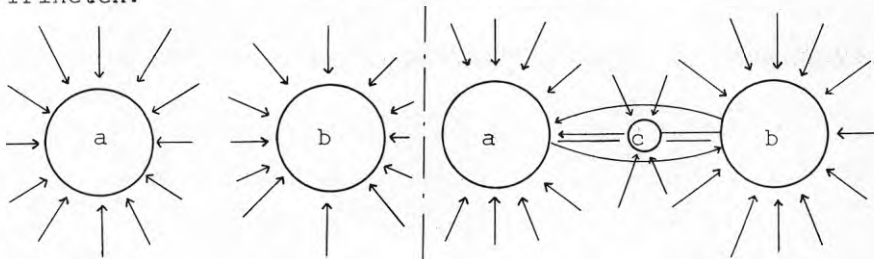


Fig 3

Det viktigaste sambandet rör dock transfereringsmöjligheterna mellan rörelse och yta. Detta är mest påtagligt i en diskussion kring stadskärnorna. Det är t ex ofta antaget att förhållandet mellan våningsyta och genererad trafik (och parkeringsytor) är relativt konstant. I ett sådant läge kan man frestas att tro att det går att göra relativt stora manipulationer, t ex i avvägning mellan biltrafik och kollektivtrafik. I själva verket är det troligen ett förhållande mellan ytor och trafikkostnadernas prisrelation och att därför en förändring av det ena leder till en substitutering mellan de båda delarna. Det är möjligt att konstruera ett exempel där t ex exploateringstalet ges som ett tak, som ligger mycket under exploatörens önskemål. Följande händelseförlopp kan då skisseras: priset per ytenhet stiger - ytanvändningen förändras så att lagerdelar etc förläggs utanför, vissa servicetjänster köps in från delar utanför centrum - vilket skapar ökade transportrörelser.

På motsvarande sätt kan trafikköer behandlas. Planerare och då speciellt trafikplanerare tenderar att betrakta varje trafikkö som ett tecken på ekonomisk ineffektivitet och att därför en reduktion av sådana köer är bra för samhället i övrigt. Men eftersom samhällets resurser är begränsade och markpriserna i en stad är högre i centrum än utanför så finns det en optimal nivå av trängsel på varje gatusträcka på precis samma sätt som det finns en optimal byggnadshöjd på varje markbit.

Vad gäller busstrafiken bör det stå klart, att om busstrafiken byggs upp rationellt för att i första hand svara för behovet av resor till centrum och man vidare för att förbättra ekonomin för busstrafiken inför begränsningar av biltrafiken, så kan man där komma i den olyckliga situationen att verksamheter flyttar ut från centrum till attraktiva lägen ur bilåkarsynpunkt,

vilka ofta är svåra att försörja med busstrafik. Paradoxen kan här bli att för att förbättra busstrafikens ekonomi man försämrar för den ursprungliga delen av passagerarna, de som är bussberoende och vilka alltså får en sämre vallsituation ofta dessutom därför att det är troligen de bussåkandes arbeten som omlokaliseras.

Avvägning mellan busstrafik och biltrafik utgör således en bit av sambandet mellan ytor och rörelse, den del som bestämmer en markytas accessibilitet och därmed värde vilket i sin tur kan avstämmas mot byggnadshöjd och transportkostnader. Ur detta bör framgå att busstrafiken är en viktig del av den fysiska centrumplaneringen och därför inte bör brytas ur.

Transportsidan är en av de mest splittrade aktiviteterna kommunalt, bl a därför att olika transportsätt har en lång historisk tradition som t ex sjöfarten. Den förändring i transportsätt som radikalt påverkat den kommunala planeringen under senare år är massbilismen och de krav på radikala lösningar som den erfordrat.

Biltrafikplaneringen började som en rent funktionell planering, inriktad på att möta det enorma nybyggnadsbehov som följde i massbilismens spår. Få enskilda aktiviteter har så drastiskt förändrat stadsplaneringen och ändå dröjde det ända till mitten av 1960-talet innan trafiksäkerhet och andra aspekter började anföras.

Planeringen har alltså varit rent funktionellt inriktad på att bestämma trafikflöden och därmed erforderliga investeringar. Denna ansats är också attraktiv därför att flöden i stort kan bestämmas med enkla matematiska formler där både kostnader och intäkter kan jämföras, dock endast ett litet antal till vägens byggande direkt knutna uppgifter. Problemet är naturligtvis att få med de indirekta effekterna, men där saknas användbara modeller än idag⁸). En annan fördel med den rena biltrafikplaneringen är att denna lätt kan överföras på dataprogram, vilket gör relativt detaljerade beräkningar möjliga.

Här skall nämnas några amerikanska undersökningar som så att säga visar på den utveckling som varit. DATS (1953)⁹), CATS (1955)¹⁰) och PennJersey Study (1959)¹¹) representerar en första våg där som i Chikagostudien målsättningen var: att reducera resefriktionerna genom att konstruera nya faciliteter, så att människor och fordon kan röra sig i området så snabbt som möjligt på ett sätt som är konsistent med begränsningar beroende på kostnader och säkerhet¹²).

Ett försök att bestämma konsekvenserna av detta synsätt ges i Buchannans rapport från 1963¹³) och i Sverige i SCAFT-rapporterna. Dessa rapporter har vidgat vår kunskap om framför allt trafiksäkerheten och påverkan på bebyggelse. Men de gjorde inte i sig försök att påvisa det ömsesidiga sambandet mellan markanvändning

och transportrörelser. Överhuvudtaget har det visat sig svårt att ge en bild av inverkan av transportnätet på markanvändningsstrukturerna. Chapin-Weiss¹⁴⁾ modell ger endast abstrakta lösningar och i allmänhet gäller att "i de program som använder stadsutvecklingsmodellen för att få fram alternativa markanvändningsmönster i vilket endast transportmålsättningarna ändras, har man inte kunnat identifiera signifikanta förändringar i markanvändningen".¹⁵⁾ Likafullt är transportfrågorna endast en del av det totala urbana frågekomplexet varför man ändå måste sträva efter att gå ifrån de utpräglat suboptimala lösningar som hittills erhållits.

Vid ett OECD-seminarium i Paris 1971 påpekas just detta snäva betraktelsesätt hos praktiska transportplanerare och man menar att "det även om det möjliggör satisfieringen av interna systemspecifika behov så ignoreras de vidare externa effekterna av transportsystemet".

Det är förmodligen långt till det stadium då transportplaneringen är en verkligt integrerad del av den fysiska planeringen och då Mc Loughlins¹⁶⁾ samordnande fysiska- och transportplanering existerar annat än som en läpparnas bekännelse.

De engelska försöken med Transport Policy Programs får ses som ett direkt försök i denna riktning.

Transport Policy Programs (TPP)

Att integrera transportsidan i den fysiska planeringen har varit föremål för diskussioner över en längre period. Problemen uppstår egentligen därför att målsättningarna är så olika i de skilda planeringsformerna. Fysisk planering är av multivärdestyp och behandlar all förändring i markanvändningen medan transportplaneringen normalt har inriktats på en enda aspekt av markanvändningen och dessutom vanligen på endast ett slags transporter, där problemet har varit att använda de begränsade resurserna till mesta möjliga vägstandard. Denna tudelning har varit förklarlig eftersom transportproblemet länge sågs som ett försök att allokeras resurser för vägbyggande. Den allmänna resursansträngningen att försöka bygga ikapp behovet av vägar gjorde att det dröjde ganska länge innan de allmänna planerings- och omgivningsproblemen upp märksammades¹⁷⁾.

Vad som saknades i de tidiga prognoserna var effekterna på markanvändningen, på kollektivtrafiken samt de sociala fördelningsaspekterna, dvs de "svåra" delarna. Datorernas skenbara exakthet ledde trafikplanerarna till oprimliga prognosdata-krav 20-30 år framåt i tiden. Denna överexakthet finns fortfarande kvar liksom problemen att kunna diskutera inverkan på kollektivtrafiken och och andra aspekter.

I England har man försökt att framtvinga lösningar genom dels en organisatorisk koppling av trafik- och fysisk planering men framför allt genom en ekonomisk koppling,

genom TPP. Dessa TPP skall innehålla en redogörelse för kommunens transportpolitik och strategi som täcker de närmaste 10-15 åren, samt ett femårs utgiftsprogram. TPP revideras årligen med en redogörelse för tidigare utgifter och fysiska planeringsframsteg och med den grad som programmen har svarat mot uppgjorda handlingsprogram. Även om TPPs tyngdpunkt är på resursallokering skall de så mycket som möjligt integreras i utarbetande av de fysiska planerna.

I strukturplanerna skall t ex de viktigaste transportpolicies ingå vilket betyder att de utsätts för en granskning av statliga myndigheter och allmänhet. TPP kan därför ses som ett av genomförandeinstrumenten av strukturplanen. Det ömsesidiga beroendet är därvid klarlagt, strukturplanen utgör en ram för TPP men å andra sidan kan i strukturplanerna inte föras in andra målsättningar för transportsektorn än vad som kan genomföras i TPP.

Vid en konferens i Hatfield våren 1975 då arbetet pågick ute i kommunerna på den andra omgången av TPP, kunde vissa mönster skönjas som det kan vara skäl att kommentera ur svensk synvinkel. De trafikplanerare som deltog ifrågasatte om inte TPP var kopplade huvudsakligen till genomförandebudgetarna, och om strukturplanerna verkligen gav någon vägledning. Från departementshåll svarades då att strukturplanerna inte får vara visioner utan ekonomiskt realiserbara och att TPP därför kan vara ett instrument där långtids- och korttidsmål binds ihop. Detta betyder att TPP måste innehålla en genomarbetad planeringsdel, inte enbart ett ettårsäskande av medel. Ett problem som skapas av TPP är behovet av årlig revidering. K Pailing¹⁷⁾ menade dock att det var önskvärt med en årlig uppföljning även av strukturplanerna, en synpunkt som jag delar och redovisar (kapitlet Reflexioner). Ett svårt problem är sammanvägningen mellan väginvesteringar och driftskostnadsstöd till busstrafiken. I de första engelska TPP har utan tvivel vägsidan helt fått överhanden och i en situation med lågt vägbyggnad var det främst diskussioner kring underhållssidan. Vidare får varje redovisning, som innehåller en samtidigt ansökan om statsbidrag självfallet en tendens till anpassning till bidragsmyndigheternas prioriteringar.

Däremot är de engelska TPP klart bättre än det svenska bussbidragssystemet, genom ett starkare eftertryck på policies och mindre på en överdetaljerad redovisning. De svenska bussbidragen är också mera sektorsbetonade än de engelska TPP och detta kan vara en förklaring till detaljrikedomen, en annan förklaring kan vara att det är svårare att uttrycka och bedöma policies.

Noter

- 1 PLAN 1974, sid 181 nr 4
- 2 SOU 1971:75, Mark och vatten
- 3 SOU 1974:84, Stat och kommun i samverkan
- 4 Reissman 1964, The Urban Process, sid 14. The Free Press
- 5 Meyer 1973 i Harvey, sid 62 op cit kap. 1
- 6 Harvey 1973 op cit kap. 1
- 7 Abler, Adams, Gould 1972, Spatial Organisation. Prentice Hall
- 8 Ett försök är användande av entropibegreppet av Wilson vid Leeds Universitet
- 9 Detroit Area Traffic Study
- 10 Chicago Area Transportation Study
- 11 Buchanan 1963, Traffic in Towns. HMSO, London
- 12 Chapin, Weiss 1966, Urban Growth Dynamics. J Wiley and Sons Onc.
- 13 Boyce, Day, Mc Donald, 1970 Metropolitan Plan Making. RSRM 4, Philadelphia
- 14 Mc Loughlin 1975, under publicering
- 15 Buchanan 1963 op cit
- 16 Pailing, Dep. of Environment

Ekonomisk planering

I en samordningsprocess av den kommunala planeringen finns det anledning att speciellt studera den kommunala ekonomiska planeringens framväxt, dess potentiella möjligheter men också dess problem. Frågorna skall här studeras som en diskussion kring planering-programmering-budgetering (PPB).

PPB är ett planeringssystem i vilket utgifter är redovisade på ett sätt som relaterar dem till huvudmålsättningar och i vilket analyser är utförda för att påvisa kostnader och nytta av alternativa vägar att nå dessa målsättningar. Det betyder att uppmärksamheten framför allt är riktad mot syftet med utgifterna. Verksamheten indelas i programområden som i sin tur uppdelas i delområden. Det är vanligt att PPB i tillämpningen inte kommit längre än detta steg, en reklassificering till programområden. PPB innehåller emellertid tre distinkta steg, planering, som innebär val av programstruktur, programarbete, som utgör programanalys och budgeteringen som en översättning från programspråk till vanlig budgetform.

PPB började användas i USA:s försvarsdepartement under Mc Namara och gav där sådana positiva effekter att president L Johnson 1966 beslöt att införa det i hela statsförvaltningen. Senare övertogs detta system även av lokala myndigheter både i USA och England.

Rent allmänt kan det sägas att PPB utgör en utvecklingsfas på budgetsidan och utgår från en oftast outsagd totalprioritering. Utvecklingen av budgettekniken har gått från enhetsäskande till linjebudget, utfallsbudget och slutligen programbudget. Dessa steg kan sägas svara mot olika behov. De båda första ger bäst underlag för likviditetsbeslut, utfallsbudget bäst underlag för bedömning av effektivitet i resurshandläggande och programbudgeten ger bäst underlag för bedömning av resursanvändning i förhållande till behoven. Denna indelning markerar två viktiga saker, dels att det finns behov av olika slags budgetar inom det kommunala området, dels att det finns ett behov av samordning mellan dessa. Vidare bör det påpekas att de innebär en stegrad svårighetsgrad, inte så att problemet blir svårare, det är det samma, utan att medvetenheten om svårighetsgraden ökar. Ett annat sätt att se på detta är en uppdelning i strategisk planering, managementkontroll och operationell kontroll¹⁾.

- Strategisk planering är den process där organisationens målsättningar och förändringar i dessa bestäms samt hur resurser skall anskaffas.

- Managementkontroll är den process där ledningen försäkras sig om att de resurser som förbrukas, användes på ett effektivt sätt och i enlighet med uppgjorda målsättningar.

- Operationell kontroll är den process som sker för att försäkra sig om att specifika uppgifter utföres effektivt.

Vad har en budgetpolicy för funktioner? Enligt Lee²⁾ bör vi tänka oss tre huvudfunktioner:

- Tillhandahållande av varor och service för sociala behov.
- Införande av vissa korrektioner av fördelning av inkomster bestämda genom marknadspriserna.
- Ekonomisk stabilisering

Ur kommunal synpunkt blir tyngdpunkten på punkt 1 men även 2 kan behandlas kommunalt, t ex genom pensionärsrabatter på bussar, kommunala hyresbidrag etc. Vidare kan olika slags fysiska strukturer påverka fördelningen av service och "välfärd". Detta pekar mot att budgetprocessen främst måste ses som ett led i den kommunala planeringsprocessen och inte främst som ett likviditetsinstrument. Den ovan beskrivna utvecklingen från avvägning av varje enskilt nytt objekt till en mera behovsinriktad budgettyp, ökar behovet av teori för budgetering. Lewis³⁾ har pekat på tre principer:

- Eftersom resurser är knappa i förhållande till behoven, blir det viktigaste ekonomiska provet att utbytet för varje utgift måste vara större än för varje offrat alternativ. Budgetanalys är därför huvudsakligen en jämförelse av relativa meriter hos alternativa användningssätt av de ekonomiska resurserna.

- En incrementalistanalys är nödvändig på grund av fenomenet med avtagande nytta. Analys av increments är nödvändig och användbar endast vid eller nära marginalkostnaden, detta är den balanspunkt där en ytterligare utgift för något annat ändamål skulle samma utbyte.

- Jämförelse av relativa nyttoeffekter kan endast utföras i termer av relativ effektivitet för att nå gemensamma mål.

Han klargör detta ytterligare genom att påpeka att "på grund av fenomenet med avtagande nytta, är det ingen nytta med att försöka bestämma medelvärdet av nyttoeffekter av den totala utgiften för en bestämd vara eller funktion".

"Planering är produktionen av en serie av meningsfyllda möjligheter till val av aktionsprogram genom ett systematiskt urval av alternativ. Programskapandet är den mera specifika bestämningen av den personal, material och faciliteter i övrigt som är nödvändigt för att genomföra ett visst program"⁴⁾.

Detta är två av byggstenarna i PPB som tidigare har redovisats. Jag har tidigare påpekat i det allmänna ka-

pitlet om planering, att även om det logiskt verkar vara en riktig lösning till samordning av planeringen, så är det ändå inte fullständigt. I den teoretiska ramen saknas två viktiga delar nämligen processernas omgivning och den tidsram processerna skall verka inom. PPB anses som ett svar på ofullkomligheter i tidigare budgetformer som:

- Fri budgetering - endast fantasin utgör gräns
- Fixerade tak - konsten att döma utan bevis
- Prestations- och enhetsmätning - konsten att producera snabbt utan att veta varför
- Öknings/minskningsanalyser - konsten att prognosticera symptomen
- Prioriteringslistning - konsten att samordna adhoc
- Enhetskontroll - konsten att summera och ropa bingo när bricken är full

Behovet av fullständighet i modellen öppnar en rad frågeställningar. I Hinrichs⁵⁾ har några av problemen klarlagts. "Ansträngningarna med PPB är på inget sätt fria från handikapp. Otvivelaktigt är det lättare att möta kostnader och intäkter på tjänster som utbjudes på marknaden än att möta de verkliga kostnaderna eller det verkliga värdet av sådana mera obestämbara effekter av allmänna aktiviteter som inte är marknadsbestämda. På samma sätt finns det en betydande förvirring kring PPBs roll vid fattandet av principiella beslut. Dessutom hjälper PPBs oss inte vad gäller beslut kring de allra högsta målen inom offentlig politik och inte heller att välja mellan dem".

I amerikansk litteratur betonas vidare att introduktionen av PPB inom samtliga departement under för kort tidsrymd ledde till dålig anpassning till de olika departementens struktur och problemområden, samt som följd därav endast en ytlig anpassning, dvs produktion av data. Lyden⁶⁾ påpekar att senare "uppmuntrade förvaltningarna att fortsätta genomförandet av PPB men med ett ökande eftertryck på utvecklingen inom förvaltningarna." En stor brist på planerare som behärskade PPB-tekniken ledde också till onödiga problem. Wildavsky⁷⁾ menade också att det blev för mycket data-produktion och för lite orsaksanalys. Ledningen blev plötsligt dränkt med massor av siffror men underförstådd med analyser av effekterna av de aktioner den skulle vilja utföra.

Wildavskys kritik på denna punkt kan överföras på tidigare budgettekniker men är allvarligare i PPB-fallet eftersom just PPB anses klara detta problem. En viktig skillnad mellan PPB och t ex utfallsbudget är att där den senare betraktar arbetet och aktiviteterna som värden i sig själv, behandlas dessa endast som mellanliggande processer i PPB för att omvandla resurser till

allmänna nyttosaker⁸⁾). Det riktigt nya är egentligen programområdena, men en samordning av fysisk och ekonomisk planering kräver mer än detta, det ställer större krav på planeringen också. Det är inte heller enbart en fråga om olika tekniker utan om olika sorters föreställningar om planering som skall sammanvägas. Schick⁹⁾ har givit en lista över skillnader mellan den ekonomiska och den fysiska planeringen som även är tillämplig på svenska förhållanden.

ekonomen
 överdriver tillbakablickandet
 en känsla av knapphet
 pekar på kostnader
 flykt från morgondagen
 en känsla för att ett
 ökat intresse för framtida målsättningar ökar
 utgifterna

fysiska planeraren
 -överdrivna framtidsstudier
 -en känsla av möjligheter
 pekar på nyttan
 -flykt från dagen
 -en känsla av att morgondagen
 skall innebära en befrielse
 från dagens bördor och begränsningar

Utvecklingen av den fysiska planeringen har utan tvivel gått i en riktning som underlättar en samordning. Den gamla generalplanen, där planeringen upphörde då planen var klar, där förändringar och alternativ sällan diskuterades, där utvärdering av resultaten förekom sparsamt, har avskrivits och ersatts med en processriktad planering, där utvärdering och förändring byggs in.

Vidare har begreppet planering byggts ut till att förutom kontroll av fysisk miljö och större kapitalinvesteringar även kommit att gälla hela det kommunala aktivitetsfältet och samordning av detta. Detta har medfört att planeringen utförs mera kostnadsmedvetet både vad gäller pengar, arbetstid och kanske sociala kostnader. I Schicks¹⁰⁾ ord: "planerarna har uppmärksammat att olika kostnader medför olika utfall och att planerarnas policyfunktion inte är att formulera någon idealiserad bild av framtiden utan att skapa användbara program som svarar mot människors behov och är realistiskt vad gäller kostnader och andra begränsningar".

Det är viktigt att ta fasta på denna förändring och att sträva vidare mot en samordnad form där planering inte betyder enbart fysisk planering och där ekonomisk planering inte är synonymt med budgetarbete. En något mera kritisk studie av de allmänna dragen i budgetprocessen är därför nödvändig.

Schick¹¹⁾ har karaktäriserat budgeteringen som en stel process på grund av dess natur. "Budgetering har blivit en av den byråkratiska ordningens triumfer. Rutin går hand i hand med incrementalism, incrementalism gör rutiner nödvändiga, rutiner gör incrementalism möjlig. Rutin är en nemeses för all innovation, för varje byråkratisk förändring utvecklar en störning i regulariteten, även om syftet är att införa ett nytt och överlägset rutinsystem".

Frågan är om innovationer i budgetprocessen är möjliga. Schick återigen pekar på svårigheterna eftersom budgetering inte är risktagande, den har låg tolerans för (synbarligen) dåliga beslut, för byråkratisk oordning (budgeten måste fram) och för sänkning av moralen. Budgetprocessen är dessutom den del där bevakningen från olika intressegrupper är hårdast koncentrerad och där följaktligen de ledande kommunalpolitikerna lägger ner största tiden. Budgeten är också tillräckligt närallgande i tiden för att samtliga politiker och tjänstemän skall uppfatta den som något reellt.

Följaktligen ligger en stor del av samordningsproblematiken i hur tyngdpunkten på den ekonomiska sidan skall kunna förskjutas från budgetarbete till verklig planering. Budgeten kan självfallet inte vara ett instrument för samordning av ekonomi och fysisk struktur.

"Genuin planering förstörs av fixerade rutiner och överallt närvarande slutpunkter fundamental policyplanering måste ges någon form av oberoende från budgetrutinerna. Förutan en sådan distans blir planering en själv en rutin".¹²⁾

Ett av de viktigaste dragen i budgetprocessen är just denna sluttidpunkt, för vid denna tidpunkt måste alla kompromisser ha tillkommit som erfordras för en balanserad budget. Denna tidpunkt nödvändiggör en speciell process där förvaltningsäskandena ställs mot centrala överväganden om nedskärningar. Förvaltningarna skall alltså försvara sina äskanden vilket leder till en rad olika metoder för att påvisa behoven, olika minimi-standarder, eftersatta områden i jämförelse med andra förvaltningar eller andra kommuner, underbemanningsproblem etc, eller som engelske finansministern uttryckte det i en TV-intervju våren 1975 - även de som skriker högst över behovet av nedskärningar av totalbeloppet i budgeten, agerar alltid själva aktivt för att höja vissa belopp i densamma.

Detta är oundvikligt och utgör en del som inte går att mäta eller väga bort. Tvärtom bör detta tas med i den kommunala processen som en faktisk verklighet och tekniker skall tillskapas för att i görligaste mån rätta till skevheter som uppkommer därför att vissa förvaltningschefer har bättre förmåga att kunna åskådliggöra sina behov. Det gäller dock att förvaltningarna själva är medvetna om sina preferenser. "Medan det ofta är både strategiskt och taktiskt nödvändigt för deltagarna i köpsläendet att dölja sina mål för utfrågarna är det inte nödvändigt att dölja dem för sig själva".¹³⁾

För att lösa upp budgetens betydelse är det viktigt att ta in kontrollfrågan i bilden. Paret budget och bokslut representerar en vanlig syn på kontroll. Därtill kommer kontroll av vissa större kapitalinvesteringar samt ibland en sorts löpande redovisning av resursförbrukningen. Ett nytt sätt att se på detta är minskande kontroll över input och ökat tryck på intern kontroll. Vidare större förtroende för icke-budgetkontroller

och en samtidig minskning av detaljmängden i budgeten kombinerat med försök att använda mätmetoder och kontroll av varianser.

Budgetprocessen innehåller i sig tre element, **planering**, management och kontroll. Planering innebär en utvärdering av alternativa program. Management är försök att få ett effektivt utnyttjande av personal och resurser med tyngdpunkt på vad förvaltningarna presterar och till vilken kostnad, samt hur detta överensstämmer med motsvarande siffror i budgeten. Kontroll slutligen är den process som framhåller de begränsningar och villkor som är satta i budgeten och övriga anslag samt att försäkra sig om att centrala utgiftsramar hålls.

Dessa olika budgetfunktioner kräver olika förmåga, roller och tidsperspektiv. I en budgetprocess gäller det att försöka nå balans mellan dessa, men då de ofta står i motsatsställning till varandra tenderar någon funktion att dominera. Detta blir inte minst märkbart när diskussionen kommer in på erforderliga data och aggregeringsnivå. Det är min förmodan att i medelstora svenska kommuner får vi tänka oss olika personer i de olika rollerna och att drätselchefens viktiga roll i framtiden blir att söka uppnå just denna balans inom budgetprocessen. Rent allmänt innebär detta två ytterligare saker, dels blir drätselchefen inte ansvarig för den totala planeringsprocessen i kommunen, dels blir han inte enbart en likviditetsplanerare. Ofta har valet stått mellan dessa ytterligheter och därmed negligerat den uppgift som skisserats ovan.

Kontrollfunktionen blir en mycket tekniskt orienterad funktion. "Kontrollören är den manager som står närmast informationsflödet och är ansvarig för dettas validitet och han är därmed också ansvarig för att de bästa metoderna och teknikerna används".

Datasidan bör ligga på kontrollenheten men tillgängligheten till denna och behovet av olika dataprogram bör ses över centralt så att inte enbart kontrollaspekterna bestämmer val av datasystem.

Noter

- 1 Schick 1972 i Lyden, Miller, sid 17 op cit kap. 1
- 2 Musgrave 1974 cit i Lee, Johnsson, sid 10 op cit kap. 4
- 3 Lewis 1972 i Lyden, Miller, sid 225 op cit
- 4 Novick 1974 i Lee, Johnsson, sid 127 op cit
- 5 Hinrichs, Taylor 1969, Program Budgeting. Good Year
- 6 Lyden, Miller 1972, sid 3 op cit
- 7 Wildavsky 1974 i Lee, Johnsson, sid 175 op cit

- 8 Schick 1971, Budget innovations in the States,
sid 38. Brookings Inst.
- 9 Schick 1971, sid 39 op cit
- 10 Schick 1971, sid 206 op cit
- 11 Schick 1971, sid 208 op cit
- 12 Schulze 1971, citerad i Schick sid 202 op cit
- 13 Schick 1971, sid 4 op cit
- 14 Sweeney 1970, citerad i Livingstone, Management
Planning and Control: Mathematical Models.
Mc Graw-Hill

Social planering

Termen social planering återfinns normalt som slutledet i sammansättningen integrerad fysisk-ekonomisk-social planering, som en fingervisning om att de fysiska planerarna insett att enbart fysiska planer inte är nog, de måste förankras ekonomiskt och socialt.

Det andra ledet, ekonomin, har behandlats i en del modernare planer även om det fortfarande sker på försöksstadiet och omfattar utvärderingar av kostnadsskillnader mellan olika alternativ och främst då kapitalkostnader. Det är ganska synonymt för den efterföljande diskussionen att den svårare delen, driftskostnaderna har behandlats mycket schematiskt eller ofta helt utelämnats. Det är just på driftskostnadssidan som en utvärdering mot de sociala konsekvenserna bör utföras. Men även på investeringssidan har metoderna varit ofullständiga. Den enklaste formen, tröskelanalys, försöker i största möjliga utsträckning utvärdera investerings topparna och deras nuvärden. Andra metoder som cost-benefit-analys (CBA) och Lichfields planeringsschema har utvecklats ett steg längre där både kostnader och intäkter jämförs och då inte bara i reella, monetära termer utan även icke prissatta enheter ges monetära värden.

Här skall bara konstateras, att även om CBA kan användas för att klargöra en del relationer, så närmar man sig vid praktiska lösningar snabbt de politiska beslutens område. Vad som ofta är svårt att väga in i CBA är de indirekta effekterna på det sociala systemet därför att dessa är svårlokaliserade och lätt kan förbises då en systematisk redovisning inom detta område saknas. En sådan redovisning kunde kallas för social inventering. Är detta vad som menas med social i begreppet ovan och vad är då social planering? För det första kan det konstateras att det utgör ett tankeexperiment och inte återfinns i praktisk planering för närvarande annat än som rubriker. Social planering ersätts nu ofta med de sociala nämndernas verksamhetsplanering eller någon form av socialt medvetande hos vissa fysiska planerare.

Båda dessa former är dock otillräckliga för att utgöra en social planering, den första formen är passiv, ett agerande i efterhand, ett hoplappande av symtomen, inte ett sökande efter orsakerna, den senare formen är vag, onödigt subjektiv och beroende av ett fåtal personers politiska uppfattning och engagemang.

Tanken på en social planering är förmodligen en av de mest kontroversiella planeringsfrågorna, inte minst därför att behovet av social planering är omtvistat. Nedan skall redovisas några olika åsikter kring denna frågeställning.

Eddison¹⁾ menar att det är acceptabelt att en mängd fysiska policier sannolikt ger en förbättrad bas att

starta från men att en fysisk plan aldrig kan bli en social plan. Men vidare så anser han att det inte kan finnas en planeringsprocess inom en kommun som är distinkt nog att kallas social planering. Alla kommunala planeringsprocesser kan beskrivas som social planering. Det sociala elementet finns implicit i all planering, det kan inte uttryckas som självständig explicit planering. De planeringsprocesser som skapas bör vara känsliga för de möjligheter som finns att olika ramar kan innebära störningar i det sociala systemet inom ett område, vilken kan komma att negligeras därför att andra synpunkter överväger.

Här instämmer helt i de svårigheter som är förbundna med att definiera en social planering och de avgränsningar som behöver göras. Men detta är i viss mån metodiska problem som kan lösas och måste lösas därför att faran är stor att olika åtgärder och effekter skapade i andra planeringssystem kan helt slå sönder den sociala strukturen, dvs att det sociala synsättet kommer att vara i ett ständigt underläge gentemot de fysiska och ekonomiska synsätten och vara beroende av fysiska och ekonomiska planerare med deras vaga kunskaper om den sociala strukturen.

Eftersom det sociala systemet måste beskrivas i en annan form än i fysiska och ekonomiska termer så kommer det att bli inlemmat i dessa planeringsformer endast i de delar som passar in i respektive mönster. Byggandet av en ny skola kan lätt föras in i båda systemen, skolan läggs centralt i området och flyttas relativt lite i långtidsbudgeten. Men vad som händer inom ett område under stark förändring, för olika ålders- och socio-ekonomiska grupper, behandlas vare sig i budget eller stadsplaner därför att det dröjer länge innan dessa sociala förändringar nödvändiggör förändring av stadsplan eller resurser i budgeten. Koncentration av intresset sker under nybyggnadsskedet, de sociala problem som uppstår efteråt får lappas ihop av de sociala nämnderna.

Donnison²⁾ menar att med "social planering" menas den totala effekten av alla förvaltningar för att uppnå förändringar i den fysiska omgivningen och i den ekonomiska och sociala strukturen som existerar inom denna omgivning, den syftar till förbättringar av befolkningens välfärd". På liknande sätt Lomas³⁾ är social planering "försök att uppnå växande möjligheter för höjning av hela befolkningens levnadsstandard, genom att influera både den ekonomiska aktiviteten och den fysiska omgivningen så att detta syfte ernås..... social planering är därför inte en profession, utan en förändrings- och utvecklingsprocess inom kommunen (samhället)".

Det står klart att det erfordras en lång process för att uppnå dessa mål, dvs att få en acceptabel form för bedömning av det sociala systemet eller med Donnisons ord⁴⁾: "Sålunda är social planering ett nytt område, dåligt definierat, inte speciellt uppmärksammat administrativt eller professionellt - och det kan kanske aldrig uppnås".

Detta leder till att påståenden som att social planering redan ingår som led i andra planeringsformer bör granskas synnerligen kritiskt. Det är självklart att det i fysisk och ekonomisk planering ingår en social dimension, lika säkert som det i fysisk planering också ingår en ekonomisk dimension och vice versa. Men ytterligt få fysiska planerare skulle acceptera att en budget i sig innefattar den fysiska planeringen och att därför den senare är obehövlig. Det väsentliga är ju att en viss planeringsprocess endast täcker en del av verkligheten, ett visst synsätt på samhället.

En långsiktig balanserad modell kunde vara en samordnad planering där utfallet av olika processer utvärderas i termer av inverkan på markanvändning, de ekonomiska resurserna och kommunens sociala struktur. Detta är ett medellångt perspektiv, på kort sikt bör en ökad satsning ske på de sociala centralnämnderna för att få bättre planerings- och analysresurser. Vidare bör en kontinuerlig satsning ske på utbildning av de fysiska och ekonomiska planerarna i socialt tänkande. De nya sociala centralnämnderna kan ses som en upptäckt av brister i den tidigare splittrade synen på den sociala servicen, men kan utvecklas långt mera till att bli en del i det centrala planeringssystemet tillsammans med den ekonomiska och fysiska planeringen. För att nå dit bör en första åtgärd vara forskning, utvärdering av och planering för den sociala strukturen och dess förändring.

Den sociala planeringen har hittills i alltför stor utsträckning haft sin bakgrund i social förvaltning snarare än till den akademiska sociologin, vilket lett till att en utvecklingskedja som börjat med utbudande av sociala faciliteter, rådgivning, information, social-ekonomiska studier, sociala problemstudier har avbrutits innan den blivit en social utvecklingsplanering. Istället har social engineering utvecklats bl a inom den fysiska planeringen, dvs försöker att via skapandet av en god omgivning influera ett socialt beteende.

En utveckling mot en socialt evolutionär eller adaptiv planering har därför uteblivit, där utgångspunkten skulle varit det sociala systemet och dess förändringar samt utvärdering av inverkan på detta av olika policybeslut. En planering utan en social policy borde vara otänkbar men samma gäller utarbetande av sociala policies förutom en social teori och forskning kring denna.

Det har ofta varit ett vanligt fel, att planerarna valt (ofta tvingats välja) olika sociala målsättningar, som varit utan direkt teoretisk förankring, i det fysiska planarbetet. Problemen har uppstått därför att planerare och sociologer haft svårt att kommunicera. En sociolog är utbildad att förstå grupper och institutioners beteenden och relationer och bör därför främst kunna ge bakgrundsinformation från vilken en dialog mellan planerare och allmänhet kan formuleras, t ex att finna rätt medium, språk och tillfälle. Däremot har sociologerna en brist på kunskap om planering som gör att planerarnas frågor och sociologernas svar går förbi varandra.

I en sådan situation har många fysiska planerare kommit att betrakta sig själva som sociala policy-makers men en sådan inställning har Donnison⁵⁾ starkt ifrågasatt. "Planeraren är en person som är utbildad att presentera tekniskt möjliga lösningar till definierbara problem. Han är inte utbildad att bry sig om ifall en viss speciell lösning är den som föredras av dem den är avsedd för och inte heller om de sociala konsekvenserna av sitt jobb. Han är inte ens tränad att analysera situationen i termer av individuella behov och preferenser utan i termer av allmänt accepterade mått på normer för kollektiv välfärd". Även om denna beskrivning av planerarna accepteras kan det dock vara skäl att inte helt bortse från de positiva sidorna hos planerarnas sociala engagemang. M Drake⁶⁾ menade i en intervju att det enda sättet att snabbt få in de sociala faktorerna i planeringen är genom att utveckla de progressiva planerarnas sociala kunskap. Willis⁷⁾ påpekar också att det finns en risk i att slopa social engineering, därför att så lite finns att sätta in istället för närvarande. En ökad satsning på cost-benefitanalys etc kan också leda till att det sociala innehållet i planer, och ändå funnits där subjektivt, nu, bl a på grund av svårigheter att kvantifiera sociala data kommer att få mindre roll än tidigare därför att andra data är så mycket lättare att värdera och mäta.

Detsamma kan också inträffa om sociologi och andra samhällsvetenskaper inte kan utveckla planeringssidan med modeller i samma takt som gamla tumregler rivs ner, dvs genom att bekvämt och riskfritt ställa sig utanför utvecklingen och enbart räkna fel. Det är ett långt steg mellan att utvärdera fel och att deltaga i utvecklingen av ett system som är både adaptivt och framåtsyftande. Frågan är vem som kan göra detta?

Några kanske skulle hävda att det blir samordningsplanen som kommer att lösa dessa frågor. Den sociala planeringen är naturligtvis en del av den politiska arenan, i minst lika hög grad som den fysiska eller den ekonomiska. Men att för närvarande tro att den samordnade planeringen skall kunna utgöra den sociala planeringen är orealistiskt. Det finns ett behov av att kunna studera olika lösningar ur varierande perspektiv, därför att inför varje nytt aktionsprogram måste frågorna ställas; var finns det mark, hur mycket resurser finns tillgängliga, vilka sociala konsekvenser får vi räkna med inom aktionsområdet och inom andra områden. Den sista frågeställningen måste först utarbetas i kunskapsnivå med de andra, först då kan det bli fråga om att som nästa mål föra upp den sociala planeringen som den övergripande samordningsplaneringen.

Enligt min mening erfordras, i första hand dessa tre "speglar" för att reflektera effekter i de olika systemen, och det står då klart att det är den sociala planeringen som måste utvecklas och ges ökad status. Det är idag få ekonomer och fysiska planerare som skulle acceptera detta och än mindre Lomas⁸⁾ förslag att fysisk och ekonomisk planering skall anses för redskap för en social policy..... tvärtom skulle många fysiska planerare be-

trakta sig själva som sociala policy-makers.

I det följande skall begreppen social engineering och social rättvisa behandlas men innan dess behöver problemet med beslutsfattande och planerarens roll beröras. Social planering går genom sin anknytning till människors relationer direkt in på området kring beslutsfattandet.

Dannison⁹⁾ vill se planerare som inte lagstiftar för andra utan bygger samhället med kommuninvånarna. Detta är i linje med kraven på bredare deltagande i planeringen. Jantsch¹⁰⁾ säger också att "det är en ökande insikt om att långtidsprognoser och planering för innovativa sociala organisationer erfordrar en bas av decentraliserat initiativ och centraliserad syntes". På grund av detta och därför att prognoser, planer och genomförandet inte är oberoende av varandra så uppstår det behov av en deltagande planering och beslutsfattande i ett stort socialt system.

Medborgarinflytande kan ses som ett av de medel som en social planering kan byggas upp med för att få ett grepp om den samlade variationen av åsikter, behov och problem inom en kommun. Ett sätt är att trycka på informationsbehovet så att t ex kostnader och intäkter för olika aktionsprogram redovisas i större omfattning. För att få en social dimension kan detta utvecklas ett steg ytterligare; vilka grupper får förbättringar och vilka får försämringar. Totalsummor utan fördelningsaspekter gömmer ofta väsentlig information om effekter av olika beslut på den sociala strukturen.

Den första och viktigaste förbättringsåtgärden är att klargöra de politiska ställningstagandena och verkligen låta dessa frågor tas av förtroendemännen. Det är tyvärr så att många politiska beslut tas av planerarna, inbäddade i fysiska planer, budgetar, verksamhetsplaner etc. Men allt eftersom de politiska frågorna kan uttryckas klarare kommer politikerrollen att markeras. Ett klart politiskt beslutsfattande är därför en målsättning.

Ett något oklarare problem rör medborgarinflytandet i övrigt, genom påtryckningsgrupper osv. Dannison¹¹⁾ har formulerat något som han kallar planerarens dilemma som jag dock snarare skulle vilja kalla politikerns dilemma: "På ena sidan finns esteter, bevarandemänniskor, historiker, vanligtvis "de som har", som är beslutsamma att undvika snabba förändringar. De må vara få till antalet, med de är högljudda. De kan om de vill, stoppa flygplatser, vattenreservoarer, motorvägar, nya städer, gruvföretag. De har en stark tillgång till massmedia. På den andra sidan finns de som inte är så talföra, antagligen betydligt mer talrika och vanligen sämre organiserade, det är de som för två generationer sedan inte kunde ha drömt om ett dagligt bad, eller ett dussin elartiklar i hushållet, för vilka en charterresa till Mallorca var ett ouppnåeligt utopia, en bil var något som man använde på sin bröllopsdag. Det är för dem som bilen har betytt ett medel för frigö-

relse, den första chansen att komma ut ur sitt grannskap till ett pris som de har råd med".

Ett ord som medborgarinflytande måste därför noga definieras och inte bara betyda lyssnande till självutnämnda intressegrupper eller opinionsundersökningar. Det är klart att en liten del av samhället redan idag deltar i en sådan process genom olika påtryckningsgrupper även om detta inte sker öppet inför allmänheten utan på informella sätt. En första öppning mot allmänheten ger naturligtvis några nya grupper tillgång till sådana påtryckningsmöjligheter.

Det kommer att erfordras många försök innan vi når till ett medborgarinflytande som är både allmänt och kommunorienterat. Utvärdering av olika försök tror jag kommer att visa att den mest lovande och viktigaste vägen till ökat medborgarinflytande i planeringen under lång tid kommer att vara en ökad utbildning av kommunalpolitiker och förstärkning av lekmannastyrelsens befogenheter på länsstyrelsen. Detta bör ske både genom att redovisa planeringen öppet i alla dess faser och genom direkta kurser. Detta skall självfallet kombineras med olika försök att föra ut information till allmänheten om planeringen och dess innehåll under olika skeden.

För att återvända till den sociala planeringen har Gans¹²⁾ givit ett förslag om hur denna borde bedrivas "det första steget, skulle jag vilja föreslå, är att uppge alla traditionella planeringskoncept som är relaterade till den fysiska omgivningen och börja från början: att fråga folk hur de lever, vad de önskar och vilka problem de har som aldrig har blivit lösta. Sådana frågor skulle snabbt visa att människor inte är ett dugg lika, att olika åldersgrupper och klasser har olika livsstilar, målsättningar och problem."

Detta visar på det stora behovet att inom all planering utgå från ett mera individbaserat tänkesätt och inte som hittills utgå från en tänkt medelsvensk. Det är visserligen inte möjligt att behandla varje individ men genom studier av olika grupper i samhället och deras villkor kan vi uppnå en bättre förståelse av de sociala realiteterna. Ett steg i denna riktning är lundageografernas tids-rums-analyser.

Social engineering och grannskapsbegreppet

Problemen med social engineering är av flera slag; vems värderingar skall gälla, vem skall kontrollera vem och med vilka medel? Själva essensen av social engineering är att detta uppnås primärt genom att omforma byggnader och ytor snarare än människorna själva, vilket i sin tur går tillbaka på ett vanligt missförstånd hos planerarna, detta att arkitektonisk form kan förändra sociala former. Visionärerna tycks tro att ur ett magiskt hus i en magisk omgivning det uppstår en solid social människors i medelklasstradition¹³⁾.

Jag har inte för avsikt att förneka betydelsen av en genomarbetad bostadsmiljö, utan endast dess inverkan på den sociala strukturen, liksom för övrigt betydelsen av att en sådan utveckling enbart måste ske i former som speglar medelklassens traditioner för att utgöra ett sorts mått på ett bra socialt liv.

Grannskapsenheten kan sägas vara ett primärt element i en sådan ideologi, en bas för social kontroll av önskade sociala förändringar. Grannskapsenheten som ett planeringsbegrepp tycks ha använts först av Clarence Perry 1923 i en beskrivning av Forest Hill Gardens, en förstad till New York. Det var dock först genom en rapport av National Council of Social Service Community Centers and Associations Survey Groups 1943 som begreppet kom att få större inflytande då i rapporten starkt trycktes på en stadsplanering med grannskapsenheten som grundval, med ett lokalt centrum som fokus, och behovet av social balans. NCSSC tryckte också på i rapporten att fastän fysisk planering och administrativa åtgärder inte i sig själva kan förändra sociala relationer kan de, om de används på ett riktigt och positivt sätt, uppmuntra och utveckla tillväxten av en anda av förbrödring utan vilket ett sunt kommunalt liv inte är möjligt. Sociala skillnader kan bara försvinna om folk av olika klass kan finna en enighet i intressen och syften. Denna utveckling kan påskyndas genom tillhandahållande av adekvata och distinkta grannskapsfaciliteter. Men det har visat sig att många av dessa idéer om grannskapsenheten är sociologiskt oriktiga och vad gäller begreppet social balans innehåller detta ofta en ideologisk underton, som dock kan sägas vara omöjlig att uppnå så länge som inte samhället i stort förändras.

Sammanblandning av begreppet primär grupp och ett fysiskt avgränsat område kan leda till betydande oklarheter. En primär grupp kan sägas utgöra individer som har upprepade face-to-face kontakter och är villiga att samarbeta, dvs en sådan grupp utgör en del av en individs liv i många avseenden. En sådan grupp kan vidare utgöra en sorts reträttplats från det dagliga livets variationsrikedom, en mera homogen grupp där människorna agerar och tänker på liknande sätt. En sådan enhet är en relativt liten grupp och är i vårt rörliga samhälle troligen inte heller geografiskt samlad, bortsett från den mindre grupp av grannar där vissa gemensamma intressen för t ex barnens utemiljö skapats.

Då utvecklingen i vårt samhälle snarare pekar mot ökad specialisering än motsatsen, torde kontaktnätet bli mer spritt i framtiden. Försök att definiera gränser för fysiska grannskapsenheter bör därför bli mera intetsägande i framtiden och enbart ses ur servicesynpunkt. Grannskapsenhetens stora popularitet hos planerare och politiker får ses i dess användbarhet som ett redskap för att åstadkomma en plan i en svår genomtränglig social struktur. Den pseudo-sociologiska bakgrunden har vidare underlättat detta synsätt, då den sociala strukturen anses ha förbättrats och vidare

frågeställningar kring detta svåra problem kunnat skjutas åt sidan.

Alexander¹⁵⁾ skrev redan 1965 att staden är inte träd, försöken att bryta ner komplexiteten i alltför enkla mönster leder till planerande som skär sönder sambanden i staden. Han förordar ett system av överlappande mönster, vilket för planeraren är mera svåröverskådligt. För att undvika att planerarna endast tänker i ett sorts livsmönster, torde det dock vara nödvändigt att ett socialt tänkande förs in där variationerna hos människornas behov tas med och planeringen sker efter varierande önskemål, inte enbart som ett försök att omforma staden till ett lätthanterligt begrepp för planerarna.

Social_rättvisa

Karaktäristiskt för vår tid är övergången till en snabbar social förändring. På samma sätt som grannskapsbegreppet har försvagats har planeringens genomsnittsmänniska blivit alltmer orealistisk. Många planer t ex transportplaner och fysiska planer utgår ofta från någon tänkt medelindivid. Anmärkningar brukar göras om barns behov, ibland även om gamla men även i ambitiösa program som SCAFT-riktlinjerna ger dessa prioriteringar av vissa grupper utan att närmare kommentera vilka som får fördelar och vilka som får nackdelar. Eventuella vinst- och förlusträkningar avser samhället i stort, men genomsnittsvärden döljer ofta fördelningsaspekterna. Samhällets sociala förändringar är numera så snabba att begreppen generationsmotsättningar i många frågor snarare bör ersättas med åsiktsskillnader i olika åldersgrupper. Detta komplicerar bilden åtskilligt om istället för medelvensken en matris av åldersgrupper och klassgrupper införes, vilket i sig är nödvändigt för att diskutera samband mellan fysisk planering och sociala processer.

Fysiska former skall inte ses som begrepp inom vilka de sociala processerna skall inrymmas utan som former, som svarar mot kraven från utvecklingen av de sociala processerna. En förståelse av denna frågeställning erfordrar en förståelse av hur dagliga mänskliga aktiviteter skapar behov även i rumsliga termer och hur i den dagliga sociala praktiken frågor löses som rör sambandet mellan sociala processer och rumslig form, som emellertid hittills varit svårt att överföra i planerings-termer.

Varje teori om staden och dess omgivning måste relatera den sociala strukturen till den rumsliga formen, men svårigheten att åstadkomma detta är stor av flera skäl. Det finns många individer med stark föreställningsförmåga av mänskliga relationer som tycks leva i en ytfri värld och på samma sätt finns det individer med en stark föreställningsförmåga av geografiska realiteter eller rumslig struktur som misslyckas att se de sociala processerna i denna.

Stadsplanering har dominerats av de senare, planerare

utbildade i att utforma stadsdelar med utgångspunkt från kartor; genom att måla ytor i brunt eller grönt har komplicerade sociala relationer och strukturer gömts undan och lösningar illustrerats i enkla kartmönster. Ur sociala synpunkter har dessa kartlösningar dessutom ofta haft den nackdelen att de behandlat en framtida "färdig" bild utan att ta upp de sociala förändringar som kan tänkas ske i mellanperioden. Vidare ger samband etx givna i kartform ofta en association till euklidisk geometri, avstånd kan mätas direkt, stadens kontinuitet kan beskrivas etc, medan de sociala strukturerna är komplexa, icke homogena, ofta icke linjära, kort och gott är icke överensstämmande med kartans skenbara kontinuitet. Den sociala ytan varierar dessutom från individ till individ, från grupp till grupp och än mer betydelsefullt, varierar över tiden. Varje social aktivitet har således sin egen form som förändras med tiden.

Det är följaktligen en svår uppgift att jämföra dessa båda synsätt för att åstadkomma en fysisk-social planering. Här skall vidare pekats på problemen med "individuering"¹⁶). Denna kan utföras på två sätt, antingen i ett substansspråk eller i ett rum-tids-språk. Det första kan sägas vara där en individ tillägnas en viss mängd av objekt ($p_1, p_2, p_3, \dots, p_n$) som individen har tillgång till, det andra kan sägas specificera lägen i ett koordinatsystem som innehåller rum och tid (x, y, z, t). Svårigheten uppstår när dessa båda "språk" skall kombineras för att uppnå en totalbild. Vi kan t ex tänka oss människor med samma inkomst, i samma ålder och familjesituation som lever på helt olika sätt beroende på om de är bosatta i Bromma, Botkyrka, Visby eller Vilhelmina. På den nationella sidan har detta problem delvis uppmärksamats och åtgärder vidtas genom regionalpolitiken. På den lokala sidan är den geografiska faktorns betydelse för välståndsfördelningen inte uppmärksammat i samma grad¹⁷).

Kärnproblemet för den fysiska planerarens förståelse av rumsbegreppet är att detta kan ses ur olika aspekter. Normalt ser den fysiska planeraren detta i ett rums perspektiv, dvs för olika geografiska områden insätts värden på de ting som skall mätas. Rumsbegreppet kan också användas för att definiera ägostrukturen kartmässigt eller i att ange mängden ägd jord för olika kategorier av markägare. Denna oklarhet kommer också in i grannskapsbegreppet som normalt ses i en rumsdimension men också påförs vissa innehållstermer. De slutliga prioriteringarna som planerarna gör beror därför på vilket språk som får dominera och hur de kombinerar de båda språken.

Något meta-språk¹⁸) som gör att båda dessa språk kan kombineras i en analys är ännu inte konstruerat, varför följande synpunkter är viktiga att ha i åtanke. För det första erfordras en utbildning av planeraren; de problem och begränsningar som uppstår då han arbetar i gränzonen mellan de båda språken. Denna utbild-

ning är olik den sedvanliga i arkitektonisk design, en utveckling av sociala processer innebär träning i social interaktion, politisk teori, kommunikationsteori och organisationsstruktur och gruppdynamik.

För det andra erfordras ett synsätt där en kommun betraktas som ett komplext dynamiskt system i vilken den rumsliga formen och de sociala processerna är i ständig interaktion. Eftersom svårigheterna att åstadkomma ett metaspråk för närvarande är för stora, ligger lösningen i en iterationsprocess, dvs först skapas t ex en fysisk struktur och de sociala processerna bedöms inom denna. Sedan hålls en framtagen social struktur konstant och nya fysiska former undersöks. Rent praktiskt kan man tänka sig ett fysiskt planerarlag och ett socialt planerarlag som itererar fram en lösning. Men hur åstadkomma det sociala laget?

För det tredje bör rumslig determinism ersättas med en alternativ arbetshypotes där de sociala processerna ses som ett system med en egen dynamik där frågan bör ställas vad människor önskar och där den rumsliga strukturen utformas som ett svar på förändringar i sociala normer och teknologiska förändringar. Rumslig determinism har gradvis fått vika och ett bra exempel kan lämnas från de engelska new towns där målet social balans först gällde grannskapsenheter, sedan utvidgades till att avse stadsdelsområden och slutligen hela staden, för att i ett senare skede, då man upptäckt att även de nya städerna måste ses som bitar i ett nationellt urbant system, ersattes med ett nytt begrepp, självförsörjning. Vidare har det blivit mera uppenbart att socio-ekonomiska grupper förändras över tiden, en new town står kanske i flera hundra år, men det sociala systemet förändras på mindre än tjugو år.

Social planering bör vara en utbrytning av implicita-begrepp i den fysiska och ekonomiska planeringen med avsikt att ge en explicit redovisning av skillnader i låt oss kalla det social rättvisa. En social planering är därmed i högsta grad en politiskt anknu-ten form. Det är visserligen planerarens jobb att se bortom nuvarande förändringar i människans aktivitetsmönster och försöka ge en visuell bild av dess utseende vid några tidpunkter i framtiden, men detta innebär också en utformning av lämpliga aktivitetsprogram för att motverka olämpliga händelseförlopp. Morgondagens problem skapas idag, men även en del av dagens problem är fortfarande med oss olösta i morgon.

Planering för status quo är en motsägelse i sig, social planering mer än något annat leder oss till att gå bortom pareto-optimum för att finna kriterier för politiskt beslutsfattande. Med Pareto-optimum menas det tillstånd där varje ytterligare förbättring för några individer medför försämring för några andra. Detta optimum användes t ex i teorierna kring cost-benefit-analys, men kan lätt leda till en konservativ syn då en utjämnning mellan olika socialgrupper rimligtvis måste gå ut över de välsituerade klasserna.

En definition på social rättvisa lånad från Rawls¹⁹⁾ skulle då kunna vara: "Den grundläggande strukturen är fullständigt rättvis då framtidsutsikterna för de minst lyckligt lottade är så stora som de kan vara." En marxist eller en liberal skulle då påpeka att för att nå detta mål erfordras att den minst lyckligt lottade delen av befolkningen alltid skall ha det sista ordet.

"Vi kommer att förstå staden som ett extremt komplext socialt system, där endast några aspekter uttrycks i fysiska byggnader eller som lokaliseringsarrangemang.....Som ett resultat av denna vidgade begreppsbildning kring stadssystemet, kan vi inte längre tala om den fysiska staden visavi den sociala staden eller den ekonomiska staden eller den politiska staden eller den intellektuella staden. Vi kan inte längre skilja byggnaden från dess sociala mening."²⁰⁾

Noter

- 1 Eddison 1973, sid 96 op cit kap. 6
- 2 Donnison, Eversley 1974, London: Urban Patterns, Problems and Policies, sid 4
- 3 Lomas 1974 i Bruton, The Spirit and Purpose of Planning. Hutchinson Educat.
- 4 Donnison, Eversley 1974, sid 7 op cit
- 5 Donnison, Eversley 1974, sid 11 op cit
- 6 Drake, Centre for Environmental Studies
- 7 Willis 1970, The Social Content of Structure Planning. J of the Town Planning Institute nr 9
- 8 Lomas 1974 op cit
- 9 Donnison, Eversley 1974, sid 46 op cit
- 10 Jantsch 1972, sid 164 op cit kap. 1
- 11 Donnison, Eversley 1974 op cit
- 12 Gans 1972 i Stewart The City. Penguin Books
- 13 Reissman 1964, sid 56 op cit kap. 7
- 14 Perry 1970 i Mann An Approach to Urban Sociology. Routledge Kegan Paul
- 15 Alexander 1965, The City is not a Tree. JAIP
- 16 Harvey 1973, sid 38 op cit kap. 1
- 17 Det bör dock betonas att allokering av resurser mellan regioner är lättare att utföra än lokalisering inom en region. För övrigt kan det påpekas att i regionalpolitiken kan relativt lågavlönade i Stockholm komma att subventionera högavlönade i norrländska inlandskommuner

- 18 Harvey 1973, sid 38 op cit kap. 1
19 Rawls 1973, citerad i Harvey, sid 109 op cit
20 Webber 1963, Comprehensive Planning and Social
Responsibility. JAIP nov.

Organisations- och personalplanering

Den organisatoriska ramen måste ses över vid försök att koordinera olika planeringsformer. Trots att det är stor skillnad mellan den formella organisationens struktur och dess informella arbetssätt kan likväl den formella strukturen skapa onödiga problem och fördröja förändringsprocesser om den inte ses över samtidigt.

Avsikten är här att först beröra organisationen från en allmän synvinkel för att senare granska vissa speciella delar där utvecklingsarbete erfordras.

En organisation måste ses som system av grupper och individer där det finns en interdependens mellan enheterna, men där denna interdependens kan ha olika grad.¹⁾ Från denna utgångspunkt kan det klart sägas att det har varit alltför liten samordning av de olika nämndernas arbeten i kommunerna, det ömsesidiga beroende som finns har sällan uttryckts explicit och har därför ofta negligerats. Detta revirtänkande har lett till en mer eller mindre utbredd ignorans av andras arbeten och etablerandet av ett gemensamt språk har försvärats.

Den institutionella ramen, informationskanaler, organisationshierarki och användande av olika fackspråk och symboler, leder alltid till ett selektivt informationsflöde som förstärker vissa åsikter, fakta och program på bekostnad av andra.²⁾

Varje organisation kan därför ses som en hierarki av status och makt, regler, roller och målsättningar.³⁾ Men det är viktigt att också föra in den dynamiska aspekten, att organisationen som helhet utgör en ram för ett pågående komplext menings- och informationsutbyte mellan de ingående individerna. Varje person är i olika skeden av sin karriär, har olika referensgrupper, mål och ideologi och har varierande grad av prestige och makt. Detta för med sig att mobilerings av ett beslutsnätverk beror på beslutsfattarnas förmåga att sätta sig in i organisationsstrukturen och dess förhållande till den politiska omgivningen.

Det har tidigare framhållits i kapitel 2 att den omgivning som morgondagens organisationer skall fungera i är av en helt annan typ än tidigare. Benämningen turbulenta fält⁴⁾ anger en snabbt växlande omgivning vilket kommer att betyda stora påfrestningar på organisationens beslutsförmåga och snabbhet i informationsbehandling. Generellt gäller också som Emery påpekat⁵⁾ att denna nya omgivningstyp erfordrar en organisationsform som är helt annorlunda än den hierarkiska strukturen som vi är vana vid att se i de kommunala organisationerna. Istället erfordras en organisationsform där möjligheten till samarbete betonas, mellan olika experter och mellan experter och politiker. Detta bör ske i den meningen att alla respekterar varandras delar

i medvetande om att ingen kan i egentlig mening helt överta en annans arbete. Vi står inför någon form av matrisorganisation (egentligen ett specialfall av den adaptiva organisationsformen) där alltså deltagarnas roller växlar med arbetsuppgiften, vilket är motsatsen till ett hierarkiskt system.

En vidare utveckling av den adaptiva formen leder till en innovativ form, som i praktiken innebär att olika projektgrupper upprättas för att analysera vissa problem och utveckla lösningsförslag, varefter genomförandet sker i den etablerade basorganisationen. Det är min uppfattning att den senare formen bäst lämpar sig för mer speciella utvecklingsprojekt medan den adaptiva formen är att rekommendera vid kontinuerliga processer som t ex fysisk planering.

För båda fallen gäller det som Likert⁶⁾ har påvisat, nämligen att ett system av överlappande grupp hierarki (hans system 4) som är det minst exploaterande och auktoritära, ger det bästa resultatet av organisationens arbete. Garrett⁷⁾ har likaledes visat på det svåra att behandla multi-funktionella projekt inom en hierarkisk struktur. En hierarkisk struktur får dessutom ofta en byråkratisk karaktär, som enligt Crozier⁸⁾ dels har svårigheter att ändra beteende i belysning av begångna fel och dels är alltför stelt för att kunna möta de snabba förändringar som vårt moderna samhälle ger upphov till.

Ett vanligt sätt att möta dessa problem inom först industrin och nu allt vanligare inom kommunerna är att upprätta projektgrupper som utför speciella arbeten parallellt med den ordinarie organisationen. Denna arbetsform uppstod inom kommunerna först för att klara av arbeten som stod under stark tidspress och där en rad olika specialister behövdes, t ex inom vissa anläggningsprojekt. Arbetsformen har sedan utvecklats till att gälla delar av exploateringsprocessen och på senare år även planerings- och utvecklingsprojekt.

Innan vi går in på problem med dessa arbetsformer kan det vara nödvändigt att se på organisationsfrågan mera allmänt. Management i kommunen och industrin efterdrar helt olika mönster (och tekniker) därför att kommunerna är politiska organisationer. Vad som behövs är alltså inte enbart ett management-system utan ett politiskt management-system där valsituationen är av multivärdestyp⁹⁾.

Kommunerna har visserligen inte levt upp till detta utan har i alltför hög grad sett uppgiften som multifunktionell, där varje nämnd svarat för sitt område. De har alltså inte varit organiserade för att kunna svara mot behovet av lokala multivärdesavvägningar, vilket ju i det långa loppet utgör grunden för kommunernas legitimitet. Den funktionella arbetsformen kan utföras lika bra av statliga sektorsbyråer, men avvägningen mellan olika mål på lokal nivå efterdrar en bred kontaktyta med allmänheten.

Det demokratiska dilemmat framstår då tydligt vad gäller kommunerna. Dels är deras oberoende en funktion av möjligheterna att erhålla en bred förankring med kommuninvånarna genom bl a en bred politisk representation, dels är deras oberoende likaledes en funktion av deras effektivitet (efficiency) att klara av beslutsfattandet utan onödiga fördröjningar.¹⁰⁾ Båda dessa kan sammanfattas i effektiviteten (effectiveness) att kunna svara mot människors önskemål med minsta möjliga resursanvändning. Dilemmat gäller beslutsprocessens organisation, dels i avvägningen mellan förtroendemän och tjänstemän, dels mellan förtroendemännen inbördes. Det första gäller problemet med delegation, där det bör hävdas att förtroendemännen i första hand bör dra upp riktlinjer för tjänstemännens arbete snarare än att svara för detaljkontroll och ändringar av redan utförda arbeten. Den senare arbetstypen leder till onödig tidsförlust och vad värre är, stark övervikt för tjänstemännen, eftersom de i praktiken drar upp policy-riktlinjerna, ofta dock på en ad-hoc-basis.

En förklaring till att delegation ofta användes för lite är att riktlinjer är svåra att dra upp så att de inte blir alltför generella och att politiker i sin kontakt med allmänheten ofta måste diskutera just detaljfrågor. Hill har använt förklaringen att politiker snarare är rädda för sina grannars åsikter än risken att förlora ett val, vilket skulle leda till just detaljtänkande.

I vilket fall så innebär detta att det viktigaste arbetsfältet för att öka effektiviteten hos kommunerna är att ta fram riktlinjer för hur policy-formulering skall gå till. Detta borde vara en viktig utvecklingsdel inom de politiska partierna och hos kommunförbundet.

Det andra problemet rör centralisering resp decentralisering av förtroendemännens arbete emellan. En övergång till samordningsplanering och användande av projektgrupper etc leder till både starkare koordinering och antagligen bättre resursutnyttjande, men det innebär samtidigt att det kommunala organisationsmönstret blir mera komplicerat med påföljd att endast ett fåtal förtroendemän kan ha översikt över hela fältet. På tjänstemannansidan kan vi få en likadan effekt eftersom detta kan leda till en förstärkning av de centralt placerade planerarnas roll.

Med tanke på att kommunernas resursexpansion har närmat sig taket måste en realistisk syn vara att det krävs en större koordinering av resurserna, att riktlinjer för kommunernas målsättningar dras upp centralt och att en fortlöpande kontroll av programmen likaledes sker centralt. Detaljredovisningen bör dock minimeras och parallellt bör initiativrätt och planering i största möjliga utsträckning decentraliseras. Den centrala tjänstemannaenheten bör hållas liten och ev också hållas öppen för utbyte av tjänstemän.

På den politiska sidan förutsättes att en bred debatt inom de politiska partierna utgör en viktig ram för att ge insyn i det fortgående arbetet. Vidare bör både kommunstyrelse och -fullmäktige ges kontinuerlig information om läget, vilka arbeten som pågår och deras tidsplaner. Inte minst viktigt är detta för politikerna i kommunfullmäktige eftersom de utgör ett organ för den allmänna debatten.

För att återgå till matrisorganisationen, eller liknande former, kan det konstateras att i en sådan fungerar inte många av standardreglerna för management och att därför många personer som varit vana att fungera i hierarkiska organisationer ofta får stora svårigheter att ställa om sig till denna nya öppna form. Cooley¹¹) menar att det ställs större krav på individen, inte bara så att han måste ha en vidare utblick, ett större område att fundera över, nya fackkunskaper och språk att sätta sig in i, utan det fordras också att han kan svara för sitt eget fackområde på ett mera definitivt sätt, eftersom han utgör den ende specialisten av sitt slag inom arbetsgruppen. Både omfattning och intensitet har alltså vuxit.

Dessutom möter individen i den lilla gruppens format många av de problem som åsiktsskillnader mellan förvaltningar, yrkesgrupper etc, om avgränsningar mellan intresse- och kunskapsområden. Individen har vidare den svåra uppgiften att utföra ett arbete i gruppen som dels gruppmedlemmarna finner relevant och som dels den egna avdelningen, framför allt överordnade chefer, finner relevant.

Ovan har jag påstått att en hierarkisk organisation inte kan svara mot de behov som samhällets förändringstakt ställer och att detta innebär en svår omställningsprocess för många när nya organisationsformer prövas. Nya former av projekt-typ innebär också svåra avvägningar mellan grupparbetsuppgifter och löpande sådana. För att svara mot dessa problem bör lösningar sökas inom framför allt följande områden:

- Bättre personalplanering
- Bättre chefsutbildning
- Utbildning av specialister i grupparbete
- Kontinuerlig utbildning av förtroendemän

Första punkten kommer att gås igenom mera i detalj senare, varför de övriga punkterna kommenteras här. Med bättre chefsutbildning menas en utbildning som är adekvat för en ny form av management. Framtidens chef måste kunna svara mot en rad olika krav på ledarskap, därför att de grupper som han kan komma att leda, liksom graden av omfattning på uppgifter, kommer att variera i större utsträckning än nu. Auktoritet är inte något som bestäms uppifrån, det är något som delegeras nerifrån organisationen, och detta kommer att betonas i gruppformen, där ledarskapet inte bestäms av rangförhållanden utan mera på förmågan att kunna leda arbetet.

På motsvarande sätt erfordras en träning av de personer som skall ingå i olika grupper i kommunikationsförmåga, sammanträdesteknik och kanske gruppdynamik. Det är inte längre fråga om att kunna kommunicera med personer med samma bakgrund och fackspråk, utan det gäller att kunna formulera de egna problemställningarna så att de kan förstås av övriga experter. Detta problem är inte så stort i t ex byggprojekt men kan leda till stora problem i grupper som sysslar med utvecklingsarbete.

Vad gäller förtroendemännen måste de få utbildning i hur dessa nya arbetsformer fungerar i praktiken, vilka de kritiska punkterna är ur politisk synpunkt osv. Dror¹²⁾ har också pekat på en vidare aspekt på träning av förtroendemän. Han nämner bl a kommunskolan i Sigtuna som en innovation i denna riktning men han vill gå betydligt längre och ge träningskurser som är mycket mer omfattande än kommunskolans veckokurser.

Det är här inte fråga om teknisk kunskap i första hand utan kunskap i management och utformning av policies samt en utveckling av politikernas egna personligheter. Hill¹³⁾ menar också att om förtroendemännen inte kan lära sig att behandla frågor i sin helhet och att ge riktlinjer istället för detaljpåpekanden kommer förtroendemännen alltid att komma i efterhand och därmed bli för hårt bundna av sina tjänstemän. Detta problem löses ibland genom att ordföranden i en nämnd har makt och status nog, men å andra sidan borttar detta den demokratiska meningen att alla nämndmedlemmar är likvärdiga och tar beslut kollektivt.

Det är emellertid inte bara fråga om att öka kunskaperna hos förtroendemännen. För att dessa skall kunna fungera måste de också få hjälp att klara av sitt arbete så att deras tidsbelastning inte blir för stor. Istället för att bara konstatera att förtroendemännen har små möjligheter att följa utvecklingen inom den egna kommunen, bör den konkreta frågan ställas: Vad kan göras för att motverka detta? Stewart¹⁴⁾ har redogjort för några olika hjälpmedel som borde kunna införas även i svenska kommuner.

För det första någon form av sekretariat, där förtroendemännen kan lämna dikterade brev för utskrift, få råd och hjälp om arkivering av papper, få allmän information om vad som händer i veckan och den närmaste månaden.

För det andra någon form av referensbibliotek, komplementerat med enklare undersöknings- och rådgivningsservice som är anpassad till förtroendemännens behov. Där skulle de kunna få enklare undersökningar och statistiska analyser utförda, men även information om utvecklingen i andra kommuner, pågående och just avslutade kommunala, regionala och nationella utredningar etc. I anslutning till biblioteket bör pågående projekt kunna belysas i kartor och nätplaner och uppgifter om var kompletterande information kan sökas

och vilken person som bör kontaktas.

För det tredje bör allmänna diskussioner mellan förtroendemän och tjänstemän uppmuntras i begynnelseskedet av större projekt där avsikten att genom en bred diskussion underlätta det fortsatta arbetet vad gäller riktlinjer för projektet, men också ge kommunfullmäktige en tidig information.

Dessa allmänna förbättringar får ses som idéer som kan kompletteras men andemeningen bakom dem tror jag är nödvändig att betona: en kommun fungerar inte bättre än dess beslutsfattare, förbättringar för dessa kan innebära ett snabbare steg mot ökad effektivitet än aldrig så avancerade modeller på datasidan.

Det bristande intresset för en utveckling av förtroendemännens arbetsvillkor är emellertid bara en av en större misshushållning med arbetskraften i allmänhet. Enligt Stewart¹⁴⁾ finns det ingen funktion så underutvecklad och misskänd som personalfunktionen. Detta är något som på senare år upptäckts och det är där de största insatserna måste göras. Detta inte enbart därför att lönerna utgör en allt större andel av kommunernas budget utan också därför att en expansion av kommunens personalstyrka, som under 1960-talet, inte längre är möjlig. Kommunerna måste nu lära sig att dels införa en organisation som möjliggör en flexibel arbetsfördelning och dels införa en kontinuerlig utbildning.

Det har tidigare varit en alltför stor tilltro till specialistutbildning och ofta då av chefstjänstemän. Som vi vet är det emellertid de lägre tjänstemännen som behöver specialitetsutbildning, cheferna behöver framför allt chefsutbildning. Vidare har utbildningen ofta skett ad-hoc och därmed blivit isolerade uppmuntringstillfällen snarare än led i en planerad utbildning. Behoven har dessutom ofta setts ur den enskildes önskemål än en bedömning utifrån organisationens behov.

En förstärkning av personalfunktionen måste därför till för att få en bättre utbildningspolitik inte minst därför att denna sida måste ges ökade resurser i framtiden, då personalutvecklingen överhuvudtaget måste ses i ett vidare perspektiv. Men personalfunktionen har flera arbetsuppgifter, framför allt rekryteringen. Rekryteringen har ofta ansetts kunna lämnas till förvaltningarna själva därför att dessa ansetts ha bättre grepp om vad för slags personal som behövs. Denna professionalism har lett till en ökad departementalism, så att svårigheterna att kommunicera över förvaltningsgränserna har förvärrats. Det kan inte heller uteslutas att en ökad byråkratisering har blivit följderna därför att varje förvaltnings behov bedömts isolerad.

Personalfunktionerna i övrigt har också ofta ansetts kunna skötas på förvaltningarna, men ofta saknas tid

för personalärenden och dessutom saknas i allmänhet kunskap om hur dessa ärenden skall skötas.

Felet hittills har varit att inte betrakta personalplaneringen som en del av management. Personalplaneringen bör emellertid ses som ett sätt att förse kommunen med en riktig tillgång av kvalificerad personal för att klara administrering och genomförande av kommunala arbetsprogram inom rätt tid.¹⁶⁾ En aktiv personalplanering bör därför innehålla både behovet av personal för att klara uppställda program mål och hur detta behov skall klaras på bästa sätt, genom utbildning, rekrytering, omplacering, utnyttjande av nyckelpersonal i kritiska skeden samt att de chefer som skall utföra programmen är utbildade därtill.

Personalfunktionen tangerar där den andra viktiga funktionen som berör organisationsfrågor. Svåra avvägningsproblem kommer att uppstå mellan nya program och löpande arbetsuppgifter, hur de organisatoriska problemen skall klaras så att inte vissa individer låses upp på fel ställen eller blir överbelastade. Kontroll av att informationsflöden fungerar från och till nya programgrupper samt kontroll av att de organisatoriska funktionerna fungerar och utvecklas.

I en ny situation där förvaltnigarna betraktas som basorganisationer och där många tjänstemän helt eller delvis arbetar i projektgrupper, har organisationsidan att utvärdera effekterna av detta samt att tillsammans med personalsidan försöka utvärdera enskilda personers agerande för att kunna bygga upp utvecklingsprogram för individerna och eventuella karriärsystem.

Varje individ bör ha rätt att betraktas som en integrerad medlem i sin organisation och veta vilka möjligheter hon/han har, samt veta att detta inte är lämnat åt den slumpvisa bedömningen av närmaste överordnad.

Personal- och organisationsfunktionen bör därför bli ett centrum för utvecklingen av de mänskliga resurserna inom organisationen och ges likvärdig status med finanssidan.

Noter

- 1 Wiener 1967, citerad i Buckley Sociology and Modern Systems Theory, sid 82. Prentice Hall
- 2 Buckley 1967, sid 129 op cit
- 3 Buckley 1967, sid 149 op cit
- 4 Emery, Trist 1972 op cit kap. 2
- 5 Emery, Trist 1972, sid 75 op cit
- 6 Likert 1972, citerad i Emery, Trist, sid 183 op cit

- 7 Garrett 1972, *The Management of Government*, sid 68. Penguin
- 8 Crozier 1972, citerad i Garrett, sid 83 op cit
- 9 Stewart 1974, *The Responsive Local Authority*, sid 136. Charles Knight
- 10 Hill 1974, *Democratic Theory and Local Government*, sid 91. Allen a Unwin
- 11 Cooley 1970, citerad i Mann, sid 187 op cit kap.10
- 12 Dror 1968, *Public Policy-making Reexamined*, sid 250. Chandler Publ. Comp.
- 13 Hill 1974, sid 91 op cit
- 14 Stewart 1974, sid 119 op cit
- 15 Stewart 1974, sid 87 op cit. Se även *The New Local Authorities*. HMSO, London
- 16 Lee, Johnsson 1974, sid 280 op cit kap. 4

Kommentarer till organisationsfrågan

Tidigare har organisationen av en kommun berörts, och det har konstaterats att kommunerna varit bättre rustade för att administrera service än att i egentlig mening fungera som styrelseorgan. Detta har naturligtvis avspeglats i en mängd detaljer, den överdrivna specialiseringen på varje förvaltning, alltför många förvaltningar, som ett svar på ökad specialisering, vilka inte är koordinerade, kommunalpolitikerna upptagna av detaljdiskussioner vilket ger dem alltför lite tid till de viktiga övergripande besluten. I Storbritannien tillsattes en kommitté, Maud Committée, som 1967 lämnade en rapport i vilken ovanstående kommentarer kunde finnas, samt slutsatserna, att detta både var ineffektivt och odemokratiskt.¹⁾ Ineffektivt därför att de övergripande besluten fattades av tjänstemän implicit, kommunalpolitikerna gjorde endast korrigeringar av detaljerna.

En följd av detta är naturligtvis en ökad statlig detaljstyrning för att kunna kontrollera utfallet av kommunernas arbete. Men Maud Committee påpekar också att om en nation önskar en kommunal demokrati, så måste den nationella regeringen ge kommunen ett större mått av handlingsutrymme, vilket återigen tangerar det dubbla problemet, hur förbättra kommunernas planering så att detta nationella detaljkontrollarbete kan minskas och hur förmå de olika statliga organen att minska denna detaljkontroll? Det är en besvärlig balansakt att genomföra en sådan operation i en speciell kommun, än svårare blir det naturligtvis när samtliga kommuner skall tas med, med de skilda utgångspunkter i planeringstänkande kunskaper och organisation. Det bör i ett sådant läge vara lätt för varje enskilt verk att peka på att de och de normerna behövs därför att den och den kommunen inte skulle klara planeringen utan dem. Summan av sådana enskilda verks normbehov blir antagligen motsvarande den situation som existerar idag, med kanske några få förändringar. En förändring förutsätter därför en massiv reform med klara riktlinjer.

Internt inom kommunerna kan det vara skäl att i detta avsnitt påpeka att det bör skapas så få förvaltningar som möjligt, Maud Committee³⁾ föreslår högst ett halvt dussin även i mycket stora kommuner, och att om en administrativ kommunal VD skall tillsättas, denne bör väljas efter administrativ skicklighet och inte efter någon annan bedömningsgrund.

En annan alltid aktuell fråga är förhållandet mellan politiker och planerare och mellan olika nivåer av planerare. En distinktion mellan beslutsfattande och beslutsprocess kan vara värd att göra. Beslutsfattandet, dvs själva tagandet av ett beslut bör ankomma på politikerna i den nämnd, styrelse etc som har ansvaret. Därmed är inte sagt att tjänstemännen inte deltar i beslutsprocessen. Genom sin fackkunskap men också genom sin närvaro överhuvudtaget influerar de

urvalet av alternativ och själva utfallet av det slutliga beslutet. På detta sätt erhålls en ömsesidig påverkan och det slutliga utfallet beror på styrkan hos de olika grupper som deltar i själva processen.

Många har den uppfattningen att planerare som har kunskap om olika planeringsfrågor borde ha en större tyngd i en sådan process ofta enligt följande exempel: Olyckligtvis, tas ofta lokaliseringsbeslut på politiska grunder. I Förenta Staterna är många projekt lokaliserade på ett hopplöst ineffektivt sätt av kongressmedlemmar som håller varandra om ryggen. Priset för sådant politiskt köpsläende betalas årligen av alla medborgare i form av ineffektiva förflyttningar som kostar tid och pengar.⁴⁾

Men som ofta påpekas i denna rapport är de vetenskapliga metoder som existerar aldrig fullkomliga, även tekniska lösningar innehåller ofta en form av köpsläende för att reducera riskmoment eller skiljaktligheter. Den perfekta tekniska lösningen existerar sällan utom till mycket triviala problem, vilket betyder att även tekniska lösningar beror på deltagarnas skicklighet i ömsesidig inverkan - detta att göra det mesta möjliga av en informell kontakt, det är en distinkt politisk skicklighet.

Maktspellet är inte en totalkonfrontation av viljor, där den enes vilja helt slår ut den andres, det är tvärtom en spelliknande process där makt brukas i enlighet med människogjorda regler, detta gäller även i totalitära stater.⁵⁾

Därför om den optimala teknologiska lösningen är delvis en chimär så måste lösningen till vem som är mest lämpad att fatta besluten ligga på annat håll. Det viktigaste kriteriet är då att politiker är mer representativa än planerare. Planerare är ofta högskoleutbildade och är genom detta ofta en bestämd del av medelklassen med dess uppfattning och utbildning. För det andra så har den politiska processen i många avseenden inbyggda självreglerande funktioner, där externa idéer eller misstolkningar av kommuninvånarnas behov kan rättas till. Politikerna får därför ofta en större känsla för invånarnas reaktioner.

Detta har självfallet ingen statisk karaktär, i det fall då politikerna huvudsakligen ser sin roll att bevaka sina och sina grannars intressen in i minsta detalj, då blir politikerna en grupp utan påverkan på utvecklingen i stort. Slutsatsen är trots allt att medborgarinflytande över planering är en primär grund-sats och att detta bör skötas av de politiskt valda förtroendemännen.

Men detta är inte tillräckligt. Planeringsprocessen kan bli en affär mellan de centrala politikerna och cheftjänstemännen. En sådan utveckling leder till en bättre enhet än superplaneraren men är fortfarande alltför begränsad. Kraven på ett vidgat inflytande

av olika grupper, både inom kommunens organ och bland kommuninvånarna i stort leder till att nya former för ömsesidig informationsöverföring måste prövas.

Internt måste som en regel uppställas kravet på att alla planerare oberoende av chefsställning har rätt att delta i den öppna debatten. Chefstjänstemännen kommer ofta genom de nästan dagliga kontakterna med vissa politiker att anta en gemensam syn på många frågor med dessa. För att erbjuda en större variationsmängd måste man gå utanför denna krets, på samma sätt som det internt inom partierna finns en större variationsgrad än inom den lokala partitoppen. I kommunerna är detta speciellt viktigt eftersom chefstjänstemännen genom den hierarkiska organisationen och tillväxten av förvaltningarna fått en relativt okontrollerbar ställning i förhållande till politikerna. Genom att de kan kontrollera mycket av informationen både till och från nämnderna, både i form av innehåll och tidsinpassning, t ex genom att endast släppa fram passande information och hålla tillbaka annan, informera endast vissa personer i förväg, trycka på vissa aspekter och negligera andra. Faludi⁶⁾ menar också att detta är en oundviklig följd av att kommunikation filtreras genom en enda person, och pekar på att detta kan ge en person mera vikt i beslutsprocessen än vad våra demokratiska ideal tolererar. Det är vidare till stor skada för kvaliteten på planeringsbesluten genom den stora begränsningen av variationsinnehållet.

Förvaltningar, speciellt programformulerande sådana, bör ersätta en hierarkisk organisation med en självstyrande form, sådana organisationer bör fungera som lag i ordets rätta bemärkelse. Detta är också vanligen formen för organisationer som tar beslut under stor osäkerhet. Ledare för laget kan vara permanent utsedda, men kan också rotera mellan medlemmarna i olika stadier av projekten. Detta betyder självfallet inte att chefstjänstemännen inte skulle ha någon roll i framtiden, utan snarare att en chefstjänstemans influens bestäms av hans förmåga till informellt ledarskap och hans medvetenhet om de regler och lagar som styr förhållandet mellan medlemmarna i laget.

Det finns många möjliga invändningar till ett sådant system, där dock den viktigaste är att det kan innebära en ökad inre demokratisering men att detta försvårar den politiska kontrollen och överhuvudtaget en ökad yttre debatt. Vad gäller den politiska kontrollen beror det i huvudsak på vilken form av kontroll som åsyftas, detaljkontroll eller ramkontroll. Uppenbarligen är detaljkontroll ytterligt svårt att utföra effektivt, men det kan inte heller vara syftet att förena en öppen organisation med ett slutet kontrollsystem. Däremot sker processerna i ett öppet system inte helt okontrollerbara, för det första kan ramar och spelregler upprättas, för det andra så finns en intern kontroll genom medlemmarnas ömsesidiga påverkan som många gånger kan vara starkare än inom en förvaltning, där samtliga specialister har samma professio-

nella bakgrund. Alla lagmedlemmar har för övrigt olika roller att spela i olika grupper, vilket också leder till begränsningar av den därmed skenbara friheten. En närstående invändning kan vara att bristen på direkta ordervägar leder till svårighet att påverka processerna, man precis som ovan så arbetar människor inte bara inför hot (eller för den delen belöning) utan kanske främst genom interaktioner mellan de olika människorna i en grupp.

Naturligtvis innebär etablerandet av friare arbetsformer inte att alla organisatoriska och informationsproblemlöses. Tvärtom innebär en ny organisationsform alltid uppkomst av nya problem, t ex detta att personer inblandade i en hierarkisk programform får stora svårigheter i en öppen form. Vidare kan arbetet lättare saboteras eftersom det bygger på positiva termer som samarbete, ömsesidig påverkan etc. Dessa problem förs dessutom upp på ett mellan-förvaltningsplan, vilket får stor betydelse för den centrala personal- och organisationsplaneringen.

Vad gäller den yttre debatten, dialogen mellan allmänhet, politiker och planerare, kan det ifrågasättas om den kan bli så mycket sämre. En ökad debattförmåga hos olika planerare kan leda till att fler alternativ kan studeras och förhoppningsvis föras ut till allmän debatt. Medborgarinflytande är en svår process och det väsentligaste i detta sammanhang är att förtroendet mellan den får insyn i vad som pågår, t ex genom de åtgärder som föreslås i föregående kapitel. På samma sätt som nu kan genom olika administrativa åtgärder organisationer etc hållas informerade och få yttra sig över både uppläggning av program och preliminära resultat.

Utöver de kontinuerliga organisationerna bildas ofta mer eller mindre varaktiga påtryckningsgrupper för att uppnå mycket specifika mål. Där kan man skilja mellan subjektiva och objektiva grupper, där med subjektiv menas en grupp som har en attityd eller tro gemensam t ex djurskyddsvänner, och med objektiv menas en grupp som har ett objekt gemensamt, t ex hushållen i ett bostadsområde som motarbetar ett motorvägsbygge. En objektiv grupp är vanligtvis en defensiv grupp som arbetar med stor intensitet under en kortare tid, en subjektiv grupp är en offensiv grupp som försöker att verka för att deras idéer sprids. Även om de senare kan ha stor betydelse för policy-making kan de förra ha ett starkt inflytande vid själva beslutsfattandetillfället.

Gemensamt för de flesta påtryckningsgrupper är att de tenderar att gå direkt på de ledande politikerna. Etablerade grupper mer i det tysta, nya grupper under en samtidig påtryckning genom publicitet i tidningar etc.

Hur skall planerarna i allmänhet reagera på detta system och vad är för- och nackdelar. För det första bör

det ses som en naturlig del av de spelregler som gäller för planeringen som sådan, det avspeglar människors rätt att fritt organisera sig och ger också nyttig kunskap för båda parter. Nackdelarna är främst de att alla inte är organiserade och att vissa grupper är så mycket starkare. Lindblom⁷⁾ argumenterar på liknande sätt när han menar att kommunikationsflödet och andra influenssätt är starkare från personer och grupper som antingen själva kan delta i processen eller har råd med de höga kostnader av politisk påtryckning som erfordras och svagare från de som inte kan - fattiga med låg skolutbildning. Påtryckningsgrupperna kan därför i stor utsträckning också antas ha medelklassvärderingar.

En direkt negativ attityd borde ges mot dem som önskar sekretess eller anonymitet, normalt bör debatten föras så öppen som möjligt. Detta gäller också när kontakt tas med olika grupper för inhämtande av information. Ordföranden är alltid lättast att kontakta, men en viss försiktighet är av nöden, då man aldrig vet i hur stor utsträckning en ordförande är representativ för opinionen

En vidare utveckling, som påvisas av Toffler⁸⁾ är att lojaliteten till ett geografiskt område tenderar att minska idet mobila samhället, lojaliteten blir snarare till företaget, yrken eller någon frivillig organisation.

En slutlig kommentar bör gälla planerarna själva. Det har ovan konstaterats att planerare ofta har ett smalare perspektiv än politikerna. Vi har vidare konstaterat att både planerare och politiker deltar i beslutsprocessen men att politikerna bör ta det slutliga avgörande beslutet. I en beslutsprocess, som Davidoff påminner om, är värderingar ett oundvikligt element och att värderingar som planeraren har måste alltid klargöras. Detta betyder inte nödvändigt att en planerare skall uppge sin samlade politiska bedömning i form av partipreferens, vilket kan leda till spänningar i relationerna som inte har med sakfrågan att göra, men väl att redogöra för sin syn på både problem och lösningar och därvid undvika ord som bästa, optimalt, maximalt etc som alla bara redovisar en bedömning utifrån en viss preferens, planerarens egen.

Kommunerna måste bli läroinriktade institutioner, som ser över sina aktiviteter kontinuerligt, alltid beredda att anpassa sin verksamhet till nya situationer. Kommunerna måste vara innovationsvänliga, ha en organisation som tillåter samarbete internt för att ta vara på synergieffekter ($2 \times 2 = 5$) och samarbete externt för att minska tidsfördröjningen mellan uppkomst av problem till insättande av resurser. Det kan också påpekas att kommunerna har både mer och mindre kontroll över sin omgivning än många industriföretag, och slutligen att omgivningen kan kontrollera kommunerna genom den politiska processen.

Noter

- 1 Maud Committee 1967, sid 3. HMSO, London
- 2 Maud Committee 1967, sid 4 op cit
- 3 Maud Committee 1967, sid 8 op cit
- 4 Abler, Adams, Gould 1972, sid 549 op cit kap. 7
- 5 Lindblom 1968, sid 93 op cit kap. 4
- 6 Faludi 1973, Planning Theory, sid 246. Pergamon Press
- 7 Lindblom 1968, sid 104 op cit kap. 4
- 8 Toffler 1974 i Blowers, Hamnett, Sarre, The Future of Cities, sid 289. Hutchinson Educational
- 9 Davidoff 1973 i Faludi, sid 278 op cit kap. 4

Erfarenheter från engelsk planering

Det skall först kort och gott fastslås att engelsk planering är mitt uppe i en övergångsform, där 40- och 50-talens planeringsideologier ses över och där 1960-talens planeringsoptimism har svalnat något. Det är en period med ett fritt debatterande kring planeringen och med en påtaglig osäkerhet hos de praktiska planerarna om utvecklingen. Detta beror naturligtvis också på den förändring av spelreglerna som ägt rum 1968¹⁾ och 1974²⁾ men också på den förändring som en övergång till ett nolltillväxtsamhälle har medfört i tänkandet.

Förutom de citat som ges på flera ställen skall här inte någon samlad bild av denna fas göras, utan de synpunkter som lämnas är egna erfarenheter och som sådana mycket subjektiva.

Figur³⁾ ger en bild av några angreppssätt på problemet att få en samlad bild av kommunens planering. (Se nästa sida.)

Andra kommuner som Liverpool, Greater London Council och Coventry kan ses som kommuner som provat PPB i större skala, liksom även Greenwich m fl. De som provat att utveckla samordnad planering från budgetsidan, som Camden hade fått ett dåligt resultat därför att de inte fått med den rumsliga effekten medan Coventry kan tas som ett exempel som utvecklats mot den nedersta högra rutan, genom att de utvecklingsprogram som skulle utredas har gradvis minskats från 120 till 5 program som skall arbetas igenom i detalj. Eastbourne har på ett motsvarande sätt översatt alla krav på policyutredningar i ett treårigt forskningsprogram.

Den allmänna utvecklingen bland ledande kommuner var som jag uppfattade det en ansats påminnande om mixed-scanning, dvs bort från det totala systemtänkandet i PPBS men mot en mera helordnad systematik än enstaka adhoc-utredningar för olika ändamål.

Ett problem som uppmärksammats i upprättandet av programområden var att detta inte automatiskt innebär en samordning. Det gemensamma elementet kunde bortfalla här också fast efter nya gränser. Programstrukturen ger inte heller nödvändigtvis uppmärksamhet på problem och behov som inte är mötta, det strategiska elementet saknas.

Vidare påpekas det kritiska ledet av policy-analys, bl a för att motverka deformationer av bilderna av vissa områden för att dessa skulle fås att passa in i den generella input/output-ramen.

Ur social planeringssynpunkt påpekas också att begreppet programområden borde kompletteras med begrepp som individgrupper eller geografiska områden. Tvärfackliga arbetslag för vissa bestämda geografiska områden kan ses som ett bra komplement till programområden för

Grad av aktivitet Utvecklingsform	Heltäckande	Begränsade experiment	Satsning på huvudfrågor
Skriftliga policyformuleringar	Stockport	East Sussex (soc.service)	Greenwich
Översyn av omgivningen	Thamesdown	Funktionellt Howe (bostadsbyggande) Områdesvis Sunderland (soc.service)	
Förbättrad budgetering	Oxfordshire	Glostershire (transport)	
Corporate planning	Camden		Calderdale

Fig 4 Några engelska ansatser till en samordnad kommunal planering

att hålla ytdimensionen klar.

I debatten kring den fysiska planeringen och dess anknytning till corporate planning skall jag här anknyta till Mc Loughlins⁴⁾ projekt kring strukturplaneringen. Den fysiska översiktsplanen, structure plan, har två kännetecken som skiljer ut den från corporate planning och det är kraven på fastställelse och direkt inflytande från allmänheten.

Detta ger den fysiska planeringen både för- och nackdelar, vilka skall beröras nedan. I det följande bör betonas att många av dessa erfarenheter är användbara på det system som föreslås i bygglagutredningens rapport⁵⁾.

De fysiska strukturplanerna kommer alltså att vara det viktigaste dokumentet för en dialog mellan staten och kommunerna, vilket kan sägas vara en något olycklig konstruktion med tanke på att bearbetning och kontroll av planerna i en mängd kommuner och statliga organ kommer att utföras av en enda yrkesgrupp med en lång och stark tradition att se på planering. Detta i en tid då i planeringen betonas kraven på en starkare social och ekonomisk anpassning. Detta måste leda till krav på att endast vissa delar av strukturplanerna blir fastställda och andra har mera informativ karaktär som underlag för de delar som skall fastställas. Ett exempel på en sådan utveckling utgör East Sussex som producerar en strukturplan årligen, där alltså en tredje plan är under utarbetande innan den första planen är fastställd. För svenskt vidkommande ifrågasättes det om mer än de delar som berör den fysiska riksplaneringen egentligen behöver fastställas.

I sista kapitlet kommer några reflexioner kring detta problem att tas upp och även skisseras en lösning.

En annan fråga som fått viss belysning är problemet med tidsaspekten vad gäller allmänhetens inflytande och den statliga granskningen. Det är min uppfattning att den mycket optimistiska tro på att ett samarbete mellan länsstyrelse och kommuner alltid kommer att utmytna i samförståndslösningar under preparationstiden är felaktig. Det kommer mycket ofta att uppstå detaljer där kommunen och enstaka länsstyrelseorgan är oense, vilket i sin tur kommer att leda till att, i slutändan, länsstyrelsens beslut endast kan åstadkommas som en intern kompromiss. Denna kompromiss kommer troligen att avvika från kommunens plan, varför förslaget går tillbaka för överbearbetning.

Erfarenheterna från den engelska planeringen stöder en sådan hypotes, för de kommuner jag besökt, och som skickat in strukturplaner hade samtliga fått tillbaka dem med erinringar, och detta ansågs normalt. Det förtjänar påpekas att efter lagens genomförande 1968 har ännu ingen plan fastställts (försommaren 1975). Detta beror dock även på att kommunindelningsreformen genomfördes först den 1 april 1974.

Tidigare erfarenhet från de svenska generalplanerna

visar också på att det är utomordentligt svårt att åstadkomma planer som kan ges fastställelse. Detta kommer att gälla i än högre grad med försök till en utvidgad fysisk planering, utvidgad då i beteckningen att sociala och ekonomiska element tillkommer, därför att erfarenheter från kommunplaneringen i Kalmar visar att bedömningarna i alltför hög grad gällt fysiska detaljer i planeringen. En eloge till den länsstyrelse i Sverige som blir fört med att utvärdera en fysisk kommunplan i sociala termer!

För att återgå till engelska strukturplaner har det visat sig att idéerna om heltäckande sådana har ifrågasatts. De engelska planerna omfattar hela counties med från en halv miljon invånare upp till två miljoner invånare. Vidare byggs i det engelska systemet upp regionala planer, t ex den för sydöstra England och en nyare för nordvästra. Dessa regionala planer är av strategisk karaktär och flera forskare⁶⁾ har menat att strukturplanerna genom detta arrangemang inte fyller någon funktion.

Denna hypotes har visat sig stämma delvis i praktiken, då t ex South Hampshire upprättar fyra skilda strukturplaner och Kent upprättar minst två osv. En erfarenhet som kan dras ur detta är att strukturplanerna bäst passar för en större tätort med omland, helst då hela det dagliga aktivitetsfältet⁷⁾. Detta betyder att de svenska fysiska kommunplanerna skulle kunna fungera men att kanske en ännu bättre enhet vore A-regionerna⁸⁾. Av samordningsskäl bör dock en fysisk och en ekonomisk plan omfatta samma område. Det kan dock ifrågasättas i vad mån t ex kommuner under 10.000 har behov av strukturplaner, här borde det i all rimlighet räcka med den fysiska riksplaneringen och inte pålasta dessa kommuner med en betydande planeringskostnad. Engelska forskare menar att 100.000 invånare är en rimlig nedre gräns, men här är jämförelsen haltande då England är betydligt mera tätbefolkat vilket påverkar jämförelsen. Förutom folkmängd måste också ytan tas med vid en bedömning.

En erfarenhet från den engelska fysiska planeringen är den starka viljan till och den positiva synen på en realistisk integrering av fysisk planering och transportplanering. Det påpekas dock att detta erfordrar en ökad realism i den fysiska planeringen. Denna utveckling har drivits på genom att vägsystemet ofta blivit en avgörande del i allmänhetens utfrågningar kring strukturplanerna, bl a genom dess skenbara exakthet.

En mera olycklig tendens i många engelska kommuner är den kvarvarande skiljelinjen mellan fysisk planering och corporate planning. Detta resulterade t ex i Greenwich att de fysiska planerarna huvudsakligen arbetade med ett centrumomvandlingsprojekt som i the Community Plan hade givits en låg prioritet.

En annan mer oklar trend är en minskning av den popularitet som funnits kring system som PPBS och liknande till en övergång till en mer realistisk syn på resurstillgång och insatser. Däremot användes i stor utsträckning projektgrupper och matrisorganisationer. Erfarenheterna var blandade av dessa former och avspeglade ofta mer olika individers anpassningsförmåga till sådana system än systemets effektivitet.

Två områden som behöver utvecklas speciellt i planeringsprocessen har fått egna underrubriker nedan. I anslutning till uppföljning (monitoring) vill jag dock påpeka att i flera fall har jag funnit ett samarbete mellan kontrollsidan och planerarna. Detta är en utveckling som växer fram och bör utvecklas även i det svenska systemet. Det är alltför vanligt att den information som kontrollsidan innehar inte utnyttjas, ofta därför att den inte är systematiskt ordnad, men mera därför att den avspeglar det begränsade intresse för genomförandet som präglat fysisk planering. I Kent fungerade kontrolldelen t ex som ett känslspröt i känsliga genomförandefrågor som centrumplaneringen av Maidstone.

Strategisk planering

It is hard to think outside the system one knows. That system, the assumptions that are implicit in it, and the pattern of thinking and perception that it produces, condition the attitudes with which new proposals are considered.

J D Stewart

Vad är strategisk planering. Ett försök till definition skulle kunna se ut som: Strategisk planering innebär val av en knippe handlingslinjer som svarar mot interna och externa krav på en önskad framtidsmiljö. Deutsch⁹⁾ redovisar en modell som ger förståelse för behovet av strategisk planering och också för den kritiska delen av denna. Den strategiska planeringen kan sägas ha fyra faser, den första innefattar en bred utforskning av hela verksamhetsfältet, den andra ett synnerligen restriktivt urval av ett fåtal lovande alternativ som i den tredje fasen ges en intensiv utvärdering. Den sista fasen innefattar ett beslut om att adoptera en viss strategi för genomförande.

Ur denna redovisning framgår det direkt att med tanke på resursbegränsning blir antalet undersökta möjligheter alltid mindre än det möjliga antalet och vidare ligger svagheten i processen i den andra fasen. Deutsch menar att detta är vad skickliga schackspelare utnyttjar, genom en radikal förändring av sin strategi så blockeras motståndarens möjligheter till strategiskt tänkande genom en överbelastning av den strategiska fasen. Detta speciellt, eftersom tiden normalt är begränsad.

Den strategiska planeringen kräver alltså en helt annan problemlösningskunskap än t ex budgetering och upprättande av stadsplaner där faserna 1 och 2 i stort sett är avklarade. Fas 2 ger också nyckeln till förändringar inom organisationer och metapolicy-making i stort. Snabba förändringar kan alltså genomföras teoretiskt genom att fas 2 blockeras momentant för motståndare, men detta kan senare få återverkningar då förändringarna utvärderats av de berörda så att senare förslag fördröjs eller negligeras.

Behovet att se planeringen som en långsam läroprocess förstärks också vilket ökar behovet att upptäcka förändringar i så god tid att beslutsfattare hinner uppfatta förändringen medan tid är för handlande. En annan aspekt är att förändringar i de statliga planeringsprocesserna måste beaktas ur denna synpunkt. Detta gäller bland annat resurskapaciteten hos kommunerna för en förändring så att inte samma läge erhålles som i England där efter de två reformerna endast halva antalet tjänster var tillsatta i de kommuner jag besökte.

Vad som troligen är mer besvärligt än personalruserierna på sikt är behandlingen av tidsaspekten. "Vad som sannolikt kommer att återstå, är introducerandet av tiden som en explicit variabel i strategisk planering samt införandet av ett specifikt tids- och kostnadselement vid tagandet av strategiska beslut!"¹⁰⁾

En växande organisation måste kunna förändra sina kommunikationsmönster för att bemästra resultaten av en ökad storlek. Den måste motstå trenden mot ökad självupptagenhet¹¹⁾ och reorganiseras tillräckligt ofta för att möta hotet om intern överbelastning på nätet. Ett av de mest effektiva svaren på detta hot är strategisk förenkling. Det besvärliga arbete som kommer att kallas strategisk planering måste ges en hel del speciell uppmärksamhet, därför att det kommer att bli ett utpräglat kompromissjobb. Kompromissjobb så till vida som att det måste vara tillräckligt innovativt och obundet för att kunna upptäcka nya möjligheter och begränsningar i omgivningen, men ändå så inlemmat i organisationen att resultaten verkligen beaktas. I den strategiska planeringen erfordras därför personer som är specialister på planering men ändå har en god kunskap om kommunen som organisationsform.

Långtidsplanering kommer alltid att vara i en svår mellanställning i alla organisationer därför att de lokala resurserna är begränsade och korttidsfrågorna är mer akuta, många till antalet och förs fram i en ständig flod av initiativ (utan att ledningen behöver ingripa) kombinerat med det faktum att folk i ledningen föredrar dem, därför att det är frågeställningar som de mött på lägre nivåer inom organisationen och som de kan ge synpunkter och lösningar på. Detta kan också sägas vara det omvända problemet till Peters princip¹²⁾ - nämligen att beslutsfattarna normalt försöker föra ner problemet till den konkretiserings-

nivå där de har sin erfarenhet och kunskap. Denna del av den strategiska planeringen har enligt min mening alltför litet beaktats och kan sägas utgöra ett av de svåraste hindren mot en effektiv beslutsprocess i ett komplicerat samhälle där som Deutsch påpekat, lösningar ligger i en ökad abstraktion.

Den strategiska planeringen ger de största fördelarna då antalet möjliga alternativ är stort, då det råder stor osäkerhet, då besluten är sällan förekommande och mer beroende av omgivningen. Vidare då sökandet efter alternativ är en viktig del i själva beslutsprocessen. Detta senare leder dock direkt till resursaspekten för det måste stå klart att planeringsarbete är resursupoffring. Planerarens ambitioner att minska osäkerhetsmoment eller kanske snarare att ge en fullständig bild kan leda till orimlig planeringstid, dvs problemet glider både planerare och beslutsfattare ur händerna. Det är sannolikt så att planeringstiden stiger mer än proportionellt mot varje nyinförd variabel. Även teoretiskt har vi kommit en lång bit från den fullständiga rationaliteten och även den begränsade rationalitet som återfinns hos Neuman-Morgenstern¹³⁾ och Simon¹⁴⁾.

Användningen av resultat från den strategiska planeringen är som många forskare påpekat helt beroende av ledningens intresse för och tilltro till den. Det är av stor betydelse att den strategiska planeringen placeras centralt och nära det politiska ansvaret - men det är lika viktigt att den inte isoleras utan har en kontaktyta mot pågående verksamheter inom organisationen.

Uppföljning

Denna del av planeringsprocessen har uppmärksammats på senare år och i många modeller för planering utgjort den sista länken i kombination genomförande-kontroll-uppföljning. Men som regel har det stannat vid detta. Planerarna har varit alltför upptagna med att påbörja lösandet av ett nytt problemkomplex för att hinna ägna så mycket tankar på vad som hänt vid genomförandet. Här skall utlinjeras några tankar kring uppföljning och först måste man skilja på tre former¹⁵⁾. Uppföljning av genomförandeoperationerna, uppföljning av påverkan på omgivningen och slutligen strategisk uppföljning. Den första formen avser alltså den uppföljning som sker av projekt där beslut redan fattats om genomförande, t ex som nätplanering av ett skolbygge. Osäkerhetsmomenten berör inte längre projektets dimensioner eller läge utan är mer att betrakta som en kontroll av att projektet utförs och det inom givna kostnads- och tidsramar.

Uppföljning av påverkan på omgivningen kan ske ifråga om mindre specificerade objekt, t ex att ett socialt aktionsprogram verkligen uppnår de stipulerade målen. Förutom en kontroll av effektiviteten i utförandet tillkommer nu en kontroll av effektiviteten i själva programmets innehåll, dvs var det valda aktionspro-

grammet relevant till problemet som sådant.

Strategisk uppföljning är av en helt annan karaktär och innebär försök att bedöma effekterna av en dynamisk, svårförstådd och okontrollerbar omgivning. Kommunledningen har här inte kontroll över situationen utan det gäller att behandla problem och möjligheter, både aktuella och prognosticerade, som uppstår på grund av gällande planer. Den strategiska uppföljningen är alltså i egentlig mening ett led i själva planeringsprocessen, vilket skiljer denna form från de båda andra. Den utgör en utvärdering av gällande planer och ett analysarbete för revideringen. Vid en diskussion om dess utförande återkommer därför de resonemang som förts tidigare, huruvida uppföljningen skall vara rationell eller incrementalistisk. På samma sätt som tidigare hävdas att även uppföljningen skall ske enligt mixed-scanning, dvs en bred översyn av hela området med fördjupade studier i vad som är (eller tycks vara) strategiska problemområden.

Ett annat diskussionsområde har gällt om uppföljningen skall vara enbart faktasamlade, vara plangenomförande eller möjlighetsinriktad. Den faktasamlade uppföljningens mål är att få fram material till revideringen av planen och kan också sägas vara en värdeämätare på en plans "döende". Den plangenomförande uppföljningens uppgift är att rapportera avvikelser från planen så att korrigeringar kan vidtagas för att säkerställa planens genomförande, komma vad som komma vill. Den möjlighetsinriktade uppföljningen däremot måste ses som en del av planeringsprocessen direkt och är därmed inriktad på att få fram material som ger underlag för nya beslut för att svara mot förändringar i omgivningen, vilket inte nödvändigtvis innebär korrigeringar för att genomföra den ursprungliga planen. Planen har därigenom blivit underordnad processen vilket också är ett tema i denna rapport.

En sådan uppföljning kommer också att behöva länkas direkt till kommunstyrelsen och ha nära kontakt med de enheter som svarar för FoU-insatser. Utformningen av informationen från en sådan enhet kan vara både muntlig och skriftlig, både periodisk och aperiodisk. I South Hampshire t ex utgavs både situationsrapporter och konkreta korttids-aktionsprogram. Där påpekades också det väsentliga i att få med beslutsfattare på skilda nivåer och vidare att detaljer i olika planer måste kunna följas upp. Ett snarlikt resonemang bygger på att själva beslutsprocessen i t ex kommunstyrelsen måste följas upp kontinuerligt och ur denna beslutsmiljö fås direkt ett material som kan översättas i strategiska termer¹⁶⁾.

En slutlig kommentar till detta är att i England föreslås ofta fyra underutskott varav ett svarar för just kontroll och uppföljning (performance review sub-committee).¹⁷⁾

Noter

- 1 The Planning Act of 1968
- 2 Kommunindelningsreform 1.4.1974
- 3 Fritt efter Earwicker, Institute for Local Government Studies (INLOGOV), Birmingham
- 4 Mc Loughlin m fl, Centre for Environmental Studies
- 5 SOU 1974:21, Markanvändning och byggande
- 6 Hall, University of Reading; Levin, London School of Economics
- 7 "The daily urban system" definierat av Berry op cit
- 8 Jmfr arbetet i Södra Kalmar läns Regionplaneförbund
- 9 Deutsch 1966, The Nerves of Government, sid 63. The Free Press, New York
- 10 Deutsch 1966, sid 64 op cit
- 11 Parkinsson 1965, Parkinsson's Law and Other Studies in Administration. Penguin
- 12 Peter, Hull 1969, The Peter Principle. William Morrow
- 13 Dyckman 1961, Planning and Decision Theory, sid 335-345. JAIP 27
- 14 Dyckman 1961 op cit
- 15 Anthony 1965, Planning and Control Systems, Howard
- 16 hart 1974, Extracts from an Exploratory Study in Strategic Monitoring. INLOGOV
- 17 The New Local Authorities. HMSO 1974 9.3

Synpunkter kring svenska försök till kommunal planering

I föregående kapitel berördes några engelska kommuners försök med nya planeringsformer och här skall ges några personliga synpunkter på några svenska försök. Urvalet är liksom i det engelska fallet rent ad-hoc, dvs kommuner som jag av olika skäl fått någon erfarenhet från.¹⁾

Först skall dock några allmänna reflexioner göras kring en av kommunförbundets skrifter, Kommunal Budgetering, rapport 2 del 1. Där konstateras att tillväxten av den kommunala sektorn gjort verksamheten mer komplicerad och svåröverskådlig samt mer beroende av specialister på olika områden och att under en sådan utveckling det är angeläget att ägna speciellt intresse åt att beskriva och förklara politikernas och administratörernas roller i planeringsprocessen.

Författarna uppehåller sig mest kring budgetfrågor och konstaterar att budgeten måste utföras så att den ger bättre underlag för planering och att det därför är orimligt med en enda budgettyp för alla nivåer och frågor. Detta överensstämmer också med synpunkterna i kapitlet om ekonomisk planering.

I kommunal budgetering konstateras det vidare att kommunplanen har brister när det gäller att ge en bild av de områden mellan vilka resursavvägningar skall ske och saknar dessutom i många fall en gruppering av den kommunala sektorn utifrån behovssidan. Detta leder, menar författarna, till att man i dagsläget tvingas starta på för låg nivå vid budgetplaneringen, vilket också betyder att målsättningsdiskussioner och prioriteringar på det politiska planet kommer till stånd för sent.

De anser att det är nödvändigt att utveckla tekniker för den långsiktiga planeringen och menar också att femårsplanerna är för finansiellt inriktade. Detta stämmer också med mina i tidigare kapitel redovisade synpunkter.

En kommun som utvecklat den ekonomiska planeringen för att få en samordning av den kommunala planeringen är Täby. Täby har gradvis genomfört en förbättring av den ekonomiska planeringen och därvid försökt inordna den fysiska planeringen. Styrkan med denna lösning är att den ekonomiska planeringen är rullande, dvs kan gradvis ses över varje år. Från Täby menar man också att den stora fördelen är att utvecklingen kan styras i banor som ekonomin tillåter och att verbala målsättningar fått ge vika för budgetfakta.

Svagheten med ett sådant arrangemang kan härledas ur tidigare kapitel och är främst att strategisk planering och fysisk planering inte kan inordnas i budgettermer utan att deformeras kraftigt. Detta påminner om den kommentar som gavs om Camden i föregående kapitel och om kritiken på användande av CBA i PPB.

Eskilstuna kommun får ses som ett exempel på en kommun som kompletterar budgetfakta med verbala målsättningar. Denna ansats får ses som ett försök att komplettera den lättfångade monetära sidan med den betydligt svårare icke-monetära. Eskilstunas försök påminner om Stockports även om ambitionsgraden varit lägre och kanske mera realistisk. Det kan sägas vara av typen heltäckande beskrivning men samtidigt saknas den fysiska dimensionen.

Det eviga problemet, huruvida nya försök skall genomföras sektoriellt eller totalt kan belysas något genom kommunförbundets olika försök med verksamhetsplanering. De första försöken gjordes sektoriellt, inom socialvård och skolplanering, för att sedan utvidgas till ekonomisk planering i Vingåker och slutligen ett försök till samordningsplanering i Filipstad.

Kommunförbundets utvecklingslinje stöder de teoretiskt framtagna synpunkterna att genomförande av en ny teknik som gäller budgetering eller annan central verksamhet måste genomföras på bredden om inte obalanser och snedprioriteringar skall uppstå. Rent allmänt bör då också risken för överdetaljerad minskas.

Filipstadsförsöket får främst ses som en diskussion om hur planering borde bedrivas och produkten en inventering snarare än planering. I studien av Filipstad har begreppet gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) förts fram som skall utgöra ett sammanfattande material av de utredningar och inventeringar som berör kommunen utförda på statlig och kommunal nivå. GPF skall vara begränsade och endast innehålla det som är mest intressant för förvaltningsplaneringen. Avsikten är vidare att detta material skall byggas ut kontinuerligt. Kommunförbundet menar i denna studie att om man från början försöker belysa kommunens alla problem krävs en mycket lång utredningsperiod och ett sådant material blir mycket omfattande och svårt att överblicka. GPF skall revideras varje år och kunna påverkas av kommuninvånarna.

Den modell som kommer att redovisas i sista kapitlet bygger på att en totalbild av kommunen redovisas varje år, där dock endast vissa frågor studerats i detalj och andra problemområden redovisas i en utvecklingsplan. Här instämmer alltså i att en total, detaljerad plan är en omöjlighet, dels därför att den tar för lång tid, dels för att bakgrundsmaterialet till vissa undersökningar åldras och blir odugligt.

Det finns dock en fundamental skillnad mellan GPF och den planeringsprocess som jag skulle vilja se, och det är att GPF upplevs som ett passivt instrument för hopsamlade av vissa frågeställningar som kan vara gemensamma, medan den borde vara kommunledningens aktiva planerings- och styrningsprocess av underliggande processer som ekonomisk planering, fysisk planering etc.

Vad som inte redovisas i Filipstads försök är hur målstudierna skall inlemmas i systemet, hur påverkan av kommuninvånarna skall gå till och hur den reella kopplingen av fysisk och ekonomisk planering skall fungera.

Filipstadstudien ger också en fingervisning om problemen med målformulering i kommunen. Förutom den "obligatoriska" oförändrade kommunalskatten och den chimära befolkningsmålsättningen innehåller den endast målsättningar att vattenverket, elverket och nyexploateringen förutsattes vara självbärande. Vidare sägs att det inte är nödvändigt att alltid nå de mål som man satt upp, därför att för det första avser målen en oviss situation ganska långt fram i tiden medan målen måste bestämmas mot bakgrund av de kunskaper man har idag. Målen måste därför justeras i takt med utvecklingen eller förändringarna i de politiska värderingarna. För det andra kan olika mål motverka varandra.

En kommentar till detta blir ett instämmande med den kontinuerliga syn som redovisas på målsättningsfrågor. Dock kan det ifrågasättas om t ex oförändrad kommunalskatt är ett mål i sig eller om det inte borde vara utfallet av en diskussion om den kommunala servicen sett i ett fördelningsperspektiv. På samma sätt bör den kommunala servicen i övrigt behandlas; vilka vinner och vilka förlorar på t ex subventioner av kommunala verk.

En självbärande renhållning är inte heller ett långtidsmål, en taxehöjning kan ske omedelbart, medan däremot utbyggnad av daghem kan ges olika prioritetsgrad beroende på politiska synpunkter kring familjens ställning etc.

Eskilstuna kommun anser sig ha funnit formen för femårsperspektivet men menar att det dessutom erfordras ett mera övergripande system för politiska målformuleringar på längre sikt, tio till femton år. Detta överensstämmer med det förslag till planeringsmodell som finns i Haninge. Där kallas det 10-15-åriga perspektivet för programplan och den fysiska delen för generalplan. Programplanen avses omarbetas efter varje kommunval i de delar detta är nödvändigt. Till denna mellanplan tillfogas en perspektivplan för 20 - 30 års sikt och en treårig programplan. Haninges modell är en av de mer avancerade, speciellt med tanke på perspektivplanen. De valda tidshorisonterna stämmer också med de erfarenheter som kommunplanearbetet i Kalmar givit, nämligen att ett tioårigt perspektiv behövs för att samordning av ekonomisk och fysisk planering skall vara möjlig. Att Täby skulle klara det inom femårsplanen låter inte troligt och visar snarare på att den fysiska planeringen i detta fall fått underordnas den ekonomiska.

En reflexion som dock måste göras kring Haninge-modellen är dess betoning av planen. Perspektivplanen kan knappast betecknas som en plan och även programplanen måste ses i ett kontinuerligt sammanhang, en planeringsprocess.

En samlad förändring mot ett programtänkande i PPB-stil har genomförts vid omorganisationen i Göteborg. Där motiverades detta bl a med att kommunledningen måste kunna påverka ärendeströmmen, dvs kunna ta initiativet och på ett politiskt meningsfullt sätt kunna fördela resurserna. Detta ansågs kunna ske genom ökad överblick och längre sikt samt avlastning genom decentralisering och delegation.

Ansatsen är alltså främst organisatorisk, dvs genom förändring av synsätt, kommunikationskanaler etc förberedes en ny planeringsmodell. Det har påpekats tidigare att detta inte är en slutgiltig lösning, för det första återstår problemet att föra in den fysiska planeringen och de sociala aspekterna, för det andra skapas snabbt nya reviområden, programområdena samt fackområdena och stadskontoret, för det tredje kan en betoning av fyraårsperspektivet leda till en försvagning av långtidsaspekten och för det fjärde är det inte en truism att indelning i programområden i sig löser problemet med att lokalisera behov och problem i kommunen. Engelska försök med PPB visar också att rigiditeten i systemet och problem med målkvantifiering kan ge upphov till uppbyggnad av en byråkratisk och trög planering. Försöken i Göteborg är emellertid mycket intressanta.

En annorludna ansats har gjorts i Uppsala där kommunens fysiska planering utgjort bas för utvecklingsarbetet. Där påpekas först att kommunfullmäktige ålägger kommunstyrelsen enligt gällande reglemente att leda och ansvara för samordningen av kommunens ekonomiska, fysiska och sociala samhällsplanering. Utvecklingsplanen ses som ett förslag till program för denna kommunens översiktliga planering.

Syftet med Uppsala utvecklingsplan sägs vara att i programtermer betona vissa centrala utbyggnadsfrågor, i första hand kommunens arbets- och bostadsområden. Utvecklingsplanen är i vissa delar en perspektivplan där en förändring av livsstilar diskuteras, dock huvudsakligen från en fysisk synvinkel. Lösningen ges också helt i fysiska termer, t ex basorter, utvecklingsorter etc. Vidare utvecklas i planen en skepsis mot normer och en syn på utvecklingen som en följd av succesiva beslut på olika nivåer av olika intressentgrupper, dvs ett synsätt som påminner om Lindbloms.

Den fysiska synen framträder också i det faktum att man menar att sektorsövergripande utvecklingsfrågor traditionellt har samordnats inom generalplanens ram. En sådan syn på generalplanen innebär naturligtvis att en vidareutveckling av denna blir målet. Utvecklingsplanen ses som ett program för utvecklingen snarare än en konkret plan. Konkretiseringen bör ske i andra planeringsinstrument, som fysisk kommunplan, ekonomisk långtidsplan och social långtidsplan.

Denna modell överensstämmer delvis med den modell som skisseras i sista kapitlet men det finns en del frågetecken.

för det första är det oklart hur planeringsprocessen som sådan kommer att fungera, framför allt hur de olika långtidsplanerna och verksamhetsplanerna skall samordnas och sammanvägas genom denna utvecklingsplan. För det andra ger utvecklingsplanen snarare en bild av en perspektivplan än ett egentligt samordningsinstrument och dess starka fysiska anknytning gör den fysiska kommunplanens roll osäker.

Som en balans till de alltför finansiellt uppbyggda modellerna utgör Uppsalas försök en värdefull utvecklingslinje. Kommunplaneringen i Kalmar kan också ses som en modell där arbetet påbörjades utifrån direktiven till bygglagutredningen men där arbetet succesivt utvidgats till en mera integrerad form av kommunal planering.

En slutkommentar till detta kapitel är att de olika kommunala försöken måste vidgas och att de olika utvecklingslinjerna föjas upp. Det problemområde som berörs är så komplicerat att någon bästa utvecklingslinje inte kan skisseras. Tvärtom är variationen i ansats av stor betydelse för att få fram de olika problemområden som finns. Vidare bör variationen i de svenska kommunernas struktur och de modeller som ev förs fram som idealmodeller vara så löst uppbyggda att de kan förändras och adapteras av den enskilda kommunen. Skulle idealmodeller passa över hela landet betydde detta att behovet av självstyrande kommuner inte existerar.

Not

- 1 Gäller utvecklingen fram till 1974 och avser endast att belysa vissa särdrag

Kommunplanering i Kalmar

Arbetet i Kalmar kommunplan lades upp i stort efter de riktlinjer som utfärdats till bygglagutredningen. Idéerna till modellens utformning lades fram våren 1971 och hade då påverkats av bland annat Mc Loughlins bok "Urban and Regional Planning: A systems approach¹⁾". Grundtankarna i denna modell var:

- en cyklisk planeringsprocess.
- en samverkan i projektgrupp där fysiska planerare kompletterades med en ekonom och samhällsvetare.
- en planeringsprocess som skulle innebära ett kontinuerligt engagemang av förvaltningarna, upplagd som en ömsesidig informations- och läroprocess.
- planering som skulle innehålla ett kontinuerligt medborgarinflytande, vilket koncentrerades främst på de politiska partierna men även i form av allmän information.
- en planering som avsågs att bilda grundstomme för en förändring av hela planeringssystemet mot en mer samordnad och öppen planering.
- en kommunplan skulle arbetas fram i flera etapper där tvingande skäl gjorde den första etappen till en mer renodlad fysisk plan än som ursprungligen var tänkt.

Syfte med första etappen

I den första etappen, från augusti 1971 till december 1972, avsågs således att ta fram en fysisk översiktsplan för att täcka behoven för bostadsbyggandet. Då gjorda kalkyler visade på brist på mark för bostadsbebyggelse 1976 vilket innebar en forceringsfaktor i arbetet. I syftena med den första etappen fanns också en rad andra punkter som inte direkt berörde den fysiska planeringen utan den kommunala planeringsprocessen i allmänhet, dess organisation och arbetsformer i att få

- fram övergripande politiska målsättningar
- en fysisk översiktsplan
- ett längre perspektiv på all kommunal planering
- en samlad fysisk-ekonomisk planering med anknuten verksamhetsplanering
- fram samarbete över förvaltningsgränser för att finna gemensamma lösningar
- uppmärksamhet riktad på förändringar i kommunen
- redovisa antaganden och värderingar (så långt det är möjligt) för att möjliggöra kritik och kontroll

och en översyn av ansvarsfrågan så att politiker (allmänhet) och verksamhetsplanerare övertar ansvar från de fysiska planerarna.

En grovindelning av exploateringsprocessen från översiktsplan till byggande såg ut enligt följande:

1972 översiktsplanering
 1973 dispositionsplanering
 1974 stadsplanering, projektering
 1975 anläggningsarbeten
 1976 inflyttning

I kommunplaneringens arbetsmetodik fanns förutom en arbetsgång (med tidschema) för den första etappen, dessutom idéer om kommunal planering i stort, reviderings-schema och tidsanpassning av de olika planeringsprocesserna.

Arbetsgång, första etappen:

Under åren kring kommunsammanläggningen hade en hel del inventeringsmaterial framtagits om den nya kommunen som fick bilda underlag för den första etappen. Detta material hade en slagsida åt den statistiska beskrivningen av kommunen även om den kompletterats med översiktlig geoteknisk undersökning, översiktlig utredning om avfallshantering, fasta fornminnen etc.

Den i allmänhet relativt låga planeringsberedskapen hos flera förvaltningar och diskussioner kring målsättningar för verksamheterna etc, ledde till att hela hösten 1971 avsattes för momentet standardfrågorna. De svar som inlämnades av förvaltningarna användes sedan i alla faser, dels för en första diskussion om möjliga bebyggelsestrukturer men framför allt av förvaltningarna själva vid utvärderingarna av de olika fysiska planalternativen.

I bebyggelsestrukturerna redovisades olika alternativ att fysiskt fördela den tänkta bostadsarealen. Dessa strukturer var alltså fysiska till sin natur, och där redovisades hur olika teoretiska stadsformer kunde fungera i kalmartrakten, från hårt centraliserade till rumsligt utspridda former. Avsikten är här inte att gå in på detaljer i alternativen utan mer formulera arbetsgången.

På i huvudsak tre politiska huvudmålsättningar för kommunens utveckling begränsades det relativt stora antalet grundmodeller till sex stycken som sedan utformades till starkt formaliserade planalternativ.

Den i kapitlet om social planering kritiserade grannskapsenheten på ungefär 1200 lägenheter användes som byggsten och angavs i två ytstorlekar, en för tätare och en för glesare bebyggelse. Dessa moduler togs från SCAPE-utredningarna för att senare användas vid utvärderingen av vissa grannskapsinterna kostnader men också för att få en enhet i de befolkningsprognoser

på delområden som uppgjordes.

De sex planalternativen utsändes sedan till facknämnderna för utvärdering vilken genomfördes på två sätt, dels en ekonomisk utvärdering och dels nämndkommentarer i övrigt. För att få anknytning till den ekonomiska långtidsplaneringen utfördes denna utvärdering i anslutning till den ekonomiska femårsplaneringen, vilken i detta skede förlängdes till 1985. Investeringar efter 1985 klumpades ihop beräkningsmässigt. Projektgruppen utförde sedan en bearbetning av detta material, kompletterat med egna beräkningar av grannskapsenheter- nas inre kostnader, busstrafikens driftkostnader och bedömning av ofullständiga uppgifter. I den totala sammanvägningen medtogs dessutom nämndernas "subjektiva" bedömningar samt bedömningar av annan karaktär, t ex arbetsresors längd, skolbarns avstånd till skolor etc. På den fysiska sidan utfördes konfliktanalyser av främst bestående åker, områden av större betydelse för den vetenskapliga och kulturella naturvården, landskaps- bilden, flygbuller etc. Dessutom kompletterades med några samlade helhetsbedömningar av effekter på Kvarnholmen, Kalmar kommuns rikshistoriskt intressanta centrumområde, samt på de mindre tätorterna i kommunen.

Det bör här påpekas att en del material från den på- började fysiska riksplaneringen kunde användas vid den- na tidpunkt. Kollektivtrafiken i kommunen utreddes paral- lellt med arbetet och även mindre detaljhandelsutred- ningar. Södra Kalmar läns regionplaneförbund avslutade sin första etapp på en regionplan. Vid utvärderingen av planalternativen skedde också en trafikprognos där kommunen och vägförvaltningen samarbetade. Detta ojämna och delvis ofullständiga material överlämnades av pro- jektgruppen i september 1972 för politiskt ställnings- tagande i kommunplanekommitté, kommunstyrelse och kom- munfullmäktige.

Organisation:

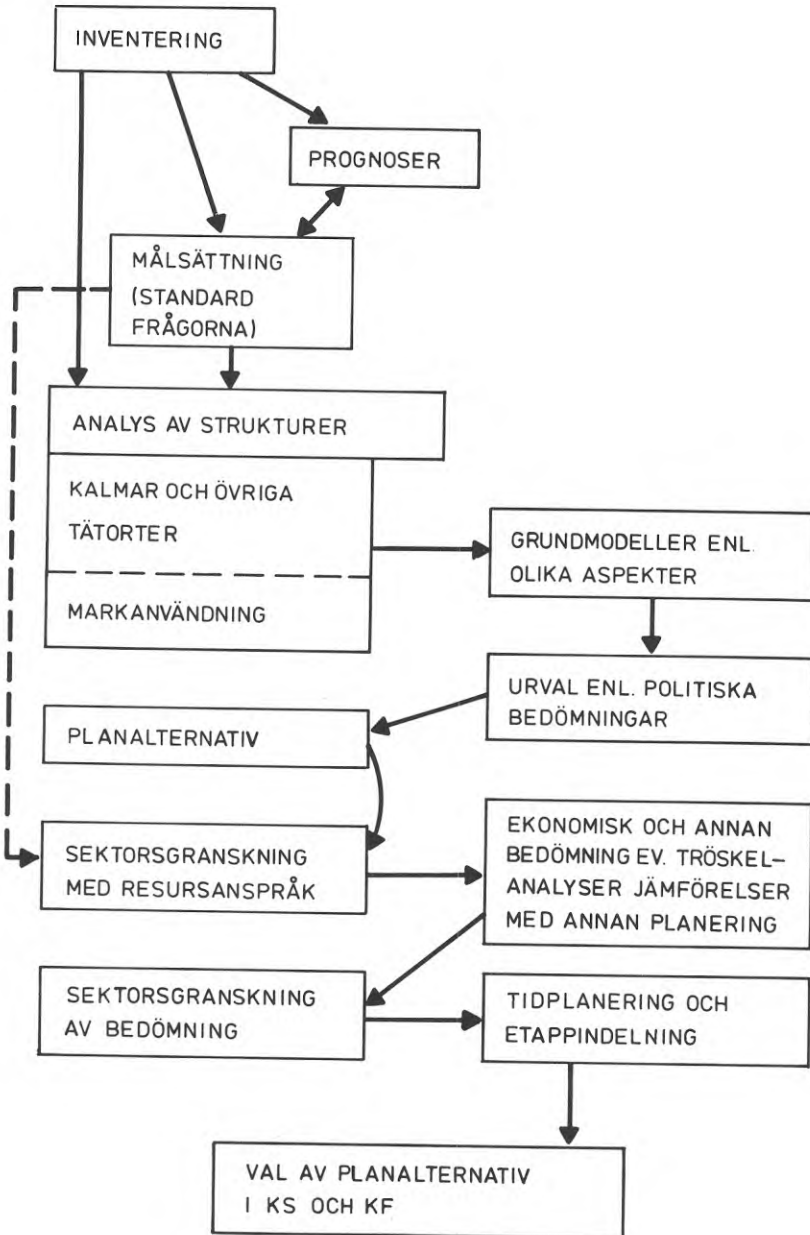
Arbetet organiserades politiskt så att en speciell kom- munplanekommitté bildades bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott och byggnadsnämndens presidium. Till den- na kommittés förfogande utsågs en projektgrupp med an- svar för arbetet bestående av fem personer från tre för- valtningar, stadsarkitektkontoret, statistikkontoret och drätselkontoret.

Medborgarinflytande:

Medborgarinflytandet tillgodosågs främst genom infor- mation till de politiska partierna, vilka erbjöds in- formation vid tre tillfällen, då arbetet påbörjades, då planalternativen färdigställdes och slutligen då tre alternativ återstod för den politiska beslutsprocessen. Allmänheten informerades via tidningarna vid dessa tillfällen och enskilda organisationer fick informations- kvällar efter begäran. De tre slutliga förslagen ställ- des ut på biblioteken och en debatt uppstod kring des- sa i pressen. Den reella saktidningen kom dock att ske i de politiska partierna där främst befolknings-

Fig 5

ARBETSMETODIK FÖR KOMMUNPLANENS
FÖRSTE ETAPP



prognosen och graden av rumslig koncentration kom att dominera. Kommunplanekommittén som bildade kärnan i denna diskussion fick naturligtvis en kontinuerlig insyn i arbetet och denna kommitté ledde även arbetet i etapp 2.

Syfte med andra etappen

Etapp 2 skulle vara en konkretisering av den relativt abstrakta strukturen i etapp 1 och även utgöra en fördjupning av de delar som blivit ofullständigt behandlade i den första delen. Kommunplanens utformning i den första etappen påminner ifråga om detaljrikedom om de engelska "structure plans" även om skalan är annorlunda. Arbetet i andra etappen skulle därför utmynna i en granskning av kommunplanen ur fysisk synpunkt genom upprättande av dispositionsplaner. Genom dispositionsplaneringen avsågs också att få en bättre kontroll av den ekonomiska genomförbarheten, genom att denna, på samma sätt som kommunplanen, i tiden placerats parallellt med den ekonomiska långtidsplanen.

I den andra etappen avsågs också att förbättra det fysiska planeringsunderlaget för kommunen i övrigt samt att skapa en organisation för exploateringsprocessen i vid mening. I denna etapp konfronterades planen på ett konkret sätt med länsmyndigheterna eftersom denna utgjorde ett mera konkret ställningstagande i vissa detaljer. Självfallet innebar denna etapp också en utvärdering av etapp 1, antaganden, målsättningar, fakta m m.

Med stöd av det positiva utfallet av projektgruppsarbetet i kommunplanens etapp I, provades en utvidgning av detta.

Arbetsgång i andra etappen:

För att svara mot de problemområden som kunde urskiljas vid slutet av etapp I och för att kunna klara den tidspress som förelåg organiserades arbetet i tjugu projektgrupper. En förklaring till det stora antalet grupper var förutom den upplevda tidspressen, ambitionen att få igång embryon till vidare utveckling. En uppräknig av grupperna skall inte göras här, men i figurerna 6 och 7 har de olika projekten markerats vad gäller plats i organisation resp planeringsprocess. Den grupp som skulle svara för dispositionsplanarbetet kom att bli den mest tidspressade gruppen under det första skedet och utgjorde delar av den tidigare kommunplanegruppen försträkt med fysiska detaljplanerare samt en utredningssekreterare vid socialförvaltningen. Tyngdpunkten i gruppens arbete försköts för övrigt till dessa nya specialister.

En grupp för exploateringsprocessen kom igång allt eftersom samordningsrutiner började upparbetas och fick sin viktigaste arbetsfas under senare skedet av etapp 2.

Avsikten med flertalet av dessa grupper var att de se-

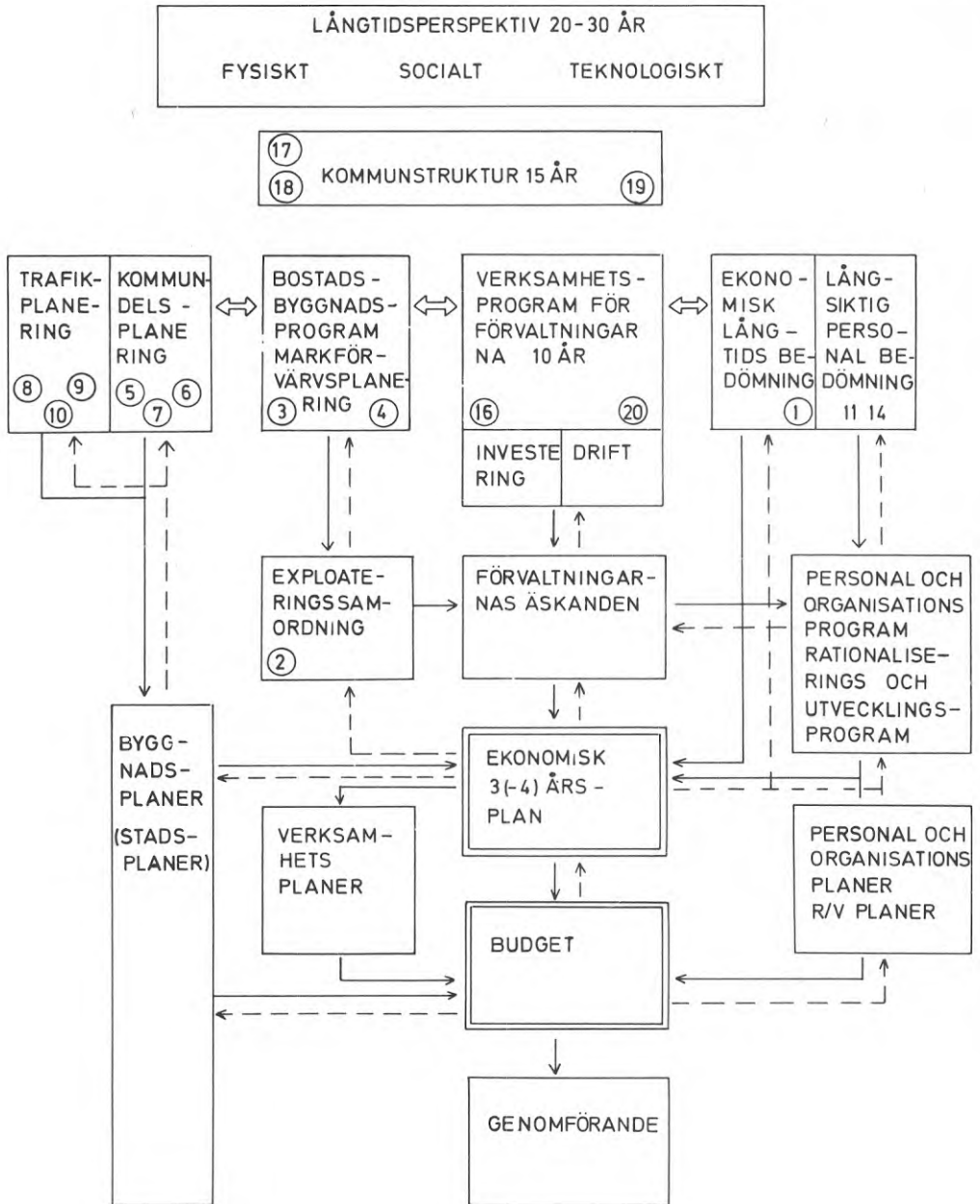
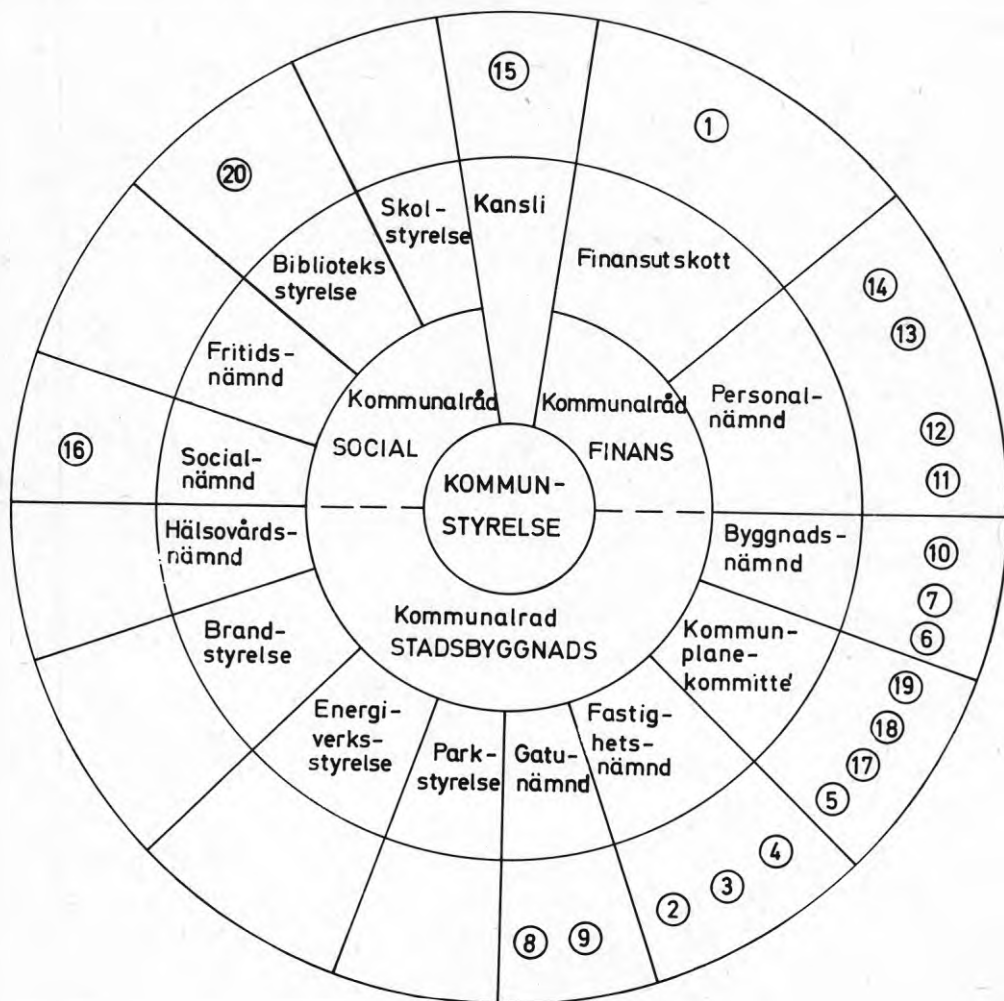


Fig 6 SKISS TILL KOMMUNAL PLANERING LM
PROJEKTGRUPPER ETAPP 2 KOMMUNPLANERING

Fig 7 KOMMUNAL ORGANISATION
PROJEKTGRUPPER ETAPP 2 KOMMUNPLANERING



nare skulle upplösas och ersättas med fasta rutiner eller ges mera konkreta utvecklingsuppgifter. En svaghet i systemet var att utvecklingsidan var ny vilket på grund av mångfalden av arbetsuppgifter som behövde utföras ledde till att uppgifter genomfördes ad-hoc och inte i enlighet med en FoU-plan.

De projekt som skulle ha utförts på personalförvaltningen samlades i ett probleminventeringsprojekt som tillsammans med ett projekt för metodik kring verksamhetsplanering ledde till att en översyn av de övergripande planeringsprocesserna startade. En förstudie genomfördes våren 1974 och slutrapport kom våren 1975.

Centrumplaneringen har bedrivits under flera år i form av användningsplanering som initierades av Konsthögskolan/Arkitekturskolan vid studier av Kvarnholmen 1971. Synsättet i denna rapport avvek totalt från den av VBB tidigare gjorda dispositionsplanen 1967, varför ett omfattande arbete igångsattes för att utvärdera denna nya ansats.

Inom regionplaneförbundets ram färdigställdes en översiktlig detaljhandelsutredning och etapp 2 av det egentliga arbetet, som för övrigt utsändes på remiss parallellt med länsplanering 1974. Bland vidare arbeten kan nämnas en ny trafikprognos, planering av busstrafiken samt ur fysisk synvinkel programmet för fysisk riksplanering som var av stort värde och vidare arbete på detta kommer att sammanfalla i tiden med etapp III.

Medborgarinflytande:

Den andra etappen utfördes enligt liknande tankegångar som den första, även om det i huvudsak blev dispositionsplaneringsgruppen som fick svara för direkta kontakter med allmänheten, länsmyndigheter och andra organisationer.

Syfte med tredje etappen

Etapp 3 bör ses som den första revideringen av den fysiska kommunplanen i enlighet med revideringschemat. Detta kan också sägas vara befogat därför att en del grundförutsättningar radikalt förändrats. Etapp 3 bör också ses som ett försök till en i verklig mening heltäckande fysisk plan där de senaste årens utredningsarbete fyller ut de luckor som fanns i den första etappens planredovisning. Denna etapp bör också ses som ett försök till en vidare samordning av den kommunala planeringen. Medborgarinflytandet bör ytterligare stärkas och i denna etapp kan det vara befogat att i större utsträckning än tidigare försöka nå ut till allmänheten. Vidare bör i denna etapp ges en mera indidororienterad syn än tidigare genomsnittsvärderingar.

Kommentar till modellen

Den planeringsform som redovisas i fig 6 ger ett sorts hoppressat tidsperspektiv och visar endast på vissa relationer. Endast de egentliga orsakssambanden inom en

given ram visas, vad som saknas är den strategiska programdelen samt uppföljningsfasens skeeden. I ett sådant kontinuerligt betraktelsesätt framträder också befolkningsprognosen som ett avgörande element och det bör betonas att kommunplanering enligt Kalmar-modellen inte varit utförbar om inte en befolkningsprognos på delområden kunnat utföras.

Ett problem som är olöst och alltid kommer att utgöra en av de genuina osäkerheterna är totalprognosens bestämning, vilket skall kommenteras mera nedan.

Några kritiska kommentarer till det arbete som utförts skall också göras även om de naturligtvis inte blir objektiva. Först bör frågan om medborgarinflytande tas upp, eftersom det har blivit en aktuell debattfråga. Då sågs frågan om ökat medborgarinflytande främst som en fråga om ökat politikerinflytande på bekostnad av planerarna, både kommunala och regionala. Först då politikerna kan sägas ha fått den information och det beslutsunderlag som kan anses rimligt kan det bli tal om att satsa större resurser på allmänhetens deltagande. I planeringsprocessen i Kalmar kan de ledande politikerna anses ha fått en godtagbar information medan övriga politiker kan sägas ha fått för lite sådan. Detta gäller inte minst frågan om hur en öppen debatt i kommunfullmäktige skall kunna fås att fungera, och då inte bara över slutprodukten utan i flera steg. Vad gäller dessa senare politiker och allmänheten i övrigt kan det konstateras att där stämmer de teorier som menar att debatten kommer först i slutskedet och kommer att gälla endast ett par frågor. Detta kommer att bli ett av kärnproblemen i den fortsatta debatten kring medborgarinflytandet, hur man får en dialog om de verkliga problemen och inte anmärkningar kring en slutprodukt.

Ett motsvarande problemkomplex som behandlas mycket vagt i bygglagutredningen är relationerna mellan statliga länsorgan och kommunerna. Även där finns tendenser att skjuta upp vissa remissvar så att dessa fördröjer hela ärendet onödigt mycket. Vissa regionala myndigheter deltar aktivt i ett samarbete i BLU:s anda, som t ex vägförvaltningen, medan andra nöjer sig med subjektiva påståenden utan faktaredovisning. I vissa fall har utomordentligt bra material lämnats, men alldeles för sent på grund av för liten planeringsreserv. Å andra sidan har statliga verk, framför allt Statens planverk lämnat mycket bra kompletterande information och utvecklingsstöd.

Ett problem som därmed berörs och som aktualiserats genom Kalmar kommunplan är vilket organ som skall vara beredande organ av de framtida kommunplanerna. Skall det vara den regionalekonomiska enheten, planenheten eller någon speciell samordningssekreterare, direkt utsedd för dessa uppdrag på planeringsavdelningen? Vem svarar för de sociala aspekterna? Länsarbetsnämnden?

Organisatoriskt inom kommunerna torde det inte vara nå-

gon tvekan om att det är kommunstyrelsen som skall leda en övergripande planering, antingen i form av ett planeringsutskott eller liknande. Även den fysiska kommunplanen kommer att bygga på så många gemensamma planeringsförutsättningar att den måste redovisas direkt under kommunstyrelsen. Vidare organisatoriska synpunkter lämnas i sista kapitlet, här skall endast projektgruppsorganisationen behandlas. Det står i efterhand klart att även om nästan samtliga arbetsuppgifter behövde utföras, så skulle antalet projektgrupper ha skurits ned. Inte så att projektgrupperna inte fungerade alls, utan därför att ledningsfunktionen för ett så stort antal grupper inte fanns, och de ansvariga politikerna därför blev osäkra på hur arbetet bedrevs. Till detta bidrog en alltför knapphändig projektbeskrivning. Vissa uppgifter hade sannolikt kunnat läggas direkt på förvaltningarna.

Det återstår dock att i så fall utforma alternativ till denna arbetsform i sådana projekt där tidsnöd kräver att planering igångsättes hos alla berörda och där man inte kan invänta den normala ordergången. Vidare gäller det att finna nya former för utvecklingsarbete. Enligt min mening bör projektformen kunna utvecklas men det gäller att ge olika ramorganisationer för genomförandeprojekt och utvecklingsprojekt, vidare bör personalfunktionen in på ett starkare sätt än tidigare för att genom utbildningsåtgärder underlätta arbetet och även utvärdera effekterna på icke projektbundna arbeten.

Kalmar kommunplanering är en utvidgad fysisk planering i bygglagutredningens bemärkelse, men bör antagligen utvecklas till att få formen av dels en mera direkt fysisk plan och dels i en verklig mening kommunal plan, där de övergripande målsättningarna diskuteras. Detta understryks också av de erfarenheter som fått ur samordningen med den ekonomiska planeringen och integreeringen av sociala aspekter.

Samordningen med nämndernas planering har blivit i några fall tvetydig, därför att olika uppgifter lämnats till den fysiska resp ekonomiska planeringen. Detta hänger delvis samman med den utformning som gavs av standardfrågorna som kan sägas vara en första bestämning av vill-mängden. (Denna skall dock inte på något sätt jämföras med fantasimängden även om många ekonomer skulle kunna förledas att tro så.) Kommunplaneringen innebär en första begränsning av vill-mängden och detta skedde sedan ytterligare i dispositionsplaneringen. Det skall dock betonas att nedbantningen huvudsakligen skett på aktivitetssidan, mindre på ytstandardssidan.

Parentesiskt skall här kommenteras utfallet av den ekonomiska prövningen av kommunplanen. Skillnaderna mellan de olika alternativen blev små även om det i Kalmarfallet visade sig att en koncentrerad utbyggnad fick lägre kostnader än en decentraliserad utbyggnad. Skillnaderna mellan de fem tätaste alternativen var emellertid små, vilket bekräftar min erfarenhet från ett examensarbete i Växjö med Scape-utvärdering³⁾. Där fann vi

att skillnader mellan ganska olika alternativ var små så länge som vi enbart behandlade investeringarna. Togs däremot reskostnader med fann vi större skillnader. Tro- ligen skulle även i Kalmar ett medtagande av driftkost- naderna för kommunen och individerna ha givit klarare resultat.

Ett mer intressant delresultat var en studie av investe- ringarna över tiden där markanta trösklar uppstod och dessa normalt inträffar bortom femårsperiodens slut. Detta visar på att för att få till stånd en samordning mellan fysisk och ekonomisk planering erfordras en pe- riod som är uppemot tio år. Viktigare är emellertid att om standarden på den fysiska lay-outen skall kunna jäm- föras med standarden på servicesidan måste den senare också ges ett längre perspektiv än fem år.

Detta orsakar problem för den ekonomiska planeringen, dels erfordras ett elvaårigt bostadsbyggnadsprogram och dels måste driftkostnadsprognoser för tio år upp- rättas. Bedömningen av driftkostnad och den kommunala skattekraftsutvecklingen utgör de två viktigaste utveck- lingsbehoven inom den ekonomiska sektorn.

Försöken med tioåriga ekonomiska långtidsprognoser har sannolikt förbättrat den första femårsperioden genom att slutåren i den gamla femårsplanen fått ökat värde, inte minst genom den politiskt-psykologiskt intressan- ta aspekten av att alla uppskjutna investeringar som tidigare lagts år sex nu flyttats till år elva, och därmed i praktiken prioriterats bort.

Vad gäller integrering av de sociala aspekterna skall här kort och gott konstateras att detta har inte fun- gerat annat än när det gäller de rena investeringsob- jekten. Problemet är tvåfaldigt, dels är det svårt (se kapitlet social planering) och dels saknar socialförvalt- ningen erforderlig planeringskunskap och planerarna dito sociologisk kunskap. Detta kan förbättras genom en lång läroprocess men tills vidare är ordet social planering utan vidare mening. Detta trots att socialförvaltningen var bland de mest aktiva förvaltningarna under plane- ringsperioden.

En process som utvecklats snabbt är exploateringspro- cessen. Denna utgör självfallet ingen planeringsprocess utan en samordnings- och styrprocess, men är intressant ur planeringssynpunkt därför att den kan utvecklas till en komplett investeringskontroll och därmed en viktig kontrollfunktion i den kommunala planeringen. Erfaren- heten från Kalmar visar att denna process kan ha ett tidsperspektiv på 2 1/2 - 3 år, vilket styrker de kom- munala modeller som har en detaljerad treårsplan för bl a ekonomin. Ur denna synpunkt kan alltså uppdelningen 3 och 10 år vara att föredra före 5 och 10 år.

Begreppet flexibilitet i planering är ett ytterligare modeord som här skall kommenteras något från Kalmar- erfarenheterna. Carlestam⁴ har redogjort för tre former i generalitet, adaptivitet och elasticitet. I jämförel-

se med den tidigare generalplanen har den nya kommunplanen en ökad flexibilitet ur alla dessa aspekter genom att vara mindre detaljerad (generalitet), tål större förändringar inom givna ramar (adaptivitet), och större förmåga att krympa (elasticitet). Förmågan att svälla är begränsad i båda fallen i Kalmar-exemplen. Men flexibilitet kostar säger Carlestam, vilket i och för sig är sant, speciellt i stadskärnor och angränsande områden. Men en rätt använd strukturplan behöver inte innebära extra kostnader än de som är nedlagda i planeringsstadiet om planen kan fås att fungera. Extra kostnader uppstår genom en ökad osäkerhet vid vissa gränsfall, men de uppstår också i den detaljerade generalplanen, samt det faktum att en ökad osäkerhet leder till större informationsbehov vilket kan orsaka onödigt tidsåtgång. Detta senare bör vägas mot de förluster som uppstår på grund av för lite kontakter mellan förvaltningarna där projekt kan gå snett för länge.

I den kommunala planeringen i Kalmar har de senaste åren givits en strategisk utblick över förändringar som påverkar planeringen. Ur den sista rapporten från september 1974 skall följande exempel hämtas.

Samarbetsnämnden för Kalmar kommun hade för länsplanering 1967 en prognos för 1980 på 58500 invånare. Länsstyrelsens planeringsråd gav i sin målsättning för länet, alt 4, ett högre tal 59900. Detta tal fastslogs då också som kommunens målsättning i samarbetsnämnden 1970 och fick bilda underlag för kommunplanarbetet. Utifrån denna prognos gjordes extrapoleringar och andra bedömningar fram till år 2000.

Perioden 1965-70 var en expansiv period för kommunen och även för Sverige som helhet med stark invandring, varför prognoserna rimligen bör ha varit optimistiska. I länsprogram 1970 togs intryck av att befolkningsökningen stagnerat, vilket påverkade prognosen som dessutom gavs i ramvärden. Övre gränsen utgjorde nu länsplanering 1967, alt 2, eller ungefär Kalmars tidigare prognos. Kalmar kommuns befolkningsutveckling under perioden 1971-73 var svag och detta ledde en ytterligare sänkning av befolkningen i länsplanering 1974. Vid den kommunala strategiska bedömningen hösten 1974 sattes maxprognosen till 57000, minimiprognosen till 52000 och trolig prognos till 55.000. Befolkningen var då 52800.

<u>Befolkningstal</u>	<u>Motsvarande fysisk struktur</u>
60000	Planalternativen våren 1972 Länsplanering 67, alt 4
58500	Antagen kommunplan dec 1972 Länsplanering 67, alt 2
55500	Efter dispositionsplan.1974 Länsprogram 70
51000	Endast två delar av kommunpånens tre delar genomförda

Detta kan synas som en lek med siffror men visar på två viktiga faktorer för den kommunala planeringen. För det första ändras uppenbarligen bedömningarna av en av de grundläggande faktadelarna, totalfolkmängden snabbt även på den regionala nivån och är också i praktiken beroende på i vilken konjunkturfas de utförs och prognosmakarens uppfattning om lämpliga befolkningstal I länsplanering 67 premierades centralorterna, i länsplanering 74 eftersträvades en spridning av befolkningen. Sådana attitydförändringar påverkar självfallet t ex centralortens befolkningstal i viss utsträckning.

Behovet av en rullande planering framstår därför dokumenterat och vidare måste kommunerna på grund av de snabba förändringarna i länsplaneringens befolkningstal operera med intervall och genom dessa utföra bedömningar av flera utvecklingsmöjligheter. Ett sådant intervallstänkande ställer stora krav på planeringen som sådan men än mer på informationsöverföringen till politiker och allmänhet. Den fysiska planeringen har här en viktig uppgift eftersom denna utgör nyckeln till en förståelse av olika utvecklingsaktors inverkan på kommunen.

De kommunala sektorsområden som visat sig ha störst behov av långsiktigt prognosmaterial och där konsekvenserna av felbeslut får stora konsekvenser är VA-planeringen, trafikplaneringen och högstadieplaneringen. Samtliga dessa sektorer kräver bedömningar 15-20 år framåt i tiden, trafikplanerarna skulle nog även vilja ha material till år 2000 men detta bör anses orimligt. Men även befolkningsprognoser till 1990 på delområden av en kommun är ett mycket svårbedömbart material. Rent tekniskt är det lätt att utföra sifferproduktionen men utvärdering av dessa siffror är vanskelig. Likafullt måste dessa siffror tas fram centralt i kommunen annars är det risk att de olika sektorernas prognoser inte överensstämmer. Detta pekar mot ett behov av en strategisk uppföljning där trenderna i befolkningssammansättningen utvärderas och ställs samman till de bedömningar som erfordras för viktigare beslut. Dessa beslut måste avstämmas mot tidigare tagna beslut, under andra premiser, för att söka uppnå en kontinuitet över tiden.

Detta är den kommunala planeringens viktigaste mål, att kunna foga in dagens beslut i effekterna av gårdagens beslut så att så många handlingsvägar som möjligt står öppna för morgondagens beslut.

Noter

- 1 Mc Loughlin 1969, Urban and Regional Planning: A Systems Approach. Faber and Faber
- 2 Se skrifter som SCAPE Meddelande 61, 1973. Kostnad kvalitet
Statens Planverk, rapp. 34 del 1
PLAN 1973 nr 2
PLAN 1974 nr 6
- 3 Linderstad, Malmborg 1969, Kostnadsberäkning av alternativa utbyggnadsriktningar för en tätort. CTH
- 4 Carlestam 1970, Flexibilitet, ett modeord.
PLAN nr 2

Planering och forskning

Planeraren har den dubbla rollen att dels utföra en kritisk analys av pågående processer och dels kontinuerligt utarbeta aktionsprogram för att påverka dessa processer. "Planeraren måste ta i beaktande inte bara sådana frågor som, kommer dessa resurser att skapa dessa möjligheter utan också, hur kommer uppkomsten av dessa möjligheter att påverka den omgivning för vilka de är planerade".¹⁾

En vidare aspekt på detta problem fås också om den mänskliga svagheten uppmärksammas, den att kritik är lättare att åstadkomma än att åstadkomma nyskapande. Ju fler deltagare i planeringsprocessen ju färre kommer att kunna tillfredsställas. Denna negativa sida av mycket av den framtida debatten bör undersökas ganska noggrant, ty mycket av problematiken ligger i om vi kan arbeta fram gemensamma bra alternativ eller bara tvingas välja de minst kritiserade. Antropologen Margaret Mead har mycket träffande skrivit att "helvetet beskrivs alltid mer levande och övertygande än himlen".²⁾

Detta blir också mer påtagligt när planering i större utsträckning kommer att handla om det sociala systemet och mindre om den fysiska, konkreta verkligheten. En sådan förändring leder till ett närmande av planeringen till den politiska processen med möjligheter att förändra det jämviktsläge som vid ett visst tillfälle råder mellan olika grupper. Vidare har fysisk planering tidigare genom dess starka arkitektoniska inriktning, helhetsskapandet, kunnat hålla ett doktrinärt etos. Detta har möjliggjorts genom att staden visuellt utgjort en finit form där olika elements fysiska relationer kunnat hållas ihop till en helhet. Den öppna ekonomiska och politiska processen bygger på en helt annan grundsyn och innebär långt mera av politiska avgöranden än den fysiska planeringens långtgående användning av tumregler som grannskapsenhet, täthet etc.

Även i framtiden kommer vi att behöva tumregler, men dessa behöver kunna anpassas till olika omgivningar, kunna förändras över tiden och de planerare som skall använda dem bör också läras hur de kan förändras. Modellen för denna sort är Scaft-gruppen som i ett grundligt arbete överlämnade ett genomarbetat system som på relativt kort sikt höjde medvetandenivån kring trafiksäkerhetsfrågor. Utlärningsprocessen koncentrerades dock alltför hårt kring de konkreta måtten i systemet, som t ex 50 meter mellan trevägskorsningar. En följd av detta system var att andra viktiga funktioner helt kom i bakgrunden, som t ex att anordna busstrafikförsörjning, hur undvika uppdelning av bostadsområden, onödigt stela bostadsstrukturer etc.

Ett annat område där statliga regler och kommunala åtgärder kan få svåra konsekvenser är där konkurrensen mellan t ex statliga medel inom en sektor leder till konsekvenser för övriga sektorer. Speciellt gäller det-

ta inom områden där en känsla av fullständig kontroll och säkerhet råder. I detta fall kan bostadsbyggandets kvotering nämnas. Kvoteringen var kopplad till de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen som är femåriga och har två delar, en behovsdel och en genomförandedel. Behovsdelen i sin tur uttrycker behovet av nya bostäder orsakade av förändring i hushållstalen och lägenhetsbeståndet, där hushållstalet är beroende av både förändring i absolut folkmängd och förändringar i hushållens storlek.

Den avgörande förändringsfaktorn var också den som under 60-talet utgjorde ett mått på en framåtsträvande kommun, nämligen totalfolkmängdens förändring. Eftersom bostadskvoterna sällan svarade mot behoven i bostadsköerna gav detta en direkt anledning till att använda maximala befolkningstal snarare än troliga. Vi finner i mycket få kommuner under denna tid en realistisk bedömning med en huvudprognos och ett troligt intervall. Normalt användes endast maximiprognoserna varför en summering av samtliga kommunala prognoser svarar mot den normala myten att kommunerna inte kan planera, bara komma med överbud.

I själva verket får detta ses som en naturlig respons i ett system med kvotering av resurser. (Jfr för övrigt de statliga departementens anslagsäskanden till statsbudgeten!) Problemet med denna typ av respons är att när kommunala planerare började märka förändringar i efterfrågan så var beslutsapparaten fortfarande inställd på att rädda kvottilldelningarna men inte inställda på att plötsligt få administrera en maximal tilldelning.

En tredje utgångspunkt kan sägas vara det ständiga problemet med sambandet forskning och planering i det dagliga arbetet. Det kan säkert påvisas ett otal exempel där arbeten utförts av utredningsavdelningar som aldrig har använts av planerarna. Ofta är det så enkelt att planeraren på grund av sin begränsade förmåga att hantera material inte orkar sätta sig in i allt nytt material. Planeringsstrategier måste därför utvecklas där den mänskliga hjärnans begränsade förmåga att hantera information och variabler i själva syntesskedet uppmärksammas. Om inte forskning och utredningsorgan kan lösa detta informationsproblem torde den ständigt ökade informationsfloden att spoliära även värdefullt utvecklingsarbete. Från senare delen av 60-talet och framåt, har genom bl a kraven på integration av olika fackområden, större inslag av beteendevetenskaper, systemtänkande med bl a det ekologiska synsättet lett till att planerare som försöker fånga helheten ofta hamnat i ett beroende av mer forskning som i sin tur lett till behov av ytterligare forskning.

I många kommuner har den ledande kraften i utvecklingen mot en samordnad kommunal planering ofta varit den fysiska planeringen, speciellt de fall då denna frigjorts från detaljtänkandet. Den förändring i meta-policy som den nya BLU framställer kan ses som ett uttryck för en

aktiv insats av den fysiska planeringen. Det måste dock betonas igen att den fysiska planeringen inte i sig kan utgöra en totalplan för kommunen, den kan bara utgöra ett av flera policy-instrument. Gemensamt för fysisk planering och andra planeringsformer är att de behöver kompletteras med FoU-enheter för analys av omgivningen (inte bara i fysisk bemärkelse), för analys och förståelse av existerande policies, utveckling i policy-analys och för vidare utveckling av resursfördelningsmetoder. Dessa FoU-enheter skulle också kunna fungera som mellanhänder till forskningsinstitutioner av varjehanda slag och bör kommunalt vara mycket små centrala enheter. Huvuddelen bör göras ute på förvaltningar som dock skall ha tillgång till dessa centrala enheters information och kunskap.

Ett annat problem när det gäller forskning och planering är tidsproblemet. Forskning är av naturen en tidsödande process där kunskapsbitar metodiskt hopfogas till förklarande modeller. Därigenom blir forskningen ofta en studie av redan passerade händelser, vars lösningar för den praktiske planeraren ofta kommer för sent, eller täcker alltför begränsade delar, dvs planeraren får allt för bra svar på vissa delar som skall vägas mot obefintlig kunskap i andra. Men i en värld som ständigt förändras borde kontakter mellan institutionsforskare och kommunala utvecklingsavdelningar kunna tas fortlöpande, där emellertid lösningar, metoder etc får en mer intuitiv och vägledande karaktär. Forskaren får kunskapsbitar som kan fogas in i mera dynamiska modeller där förändringsorsaker kan skönjas, utvecklingsplaneraren får konkreta råd om vissa bitar i sin process eller kan bistå institutioner med förändringsiakttagelser.

Ett utvecklingsarbete i en kommun är självfallet inte grundforskning utan något som på grundval av pågående arbete och kunskap om olika pågående projekt, skall kunna lämna bästa möjliga hjälp inom avsatt tidsperiod. Detta betyder att en kommunal utvecklingsdel endast i undantagsfall bör se som sin uppgift att tränga på djupet i olika problem, dvs kräva mera tid och större resurser. Normalt bör utvecklingsavdelningen ses som en del i den kommunala planeringsprocessen där svarets kvalitet beror på den tid som avsatts. En kommunal utvecklingsavdelning bör därför genom god kontakt med både interna förvaltningar och utomstående forskningsinstitutioner skaffa sig en viss framförhållning om kommande problem samt dessutom hålla en viss nivå av kreativitet.

Med kreativitet "menas att producera en relevant kombination här och nu, som ur sannolikhetssynpunkt endast skulle ha upptäckts i en avlägsen framtid".³⁾

Ett naturligt arbetsområde för en utvecklingsavdelning ligger inom det fält som kallas strategisk planering. Strategisk planering är ofta en planeringsform som i de fall den överhuvudtaget uppmärksammas ofta har mera formen av läpp-bekännelse än verkliga förslag. När det tex gäller det stora komplexet PPBS kan detta

huvudsakligen sägas vare en program- och budgetallokering. PPBS liksom många utvärderingstekniker bygger på t ex systemanalys, vilket betyder att arbetet inriktar sig på att ta fram vilket system som ger bästa utfall och därför vilket program som skall antas, dvs arbetet bedrivs inom någon mer eller mindre godtycklig ta ram som är låst.

Men dessa ramar måste fixeras och detta kan endast åstadkommas genom en aktivitet där tonvikt läggs på att försöka förutse händelser, göra diagnoser och tillskapa aktionslinjer för att en organisation skall kunna svara på bästa sätt mot nya situationer. Denna aktivitet kallas strategisk planering, vilken för övrigt är nära anknuten till långtidspolicy.

"Möjligheten att bli ertappad opreparerad jagar alltid en ansvarsfull företagsledning. Denna risk ökar i samma utsträckning som tempot i den teknologiska förändringen accelererar".⁴⁾

Noter

- 1 Emery, Trist 1972, sid 4 op cit kap. 2
- 2 Mead 1957, Towards more Vivid Utopias. Science 126
- 3 Deutsch 1966 op cit
- 4 Mottley 1972, citerad i Lyden, Miller op cit

Reflexioner

De båda kommunreformerna får ses som en målmedveten satsning på att stärka den minsta byggklossen i den nationella planeringsmodellen. Den nationella planeringsnivån bör ses som ramgivande för den lokala planeringen men bör också vara mottaglig för olika kommunala förslag. För att lösa dessa frågor i praktiskt arbete ställs stora krav på den mellannivå där kommunala och nationella intressen möts. Denna nivå, den regionala bör alltså ses som det forum där samarbetet mellan den nationella och lokala nivån utformas. Samarbete kan endast drivas så länge som kompromisser kan utformas, vilket torde vara det vanligaste i de flesta frågor, men i de fall intressena kolliderar måste de statliga intressena, såsom de avspeglas genom beslut i regering och riksdag ges slutlig prioritet.

En sådan ordning betyder också att sådana beslut i praktiken blir få till antalet vad gäller varje enskild kommun, och att en stor del av vardagsbesluten därför bör ligga på kommunerna, vilket innebär krav på mindre detaljkontroll och en övergång till ramkontroll.

Detta betyder också, med tanke på de svenska länens storlek (länerna måste betraktas som befolkningsmässigt mycket små regionala enheter i ett europeiskt perspektiv) där de största kommunerna ofta svarar för 20 procent av hela befolkningen, att den regionala nivån bör ses som en detaljering av ramkontrollen snarare än en självständig nivå. Det kan annars bli problem med den administrativa distansen, dvs kapacitetsmässigt har de största kommunerna i Sverige likvärdiga planeringsresurser med sina länsorgan.

Ramkontroll kan emellertid utformas med olika detaljeringsgrad och standardkrav. Minskad detaljeringskontroll innebär för övrigt inte nödvändigtvis minskad influens. Genom strategisk kontroll över relativt små resurser kan ändå stor påverkan åstadkommas. Jämför t ex med de franska erfarenheterna från DATARS ekonomiska fonder.

Kontroll genom formaliserat samarbete löser också många frågor, men det är viktigt att skilja på allokering- och lokaliseringsbeslut liksom på olika sidor hos begreppet effektivitet. Enligt min mening bör den statliga verksamheten i länen vara främst av allokeringstyp medan kommunerna svarar för lokaliseringsbeslut, dvs den totala sammanvägningen på lokal nivå, där ekonomiska aspekter är öskiljaktliga från sociala och fysiska.

Effektivitetsbegreppet bör uppdelas i två slag, dels ett som anger den effektivitet med vilket ett projekt eller liknande blir utfört (efficiency), dels ett som anger den effektivitet med vilket ett visst projekt svarar mot de verkliga behoven och problemen hos kommuninvånarna (effectiveness). Det första begreppet leder ofta mot större enheter, där stordriftsfördelar etc kan utnyttjas, medan det senare begreppet snarare leder mot mindre enheter där en verklig dialog kan utföras.

ras med invånarna. Den första definitionen kan användas för att motivera ett större helstatligt system där kommunerna ingår som agenter medan det senare erfordrar större kommunal självstyrelse. Det avgörande blir om kommunerna dels verkligen kan svara mot denna behovs-sökande roll, dels ändå kan hålla en administrativ effektivitetsnivå som svarar mot en motsvarande nationell agents.

Lösningen till detta dubbelproblem är att kommunerna satsar på planering i allmänhet och långtidsplanering i synnerhet. Planeringen bör vara öppen för idéer och initiativ från hela organisationen men bör samordnas i en central syntes av kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Ett sätt att få till stånd mera aktiva kommuner och en ömsesidig dialog mellan stat och kommuner vore att i kommunerna utarbetades årliga målsättningsprogram som innehåller strategiska bedömningar, policies, gemensamma planeringsföresättningar och viktigare aktionsprogram. Dessa målsättningsprogram skulle alltså utgöra den årliga syntesen av kommunstyrelsens samordnade planering (corporate planning) och skulle medföra flera klara förbättringar.

För det första skulle dialogen mellan staten (länsstyrelsen) och kommunerna ske direkt via de centrala programmen, inte indirekt via de fysiska planerna och för det andra skulle initiativet i länsprogrammen överföras från länsstyrelserna till kommunerna, vilket skulle göra länsprogrammen mera kommunalt förankrade. Länsstyrelsens avvägning mellan kommunprogrammen och de statliga nationella ramarna och sektorsprogrammen skulle inte tas bort, men avvägningen skulle ske mellan av kommunerna upprättade program, inte göras först på tjänstemannaplanen på länsstyrelsen och sedan skickas ut på remiss.

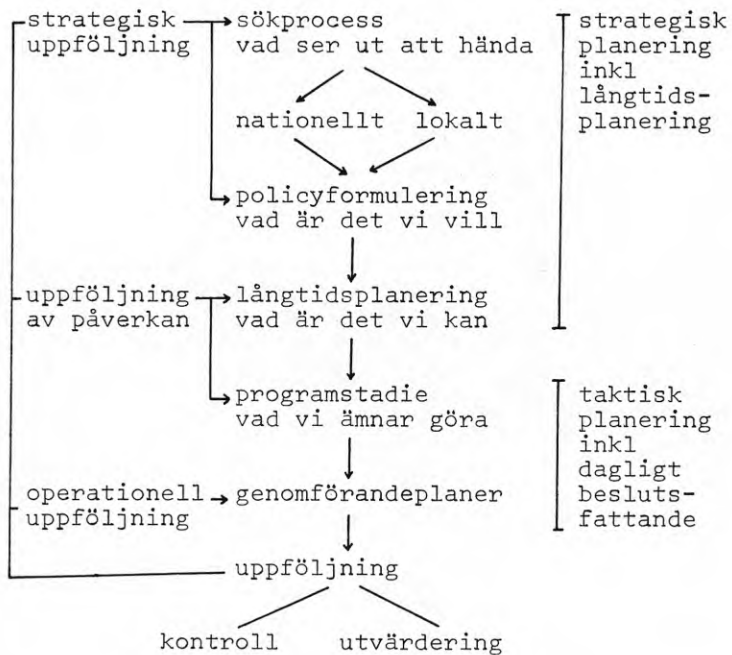
Ett liknande resonemang skulle också kunna överföras på förhållandet mellan kommunstyrelsen och nämnderna vad gäller den samordnade planeringen.

För att svara mot kraven på bättre rustade kommuner bör utvecklingsarbetet inriktas på att ändra strukturer enligt följande:

från:	till:
organisationsstudier	studier av beslutsprocesser
effektivitet i handläggning	effektivitet i behovstillfredsställelsen
administrering	planering
ad-hoc policy-making	systematisk policy-making
separatism	kommunal samordning
kommunala angelägenheter	totalsyn för kommunen

Planeringsprocessen bör svara mot dessa krav och ett försök till en grov skiss skall ges nedan. För det första måste processen innehålla följande huvuddrag.

Fig 8 Planeringsprocessen



Varje planeringsprocess genomgår dessa stadier även om det kan formuleras på olika sätt.¹⁾ Det kan vara värt att påpeka att samtliga planeringsprocesser måste ingå i en gemensam ram.

De olika aktionsprogram som avses att genomföras bör utvärderas i tre olika dimensioner, den sociala, den ekonomiska och den fysiska. Det är min uppfattning att de sociala aspekterna bör studeras för sig och att dessa inte skall ingå i den fysiska eller ekonomiska planeringen enbart.

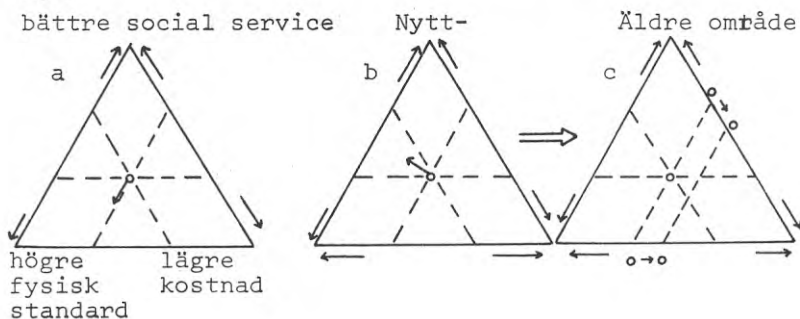
Harvey²⁾ har påvisat att de olika uttrycksmedlen är för närvarande oförenliga, det saknas ett metaspråk, vilket gör att allt tal om att t ex i fysiska planer beakta de sociala konsekvenserna är felaktigt.

Det sociala systemet, individerna och deras relationer, utgör också en begränsad mängd, precis som finansiella resurser och mark. Dess olika möjliga kombinationer måste ses ur ett sociologiskt och tidsmässigt perspektiv. Tidsbudgeten kan innebära väl så starka restriktioner på en familjs livsstil som den ekonomiska budgeten, vidare är det så att effekten av dessa båda budgetar ofta samverkar till att medföra en större ojämlikhet än vad vardera budgeten i sig ger föreställning om.

Ett exempel på att fysisk planering i sig inte är tillräcklig kan visas i det vanliga fallet att när en fysisk plan antagits och skall genomföras, så blir den fysiska planstandarden intakt vid genomförandet medan de sociala investeringarna fördröjs eller reduceras och övriga konsekvenser på det sociala systemet inte omnämnas över huvudtaget, därför att de existerar inte i termer som kan appliceras i den fysiska planen eller budgeten. Problemet med de sociala aspekterna är bristen på ett metaspråk men också avsaknad av analys över tiden.

De sociala aspekterna kan t ex ses som en avvägning inom ett område. Se figur 9, dvs en förbättring av den fysiska standarden, vilken för övrigt är lättast att normera, betyder en försämrad social service, åtminstone relativt, eller ett ökat skatteuttag, vilket betyder en omfördelning av inkomster.

Fig 9



En utvidgning av detta synsätt ges i fig 9b och 9c, där standarden på ett nytt bostadsområde jämförs med behovet av åtgärder i ett äldre område. Ambitionerna att åstadkomma ett bra nytt område kan leda till att för stora resurser avsätts till detta, så att detta får negativa konsekvenser för näraliggande områden och ibland hela det sociala systemet. Ett stort saneringsprogram kan t ex förstöra ett helt socialt subsystem.

Sådana diskussioner förs normalt inte på planeringsstadiet utan kommer fram i sociologiska utredningar långt efteråt. Frågorna skall naturligtvis inte lösas enbart i varje enskilt planfall utan tas upp i ett större kommunalt sammanhang.

Dessa åskådningsexempel tar inte upp hela problematiken i ett sådant synsätt, t ex kan investeringar för ökad trafiksäkerhet, som ett resultat av en fysisk plan leda till höjda plankostnader där resurserna tas ifrån andra sociala aktiviteter, men leder samtidigt till en förbättring av en del av den sociala miljön.

En ytterligare variabel kan föras in i detta sammanhang och det är bostadsstandarden. Ju högre standard på lägenheten, ju lägre standard på andra aktiviteter, åtminstone relativt sett. Detta kan också utvidgas kommunalt så att ju större BBP desto mindre resurser till andra aktiviteter. BBP intar något av en särställning i avvägningar mellan den kommunala ekonomin och de sociala aspekterna som alltför lite har behandlats. BBP har ofta endast setts som ett led i exploateringsprocessen utan att de viktiga sociala aspekterna belysts.

En liten parentes i detta sammanhang. Vad kommer att hända med de halvcentrala bostadsområdena med lägenheter i mindre städer, de som inte kommer att kontoriseras men ändå måste rustas upp på sikt. Dessa områden bör ingå i den strategiska planeringen redan nu.

Trafikplaneringen har huvudsakligen setts som en fråga om flöden och ekonomi. Svårigheterna med att integrera planeringen i den fysiska planeringen har emellertid börjat minska och samtidigt har relationerna mellan biltrafik och kollektivtrafik börjat uppmärksammas. Det är därför olyckligt att bryta ut denna planering av den kollektiva trafiken ur denna integrationsprocess.³⁾ En sådan åtgärd kan förbättra den regionala trafiken men knappast den lokala. Endast de medelstora och större kommunerna har en relativt omfattande lokal trafik, men där har också belysts de merkostnader och problem för den kollektiva trafiken som olyckligt utformade fysiska planer haft. Integrering av dessa viktiga frågor skulle försvåras vid en utbytning av kollektivtrafiken.

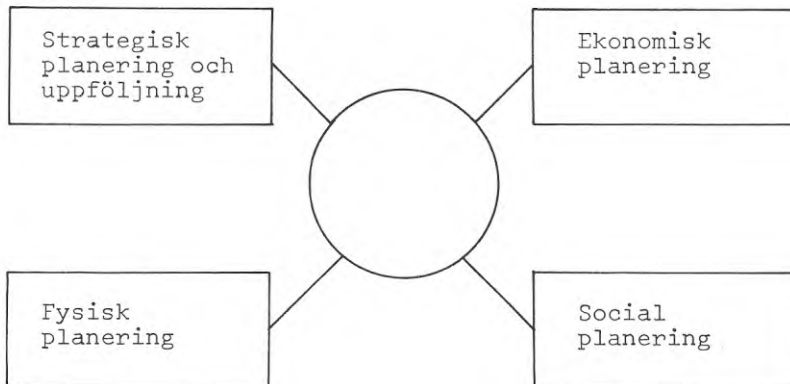
Skulle landstinget planera transportsidan och kommunerna aktivitets- och marksidan och slutligen länsstyrelsen kontrollera denna process fås i praktiken ett tungarbätat iterationsförfarande.

Slutligen några reflexioner kring kommunal organisation

av planeringsprocesserna och även kring förvaltningarnas inre organisation. De skisser som redovisas bygger på principen att minska antalet nämnder, att åstadkomma en central syntes förberedd av arbetsgrupper och en öppnare organisation inom förvaltningarna.

Principen om central syntes bör genomföras så att ett kommunstyrelsens planeringsutskott bildas som handhar alla planeringsfrågor. Detta utskott bör avspegla det tidigare givna antagandet om ett balanserat synsätt genom utvärdering ur sociala, ekonomiska och fysiska aspekter.

Fig 10



Men utöver de tre planeringsprocesserna bör också en studie av de strategiska aspekterna på förändring av omgivning och tidigare ramar samt uppföljning av effekter av tidigare beslut tas med i denna centrala syntes. Detta utskott bör ha kommunstyrelsens ordförande som ordförande och i huvudsak bestå av kommunstyrelsens ledamöter.

Beredningsarbetet till detta utskott bör med fördel kunna ske genom fasta tjänstemannagrupper (där dock tjänstemännen kan rotera). Till de ovan nämnda grupperna i fig 10 bör läggas en grupp för personal- och organisationsplanering samt tillhörande rationaliserings- och utvecklingsarbete, en för boendefrågor, en för näringslivsfrågor och en för kultur- och fritidsfrågor.

Här skall inte närmare kommenteras hur många som skall medverka i varje grupp (i många fall räcker det säkert med att en tjänsteman bereder ärenden) men som en övre gräns kan rekommenderas fem medlemmar. Däremot skall ovanstående funktioner studeras ur den av Beer utvecklade modellen (se också kapitel 2). Varje nämnd/förvaltning svarar för en speciell bit av den totala kontaktytan mot samhället, markerat med NF i figuren. Observera att dessa bitar kan vara både i den form som vanligen finns nu, eller i programområden men också geografiska områden. Dessa delar måste samställas i löpande form för både dagligt beslutsfattande och för central uppföljning av verksamheterna. FC får stå

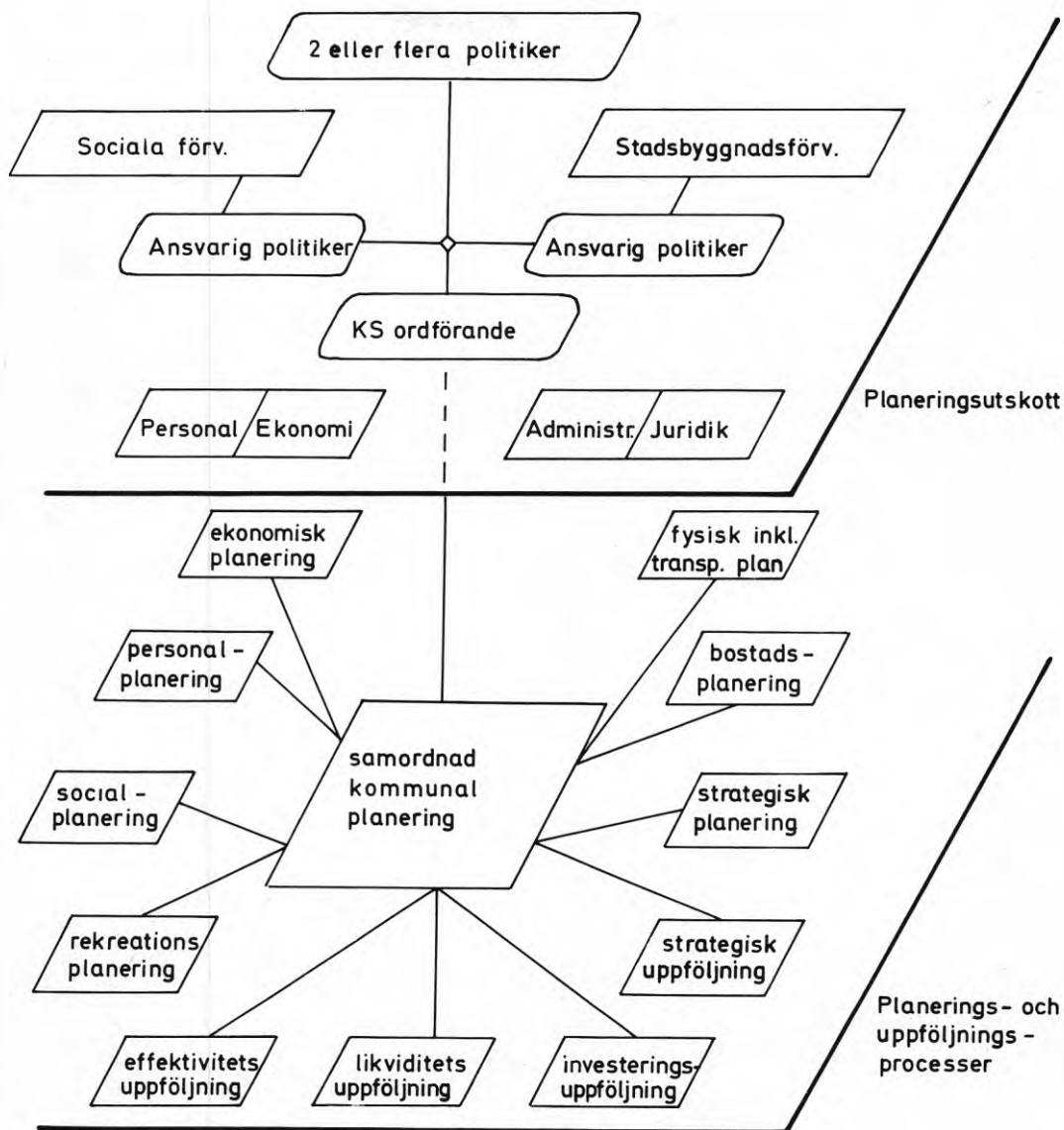


Fig 11 Kommunstyrelsens planeringsutskott och kommunala planeringsprocesser LM

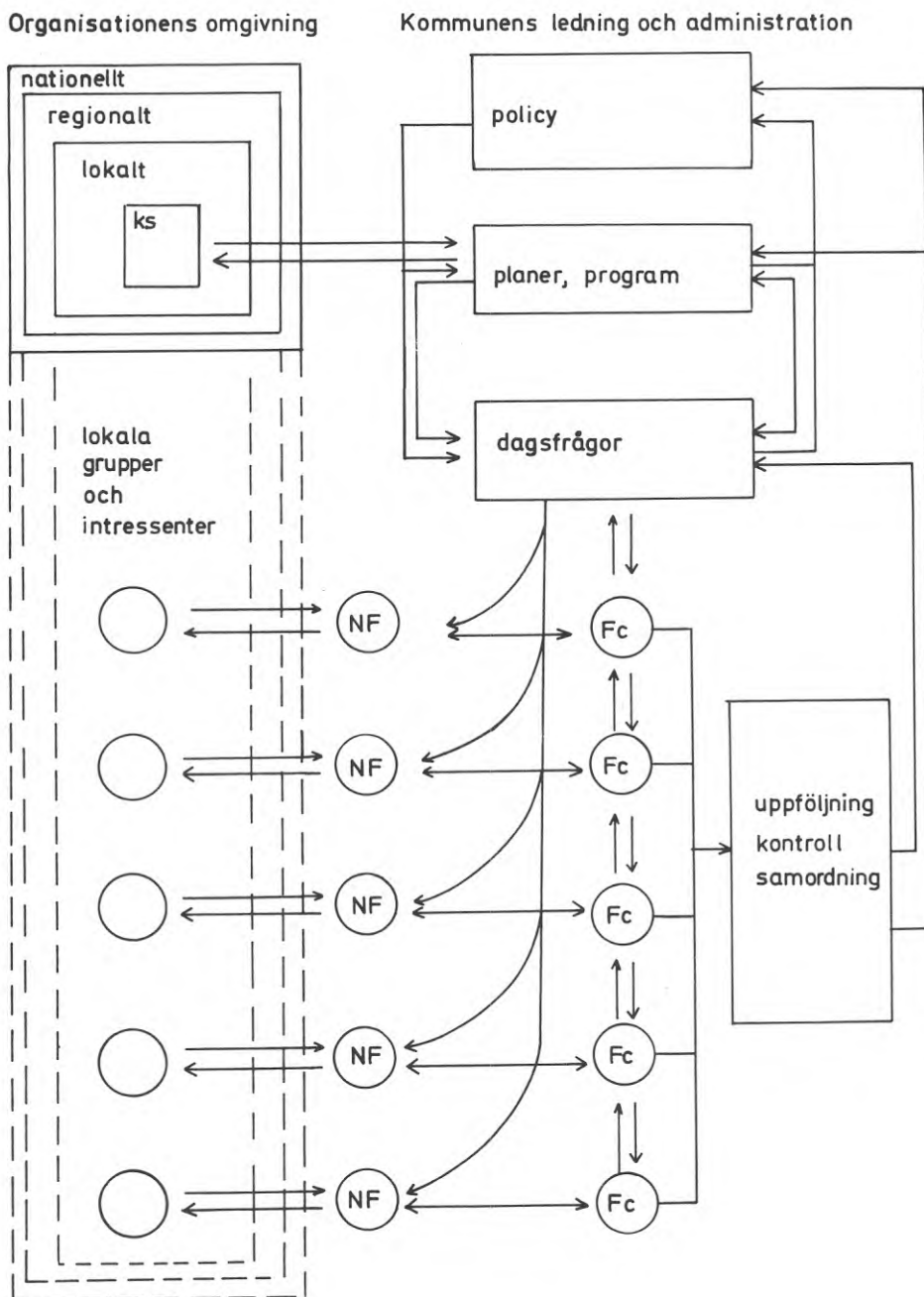


Fig 12 Kommunalt organisationssystem LM

för dagliga kontakter som tas av förvaltningschef eller annan ansvarig projektledare för att kunna driva projektet. Detta arbete måste uppföljas och dessa fakta går till ett verkställande utskott eller kommunstyrelsen direkt eller i praktiken handhas av ledande kommunalråd. Som komplement till detta dagliga beslutsfattande effordras ett långtidsperspektiv och en förståelse av omgivningen och förändringar i denna. För att få dessa båda system, management av det interna systemet och utveckling av organisationen i samspel med dess omgivning erfordras ett ytterligare system, ett policycentrum där dessa avvägningar görs. Frågan blir hur mycket vi skall satsa på att systemet fungerar och hur mycket vi skall satsa på nya idéer och förslag.

En sådan beskrivning av kommunen som organisationsform för med sig det värdefulla påpekandet att det är inte fråga om ett linjärt samband policy-planering-program budget-uppföljning, som fig 16:1 kan inbjuda till att tro, ej heller den cykliska process som den linjära formen ibland omvandlas till utan en diskontinuerlig process där man för att inte spränga organisationen tvingas till ständigt nya jämviktslägen och där policies inte är något som uppgörs i början av en process enbart, policies förändras över tiden, delvis som en respons till problem i planeringsprocesserna. De gemensamma planeringsförutsättningarna får därför ses som ett utdrag ur denna policy-making-process, och är därför av administrativ karaktär snarare än en planering.

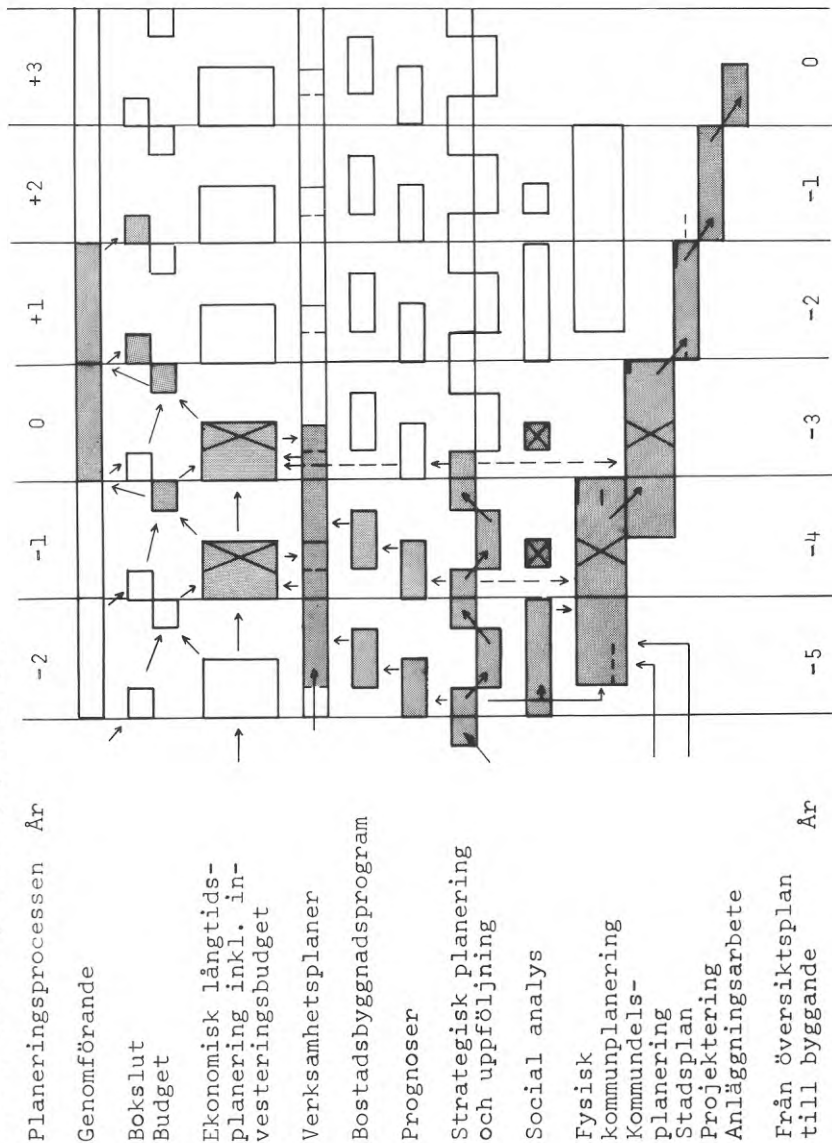
Slutligen skall här ges några kommentarer till en förvaltnings inre struktur sett ur behovet av en flexibel organisation. Utgångspunkterna borde vara den mänskliga hjärnans begränsning att lagra och hantera information, vilket kan uttryckas så att varje planeringsnivå innehåller den variation som där kan hanteras. Detta skulle kunna innebära att t ex en kommundelsplans organisation förändras beroende på kapaciteten hos kommundelsplanerarna i förhållande till kommunplanerare och byggplanutformare.

En formell organisation enligt nedanstående två skisser skulle svara mot ett sådant tankesätt, där ansvaret för olika nivåer förskjuts och där överlappning mellan nivåerna betonas. Detta kan till viss del sägas vara fallet i den kommunplanering som skett i Kalmar, där tyngdpunkten arbetsmässigt kontinuerligt förskjutits mellan olika individer snarare än ett totalt överlämnande av arbetsuppgifter.

Kraven på den lokala planeringen i framtiden kommer troligen att vara följande:

- Planering måste samordnas därför att det kommer att bli ett ökat beroende mellan den ekonomiska och de andra sidorna av samhällslivet
- Planering måste vara långsiktig för att kunna möjlig-

Fig 13
Tidsamband i planeringsprocessen.

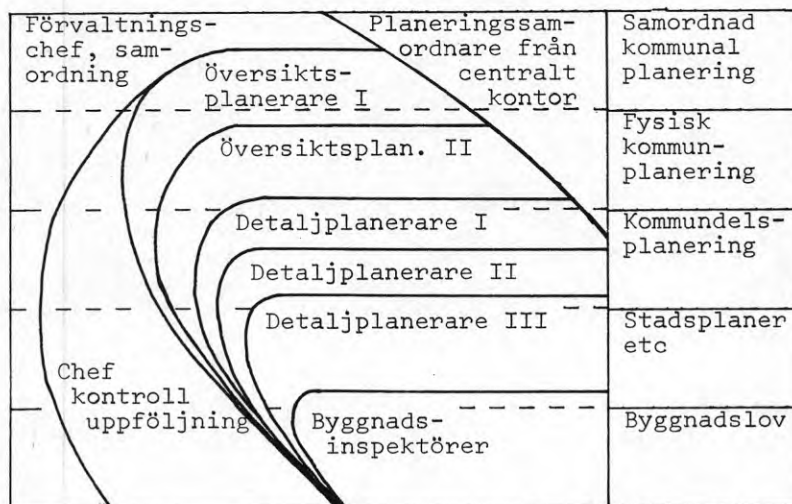


göra en dialog med den nationella nivån men också för att möjliggöra en integration av de olika planeringsprocesserna

- Planering måste ses som **en** process, inte som någon form av statisk planering, där förändringar i omgivningen kontinuerligt registreras och behandlas

- Planering måste slutligen bedrivas öppet mot kommuninvånarna som ett medel för ömsesidig påverkan och samarbete.

Fig 14 Organisation av fysisk planering, relativ fördelning av arbetsområden med nivåöverlappning.



I större kommuner kan det finnas en (eller flera) planerare på varje nivå. Arkitekter, ingenjörer eller samhällsvetare. Ev. planeringschef, dvs administratör av den fysiska planeringen ej inritad men kan vara en av översiktsplanerarna ovan eller detaljplanerare I.

Noter

- 1 Se tex Jantsch 1969 och 1972 op cit
- 2 Harvey 1973 op cit
- 3 SOU 1974:84 op cit

"Jag tänker så jag tänker, men nu är det slut på tänken"
(Anna 2 1/2 år)

SAMMANFATTNING

Den kommunala sektorns stora tillväxt under 1950- och 60-talen har framtvingat ett nytt sätt att se på det kommunala planeringssystemet och den kommunala organisationen. Denna rapport utgör en studie av denna övergångsfas mot ett mera samordnat kommunalt planeringssystem. Rapportens slutsatser pekar mot ett öppet system där den hierarkiska byråkratin ersätts med friare organisationsformer och där det politiska momentet markeras. Kommunernas roll i det svenska planeringssystemet kommenteras. Det betonas att om den kommunala självstyrelsen skall kunna utvecklas måste kommunernas former för beslutsfattande starkt förbättras och en processinriktad arbetsform skapas.

Bakgrund

En samlad bedömning saknas av den kommunala förvandlingsprocessen från ett i huvudsak administrerande organ till ett i verklig mening styrande organ. Brister i förståelsen av denna omvandling liksom av de olika planeringsprocessernas ömsesidiga påverkan är allvarliga då den tidigare möjligheten att klara behovsökningar genom höjning av kommunalskatten minskat. Behovet av att kunna genomföra nya reformer erfordrar därför prioriteringar mellan olika verksamhetsfält vilket ökar kraven på en god planering. De nya fysiska planeringsformerna bör därför ses ur denna aspekt.

Avsikt

Projektets allmänna målsättning har varit att:

- ge en bild av de krav som kan ställas på kommunal, långtidsplanering i ett föränderligt samhälle
- ge prov på förändringar inom olika kommunala planeringsprocesser belysta både teoretiskt och praktiskt
- visa på behovet av en samordnad kommunal syn på hela verksamhetsfältet samt att belysta den fysiska planeringens roll i ett sådant system
- visa på behovet av en ökad status för personalplaneringens arbete och dess betydelse för genomförandet av ett öppnare och rörligare organisationsmönster
- peka på behovet av bättre information till politiker och allmänhet samt att praktiska åtgärder vidtas för att underlätta politikernas arbete

Utförande

Projektet har utförts som en litteraturstudie men har kompletterats med intervjuer av engelska forskare och kommuner. Vidare har erfarenheten från svenska kommuner och då i synnerhet Kalmar utnyttjats för att belysta vissa delar av det teoretiska stoffet.

Resultat

Resultaten, eller snarare kommentarerna, redovisas i en rad separata kapitel sammanhållna av en inledande diskussion om planering samt avrundade med reflexioner kring några av de områden som visat sig vara speciellt intressanta.

I en föränderlig omgivning måste en organisation vara flexibel och kunna anpassa arbetsmetoder och tekniker fortlöpande. Även om tumregler underlättar arbetet måste planeraren kritiskt ifrågasätta dessa tid efter annan även om detta kanske inte kan ske med forskarens mera avancerade metoder. En av slutsatserna av detta arbete är just att utvecklingssidan inom kommunerna bör förstärkas samt att etablerade forskare och kommunala utvecklingsplanerare skulle kunna komplettera varandra och samarbeta inom vissa typer av projekt.

De kommunala FoU-enheterna bör hållas små, dvs den centrala delen bör endast svara för vissa övergripande projekt eller delta i förvaltningsprojekt där större insatser erfordras. Utvecklingsarbetet i övrigt bör bedrivas direkt ute på förvaltningarna.

Planeringsstrategier

1960-talets mitt utgör förmodligen den rationella planeringsepokens höjdpunkt trots att den rationella planeringsideologin ifrågasatts redan tidigare. Utvecklingen på 1970-talet har parallellt med ett avståndstagande från planerarens förment objektiva produkt också inneburit ett ifrågasättande av planeringens möjligheter överhuvudtaget. Den dagliga verksamheten har där snarare betraktats som en gradvis förändring av arbetsområdet baserad på tillfälliga beslutsgrupperingar än ett fullföljande av en rationell plan. Detta betraktelsesätt, som onekligen ger en god bild av vardagen i de flesta organisationer speglar emellertid en konservativ grundsyn.

Ett alternativ till denna strategi utgör Etzionis mixed-scanning. Mixed-scanning innebär att hela verksamhetsfältet hålls under uppsikt, men att endast delar av detta underkastas noggranna undersökningar. Denna strategi för planering är alltså mindre exakt och mindre utopisk än den rationella, men inte heller så begränsad, så närsynt självcentrerad och icke-innovativ som en strategi baserad enbart på småförändringar.

Planeringsprocessen

Ur ovanstående framgår att betydelsen i begreppet plan bör tonas ner och ersättas med själva processen, där planen bara utgör ett avstämt dokument vid en viss tidpunkt. Planen får ses som ett öppet dokument om kommunledningens avsikter, en sorts intervention i det mönster av dagliga beslutsprocesser som pågår, men inte som ett dokument som skall fullföljas, komma vad som komma vill.

Ett sådant kontinuerligt betraktelsesätt ställer krav på en öppen organisation där informationsflödet är av kritisk betydelse. Istället för planeraren med stort P erhålls ett system av informationsutbyte mellan de olika specialisterna (inom och utom organisationen), politikerna och allmänheten.

Svårigheten att åstadkomma detta i en föränderlig omgivning, där övergripande likväl som detaljerade målsättningar och prognoser förändras snabbt, leder till ett krav på en öppen dialog mellan olika organisationer och nivåer. I ett sådant samhälle kan ingen individ eller organisation räkna med att kunna fungera helt oberoende, men å andra sidan kan ingen organisation helt ta över någon annans arbetsuppgifter. Vidare kan inte ett slutet hierarkiskt system fungera.

Det erfordras alltså, självstyrande enheter på varje nivå, för att kunna möta variationsgrader i samhället, samtidigt som dessa enheter ändå utgör delar i ett större system. Den lösningen som skisserats i rapporten innebär att stat och kommun bedriver parallella planeringsprocesser där perspektiven och programmen avstäms regelbundet så att information mellan nivåerna överförs. Dialogen innebär en ömsesidig anpassning till förändringar i samhället. I vissa frågor måste självfallet statliga direktiv ges till enskilda kommuner när det gäller beslut av riksintresse såsom det framgår av direktiv från regering och riksdag.

Kommunal planering

För att kunna svara mot en sådan situation måste emellertid den kommunala planeringen förbättras på flera punkter. För det första måste en samordnad kommunplanering åstadkommas som sammanställs årligen till ett kommunalt målsättningsprogram. Detta program bör kunna utgöra underlag för en dialog med statliga myndigheter som bör beredas tillfälle att yttra sig över programmen. Detta bör vidare utgöra det kommunala underlaget för länsprogrammen, som bör utformas med dessa som basmaterial lika väl som faktaredovisningar från de statliga sektorsorganen och övriga organisationer.

Två förändringar uppnås med ett sådant förfaringssätt, dels måste kommunerna publicera sina program, vilket bör leda till en öppnare debatt och en aktivare planering, dels överförs initiativrätten i länsplaneringen från tjänstemännen på länsstyrelsen till kommunerna. Den slutliga sammanvägningen skall göras på länsstyrelsen men skillnaden blir att denna sammanvägning nu kommer att ske mera öppet än tidigare.

En sådan arbetsgång innebär också att den indirekta formella kontakten mellan kommuner och länsstyrelse som sker via de fysiska planerna nu kompletteras med en mera direkt kontakt som berör de centrala målsättningsfrågorna och inte enbart en sektors.

Den fysiska kommunplaneringen skulle i ett sådant läge utgöra en av de tre viktiga delprocesserna men inte i sig vara den överordnande processen. Detta skulle underlätta för en mer realistisk bedömning av de specifikt fysiska frågorna. Den fysiska kommunplaneringen skulle ändå vara mer fullständig än 1947 års

generalplan, därför att planen skulle täcka in samtliga fysiska planeringsfrågor i ett sammanhang. Vidare bör det vara lättare att integrera en rullande transportplanering.

Den ekonomiska planeringen är den andra av delprocesserna, och denna bör utvecklas mot ett större inslag av planering och en förstärkning av det ekonomiska tänkandet i förhållande till den finansiella sidan. Tekniker som PPB (planering, programmering, budgetering) bör dock granskas kritiskt och det är en klar trend i engelska kommuner bort från sådana totalintegrerade system mot en mer flexibel ansats med blandade strategier i likhet med mixed-scanning ovan.

Den sociala planeringen borde utgöra den tredje delprocessen men är den svåraste att ge en godtagbar form. Detta beror bl a på att det sociala synsättet kommunalt företräts av huvudsakligen den sociala administrationen och enskilda progressiva fysiska planerare. Båda dessa ansatser kan sägas vara otillräckliga även om båda behövs under en övergångstid till en socialt adaptiv planering.

Social analys är väsensskild från både ekonomisk och fysisk planering. Även om sociala element ingår i de båda senare så är detta anpassat till den redovisningsform som används. Det saknas för närvarande ett metaspråk där sociala synpunkter kan bedömas direkt och därmed är allt tal om en samordnad fysisk-ekonomisk- och social planering utan grund i dagens läge. I det längre perspektivet bör både fysisk- och ekonomisk planering ses som medel att genomföra sociala målsättningar. Men i ett kortare perspektiv bör den sociala sidan utvecklas teoretiskt och praktiskt till en tredje delprocess.

En förutsättning för att en öppen och icke-hierarkisk planering skall kunna genomföras, liksom ett bättre utnyttjande av den samlade kunskapsnivån inom en organisation, är att personalplaneringen utvecklas. Denna del har historiskt varit den mest underutvecklade sektorn inom kommunal planering och bör ges ökade resurser och status.

Planerarnas tidigare alltför snabbt vunna popularitet som inte motsvarats av uppbyggd kunskap och teoribildning, kan medföra ett allvarligt bakslag i framtiden om inte den praktiska planeringen kan utveckla de realistiska och politiskt förankrade program som förväntas. I annat fall riskeras att långtidsplaneringen blir ett tomt begrepp som ersätts med ett ur-hand-i-mun-agerande. Detta kan få allvarliga följder i ett dynamiskt samhälle och kan framtvinga ett helstatligt system, där kommunerna fungerar som genomförare av statliga program.

Detta går tvärt emot den teoretiska bilden av självstyrande grupper på alla nivåer, en bild där kvaliteten på det svenska planeringssystemet i stort bestäms av kommunernas kapacitet. Ett avgörande moment i denna utveckling utgör det politiska systemet, eftersom planeringsprocesserna utgör en del av den politiska förändringen av samhället.

R33:1976

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740233-2 från
Statens råd för byggnadsforskning till Lars Malmberg,
Kalmar.**

**Distribution: Svensk Byggtjänst, Box 1483, 11184 Stockholm
Grupp: Samhällsplanering**

Pris: 35 kronor + moms