



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

R61:1977

Byggnadsstatik

811

Förebilder och beteende i kommunal planering

Lars Mellström
Sven Wiberg

Byggforskningen

Byggnadsstatik
REKONSTRUKTIONEN
FÖR YRGA LÅN VÄR
PÅ 1977

R61:1977

FÖREBILDER OCH BETEENDE I KOMMUNAL PLANERING

Praktikfallstudier inom området
fysisk och kommunal planering

Lars Mellström & Sven Wiberg

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag nr 740498-0
från Statens råd för byggnadsforskning till Företagseko-
nomiska institutionen vid Göteborgs Universitet.

Nyckelord:

samhällsplanering
kommuner
planeringsprocessen
tjänstemän
beteende
referensramar
förebilder
värderingar

UDK 352
35.08
711.1

R61:1977

ISBN 91-540-2725-X
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1977

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida
1. Inledning	4
2. Metod	8
2.1 Constant-Comparative Method och teoretisk sampling	9
2.2 Validitet, reliabilitet, representativitet	10
3. Planeringsförebilder i litteraturen	10
3.1 Marginalism	12
3.2 Processplanering	13
3.3 Projektplanering	14
3.4 Rationalism	14
4. Teori för uppkomst och förändringar av förebilder/avbilder	16
5. Några aktörsporträtt	18
5.1 Beskrivningsschema	22
6. Praktikfall	24
7. Sammanfattning, teorifragment	36
 Figurförteckning	 41
Litteraturlista	42

1 Inledning

Denna rapport utgör en förstudie, som syftar till att förmedla ett perspektiv på kommunal planering samt till att ange vissa hypoteser rörande sambandet mellan förebilder och planeringsbeteende.

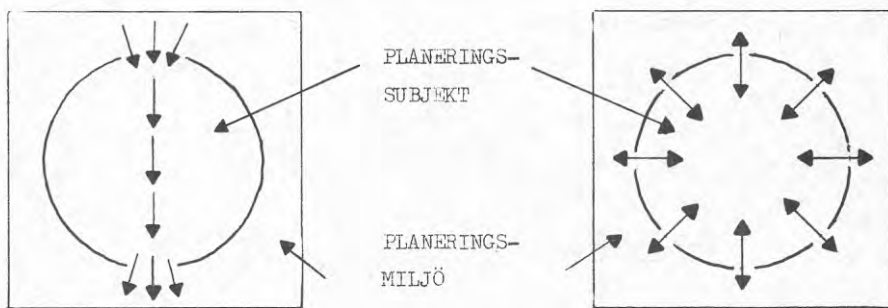
Forskningsobjekt är Göteborgs kommunala förvaltning. Det inledande perspektivet är följande.

Beteendet hos aktörerna i ett planeringssystem styrs i väsentlig grad av de bilder de gör sig av verkligheten (avbilder) och de bilder de sätter upp som föredömen (förebilder). Dessa bilder eller föreställningar varierar mellan olika aktörer och över tiden.

På samma sätt som andra yrkesgrupper har förebilder för hur yrket rätteligen skall bedrivas, har planeraren en uppfattning om "god yrkessed" - en planeringsförebild, som talar om hur ett välskött planeringsärende bör utveckla sig, vilka metoder som bör komma till användning, vilka steg som bör genomföras etc. Dessa planeringsförebilder, kan bli ordnade efter en övergripande egenskapsdimension slutna → öppna planeringsmodeller. Rationalistiska modeller kan i vissa avseenden betraktas som slutna planeringsförebilder. Där återfinns t ex mål-medelanalys, operationsanalytiska modeller och programbudgeteringstekniker. S k strategiska planeringsmodeller tenderar att ligga mer åt det öppna hållet, med t ex fortlöpande informationsinsamling och en medveten hantering av osäkerhetsproblem. Lindblomska inkrementalism med ömsesidig anpassning av mål och medel är också av den mera öppna typen (1).

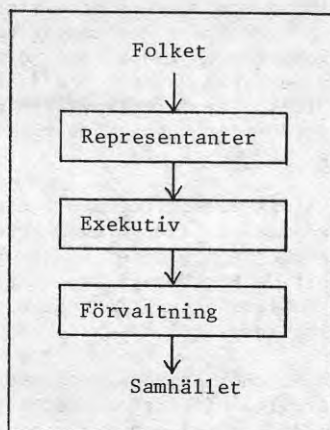
Figur 1 sammanfattar de bägge antiteserna - slutna och öppna planeringsmodeller.

Figur 1 Informationsutbytet mellan planeringssubjekt och -miljö i den slutna och den öppna planeringsmodellen



Den slutna planeringsmodellen är typiskt informationstät gentemot den omgivande planeringsmiljön under planeringsprocessen. Översatt till kommunal planering innebär det att förvaltningen, som ett neutralt beredande och tillämpade organ, omsätter de politiska målen i åtgärder. Dessa mål ges förvaltningen ex ante planeringsprocessen. Den vänstra, slutna planeringsmodellen, överensstämmer med den ideala uppfattningen om hur demokratisk styrning bör gå till. Folkviljan skall ske såsom den uttolkas av folkets valda företrädare. Förvaltningen skall varken lägga till eller dra ifrån något från de politiska intentionerna (2,3).

Figur 2 Den normativa demokratimodellen



Bakom den enkla modellen döljer sig flera problem. Stötestenen utgör frågan om värdeavbildning, dvs om de värden som stegvis överförs och realiserats har någon likhet med folks önsningar om det goda samhället. Sedd utifrån förvaltningens perspektiv gäller det att ta fasta på politiska program och omsätta dessa i praktisk handling. Detta innebär att mål som formulerats och beslutats av politiker skall utgöra de legitima värdeprenisserna för en efterföljande tillämpning av förvaltningen. Denna tudelning av beslutsansvaret är analog med dikotomin mål - medel eller värden - fakta. Demokratimodellen i den återgivna formen kan därför sägas förutsätta rationalitet i den klassiska strikta bemärkelsen:

- 1) Givet vissa preferenser eller nyttofunktioner
- 2) och kunskap om alla handlingsalternativ
- 3) med tillhörande konsekvenser -
- 4) välj bästa alternativ (4).

Denna renodlade rationalitet har tillskrivits economic man - en idealtyp som efterhand frångåtts som beskrivningsmodell. Webers bild av den rationella byråkratin som en maskinmässig organisation byggd på ordning och klara regler företer även drag av samma slutna och deterministiska beslutsmodell (5).

Den Weberska byråkratiuppfattningen företer i sin tur starka likheter med den traditionella synen på svensk förvaltning som en rättstillämpande funktion. I modern tappning brukar den strikta rationaliteten gå under benämningar som operationsanalys, systemanalys, cost-benefit-analys och programbudgetering. Kännetecknande för den rationella utvecklingslinjen är närvaron av målmedelanalys eller målnedbrytning, vilket föutsätter en uppfattning i förväg om de mål som skall gälla vid lösning av planeringsproblemet.

Klassen av rationella beslutsmodeller - economic man, den normativa demokratimodellen, den traditionella juristsynen på förvaltningen, Webers byråkratiuppfattning och modernare varianter som OA, CBA, PPB etc - tycks bäst ägnade att beskriva lösning av välstrukturerade problem, men inte planeringsproblem i en komplicerad och föränderlig miljö. De renodlat rationella modellerna har efterhand mist giltighet som beskrivningar av förvaltningsbeteende vid inriktningsplanering. Som idealbilder och planeringsattityder har dessa föreställningar emellertid fortfarande en stor utbredning.

En alternativ teoretisk utvecklingslinje utgör Simon och Cyert-March, som mjukat upp de hårda rationalitetskraven genom att förse beslutsfattaren med mänskliga drag. Denna humanisering har skett genom att tilldela beslutsfattaren kognitiva begränsningar och planeringsmiljön - samhällssystemet - oändlig komplexitet. För att bemästra problemen tillgrips tumregler och suboptimering (4,6).

C.E. Lindblom, som är en amerikansk statsvetare kontrasterar den rationella bilden av förvaltningsbeteende med en hårddragen variant av den "behavioristiska modellen". Å ena sidan existerar det rationella komprehensiva synsättet kännetecknat av klara mål, systemöverblick, uttömmande alternativgenereringar och konsekvensbeskrivningar samt val av bästa alternativ. Å andra sidan anför Lindblom som en trognare avbildning och en bättre vägledning för beslutsfattande, det inkrementalistiska synsättet. Denna "metod" präglas av begränsningar i flera avseenden. Mål och medel sammanblandas och påverkar varandra. Överblick och förståelse av vida system ersätts av fragmentariska kunskaper och avskärmad uppmärksamhet. Alternativurval och konsekvensbeskrivningar reduceras med fokus på status quo och differenser. Problemlösningen blir inte övergripande och slutgiltig utan försiktig med framhävande av anpassning och tillfälliga lösningar i en sekvens av attacker på samma problem. I det förra fallet (den rationella-komprehensiva metoden - rationalism) avbildas beslutsprocessen som en sluten och deterministisk aktivitet (deduktion) utifrån de givna målen. I det andra fallet (inkrementalism) är det frågan om en öppen och ofullkomlig process där mål och medel, värden och fakta är hårt samantvinnade där politik, förhandlingar, påtryckning och kompromisser kommer in som väsentliga moment. Beslut enligt den rationella metoden utgör output från en programmerad optimeringsmodell. Beslut enligt den inkrementalistiska metoden utgör en tillfällig och begränsad consensus (samförstånd) som avslutning på en social process (1).

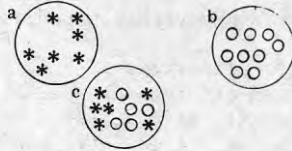
Planeringsmodellerna har förvärvat eller påförts aktörerna i huvudsak genom utbildning och sociala grupprocesser i arbetet. Det sociala spelet, vem man umgås med i arbetet, avgör i stor utsträckning vilka förebilder som aktörerna tillägnar sig. Men även utbildningsbakgrunden - ingenjör, arkitekt, ekonom etc - har betydelse för den normativa inställningen till planeringen.

Olika individers planeringsförebilder påverkar och påverkas av de roller individerna tilldelas i organisationen. Olika delorganisationer inom organisationen Göteborgs kommun har olika roller. En aktör kan vid olika tillfällen spela olika roller. En intressant fråga är kopplingen mellan förebild, roll och planeringsbeteende.

Om man betraktar aktörerna i Göteborgs planeringsorganisation eller i någon annan kommun utifrån aspekten planeringsförebilder finner man ett landskap av förebilder bestående av bitvis homogena partier, bitvis hetero-

gena. Om x får beteckna slutna modeller och o öppna kan detta varierande landskap se ut på följande sätt.

Figur 3 Spridning av förebilder i ett aktörsystem

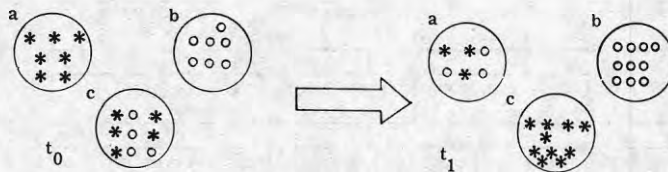


Figur 3 illustrerar två homogena grupper (a och b) och en heterogen (c). Aktörerna i de homogena grupperna tenderar att förstärka varandras slutna respektive öppna planeringsförebilder. Internt talas det samma språk. Man förstår varandra. Sinsemellan har de båda övre homogena grupperna förmodligen grava kommunikationsproblem. Aktörerna tänker i olika planeringsförebilder, missuppfattar varandra, talar förbi varandra. Det kan bli samarbetsproblem och ineffektiv planering när dessa båda grupper skall bistå varandra.

Den heterogena gruppen lider internt av denna begreppsförbistning. Det medför att man kanske får problem att få något uträttat. Man har svårt att komma överens om hur man skall gå tillväga för att lösa ett planeringsproblem. Tidsödande diskussioner är vanliga. Referensramarna känns osäkra. Dessa diskussioner behöver emellertid inte vara av ondo utan kan också leda till kreativa lösningar. Detta leder till vår huvudfråga. Hur påverkas beteendet av olika förebilder och roller?

Om man betraktar en grupp aktörer över tiden är det möjligt att det sker vissa förändringar av planeringsförebilderna. Figur 2 illustrerar detta.

Figur 4 Förändringar av förebilder mellan två tidpunkter



Figur 4 visar schematiskt några typer av förebildsförändringar. Gruppen a, från början homogent rationell, har splittrats och några aktörer har tillägnat sig ett öppnare synsätt. Gruppen b har överlag bibehållit sin öppna inställning till planering. I den från början heterogena gruppen c har konformistiska krafter verkat i riktning mot ett vid tidpunkten t_1 dominerande slutet synsätt på planering.

Förebilderna är kopplade till avbilderna, d v s uppfattningarna om verkligheten. Slutna och hårt rationella planeringsideal går t ex i par med uppfattningen att miljön är stabil. Eftersom det är lättare att vidtaga adekvata åtgärder om en analys grundas på en något så när trogen avbild

av verkligheten kommer förebilden följaktligen att ha betydelse för förmågan till reell anpassning för att hävda vitala intressen. Om landskapet av förebilder, där aktörerna är specialister på olika segment av verkligheten sätts i relation till den grad av stabilitet - turbulens som finns i planeringsobjektet/verkligheten kan man i vissa fall konstatera bristande överensstämmelse. Mot vissa fickor av slutna förebilder kommer t ex att korrespondera rörliga segment av verkligheten.

Den fråga som här ställs gäller planeringseffektiviteten i en speciell cybernetisk bemärkelse, nämligen aktörens/gruppens/organisationens förmåga att avbilda skeenden i verkligheten och att svara på dessa med anpassningsåtgärder, som tillvaratar vitala intressen. Det är fyra fall som är intressanta.

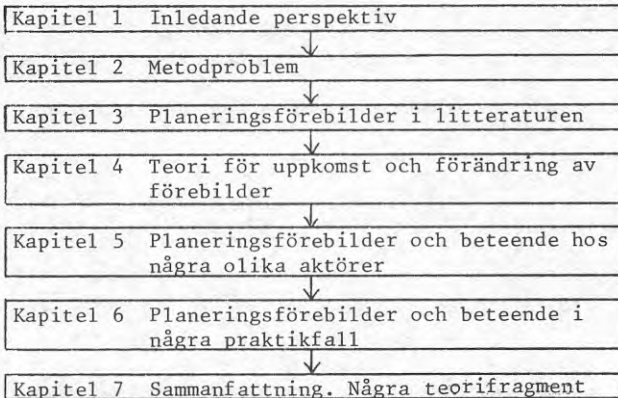
Figur 5 Förebild kontra miljö

Förebild	Miljö	
	Rörlig	Stabil
Öppen	1	2
Sluten	3	4

Fallen 1 och 4 utgör funktionella par, medan 2 och 3 tenderar att ge upphov till oriktiga anpassningsåtgärder.

Rapporten har disponerats i sju kapitel enligt nedanstående figur.

Figur 6 Rapportens disposition



2 Metod

Den induktiva metoden för teorigenerering innebär ett nära samspel mellan teori och verklighet. Initialt vaga förhandsuppfattningar om forskningsområdet preciseras och revideras successivt till följd av observationer av verkligheten. Den induktiva metoden är på så vis en kontrast till det traditionella deduktiva idealet, där teorin härleds inte från empiriska erfarenheter utan från överordnade och generella teoriutsagor. En deduktiv ansats är naturlig när forskningsområdet är väletablerat och täcks av en stabil och i forskarsamhället allmänt delad teoriöverbyggnad. Någon sådan

fast och oomtvistad teoretisk referensram (paradigm) finns emellertid inte att tillgå inom forskningsområdet planeringsbeteende. Valet av en induktiv forskningsmetod synes därför försvarligt.

En induktiv ansats kan bedrivas med olika forskningstekniker. Det är t ex möjligt att samla dokument om ett visst skeende och via dessa källor tolka in regelbundenheter och förklaringar i händelseförloppet. Andra former för induktiv teorigenerering är intervjuer och deltagande observation. När vi har valt tekniken med deltagande observation stöttad av intervjuer och dokument är motiven följande. Deltagande observation är den mest direkta av alla vägar att nå ny kunskap om socialt beteende. Ju fler överföringsled som förs in mellan verkligheten och registreringen av densamma desto mindre reliabla blir data. Vid t ex intervjuer i efterhand har man att ta hänsyn till glömska, omedvetna tillrättalägganden, tendenser att framställa sig själv och sina syften i god dager, inställsamhet eller avoghet gentemot intervjuaren etc.

Förvaltningen utgör ett från utsidan slutet mikrosamhälle. Starka normer i omgivningen föreskriver ett ämbetsmannabeteende i enlighet med det rationella idealet. Även om en fråga får en tjänstemannabehandling som är allt annat än rationell är det sannolikt att ansvariga respondenter och officiella dokument redovisar en sådan fasad. För att tränga bakom denna fasad måste man in i organisationen, vilket innebär deltagande observation.

Deltagande observation är inte problemfri. Metodsvårigheterna kan sammanfattas under rubrikerna begränsad rörlighet, personliga egenskaper och påverkan av forskningsobjektet (7).

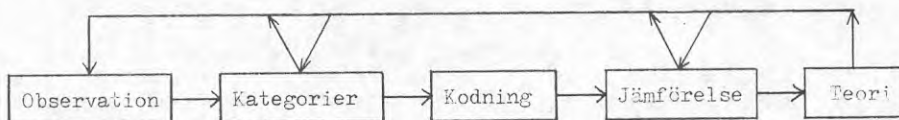
Förvaltningen kan ses som summan av ett mycket stort antal planeringsaktiviteter. Observatören som kan bara befinna sig på ett ställe åt gången. När han observerar skär han ut en liten del av verkligheten. Vilka sammanträden han väljer att gå på eller får tillträde till styr i stor utsträckning vad han får se. Det forskningsvärde som äventyras är representativiteten. Om avsikten inte enbart är att upprätta protokoll över planeringsärenden måste omsorg visas i val av praktikfall. Begränsningen i personlig rörelsefrihet kan kompenseras genom utnyttjande av informatörer och skriftliga dokument.

Observatörens egenskaper, position och profession, tenderar givetvis att påverka det sociala samspelet, dels kanske genom att han avstängs från vissa erfarenheter, dels genom att personer i hans närvaro faller in i vissa roller. Förutom denna objektiva påverkan sker även den sedvanliga filtreringen och gestaltningen av syn- och hörselintryck. Observatörens utbildning, praktiska erfarenheter etc, ger honom specifika kognitiva förutsättningar. En viktig faktor vid deltagande observation är den tid som observatören har vistats i den studerade miljön. Vid långvarig och intensiv vistelse löper han risk att bli hemmablind (go native). Å andra sidan har han då också tillägnat sig det språk och de särskilda förhållanden som borgar för insiktsfull förståelse. Om observatören har hunnit smälta in i och accepteras av organisationen minskar också faran för att han genom sin närvaro påverkar de studerade interaktionerna.

2.1 Constant-Comparative Method och teoretisk sampling

Sociologerna Glasser och Strauss redovisar i boken "The discovery of grounded theory" en forskningsstrategi för teorigenerering på basis av kvalitativa data. I följande figur görs ett försök att sammanfatta huvudragen i denna mjukdatametod (8).

Figur 7 Constant-Comparative Method



Observatören träder in i organisationen med enbart en lös referensram. Efter inledande observation av det sociala skeendet ansätts vissa kategorier som täcker intressanta begrepp eller aspekter. Data som alltså utgör egna noteringar om händelser och yttranden i sammanträden och samtal samt insamlade dokument tilldelas kategori. Kodningen tillgår konkret så att det relevanta begreppet, t ex värden i planeringen, antecknas i marginalen till den dagbok som förs över praktikfallet. När en kategori börjat mogna, dvs fyllas med observationer, sker en jämförelse av data med fokus på likheter och olikheter. Dessa jämförelser resulterar i empiriska satsar, enkla hypoteser och försök till generaliseringar. Efterhand utvecklas teorifragment.

En väsentlig egenskap i Glasser-Strauss' kvalitativa forskningsstrategi är återkopplingen. Observationerna styrs t ex av teorins framväxt. Detta förhållande att datainsamlingen bestäms av den framväxande teorins behov benämnes teoretiskt sampling. Observationsurvalet sker alltså ej genom slumpmässiga stickprov utan baseras på medvetna bedömningar av vilka situationer som kan förväntas ge ökad insikt om de teoretiska frågeställningarna. Observatören söker sig därvid ej enbart till det illustrativa och det typiska utan uppsöker även kontrasterna och de atypiska situationerna.

2.2 Validitet, reliabilitet, representativitet

Frågan om validitet hänför sig till relationen mellan observations- och begreppsnivåerna. Det kan hävdas att den induktiva metoden tenderar att ge hög validitet eftersom begrepp och observationer växer fram under inbördes påverkan. Reliabiliteten som har att göra med observationernas överensstämmelse med verkligheten påverkas gynnsamt av "direktkontakten med levande livet". Vissa för reliabiliteten negativa omständigheter har tidigare kommenterats. Problemen med kognitiv bias, begränsad rörlighet och påverkan av forskningssituationen kan delvis motverkas genom att dra nytta av andra informatorer och genom att samla dokument. En väsentlig kontrollmekanism torde vara täta diskussioner med handledare. Skriftlig dokumentation av forskningsprocessen skänker även kontrollmöjligheter.

Representativiteten i genererade hypoteser och teorifragment kan inte besvaras inom ramen för den induktiva studien. Detta kräver en särskild studie som testar överförbarheten i det bildade teorigodset.

3 Planeringsförebilder i litteraturen

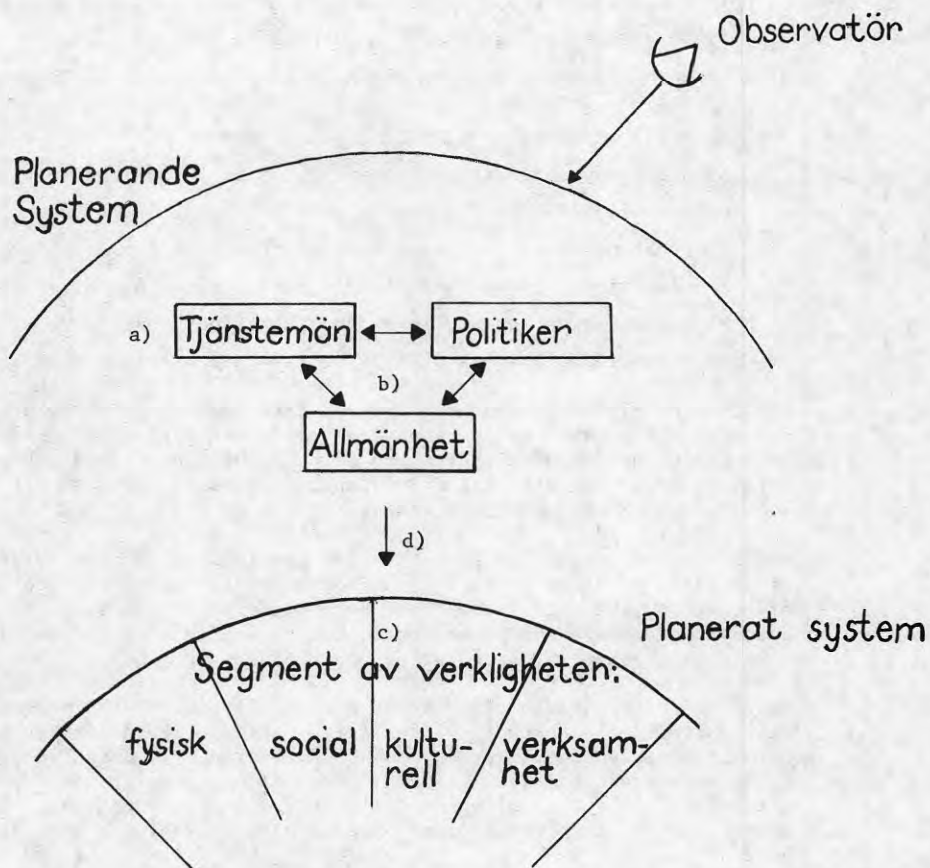
I inledningen kontrasterades två synsätt på planering: slutna och öppna planeringsmodeller. Rationalistiska modeller hänfördes därvid till den förra klassen. Dessa karakteriserades främst av en deduktiv - deterministisk ansats, utifrån givna mål och föreställningar om verkligheten som inte medger ett kontinuerligt informationsutbyte och en successiv revidering. De öppna planeringsmodellerna däremot, till vilken grupp räk-

nades bl a strategisk planering och inkrementalism, kännetecknades av en processsyn. Planeringen sågs som en dialektisk process, där värden och kunskaper hos planeringssubjektet ständigt förändrades i kontakt med en undflyende och svårförståelig planeringsmiljö.

Läroböcker i planering har traditionellt haft en överlast av rationalistiska planeringsideal. Först under senare år har en uppmjukning börjat ske i linje mot en mer öppen planeringsfilosofi: Den planerar - generation som idag verkar har emellertid i dominerande grad utbildats i den rationalistiska skolan.

För att klara av en komparativ beskrivning av planeringsförebilder i litteraturen är det nödvändigt att ha ett gemensamt språk för planeringssystemet. Denna grundmodell visas i följande figur.

Figur 8 En grundmodell av planeringssystemet



Som forskare befinner vi oss på observatörsnivån. Forskningsobjekt är det planerande systemet, som vi betraktar utifrån ett visst perspektiv. Denna andra nivå, det planerande systemet, består av tjänstemän, politiker och allmänhet. Det är tjänstemännen vi intresserar oss för. Dessa har olika roller i planeringsprocessen och olika avbilder av och förebilder för hur det interna samspelet mellan olika tjänstemannaaktörer går till och bör gå till (a). Tjänstemännen har också olika avbilder/förebilder av det externa samspelet mellan tjänstemän, politiker och allmänhet (b) liksom beträffande det planerade systemet (planeringsobjektet), som är den tredje nivån i figuren (c). Tjänstemännen har slutligen olika avbilder/förebilder rörande möjligheten/lämpligheten av att kommunen påverkar och styr det planerade systemet (d).

3.1 Marginalism

Marginalism eller inkrementalism (C.E. Lindblom) har berörts i inledningen. En sammanfattande beskrivning kan göras i följande 10 punkter:

- 1) uppmärksamheten är riktad på status quo,
- 2) hård begränsning av urvalet övervägda alternativ,
- 3) hård begränsning av antalet beaktade konsekvenser för varje alternativ,
- 4) målen anpassas till medlen,
- 5) problemen omdefinieras successivt i en inlärningsprocess,
- 6) planeringen sker i en serie av små steg,
- 7) problemorientering snarare än målorientering,
- 8) planeringen är decentraliserad med avseende på inflytande,
- 9) värden saknar en explicit och självständig existens,
- 10) planeringen präglas både av politiska och analytiska processer.

Det interna planeringssamspelet mellan tjänstemannaaktörerna är enligt denna modell präglad av överlappande roller och flytande intresseområden. Inflytandet är decentraliserat och fördelat på många händer. Planeringen har inga givna mål att utgå från utan dessa kommer implicit att definieras inom ramen för planeringsprocessen.

Det finns inga objektiva beslutsregler som talar om när ett alternativ är optimalt utan beslut sker genom förhandlingar som liknar politiska processer. Olika aktörer har inte bara olika verklighetsuppfattning utan även varierande värdeuppfattningar, som förändras över tiden. Planeringssynen är ganska befriad från regler och rutiner.

Synen på politiker och allmänheten är pluralistisk. Det finns markerade skillnader ideologiskt och värdemässigt mellan olika politiker och olika befolkningsgrupper och det sker också förändringar i dessa värderingar. Politikerna ger inga självständiga förhandsmål utan intentioner och riktlinjer är bl a ett resultat av dialogen med tjänstemannasidan. Tjänstemännen i sin tur påverkas inte bara av politikerna utan även av allmänheten.

När det gäller synen på planeringsobjektet har inkrementalisten en starkt förenklad och osäker bild. Han ser planeringsobjektet som föränderligt och uppfattar gränserna mellan olika delsystem som flytande.

Inkrementalisten upplever sig som en bland flera planeringsagenter, som försöker marginellt påverka någon aspekt av planeringsobjektet. Graden av kontroll över det planerade systemet är låg också därigenom att kommunen uppfattas förfoga över få och svaga styrmedel (9, sid 203-250).

3.2 Processplanering

Processplanering tillhör liksom inkrementalism den öppna klassen av planeringsmodeller. Det finns därför stora likheter dem emellan, när det gäller den allmänna inställningen till planeringssystemet: betoningen av planeringsprocessens dynamiska karaktär, den ringa betydelse som fästes vid det enstaka plandokumentet, osäkerheten beträffande värderingar, kunskaper och avsikter hos andra aktörer (10), informationsinhämtning och revidering av planen även under genomförandefasen och ringa kontroll över planeringsobjektet (12).

Ett kännetecken för den renodlade inkrementalisten och pragmatikern, som tar ett litet steg i sänder och litar till egna erfarenheter, är att han nöjer sig med att betrakta ett litet "sakområde" inom planeringsobjektet. Processplaneraren däremot har ofta en bredare överblick över planeringsobjektet, både när det gäller samband mellan olika "sakområden" och när det gäller tidsperspektivet. Processplaneringen kännetecknas av en ambition att utveckla breda referensramar, en slags systemförståelse, medan inkrementalisten så att säga behåller skygglapparna på för att inte bli förvirrad och handlingsförlamad av planeringsobjektets komplexitet. Processplaneraren upplever en högre grad av "kognitiv autonomi", d v s en föreställning att han kan förmedla breda referensramar till andra aktörer och på så vis påverka och samordna deras beteende. Inkrementalisten däremot betraktar sig som expert på ett begränsat sakområde och har inga ambitioner att kognitivt dominera andra aktörer.

En kvalificerad förebild för processplanering har utvecklats av Etzioni (11), benämnd mixed scanning.

Mixed scanning karakteriseras av att aktören använder olika beskrivningsnivåer för att kompensera sin begränsade kapacitet att behandla information. Genom att välja en lägre detaljeringsgrad och/eller minska täckningen av verkligheten kan observatören undgå att drunkna i informationsöverflöd. Mixed scanning är på så vis en strategi för att hantera en komplex verklighet.

Mixed scanning gör anspråk på att vara en syntes av den rationella och den inkrementalistiska beslutsmodellen, som löser problemet med överansträngning av beslutsfattaren utan att hemfalla till närsynthet, innovationsfientlighet och självupptagenhet.

Etzioni skiljer mellan inriktningsbeslut (kontextuella beslut) och detaljbeslut. De senare förutsätts ske enligt den inkrementalistiske modellen. Inriktningsbesluten däremot fattas genom att aktören översiktligt studerar olika huvudalternativ mot bakgrund av önskemålen.

Vid förestående inriktningsbeslut börjar aktören med att lista alla relevanta alternativ. Han undersöker dem översiktligt och sällar bort resursmässigt och politiskt omöjliga alternativ. De kvarvarande alternativen granskas ånyo med en detaljeringsgrad som ökar efterhand som alternativmängden minskar i omfång. Detta sökförfarande fortgår tills dess att ett inriktningsalternativ återstår.

Genomförande och resursbindningar sker stegvis under bibehållande av en strategisk reserv. De oåterkalleliga besluten, som låser fast inriktningen, sparas om möjligt till ett sent genomförandeskede. Informationssökningen avstannar ej för att genomförandet påbörjats. Tvärtom förbereds framtida nyckelbeslut genom en planerad insamling av information. Dessutom aktualiseras granskningar av alternativmängden om tecken uppträder på störningar och oavsedda effekter. Mixed scanning ger på så vis en bild av en försiktig beslutsfattare som hela tiden prövar om inriktningen i skenet av ny information, som han aktivt söker upp.

3.3 Projektplanering

Projektplanering tillhör gruppen slutna planeringsmodeller. Det är en typ av planering som kan förknippas med traditionell generalplanering eller framför allt med större väg- och vattenbyggnadsföretag. Plandokumentet betonas starkt med dess innehåll av ett aktivitetsschema. Planen är en engångsföreteelse som ej avses att revideras. Idealet är den helt resurs- och tidsbestämda nätverksplanen.

Rollfördelningen mellan olika aktörer antages vara klar och entydig. Inflytandet är genom den formella hierarkin koncentrerat i händerna på en central ledning, som förfogar över betryggande resurser att genomföra projektet. Projektplaneringen kan utgå från i förväg definierade operativa mål för verksamheten, som är övervägande objektiv, neutral och analytisk. Värdestrukturen såväl internt bland aktörerna som externt bland politiker och allmänhet förutsätts vara homogen och stabil. Någon påverkan från allmänheten eller andra utanför stående aktörer tolereras ej. Projektplanerarna ser sig som suveräna inom sitt verksamhetsområde.

Planeringsaktörerna har en stark tilltro till den förenklade bilden av planeringsobjektet, som stabil, kognitivt gripbar och klart avgränsad från andra delar av verkligheten (12).

3.4 Rationalism

Rationalism (komprehensiv rationalitet) är den andra extremen på skalan öppna - slutna planeringsmodeller. Den delar flertalet egenskaper med den ovan relaterade projektplaneringen. Medan projektplaneringen avsåg ett i tiden och rummet väl avgränsat delsystem, som t ex byggandet av en bro eller en ny stadsdel, så saknar den komprehensiva rationaliteten denna begränsning i sitt tillämpningsområde. Projektplaneringen kunde avse stabila, styrbara öar i en i övrigt turbulent planeringsmiljö. Rationalismen däremot är en planeringsfilosofi för hela planeringssystemet (13).

Utöver det vidare omfånget på bilden av planeringsobjektet skiljer sig rationalismen från projektplaneringen genom att planeringsarbetet är institutionaliserat med starka inslag av regler, rutiner, fasta rollförväntningar etc.

Rationalism är sällan tillämplig i västerländska pluralistiska stater eftersom den ställer så hårda krav på stabila och homogena värdesstrukturer samt närmast monolitiska maktförhållanden. Förutsättningarna för projektplanering däremot kan i vissa fall uppfyllas.

Den under senare år mest välkända exponenten för rationalism är programbudgeteringen, som nådde stor popularitet i slutet på 1960-talet. Den viktigaste tanken med PPB var att totalsamordna långtidsplanering, verksamhetsplanering och budgetering för att stärka den centrala styrningen. Till PPB knöts speciellt programbegreppet, som innebar sammanhängande paket av prestationer, som kunde relateras till organisationens överordnade mål. Olika program skulle beskrivas i form av inputs (kostnader) och outputs (prestationer) samt vägas mot alternativa program (14).

Den enklaste rationalitetsmodellen utgörs av den s k "economic man", som fungerar på följande sätt (15):

1. Han har klart för sig alla handlingsalternativ
2. Han känner konsekvenserna (eller åtminstone sannolikheten för olika konsekvenser) av varje handling
3. Han har tillgång till fullständiga och välordnade preferensordningar för varje slag av konsekvens
4. Han väljer den optimala handlingen.

Modellen Economic man fångar som framgår beslutsfattaren i ett lyckligt ögonblick av fullständig information om alla möjliga åtgärder och dess konsekvenser. Orsakssambanden är uppenbarade och inga begränsningar hämmar förmågan att hantera datamassor eller lösa komplicerade problem.

Kritiken går bl a ut på att modellen är en alltför enkel avbildning av beslutsprocessen för att den skall äga normativt eller deskriptivt värde annat än för mycket enkla högprogrammerade beslut.

March-Simon modifierade kraftigt de klassiska från nationalekonomisk mikro teori övertagna rationalitetsbegreppen genom att "humanisera" beslutsfattaren, d v s förse honom med mänskliga attribut i form av perceptuella och kognitiva begränsningar. De understryker därigenom "rationalitetens subjektiva och relativa karaktär" (4).

1. Handlingsalternativen erbjuds inte beslutsfattaren som en passiv input utan skapandet av tänkbara handlingar åligger honom normalt. Undantag utgör mycket välstrukturerade problem, som är ointressanta i planeringssammanhang.
2. Konsekvensbeskrivningen ställer vidare krav på en aktiv arbetsinsats och dessa kan följaktligen inte betraktas som givna data.
3. Värderingssystemet är inte så välordnat som förusatts. En integrerande del i problemlösningen utgör precisering av mål och värderingskriterier.
4. Beslutsfattaren väljer inte optimala handlingar utan tillfredsställande. Valkriteriet utgörs av att satisfieringsgränserna överskrids och inte av att den föredragna handlingen har högre värde på något optimeringskriterium än samtliga övriga alternativ.

I grunden på March-Simons m.fl:s kritik mot det traditionella rationalitetsbegreppet ligger uppfattningen att människan som beslutsmaskin har inbyggda begränsningar som hämmar hennes förmåga att hämta in och behandla

informationsmängder. Beslutsproblemen i sig kommer därför ofta att antaga en komplexitet som överstiger mänsklig problemlösningskapacitet. För att ändå inte ge tappt inför verklighetens invecklade samband överförs det verkliga problemet i förenklad modellform. Problemkomplexiteten i denna modell anpassas till det mänskliga intellektets förmåga och modelllösningen på problemet kan sedan föras över på verkligheten.

Modellbyggande, som definitionsmässigt var obehövlig för den fullständigt informerade och insiktsfulla economic man, kommer därför att intaga en dominerande roll i livet för arvtagaren "administrative man". Modellbegreppet kommer därtill att antaga en accentuerande betydelse i långsiktplanering, eftersom komplexiteten i form av antal möjliga lösningar på problemen tenderar att kraftigt tillväxa med tidsavståndet i planeringssikten.

Sökprocesser är ett begrepp som används flitigt i samband med begränsad rationalitet. Den klassiska economic man hade fri tillgång till information och heller inga svårigheter att tillgodogöra sig den. Administrative man är sämre försörjd med information. Han får själv aktivt söka sig fram till en beskrivning av världen. Genom aktiva sökprocesser framkallar han även en bild av sina inte alltid stringenta målsättningar. Administrative man uppvisar i korthet ett sök-lär-beteende. Cyert-March har utvecklat en beteendevetenskaplig (behavioral) företagsteori. I denna introduceras begreppet "problemistic search" som innebär sökreglerna (6).

- 1) Sök i närheten av problemsymptomen
- 2) Sök i närheten av nuvarande alternativ
- 3) Sök i organisatoriskt sårbara områden

Med lärbeteende menas anpassningsproceccer som via erfarenheter leder till ändrade målsättningar (aspirationsnivåer), sökregler eller uppmärksamhetsregler (attention rules).

Två ytterligare nyckelbegrepp präglas av Cyert-March. Quasi-lösning på målkonflikter uppnås genom att organisationsmedlemmars och -gruppers mål uttrycks i satisfieringsnivåer i stället för i optimeringsform samt genom att olika mål inte beaktas samtidigt utan tidsmässigt skilda från varandra. Undvikande av osäkerhet (uncertainty avoidance) betyder att organisationerna i stället för att öppet hantera risksituationerna tenderar att undvika dem genom att favorisera korta beslut på bekostnad av långsiktiga bindningar samt genom att förhandla sig fram till en stabil intern och extern miljö.

4 Teori för uppkomst och förändringar av förebilder/avbilder

Hur förvärvar och hur förändras de bilder som påverkar aktörernas planeringsbeteende? Som en teoretisk referensram för denna frågeställning har vi valt att utgå från Berger & Luckmans teori för socialisation (16).

Verkligheten konstrueras i samspelet med andra människor är huvudtesen i Berger & Luckmans kunskapssociologi. Genom uppfostran, s k primär socialisation, får barnet sig tilldelad en basvärld. Till detta sociala arvegods kommer därefter utbildning, yrkeserfarenhet och annan sekundär socialisation att lägga nya bilder och föreställningar.

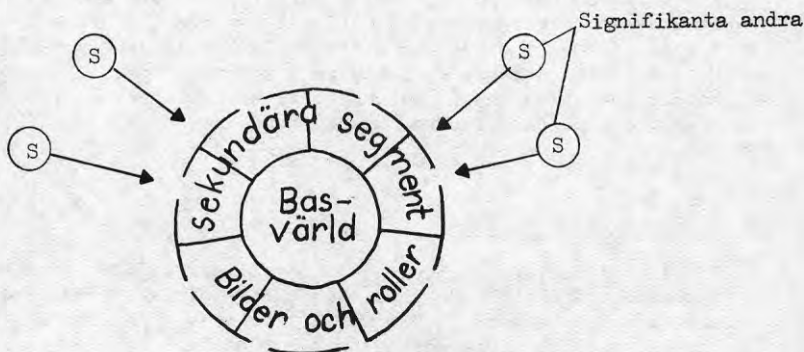
Sekundär socialisation är den process varigenom individen förs in i en institutionaliserad subvärld/delverklighet med dess roller, språkbruk, förebilder och avbilder. En förvaltningsorganisation som Göteborgs kommun är rikt differentierad med avseende på olika "delsystem av bilder". Det är en komplex social geografi, med ibland markerade gränser.

Planeringsaktören, som rör sig mellan olika sociala sammanhang, växlar roller. Med roller menas den serie förväntningar som den sociala omgivningen riktar mot en viss befattningshavare i en viss situation. Den täta rollväxling, som ofta förekommer i nutida organisationer, kan innebära att aktören får problem att klara av sina olika ofta motstridiga roller. Dessa konsistensproblem kan aktören lösa genom segmentering eller genom att hålla distans till rollerna.

Segmentering innebär en uppstyckning av verkligheten i olika klart åtskilda delar. Distans innebär att aktören inser när han går in i respektive går ut ur olika roller. Han spelar medvetet en viss roll till skillnad från den aktör som identifierar sig med rollen. Aktören, som har förmåga att hålla distans till roller och bilder kan exempelvis utåt hävda planeringsförebilder, som avviker från dem han egentligen företräder. Detta kan vara motiverat av tryck från omgivningen eller av taktiska skäl.

I den välordnade byråkratin med klara befattningar och beteendenormer råder ett harmoniskt tillstånd. Det finns gemensamma föreställningar om rollfördelningen. I en differentierad planeringsorganisation som Göteborgs kommunala förvaltning råder bitvis ett konkurrensförhållande mellan skilda roller och intressen. Det finns givetvis också harmoniska hörn, där bilder och förväntningar är kongruenta mellan olika aktörer. Det är emellertid inte ovanligt att en aktör står under påverkan av vitt skilda influenser. Sk signifikanta andra i den sociala omgivningen utsätter aktören för olika förebilder och avbilder, som står i strid med varandra.

Figur 9 Påverkan på aktören av signifikanta andra



Denna konkurrens mellan motstridiga influenser gör att aktörens bildvärld alltid är hotad. Det kommer att ske en kontinuerlig omstöpning av det sekundära bildmaterialet, eftersom dessa bilder inte är så hårt internaliserade med individen som den primära basvärlden.

Bestämmande för framgången i ett socialisationsförsök och för hur djupt de sekundärt påförda bilderna förmår penetrera aktörens föreställningsvärld är bl a om:

1. Socialisationsagenten har tillgång till en plausibel struktur som är något så när konsistent med existerande föreställningar.
2. Socialisationsagenten tillhör gruppen signifikanta andra.
3. Det förekommer konkurrerande signifikanta andra i omgivningen som förmedlar konkurrerade bilder.
4. Socialisationen kan genomföras med hög frekvens och intensitet.

Medlet för socialisation/bildpåverkan är kommunikation i tal och skrift. Genomslagskraften kan därvid variera med statusen hos socialisationsagenten; hans anseende som expert, ställning som chef, prestige etc.

De bildförändringar som sker genom socialisationen kan vara marginella eller radikala. I det senare fallet talar B o L om alternation. Alternation som i vårt fall skulle innebära en starkt förändrad grundsyn på planering, tex en övergång från "rationalism" som föredöme till en öppen och marginell anpassningsplanering är enligt vår föreställning mycket ovanlig. Det kräver bl a att aktören upprepade gånger upplever planeringsmisslyckanden, som kan härledas till en "felaktig" grundsyn. Det kräver också att det finns en bättre förklarande grundsyn att tillgå. Så kallade signifikanta andra personer samt legitimeringsprocesser spelar viktiga roller när det gäller bildväxlingar. Här finns en intressant beröringspunkt med den vetenskapsteori som T S Kuhn utvecklat (17).

Kuhn menar att de vetenskapliga revolutionerna är liktydiga med paradigmskiftet dvs radikala bildväxlingar eller alternationer. Den normala forskningen däremot utgår från en given paradigm, som legitimerar de problem och de metoder som är tillåtna inom forskarsamhället. Fördelen med en gemensam paradigm är att denna bindning vid en grundläggande uppfattning om forskningsområdet skapar ett gemensamt språk och onödiggör diskussioner om fundamentala frågor. Denna begränsning av synfältet, som normalt effektiviserar forskningen, kan samtidigt försvåra mottagandet av nya synsätt, genom att dessa upplevs som ovetenskapliga.

En teori som fått positionen av paradigm kommer inte att bytas ut mot en ny innan en alternativ kandidat erbjuder sig. Det räcker således inte med att paradigmerna i ett eller ett annat avseende uppvisar olösta problem utan beslutet att förkasta en paradigm är alltid samtidigt kopplad till beslutet att acceptera en annan. Bakom detta skifte ligger en jämförelse mellan de konkurrerande paradigmerna med avseende på hur väl de avbildar verkligheten.

5 Några aktörsporträtt

För att illustrera spridningen i förebilder kommer ett antal stiliserade aktörsporträtt att redovisas. Dessa är empiriskt förankrade när det gäller enskilda drag. Helheterna däremot är fiktiva. Aktörerna A-E har en tänkt hemvist vid Stadsbyggnadskontoret, medan aktören F är planerare vid ett tekniskt verk.

Aktören A

Aktören A omfattar klara rationella ideal i den traditionella bemärkelsen att det gäller att hålla isär mål och medel. Till sin förtrytelse finner han att praktiska omständigheter tvingar till ideliga reträtter. Hans ambition är då att åtminstone försöka att öka "rationaliteten" så mycket som

möjligt i planeringen. Han är en "metodknutte", som tycker att metodfrågorna är viktigare än resultat. Det gäller att ha planeringsmetoderna klara och explicita så att det går att förbättra dem undan för undan. Han betraktar planeringen som en fråga om att samla in och analysera information i en stegvis process. I sin inställning till politikerna är han närmast apolitisk. Han ser politikerna som ett hinder för rationell planering. Helst borde de irrationella politikerna ersättas med en skara begåvade analytiker som hade kommunens bästa för ögonen.

Aktörens inställning till och reaktioner på pågående planering präglas av graden av commitment, d v s hur mycket förtroendekapital han investerat. Genom att han kunnat föra över auktoritet från en hög position som han innehar utanför byråkratin kan han med påtaglig pondus gå in och påverka planeringen. Aktörens bakgrund som ingenjör och mångårigt verksam i ett affärsdrivande verk kan delvis förklara hans rationalistiska och slutna synsätt på planeringen. Aktören är energisk och orädd och drar sig inte för att gå mot strömmen.

Aktören B

Aktören företräder planeringsförebilder som är för omgivningen svävande. Sannolikt är han präglad av den arkitektutbildning och de planeringsideal som bibringades den tidens arkitektgeneration. Ligga lågt och undvika uppmärksamhet är karakteristiska beteendedrag. Detta innebär inte att aktören drar sig undan, tvärtom lägger han vikt vid att vara med i de ledningssammanhang, där hans formella position antyder att han bör förekomma. Han utnyttjar emellertid inte den inflytandepotential som följer med positionen. Denna har också med åren förtvinat. En bakgrund till aktörens beteende kan vara deformerande erfarenheter från den fysiska översiktsplanering som bedrevs under 60-talet i Göteborg. Planerarna vid stadsbyggnadskontoret kom då att ställas utanför den reella fysiska planeringen, som praktiskt taget uteslutande bedrevs via stora konsultfirmor. Insyn, information och påverkan monopoliserades till några få nyckelaktörer. För övriga gällde det att inte gå i vägen för den direkt produktionsförberedande planering som då bedrevs med stor hets för den nya stadsdelen Angered. Sediment av denna planeringsverklighet från 60-talet kan dröja sig kvar och prägla aktörens beteende.

Aktören C

Aktören C framstår som en sann rationalist. Han är känd för att samla på sig och systematisera all möjlig information som kan bli av nytta i planeringen. Denna planeringsinformation samlar han i ett omfattande informationskartotek. Ett annat framträdande drag är att han ser planeringen som en produktionsprocess, där det gäller att inom given tid prestera ett beställt resultat. När Angeredsplaneringen hastigt blev aktuell i början på 60-talet var det naturligt att han anförtröddes det samordnande ansvaret. På en planeringstid av ett par år gällde det att förbereda en första exploateringsstapp på 6-8.000 lägenheter. Det var alltså frågan om ett väl avgränsat problem, där politikerna hade satt upp tydliga mål "spaden i marken årsskiftet 1965/66". C hade en stark tilltro till sin egen modell av planeringssystemet. Att bygga ut en stadsdel med bostäder, arbetsplatser och cityannex som det nu gällde var i princip inte annorlunda än att bygga ut ett enstaka bostadsområde. Det var bara dimensionerna som skiljde. Tilltron till kommunens styrmöjligheter var också stark. C satte aldrig möjligheterna att genomföra projektet i tvivelsmål. Som gammal ingenjör såg C planeringen

som ett tekniskt problem. Det gällde att samordna en serie aktiviteter i tiden och rummet för att i slutänden få fram en önskad dispositionsplan. Därefter var det bara att bygga.

Det är klart att C var en aktör som var klippt och skuren för det tidiga 60-talet, då politikerna talade om vad de ville och sedan tjänstemännen utförde detta.

Aktören D

Aktören har hamnat i en bakvänd situation. Drömmen om den stora, allomfattande generalplanen har länge föresvävat honom. Alltsedan han vid tekniska högskolan läste in sig på de klassiska svenska generalplanerna i det stora formatet har det planeringsarbete som han tagit del i känts futtigt och obetydligt. D sanknar de stora och samordnande greppen på översiktsplaneringen. När futurologin kom med sina föreställningar om framtiden som ett möblerat rum och forskningen som ett sätt att glänta på dörren, nappade han. Det visade sig emellertid lika svårt att omsätta framtidsforskningen i praktiskt planeringsarbete som det var att tillämpa generalplaneideologin i det stagnerande Göteborg.

Det planeringsbeteende som han ser omkring sig stämmer inte med hans synoptiska förebilder. Detta gör honom frustrerad. Det gäller att utveckla de primitiva planeringsmetoderna är fältropet. D blir ännu mer frustrerad när han märker att det inte går att rå på planeringssystemet, som tycks gå sin egen stundtals irrationella väg.

D upplever ett speciellt problem, som han inte är ensam om. Han har svårt att förklara och sälja sina planeringsidéer till omgivningen. Detta ger honom en känsla av att agera i ett vakuum. Kommunikationssvårigheterna blir inte mindre av att det kommit in en massa främmande yrkesgrupper i planeringen, kulturgeografer, ekonomer etc.

D har i grunden en positivistisk inställning till samhällsplaneringen. Det går på det hela taget bra att analysera, förstå och styra samhällsutvecklingen. Dilemmat är att tiden aldrig räcker till för att vetandet skall komma ikapp agerandet. Politikerna utgör ett irrationellt och störande element, som gör politik av saker som i stället bör behandlas neutralt och sakligt.

Aktören E

Aktören E är starkt präglad av sin tidigare långa akademiska forskarbana. I tankesätt och i sin inställning till politiker är han först och främst kulturgeograf. "Strukturen" har kommit att utgöra ett överordnat och objektivt begrepp, som utgör den oomtvisteliga ledfyren. Med strukturen avses den geografiska fördelningen av boende och arbetstillfällen. Strukturen har kommit att stå för samhällsintresset.

Politikernas värderingar betraktas som stabila och homogena. I grund och botten är alla överens om att all utbyggnad måste sträva mot en vettig struktur. Följaktligen ser han inte heller samhället som uppdelat i olika grupper med motstridiga intressen. Tecken på oenighet tar han som intäkt för att allmänheten och politikerna är dåligt informerade. Det innebär en ganska paternalistisk inställning till planeringen.

Aktören E inser mycket väl att kommunen har små resurser för att förverkliga en balanserad struktur, som hägrar löftesrikt. Men varje steg om än så litet i rätt riktning bedöms som viktigt. I så motto är han en revisionist. Han har en synnerligen stark tilltro till sina egna bilder av verkligheten. Planeringsprocessen bör vara analytisk och saklig. Tjänstemännen bör garantera kontinuitet i planeringen och tillgodoseendet av det opartiska samhällsintresset.

Aktören E har vissa svårigheter att göra sig förstådd. Detta beror på de särpräglade bilder han bär på. Det är också en följd av den starka tilliten till dessa förebilder och avbilder, som gör att han är svår att påverka med motargument.

Beteendestilen är något aktoritär. Han vill hålla allt i sin hand och kontrollera att planeringen följer hans intentioner från dag till dag.

Aktören F

Aktören F sysslar med planering på ett tekniskt verk. Han har med fasa upplevt ryckigheten i riktlinjerna för stadens fysiska utbyggnad. Vid dimensionering och val av tekniskt system måste han överblicka en avlägsen framtid. Suboptimering är ett skällsord för honom, sedan han fick sin utbildning på väg- och vatten vid Tekniska högskolan. "Ena dagen var det klart med utbyggnad av ett city-annex i Angered, nästa dag var det tvärstopp. Hur skall det då gå att planera för en ekonomisk utbyggnad av vatten- och avlopp?" Han saknar numera den säkra tilltron till framtiden som fanns under slutet av 60-talet, när staden växte med 10.000 lägenheter per år. Nu är det knappast någon som kan tala om var utbyggnaden skall ske mer än några år framöver.

F har två ledfyrarytöver teknisk effektivitet, nämligen att undvika risk för underdimensionering och att gardera sig emot driftstörningar. Bägge dessa ledfyrarytmedför att F gärna tar till i överkant, när det gäller att välja dimensioner och tekniskt utförande av va-anläggningarna.

F ser i likhet med E planeringen som ett i grund och botten tekniskt förhållande, där rekommendationer framkommer analytiskt efter att olika tänkbara tekniska lösningar har granskats och jämförts. Han är rationalist i sina förebilder men finner att verkligheten i form av bland annat den politiska miljön inte är så stabil och homogen som vore önskvärdt. Han tycker sig ha en fullständig och säker uppfattning om planeringsobjektet som ett slutet system. Men han finner att olika störningar allt som oftast inträder och rubbar den tekniska effektiviteten och möjligheterna att få en ekonomisk utbyggnad av va-systemet.

Aktören G

Aktören G uppfattar planeringen som ett spel. Olika kontor, avdelningar, grupper och aktörer företräder skilda intressen som de kan hävda med olika diplomatiska och "krigiska" medel. Åtgärder leder till motåtgärder i ett spel om makt och inflytande. Olika krafter balanserar varandra och kontrollerar varandras göranden och låtanden. Utåt hävdar han en rationalistisk grundsyn med stark betoning på metodfrågor och krav på logik och systematik i planeringen. Därigenom kan han främja ekonomernas position i planeringen, eftersom dessa enligt hans förmenande är de enda som kan bidra till en saklig och analytisk planering.

G:s bild av planeringssystemet har präglats av de hårda åren under 60-talet när han som nyanställd och ensam ekonom tvangs in i en gerillataktik för att över huvud taget få insyn i planeringen. Den arkitekt-dominerade planeringsapparaten utestängde effektivt alla outsiders.

Till G:s grundsyn på planeringen som ett spel har också bidragit hans erfarenheter av investeringsplanering. Han har där funnit hur olika verk agerat taktiskt för att främja förvaltnings specifika intressen. Taktiska finter som att få in fot i dörren, eller att blockera prutningar genom att lägga de opinionsmässigt känsligaste projekten på marginalen, är välbekanta för honom. Ekonomrollen och hans erfarenheter av den centrala investeringsplaneringen har också givit honom hans marginalistiska synsätt. Det lönar sig aldrig att ompröva verksamheten från scratch utan det gäller att pröva förändringar av verksamheten på marginalen.

5.1 Beskrivningsschema

I det föregående har noterats en serie stiliserade aktörsporträtt. Beskrivningarna har främst avsett aktörernas förebilder/avbilder rörande planeringssystemet. Detta delades upp på de planerande delsystemen tjänstemän (förvaltningen), politiker och allmänhet samt det planerade systemet. Aktörsporträtten har även innefattat bakgrundsbeskrivningar av typ utbildning, position etc som förklaringar till spridningen i bilder. Teoretisk regerensram har utgjorts av Berger - Luckman, när det gäller att förklara uppkomsten av dessa skiftande förebilder/avbilder.

Det är en serie blandade bilder som har presenterats. Aktörernas bilduppsättningar är sammansatta av olika komponenter, som kan igenkännas i planeringslitteraturen. En slående iakttagelse har dock varit bristen på överensstämmelse mellan förekommande bilder hos aktörerna och de som återfinns i litteraturen. Därav drar vi slutsatsen att det behövs en mer differentierad modell för att beskriva aktörprofilerna än den som kan erhållas genom att enbart referera till i litteraturen förekommande planeringsmodeller. På basis av en jämförelse mellan olika aktörer har vi funnit följande särdrag som särskilt intressanta för att förklara planeringsbeteendet. Dessa särdrag är relevanta beskrivningsdimensioner genom att aktörernas bilder är skiljaktiga, genom att de förmår förklara beteendeskilnader och genom att de även ansluter till planeringslitteraturen.

För att konkretisera beskrivningsdimensionerna har dessa formulerats som ett antal frågor. Där förväntas att en rationalistisk aktör skall svara ja på ett stort antal av dessa frågor. Den ena ytterligheten, hyperrationalisten, erhålls om samtliga frågor besvaras med ja. Som den andra ytterligheten kommer att framstå den renodlade inkrementalisten. Frågorna har genom bokstaven a - d anknyttits till bilden av planeringssystemet i figur 8.

- a.1 Föreligger det en klar och entydig rollfördelning mellan olika kontor/avdelningar/aktörer eller är rollerna överlappande och flytande? Hur bör det vara?
- a.2 Kan man säga att inflytandet genom den formella hierarkin är koncentrerad i händerna på en central ledning eller är inflytandet utspritt och delat mellan många olika aktörer? Hur bör det vara?

- a.3 Är planeringen neutral och objektiv i så motto att den utgår från givna mål eller är den normativ och innebär definierandet av mål? Hur bör det vara?
- a.4 Är planeringen analytisk och fylld av rent sakliga överväganden eller är det fråga om förhandlingar, intressekonflikter, att ta och ge, att komma överens så gott det går (koncensusbildning)? Hur bör det vara?
- a.5 Företräder olika aktörer i stort sett samma värderingar eller är värdestrukturen splittrad? Hur bör det vara?
- a.6 Är värderingarna på tjänstemannasidan stabila eller föränderliga? Hur bör det vara?
- a.7 Är planeringsarbetet inrutat, ordnat i steg etc med starka inslag av regler, rutiner, fasta normer och förväntningar (institutionaliserat) eller är det fria arbetsformer med utrymme för nya initiativ och nytänkande? Hur bör det vara?
- b.1 Har olika politiker på det hela taget likartade värderingar eller finns det skarpa profiler som skiljer olika partier och politiker åt? Hur bör det vara?
- b.2 Har politikerna stabila eller föränderliga värderingar? Hur bör det vara?
- b.3 Sker den politiska styrningen genom att politikerna beslutar om klara mål och riktlinjer som de lämnar vidare till tjänstemännen för att genomföra eller sker det en ömsesidig påverkan där politikerna ofta influeras starkt av tjänstemannaaktörerna?
- b.4 Är allmänheten homogen i sina värderingar eller är den splittrad på ett stort antal grupper med olika vitt skilda värderingar? Hur bör det vara?
- b.5 Har allmänheten stabila eller föränderliga värderingar? Hur bör det vara?
- b.6 Står tjänstemännen fria från opinionsinflytande från allmänheten eller sker det en påverkan? Hur bör det vara?
- c.1 Har aktörerna i planeringsprocessen en fullständig och korrekt bild av planeringsobjektet eller har man en stark förenklad bild? Hur bör det vara?
- c.2 Har man stark tilltro till dessa modeller av planeringsobjektet eller är man osäker? Hur bör det vara?
- c.3 Är planeringsobjektet stabilt och förändras bara långsamt eller är det rörligt med ibland djupgående, strukturella förändringar? Hur bör det vara?
- c.4 Är gränsen klar mellan planeringsobjektet i snäv bemärkelse (t ex den fysiska miljön) och andra delar av verkligheten (t ex den sociala miljön) eller är det flytande gränser och starka samband? Hur bör det vara?

- d.1 Är kommunen (de kommunala myndigheterna) ensamma om att kunna bestämma genomförandet av planerna (enväldig kontroll) eller finns det också andra aktörer som har del i kontrollen över planeringsobjektet? Hur bör det vara?
- d.2 Har kommunen en stark kontroll (många och starka kontrollvariabler) eller svag kontroll över planeringsobjektet? Hur bör det vara?

6 Praktikfall

I förra kapitlet presenterades ett galleri av aktörer. Det var en i huvudsak statisk framställning av några typiska men förgrovade planeringsförebilder. I detta kapitel görs ett försök att redovisa ett dynamiskt förlopp med uppkomst och förändring av förebilder. Praktikfallet, som inte gör anspråk på fullständighet eller historisk autencitet i detaljerna, täcker den översiktliga markanvändningsplaneringen i Göteborg under perioden 1960-1976.

Efter kriget rådde i Sverige en utbredd enighet att det nu gällde att ta itu med olika bristproblem i samhället. Bostadsbristen var ett sådant dominerande bristproblem som emellertid fortfarande väntade på sin lösning när 1960-talet började. I Göteborg som expanderade snabbt under dessa år var bostadsbristen problemet nr 1. Det var ett flaskhalsproblem som stod hinder i vägen för kommunens ekonomiska tillväxt. Inom planeringsapparaten hade man både bland politiker och tjänstemän enkla men säkra bilder av den väntade samhällsutvecklingen. Bland politiker och allmänhet var man överens om problemet och lösningen: bostadsbrist - bygg mycket bostäder. Bostadspolitikerna vägde tungt där de satt på stolar i stadskollegiet, byggnadsnämnden, fastighetsnämnden och i många byggande och förvaltande bolag. Det politiska systemet och det system som stod för produktion och förvaltning av bostäder var nära sammanflätade med varandra. Så nära att man nästan kan tala om ett monolitiskt maktsystem. Eftersom bostadsbristen var det allt överskuggande problemet är det klart att politiker och tjänstemän som sysslade med bostadsplanering åtnjöt en hög grad av självständighet gentemot övriga samhällssektorer. Det var t ex inte frågan om att ifrågasätta den fysiska utbyggnaden av bostäder på resurser m h t behov inom sjukvården eller dyl. Samtidigt förfogade kommunen över starka resurser för att genomföra en önskad bostadspolitik. Man hade en god kontroll över planeringsobjektet. Hekatomber av hektar mark köptes upp i grannkommunerna av beslutsamma men hemlighetsfulla bostadspolitiker.

I denna speciella planeringsmiljö, som rådde under början av 60-talet samverkade många betingelser för att framdriva ett rationalistiskt planeringsbeteende. Där fanns den starka uppslutningen kring entydiga operativa värden. Där fanns en väl sammansvetsad maktelit. Där fanns resurser och möjligheter att behärska utvecklingen. Där fanns självständighet och frävaro av starka konkurrerande resursanspråk. Där fanns enkla men säkra bilder av planeringsobjektet. Det var en reducerad politisk formel som inte innehöll någon reservation för samband mellan fysisk utbyggnad och social miljö eller några andra osäkra konsekvenser.

Planeringen av Angered-Bergum kan utgöra ett fördjupningsexempel på det tidiga 60-talets planeringsmiljö.

Redan under 1950-talet hade utredningar i Göteborg visat på en befarad markbrist under mitten av 1960-talet om stadens befolkning och näringsliv fortsatte att växa i samma takt som tidigare. Möjligheten att inkor-

porera arealer i grannkommunerna framstod i det skedet inte som en politiskt genomförbar lösning på problemet. Inte förrän i början på 60-talet hade inställningen hos statliga myndigheter och grannkommuner ändrats så att en utvidgning av stadsarealen nu var möjlig. Då blev det bråttom med markförvärven. Under några få år i början på 60-talet köpte Göteborg in 80 % av all mark i Angereds kommun och 60 % av marken i Bergums socken. Dessa markinköp utgjorde en väldig bindning för politikerna. Till den politiska beslutsamheten bidrog ytterligare tidspressen. Man kunde också konstatera att tillväxtprognoserna för Göteborg som härrörde från mitten av femtiotalet hade mer än väl infriats. Tilltron till prognoser var allmänt synnerligen stark under dessa år. Som ett parentetiskt exempel på detta kan nämnas att den välkände samhällsplaneraren Forbat i ett kompendium för stadsbyggarna på Chalmers Tekniska Högskola tar upp två fall på prognoser som hållit exakt! Detta för att illustrera tillförlitligheten hos välgjorda prognoser. Ena fallet är en befolkningsprognos för Lund gjord 1942. Forbat konstaterar att befolkningsutfallet 1952 "precis motsvarar prognosen". Det andra fallet är Kungsbacka där prognosen från 1942 anger 3.000 invånare år 1950. Utfallet var 2.983 (18,19).

En geografisk inriktning på Hisingen hade avfärdats eftersom flygbullermattor täckte stora områden kring Säve och Torslanda flygplatser. En större satsning på Hisingen bedömdes därför som dels komplicerad med risk för tidsödande utredningsarbete, dels som alltför begränsad i utbytet av exploateringsbar mark.

I slutet på 1962 fick en stor konsulterande arkitekt- och ingenjörbyrå i uppdrag att fullborda en preliminär generalplan och en dispositionsplan för en första utbyggnadsetapp på 6-8.000 lägenheter. Den tillgängliga tiden för det översiktliga planarbetet var ca 1 år! Och då skulle även grundläggande markundersökningar göras. Ytan som skulle planeras var praktiskt taget lika stor som hela det gamla Göteborg. Samma år, d v s 1962, inplanerades en byggstart i en första etapp enligt bostadsbyggnadsprogrammet att komma att ske i början av 1966. Efter 1 år av översiktliga planförberedelser kunde stadsplanen påbörjas för området Hjällbo. (Stadsplan godkänd av BN mars 1965, fastställd av länsstyrelsen i februari 1966) samt Eriksbo och Hammarkullen (juni 1966). Gatu- och ledningsarbeten påbörjades redan 1965 och byggstart kunde planenligt ske i Hjällbo 1966. Tiden från start av generalplanarbetet till byggstart, som var litet mer än 3 år, kan jämföras med en beräknad sammanlagd planeringstid på 8 år (1974-82) för det aktuella området Lilleby, som omfattar bråkdelen av den yta och det funktionsinnehåll som täcktes av Angered-Bergumplanen.

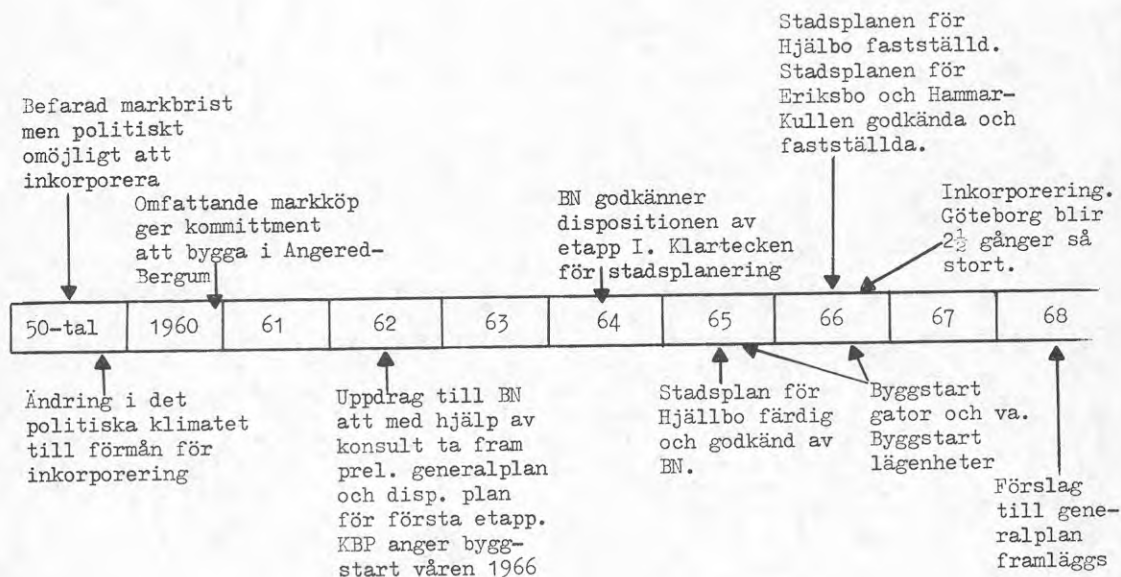
Det är uppenbart att planeringsintresset koncentrerades kring frågan om att hålla tidplanerna. Förebild var projektplaneringen med aktiviteter fördelade över tiden i ett nätverk. För att minska risken för störningar i tidplaneringen lades hela planeringsuppdraget ut på en konsult. Ett starkt argument för denna arbetsform torde också ha varit den större styrbarhet som är förenad med konsulter. Ledningen och samordningen koncentrerades hårt i händerna på ett fåtal aktörer. Det fanns förvisso inget tidsutrymme för hypotetiska diskussioner om alternativa utvecklingsförlopp. I den kraftsamling och politiska viljeakt som ägde rum fanns ingen möjlighet för slavar på vagnen att göra sig hörda med viskningar om en osäker framtid och om osäkra konsekvenser.

I skuggan av konsulterna, som stod för praktiskt taget all översiktsplanering i Göteborg under 1960-talet, tappade den breda kadern av över-

siktsplanerare kontakt med det som skulle föreställa deras arbete. Informationen om pågående planering centraliserades och monopoliserades hårt till den ensamme samordnaren. Övriga aktörer kom att hänga i luften. Det förefaller sannolikt att sediment av denna planeringstradition eller snarare brist på planeringstradition lever kvar i förebilden hos många planerare än i dag på generalplaneavdelningen.

Det höga tempot i planeringen av Angered-Bergum sammanfattas i följande figur.

Figur 10 Kronologisk beskrivning av planeringen av Angered-Bergum



Omsvängningen till en lägre tillväxt kom under början av 1970-talet. Bindningen till produktionsapparaten var stark genom att denna genomgått en kraftig utbyggnad under 1960-talet för att motsvara prognosernas kapacitetsbehov. Det starka och väl sammanhållna maktsystemet som konstituerades av att ett begränsat antal toppolitiker samtidigt företrädde olika intressen hade luckrats upp i och med den omorganisation som skett av Göteborgs centrala förvaltning 1970.

Den under 1960-talet närmaste fullständiga överlappningen av stadskollegium, byggnadsnämnd, fastighetsnämnd och skilda delar i det omfattande komplexet av byggande och förvaltande företag och organisationer självsanerades. (Napier, 20, räknar i sin avhandling om svensk byggnadsindustri, upp

följande företag, organisationer och intresseföreningar som delar i det via personalunioner sammanhållna byggnadsindustriella komplexet: Svenska Riksbyggen, HSB, AB Göteborgshem, Skånska Cementgjuteriet, Byggnadsarbetarförbundet, Fastighets AB Göta Lejon, Fastighets AB Göteborgsbostäder, GAKO, AB Samhällsbyggen, Göteborgs Stads Bostads AB, Göteborgs Stads Egnahems AB, Ingebäcks elementfabrik AB, Stor-Göteborgs samarbetskommitté, Regionplaneförbundet). Men sannolikt innebar det kohesiva och byggorienterade maktsystemet en längre nedtrappningstid av lägenhetsproduktionen i Göteborg.

De rationalistiska planeringsförebilderna hade inte spelat ut sin roll i översiktsplaneringen även om den extrema projektplaneringen upphört i och med att förslag till generalplan för Angered-Bergum lades fram 1968. Tilltron till den starkt centraliserade översiktsplaneringen för avgränsade uppgifter hade undergrävts av det så småningom uppenbara glappet mellan ambitioner och resurser. De framtidsoptimistiska bilder av verkligheten som lades i botten på såväl centrumutredningen (21) som snabbspårvägsutredningen (22) och vilka bilder framstätt som pålitliga i mitten av 60-talet, sprack i likhet med Angered-Bergum-planen som såpbubblor. I PM maj 71 om Angered-Bergums generalplan (23) reviderades befolkningsmålsättningen för Angered-Bergum ned från 100.000 till 60.000 invånare för 1980 (men envist höll man fast vid 130.000 personer vid sekelskiftet).

Dessa misslyckanden förklarades med brist på totalplanering, brist på långtidsplanering, brist på beslutkoppling. Det integrerade totalplaneringssystemet inspirerat av försvarets och statskontorets programbudgetutredningar stod omkring 1970 fram som ideal inte bara för den centrala ledningen över kommunen utan även för planeringen av stadsbyggnadsverksamheten. Denna planeringsideologi skall sättas i samband med den kraftutveckling som skedde vid dåvarande organisationskontoret. Organisationskontoret hade ett vitalt intresse av att sprida sina rationalistiska planeringsförebilder och på så vis "lägga under sig nya territorier". Stadsbyggnadskontoret och i synnerhet generalplaneringen hade omkring decennieskiftet ett svagt försvar mot sådana främmande invasioner. Det var dessutom ett intresse från de centrala kontorens sida att inordna den dittills autonoma markanvändningsplaneringen i ett totalplaneringsarrangemang, som satte byggnadsnämnden och stadsbyggnadskontoret på plats. Centralbyråkraterna såg sin framtid länkad inte till de bostadspolitiker som vägt tungt under 60-talet och nu var på väg att lämna ledningen eller ändra politisk ledarstil utan till den centrala kommunledningen som var på väg att utvecklas i anslutning till olika programområden.

I en organisationsutredning från 1969 (24) betonas detta genom följande citat från en statlig utredning "Generalplaner framställs ofta som kommunens handlingsprogram och anses vara bestämmande för kommunens organ i allmänhet. Generalplanen har då icke uppfattats som en översiktsplan sidoordnad med andra planer av översiktskaraktär utan som den överordnade planen som skall vara normgivande för andra planer... Det torde dock aldrig vara fallet att en generalplan har en sådan bredd att den kan göra anspråk på att vara ett allmänt handlingsprogram och ett betydelsefullt rättesnöre för alla eller många olika kommunala organ i olika funktioner". (SOU 65:23).

I fortsättningen av organisationskontorets betänkande görs följande markering "Generalplaneringen har primärt med dispositionen av mark att göra och kan därför närmast betraktas som översiktlig markanvändningsplanering".

Bristen på långsiktig sektorsplanering inom boendeområdet, näringsliv etc får skulden för generalplaneringens begynnande skamfilade rykte "Stadsledningen har idag inte något utvecklat organ för stadens totala översiktliga planering. Detta försvårar ytterligare generalplanearbetet. De långsiktiga planerna för näringsliv, boende, fritid etc skall vara utgångspunkten och innehållet i generalplanerna".

Bristen på en samordnad central styrning får bära hundhuvudet för att generalplaneringen tenderat att hänga i luften. "Generalplaneringens huvuduppgift är att styra och ge underlag för detaljplaneringen. Av en rad olika anledningar har generalplaneringen icke blivit det styrningsinstrument som avsetts. Detta har bl a sin förklaring i att samlade riktlinjer och målsättningar till stor del saknats, såväl på riksnivån som regionalt och kommunalt".

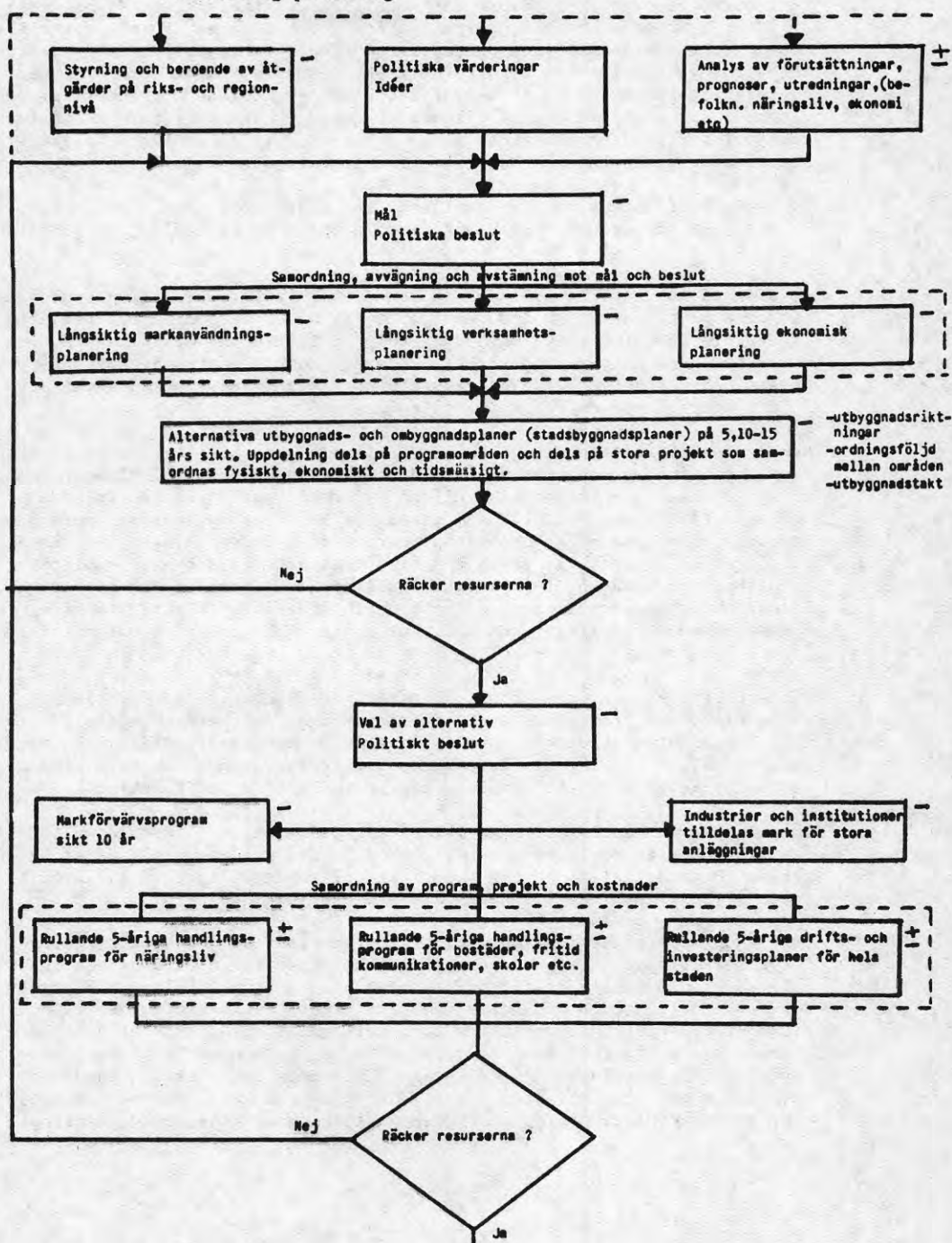
Organisationsutredarna drar inte den slutsatsen att det var fel på bilden av samhället som ett stabilt, pålitligt, uppåtriktat och välkontrollerat utvecklingsförlopp. Det var annars en fråga som man hade kunnat ställa sig med anledning av att den prognosticerade utvecklingen av industri och verksamheter i Angered-Bergum hade blivit betydligt långsammare än väntat. I stället drog man slutsatsen att det behövdes mera planering. En förklaring kan ha varit att det fanns en grupp av aktörer vid de centrala planeringskontoren som hade ett intresse av att stärka sin egen roll i den centrala administrationen. Denna kraftutveckling sammanföll lägligt med programbudgeteringens popularisering. Evangeliet om samordnad totalplanering spreds av engagerade profeter. "För en önskvärd samhällsutveckling behövs dock en helhetsbedömning, både av utgångsläget och av den väntade utvecklingen. Utan en sådan helhetssyn finns betydande risker att detaljplaner utförs och fastställs med otillräckliga beslutsunderlag, vilket kan leda till felaktiga lokaliseringar, olönsamma investeringar, till förstörelse av stora miljövärden och till att möjligheter att skapa nya miljövärden ej tas till vara".

Åren kring 1970 präglades mycket av denna kamp mellan olika intressen, där planeringsförebilder utgjorde slagträn. Vad det var frågan om var ett missnöje från centraladministratörernas sida med den tidiga sextiotalsmodellen, d v s projektplaneringen, där politiker fattade och genomdrev operativa inriktningsbeslut (utan att behöva något samordnat översiktligt planeringsunderlag) och därefter med förbigående av de centralt placerade tjänstemännen överlät åt fackförvaltningar och halvcentrala planeringskontor som byggnadsnämnden att utföra direktiven. Vad det var frågan om var att uppgradera vissa centrala grupperingar av planerare och formen för att nå detta var samordnad totalplanering, d v s en centralisering av planeringsansvaret. Den tilltagande insikten att projektplaneringen från 1960-talets början inte längre fungerade hade alltså blivit argument för en längre driven integration av planeringen.

Det var ett paradigmskifte på väg tycktes det. Projektplaneringen som hade fungerat med häpnadsväckande framgång under första hälften av 60-talet var på väg att överges för ett synoptiskt synsätt. En rationell/komprehensiv väg gick fram över stadens förvaltningar. Denna planerings-

förebild kan illustreras i form av följande figur, som också är hämtad ur organisationskontorets utredning om stadsbyggnadsverksamheten från 1969.

Figur 11 Schematisk redovisning av några viktiga steg i stadsbyggnadsprocessen -
- Översiktlig planering



I kommentaren till figuren anges "Huvudansvarig för stadens totala översiktliga planering är stadskollegiet, som skall samordna de olika förvaltningarnas långsiktiga planer, avstämma dessa mot tillgängliga resurser och kontrollera att planerna överensstämmer med stadens mål. Långsiktsplanering utföres i dag i mer eller mindre grad av stadens förvaltningar som sysslar med olika delar av den totala översiktliga planeringen. Något organ för samordning av all långsiktsplanering finns emellertid ej i stadens nuvarande organisation". Och vidare "Man bör kunna förmoda, att stadsfullmäktiges utredning om förutsättningar för en ny central förvaltningsorganisation resulterar i att resurser skapas för en total översiktlig planering av staden. I avsaknad av en sådan ger generalplaneringen i dag inte tillfredsställande planeringsunderlag i form av beslutade mål för stadens utbyggnad på längre sikt, vilket medför svårigheter att bedriva generalplanearbete på ett effektivt sätt".

Bristen på beslutade mål är nedslående med hänsyn till den rationella förebilden. Men utredningen anger att dessa problem är tillfälliga och överkomliga.

Bristen på mål skall avhjälpas när den nya centrala förvaltningsorganisationen kommit igång, som ännu emellertid är under utredning och följaktligen inte kunnat åstadkomma den "totalprioritering av de kommunala resurserna", som hägrar löftesrikt. "Vidare studier av stadsbyggnadsprocessen och metodutveckling av generalplaneringen" anges också komma att lösa mysteriet med de försvunna målen.

Det är en hoppfullt positivisk inställning med stark tilltro till de mänskliga kognitiva resurserna. Det är förstås också en centralistisk elitbild av planeringen som framställs. Bilden av samhällsutvecklingen är ännu orubbat optimistisk. Den olja som saknas är bara mera planering, mera samordning i händerna på en upplyst planerareelit med överblick och optimeringsiver. Bilden av värderingarna bland allmänheten och bland politikerna är stabil och homogen. Inga allvarliga gruppkonflikter bedöms föreligga. Bilden av politikern är den centrale beslutsfattaren (företagsledaren) som styr genom riktlinjer och mål. Det är inte bilden av en politiker som fångar upp frågor och gör politik.

För att reparera bristen på mål föreslår utredningen följande allmänna vägledning, som framtagits efter överläggningar med berörda chefstjänstemän! "Stadsbyggnadskontoret skall, i enlighet med av stadsledningen uppställda mål, verka för att åstadkomma ett stadsbyggande som till rimliga kostnader leder till ett samhälle med god miljö och god funktion.

Om politikerna vägrar att ange mål så får tjänstemannen föreslå mål. Målformuleringen är emellertid så vid att den inte ger någon som helst orientering. Det förefaller därför sannolikt att ansatsen snarare tillkommit för att legitimera den tillhandahållna planeringsideologin.

Den synoptiska planeringsideologin framstår klart av följande riktlinjer för generalplanarbetet. "Generalplanarbetet skall omfatta utredningar om stadens utbyggnad och förändring, med alternativa förslag till strukturer för hela staden och för delområden. Genom funktionella och ekonomiska utvärderingar av dessa förslag skall generalplanarbetet resultera i beslutsunderlag till dels en målplan för en period av ca 30 år och dels ett stadsbyggnadsprogram på ca 15 års sikt. Underlaget skall redovisas periodiskt och ange hur staden skall utbyggas och förändras och redovisa utbyggnadsriktning, utbyggnadsordning mellan områden och utbyggnadstakt.

Generalplaneringen skall basera sig på långsiktiga planer för respektive programområde (Att bo, att arbeta, att utbilda sig etc. Författares anmärkning). Det innebär att exempelvis långsiktiga planer för sjukvård, socialvård, fritid etc uppgörs av respektive förvaltningar eller grupper av berörda förvaltningar. Som underlag skall användas samordnade förutskattningar och prognoser. Planerna skall i ett tidigt skede föreläggas stadskollegiet för samordning och avvägning".

En målplan för en period av ca 30 år och ett stadsbyggnadsprogram på 15 år. Det var under de här åren som framtidsforskningen stod i sitt flor. Framtiden betraktades som forskningsbar. Den låg där och väntade på att bli utforskad. Stora förhoppningar fästes vid de nya prediktionsteknikerna. Bilden av framtiden var det möblerade rummet och det gick att glutta in genom fönstret för att se hur möblerna stod uppställda.

Mot det rationella/komprehensiva planeringsidealet, som förknippas med centralbyråkraterna, stod ett annat planeringsideal. Det var processplaneringen, som kom att förknippas med ekonomerna vid stadsbyggnadskontoret.

Stadsbyggnadsekonomerna hade gjort sin entré redan i början på 1960-talet. Den första tiden för ekonomerna bestod mest i att försöka få ett fotfäste i planeringen. Som en främmande yrkesgrupp med främmande synsätt stötte de på hårt motstånd i den arkitektdominerade planeringsmiljön. Behovet av kritiska ekonomiska analyser upplevdes inte som särskilt starkt under projektplaneringens glansdagar i början på 60-talet. Planeringen var en viljeakt och inte en välja-akt. Det var följaktligen svårt att få gehör för alternativresonemang. Det var svårt att peka på alternativa utbyggnadsmöjligheter och bli tagen på allvar. Projektplaneringen var som tåget. Det var inte särskilt meningsfullt och populärt att ifrågasätta destinationsorten, när väl tåget hade gått. Det var kort sagt inget klimat för ekonomiska beräkningar av olika utbyggnadsalternativ. Det fanns inte utrymme för tveksamhet och ifrågasättande när planeringen gick i express-tempo.

Det var först när den hektiska första utbyggnadsetappen var avslutad som det gavs utrymme för investeringsberäkningar av olika utbyggnadsriktningar. På basis av en investeringsjämförelse mellan en fortsatt utbyggnad i nordost av Bergum eller Vättlefjäll kunde det ske Bergum-bandet lyftas fram som förmånligare. Investeringsbeskrivningarna gjordes 1967/68. Vare sig Bergum-bandet eller Vättlefjäll-bandet är ännu utbyggda och kommer sannolikt inte att byggas ut under 80-talet.

Efter hand lyckades ekonomerna vidga uppgiften till att jämföra även utbyggnader i olika sektorer av staden. ABHV-utredningen 1969 jämförde alternativa utbyggnader i Angered och på Hisingen. Denna studie avsågs tjäna som underlag för beslut om "stadens huvudsakliga fortsatta utbyggnad". Resultatet av ABHV-utredningen var den första puffen i riktning mot en ändrad geografisk orientering av stadens utbyggnad. Hisingen framstod med hänsyn till investeringsbehov och arbetsplatsernas lokalisering som en mer tilltalande utbyggnadsriktning än en fortsättning i Angered. I början på 60-talet hade Hisingen viftats bort med bullermattorna som argument. Nu kunde samma fråga ställas igen om huvudsaklig utbyggnadsriktning men svaret blev inte detsamma som det blivit 10 år tidigare (25).

I anslutning till ekonomernas investeringsbeskrivningar utvecklas begreppet utbyggnadsplanering, som markerade den valsituation som kommunen stod inför när det gällde att välja utbyggnadsriktning. Tiden kom in som ett

aktivt element i dessa investeringsberäkningar, eftersom utgifter utan tidsanknytning saknar ekonomisk tolkning. Förebilden var s k cost-benefit-analyser, där alternativens kostnader och nyttor anges och jämförs. Det fanns inget behov av ultimära mål i denna förebild. Det räckte med ett handlingsutrymme som rymde 2 eller flera utbyggnadsalternativ. Bilden av politikern var pluralistisk. Olika alternativ hade för- och nackdelar, som överensstämde mer eller mindre bra med olika politiska uppfattningar. Processplaneringen, som hade sitt embryo i denna alternativplanering, byggde på en annan bild av politikern/beslutsfattaren än den bild som var inbyggd i det rationella/komprehensiva synsättet. Det var en avbild som började passa allt bättre när det dominerande och överskuggande volymtänkandet släppte greppet och kvalitet och kostnad i stadsbyggandet uppmärksammades. Efter viljeplaneringen i början på 60-talet gavs det nu åter utrymme för val mellan olika inriktningar. Bilden av politikern var realistisk eftersom den inte ställde honom inför kravet att formulera övergripande mål. Politikern kunde nicka instämmande "ja, så tycker jag" eller skaka avvärande på huvudet "nej, så vill jag inte ha det".

1970 föddes idén om en återkommande utbyggnadsplanering, (26), som varje år skulle ompröva inriktningen av stadsbyggandet. Därigenom var den öppna processplaneringen ett faktum. Med UP 70 - utbyggnadsplanering 1970 - ställdes flera vitt skilda utbyggnadsalternativ mot varandra. Det nya som infördes var en metodmässig rationalitet och inte den målinriktade rationalitet som ingick i PPB-idealet. Tonvikten lades vid att motivera och öppet redovisa alternativmängder och alternativrekommendationer. Det var en mer pragmatisk inställning till beslutsproblemet än det konkurrerande planeringsidealet. Den första frågan löd: "Vad kan vi göra?" Den andra frågan löd: "Vad blir det för skillnad om vi väljer det ena eller det andra utbyggnadsalternativet?" De rationalistiska centralbyråkraterna hade berusade av PPB-idealet börjat med att fråga "Vad har vi för mål med verksamheten egentligen?" Det var ingen slagkraftig paradig, för den fungerade helt enkelt inte. Processplaneringen kom därför att utvecklas och institutionsaliseras medan programbudgetidén förtvinade.

Flera olika förklaringar kan lanseras till processplaneringens frammarsch och till det paradigmskifte som skedde mellan projekt och processplanering.

1. Det kom in ett nytt folkslag i planeringsapparaten, ekonomerna. Dessa hade som oetablerad minoretsgrupp allt att vinna och inget att förlora. Ekonomerna saknade committment till det gamla traditionella planeringsidealet. För att hävda sig i planeringen gällde det att slåss med referensramarna, dvs att etablera och sprida ett ekonomiskt synsätt på planeringen. Upptakten var svår under början av 60-talet när planeringsmiljön var avvisande. Ekonomerna utestängdes medvetet och isolerades från information.

2. De nya planeringsaktörerna, ekonomerna, var även slipade taktiker, som visste att föra en gerillastrid. De kunde utnyttja fördelen av att vara liten och lätt på fötterna. Ekonomerna konspirerade friskt mot den då etablerade planeringsideologin och vann även anhängare/allierade.

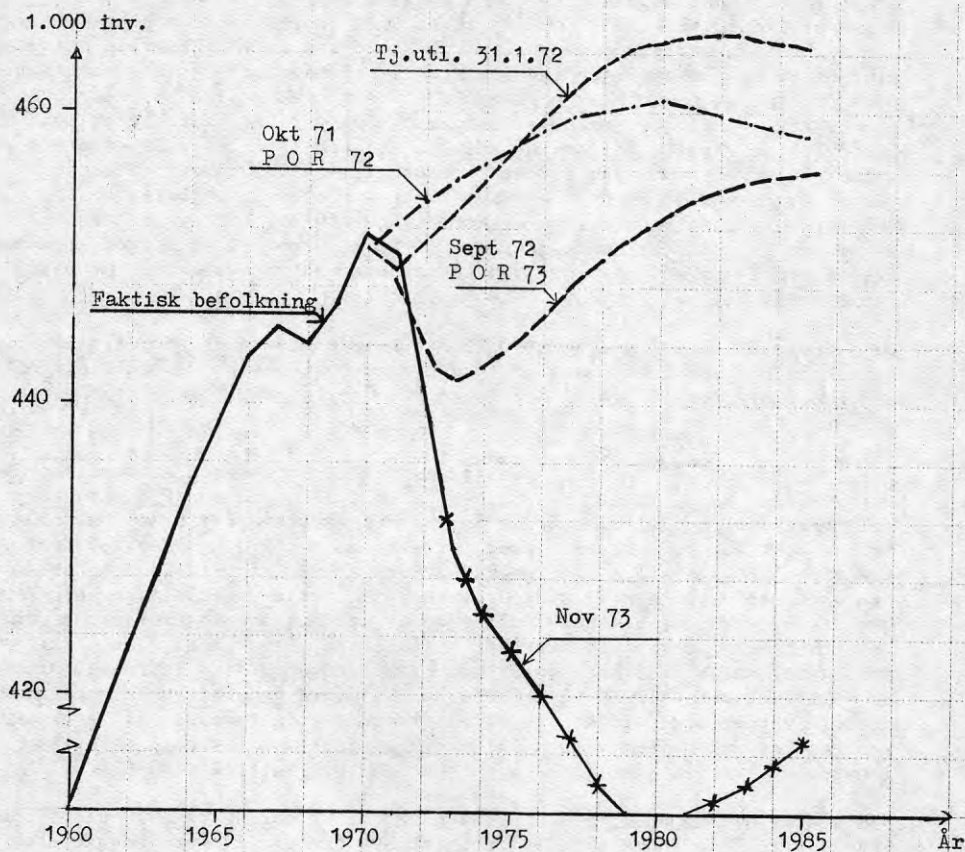
3. Motståndarsidan var försvagad. Generalplaneavdelningen hade framlevt en stor del av 60-talet i ett vakuum. Planeringen bedrevs av stora konsultbyråer. På generalplaneavdelningen var det enstaka aktörer med informationsmonopol, som fungerade som kontaktmän. Det fanns följaktligen ingen arbetande planeringstradition. Det fanns heller ingen stark gruppsammanhållning.

4. Projektplaneringen, som var regerande paradig började fungera dåligt. Det skedde en ändring i planeringsmiljön som var skadlig för projektplaneringen. Mer pluralism, mer osäkra bilder av samhället och framtiden. Mindre tilltro till kommunens suveränitet att kunna styra utvecklingen.

Ekonomerna lyckades etablera utbyggnadsplaneringen, som en årlig planeringsomgång i början på 1970-talet. Avsikten var att tillföra nya områden till de årligen omarbetade 5-årsprogrammen för bostadsbyggande och arbetsområden. Detta innebar en framstöt in på fastighetskontorets traditionella territorium. Som programmakare hade fastighetsnämnden på sitt ansvarsområde att årligen omarbeta programmen. Nu kom stadsbyggnadskontoret och lade sig i detta. Denna kontrovers eller gränstvist kom så småningom att ebba ut i den kompromissen att UP föreslår ett antal områden ur vilken mängd fastighetskontoret kan välja områden för programförlängningarna. På så vis nåddes ett modus vivendi.

Befolkningsprognoserna och bostadsproduktionen i början på 1970-talet utgör en utmärkt illustration av vad som kan kallas perceptuell blockering. Redan 1970 märktes de första tecknen på uthyrningssvårigheter i de nya stadsdelarna i Angered-Bergum. Nyproducerade lägenheter stod tomma utan att finna hyresgäster. 1971 vek befolkningskurvan av nedåt. Den dittillsvarande utvecklingen hade med ganska god precision följt prognoserna i spåren. Det var en linjär uppåtriktad utveckling, som pågått sedan 1950-talet. Ett tillfälligt hack i befolkningstrenden 1967 kunde förklaras med dåliga konjunkturer det året. Även befolkningsnedgången 1971 förklarades som en parentetisk tillfällighet.

Figur 12 Faktisk befolkningsutveckling och prognoser.
Göteborg exclusive Askim, Styrsö och Rödbo



I den efterföljande revideringen (72-01-31) justerades befolkningssiffran för basåret ned men den fortsatta utvecklingen till 1985 lades t o m högre än den tidigare prognosen! Halvårssiffror för 1972, som visade på ytterligare befolkningsförluster dämpade inte optimismen i den prognos som gjordes i september 1972. Basårets befolkningssiffra skrevs ned för att inte svära mot det faktiska utfallet. Men den optimistiska framtidsbedömningen bibehölls och den fortsatta ökningstakten antogs vara i stort sett densamma som tidigare prognoser. Först i november 1973 togs signalerna från verkligheten på allvar. Prognosen omlades radikalt och anpassades till den faktiskt konstaterade utvecklingen.

Under tiden, d v s åren 1969-72, pågick en rekordproduktion av lägenheter. Trots begynnande tecken på uthyrningsmotstånd och vikande befolkning genomfördes en unik storsatsning på bostadsbyggande. Tydligt var de ekonomiska och psykologiska bindningarna så starka att det inte gick att stoppa produktionsplanerna trots att verkligheten svek förväntningarna. Till denna perceptuella blockering bidrog sannolikt det stora förtroendekapital, som bostadspolitikerna hade investerat i utbyggnaden av Angered-Bergum (Prognoserna fastställs genom politiska beslut). Den långa perioden av infriade prognoser under 1950- och 60-talen hade också skapat en tradition av tillförsikt och stark tilltro till prognoserna (27).

Några år in på 70-talet flyttades rollen som projektledare för UP över från en av ekonomerna till en nyutträd kulturgeograf på generalplaneavdelningen. Kontorsledningen som också var ny, hade sannolikt bedömt denna utbildningsbakgrund som mer lämpad för projektledarskapet samtidigt som det var en markering av en återupprättad status för generalplaneavdelningen. Detta personskifte innebar att vissa frågor lyftes fram som dominerande problem i UP. Den geografiska fördelningen mellan bostäder och arbetsplatser uppmärksammades i hög grad. Det var balansproblemet som fokuserades, d v s å ena sidan bristen på arbetstillfällen i Angered och Askim, å andra sidan överskottet på arbetstillfällen på centrala och västra Hisingen. Detta problem, som konkret rörde sig om långa bostadsarbetsresor, hade poängterats även tidigare och var ett av argumenten bakom den geografiska omorienteringen från Angered till Hisingen, men nu sattes problemet med de långa bostadsarbetsresorna i centrum för planeringsintresset.

De s k strukturella aspekterna tillmättes en dominerande betydelse. Så småningom började även budskapet: bygg mera bostäder på västra Hisingen och arbetsplatser i Angered och Askim att återfinnas i de politiska programmen.

Detta mellanspel i floran av planeringsförebilder innebar ett nytt strukturtänkande. Varje åtgärd skulle bedömas mot bakgrund av sina strukturella effekter, d v s om åtgärden innebar en bättre eller sämre balans mellan bostäder och arbetsplatser. Det var en enkel och slående formel som gick lätt att sälja till politiker och allmänhet: Minska arbetsresorna genom att bygga bostäder i närheten av de tunga arbetsplatserna och genom att bygga arbetsplatser i närheten av de dominerande bostadsområdena. Strukturtänkandet var ett sätt att objektivisera planeringen, att urskilja ett överordnat enkelt begrepp av gemensamt och oomstritt intresse. Bilden av politiker och allmänhet var att dessa i grund och botten delade samma stabila värderingar. Bilden av tjänstemannen var att dessa skulle trygga kontinuitet och objektivitet i planeringen gentemot okynniga politiska inhopp. Det var följaktligen en på sätt och vis antipolitisk förebild.

Den starka nedtrappningen av bostadsbyggandet i början på 1970-talet innebar en allvarlig knäck för den optimistiska framtiden! Det innebar att tilltron till prognoser och analysmaterial undergrävdes. Samtidigt kom osäkerheten om hur planeringsobjektet/den fysiska miljön hängde ihop med resten av samhället. Nya bostadsområden utkristalliserades som socialt

belastade. Hur var det egentligen med sambandet mellan markanvändningsplaneringen och de sociala levnadsförhållandena?

I samma veva som bostadsbyggandet minskade i omfattning och resursanspråk uppmärksammades alltmer de omätliga resursbehoven inom sjukvård och social vård. Stadsbyggarna fick maka åt sig medan vårdssektorn bredde ut sig i kommunens budget. Till samma insikt om bräckligheten i kommunens förmåga att styra stadsbyggandet bidrog också de brustna illusionerna i Angered-Bergum. Vare sig folk eller näringsliv hade rättat sig efter de storvulna översiktsplanerna som nu bara var påminnelser om 60-talets hybris.

Den planeringsfilosofi som växte fram mot denna bakgrund var en utveckling av processplaneringen. Den nya betoningen låg nu på försiktighet och beredskap. Flexibilitet och handlingsberedskap blir återkommande begrepp i UP-rapporterna från 1972 och framåt.

Den planeringsförebild som närmast liknar den praktiserade var mixed scanning (11). Utbyggnadsplaneringen sökte översiktligt över olika möjligheter att bygga ut staden. Den normativa bakgrunden utgjordes av uppfattningen om vilka problem som var viktiga att angripa. Nu var det inte frågan om volymtänkande utan det gällde att fördela de knappa tillskotten av bostäder och arbetsområden så att problem som långa bostadsarbetsresor, sviktande underlag för service etc kunde begränsas. Tidigare hade kommunen haft bostadsbrist som man löste genom den näraliggande åtgärden att producera rikligt med bostäder. Nu hade planerarna flera 1000 outhyrda lägenheter och en liten årlig bostadsproduktion att fördela över kommunens yta. Till dessa små volymer sökte man hitta lämpliga problem. Det var en "problemistic search", men i omvänd riktning. Det gällde att finna problem till alternativen. Scanningproceduren innebar att man illustrerade olika grova inriktningar av stadsbyggandet under en 10-15-års period. Dessa inriktningalternativ var inte att se som utbytbara långtidsplaner utan snarast känslspröt in i framtiden. Inriktningsuttalanden som rekommenderades av tjänstemän och beslutades av politiker hade karaktären av contextuella beslut enligt Etzionisterminologi (11). Ett exempel var beslutet 1974 att tills vidare betrakta området Björlanda på Hisingen som nästa större exploateringsområde. Områdesrekommendationerna var att se som begränsningar i den alternativmängd, som skickades vidare till Fastighetsnämnden för programförlängning Tjänstemän på Fastighetskontoret sänkte därvid beskrivningsnivån och ägnade de föreslagna bostads- och arbetsområdena en mer detaljerad granskning, bl a m h t marknadsmässiga och exploateringsmässiga förutsättningar. Fastighetsnämnden lade ytterligare restriktioner på alternativmängden genom att välja att tillföra några av de rekommenderade områdena till programmen. Därefter tog detaljplaneringen vid, som innebar ännu lägre beskrivningsnivå. I detaljplaneringen undersöktes olika möjliga områdesutformningar. Som följd av successiva beslut minskade alternativmängden steg för steg. Den slutliga bindningen kom först när området så småningom avancerade in i årsbudgeten.

Bilden av politikerna var i huvudsak pluralistisk. Den föreställningen hade vuxit sig stark att den översiktliga markanvändningsplaneringen inte bara var produktionsförberedande och till för att häva brist på bostäder och mark. Problemorienteringen var bredare och man såg en serie olika problem som kopplade till markanvändningen. Det var politikernas uppgift att tala om vilka problem som var viktigast att angripa. Var det symptomen på bristande anpassning till efterfrågan i form av småhusköer och våldssamma prisstegringar? Gällde det att sträva efter närhet till friområden för att ge goda rekreativsmöjligheter åt Göteborgaren eller gällde det att motverka en fortsatt boendesegregation? Var det kanske kommunens

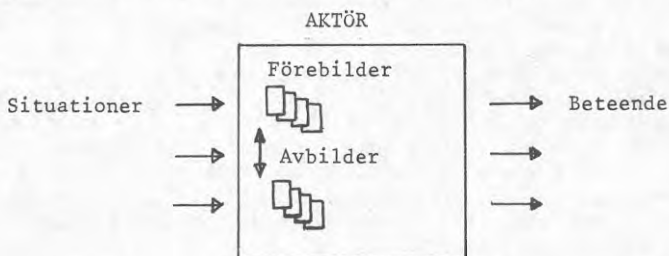
trassliga finanser som var det stora problemet och gällde det därför att åsamka kommunen så små investeringar som möjligt? (29).

1960-talets bostadspolitik hade med fast hand och operativa riktlinjer kunnat styra planeringen. 1970-talets politiker var mer tvehågsna och tenderade att antingen ge mycket allmänna mål eller rena detaljföreskrifter. Bilden av politikern var att han måste se alternativen för att kunna välja inriktning. Olika problem buntades därför ihop och kombinerades i sammansatta problemlösningar. Politikern kunde därigenom implicit genom att välja alternativ även välja vilka problem han bedömde var viktigast att angripa. Tjänstemän - politiker sågs som två röster i en dialog, där synen på tjänstemannen/planeraren var att han stod till tjänst med alternativ och konsekvenser. Politikerns roll var att göra sammanfattande värderingar genom att reagera på alternativen.

7 Sammanfattning, teorifragment

Det inledande perspektivet på planeringsbeteende bland tjänstemän var att den traditionella föreställningen om förvaltningen som ett neutralt medium för att förverkliga politiska mål var en dålig avbildning av verkligheten. Synen på tjänstemannen som en objektiv och opartisk ämbetsman utgjorde enligt vår förhandsinställning ingen bra utgångspunkt för att förklara beteendevariationer. En bättre utgångspunkt var enligt vår mening att söka i de olikheter, som fanns i fråga om förebilder och avbilder. Vi antog att dessa bilder, som aktörerna medvetet eller omedvetet var bärare av, fungerade som en mellanliggande variabel.

Figur Bilderna som mellanliggande variabel.



För att studera spridningen i förebilder/avbilder, förändringar i dessa och sambandet med planeringsbeteendet, valde vi en induktiv forskningsansats med deltagande observation som huvudsaklig forskningsteknik.

Som en teoretisk referensram när det gällde planeringsförebilder hämtade vi från litteraturen fyra huvudtyper: inkrementalism, processplanering, projektplanering och rationalism. Detta klassifikationsschema fungerade i stort sett bra för att beskriva aktörer och dominerande föreställningar. Men vi fann också att det var önskvärt med en mer differentierad kategorisering för att fånga upp schatteringar och blandformer mellan dessa huvudtyper. Successivt under studien utvecklades därför ett mer mångsidigt beskrivningsschema, som upptog 19 variabler, formulerade som frågor till en tänkt aktör. Denna frågelista innebar en tämligen fullständig täckning av en aktörs olika bilder av planeringssystemet. För att illustrera ett antal aktörstyper med varierande förebilder redovisades ett stiliserat porträttgalleri.

Aktörsbeskrivningarna och det efterföljande praktikfallet, som behandlade översiktlig markanvändningsplanering i Göteborg 1960 - 1976, visade användbarheten av de 4 typförebilderna och det differentierade beskrivnings-schemat. Praktikfallet visade hur den yttre planeringsmiljön i form av de kognitiva bilderna av det planerade systemet och i form av politiker-nas ledarstil gav stöd åt olika förebilder under olika epoker. Aktörs-porträtten pekade på spridningen i förebilder. Berger och Luckmans so-cialisationsteori pekade på bildernas utsatthet och utrymmet för manipu-lation av signifikanta andra aktörer. Praktikfallet motsade emellertid den hypotesen att det enbart skulle vara sociala - politiska processer på tjänstemannaplanen - spelet om makt och inflytande - som avgjorde upp-komst och förändringar i förebilderna. Praktikfallet gav i stället stöd åt den hypotesen att medan de interna tjänstemannaprocesserna kunde re-sultera i en diversifiering och en konkurrens mellan olika förebilder, var det miljön som krönte den regerande paradigmen. Den regerande para-digmen, t ex projektplanering, formade det operativa planeringsbeteendet som avsatte konkreta resultat. Vid sidan av den regerande paradigmen kunde emellertid existera, övervintra andra synsätt, som kunde avsätta dokument utan att dock få en fysisk - konkret innebörd. Realplaneringen styrdes av den regerande paradigmen, som varierade över tiden. Vid si-dan av denna existerade andra förebilder. Bärarna av dessa konkurrerande bilder tenderade att ställas utanför realplaneringen. Dessa motbilder var emellertid en värdefull källa till varietet när miljön förändras.

Planeringsmiljön under det begynnande 60-talet matchade väl den verklig-hetssyn och de värderingar som ingick i projektplaneringen: uppslutningen kring gemensamma operativa mål, en homogen maktelit, autonomi, starka re-surser, enkla och säkra avbilder av planeringsobjektet.

I och med miljöförändringarna mot slutet av 60-talet gavs utrymme för en ändrad planeringssyn. Det var processplaneringen som successivt tog vid efter projektplaneringen. Rivaliserande paradigm kom att utgöra det hyperrationalistiska synsättet i form av PPB. Men denna rival avvisades och kom efter hand att förtvina.

Den ändrade planeringsmiljö som stämde bättre med den öppnare förebilden processplanering karakteriserades bl a av större pluralism i fråga om vär-deringar och inflytande samt mindre tillit till framtidsbilder och styr-möjligheter. Den konkurrerande rationalistiska planeringsideologin ut-gjorde en teknisk utveckling och framför allt en breddning av projekt-planeringen. I grunden rörde det sig om likartade föreställningar och föredömen, men ansatsen var ambitiösare och innebar ett försök att föra in hela planeringssystemet under ett rationalistiskt synsätt. Efter hand som politiker och tjänstemän hann pröva och erfara hur PPB-idealen fun-gerade i verkligheten bevisade dessa sin obrukbarhet under den då rådande planeringsmiljön.

Den efterföljande planeringsförebilden - strukturplanering - var en i huvudsak rationalistisk (reformistisk) modell. Den utgjorde ett mellan-spel, som svarade mot ett avnärmarbehov att förenkla komplexiteten i pla-neringen. Genom att planeringsfokus inriktades på det nupptäckta prob-lemet arbetsresorna var det även möjligt att avleda uppmärksamhet från det mer påtagliga och pinsamma problemet med de tusentals tomma lägenhe-terna i nord-ostsektorn.

Den dominerande utvecklingslinjen var emellertid processplaneringen, som vid mitten av 70-talet gick i riktning mot en mixed-scanningansats. Den bild av planeringssystemet som där ingick var en dialogmodell. Dialogen fördes mellan tjänstemän - som talade i alternativ och konsekvenser -

och politiker som svarade genom att gilla, förkasta eller begära fram nya alternativ. Dialogen fördes på olika detaljeringsnivåer, från grova inriktningalternativ (kontextuella beslut) till preciserade detaljformeringar.

Makroperspektivet på uppkomst och förändringar av förebilder är följaktligen att dessa i hög grad styrs av planeringsmiljön. På mikroplanet, varmed förstås det interna tjänstemannabeteendet, spelar ändå institutionella förhållanden och enstaka aktörer en stor roll.

Ekonomernas inträde i planeringsapparaten är en sådan institutionell faktor. En överbefolkning av dugliga, energiska och ambitiösa administratörer på det dåvarande organisationskontoret var en annan sådan institutionell faktor. Enstaka kraftfulla aktörer kan också ha en tillfällig och begränsad påverkan på förebildsutvecklingen.

När det gällde det sociala samspelet på mikronivån gick detta inte att fullt ut förklara med varierande förebilder. Det visade sig att en viss typ av aktörer hade förmågan att växla manifesta förebilder. Denna observation stämde väl med Berger och Luckmans begrepp distans. Sådana aktörer, som ägde distans till rollspel och bildspel agerade mot bakgrund av olika intressen, med olika olika manipulativt skicklighet. För aktörer med denna förmåga att hålla avstånd till roller och bilder utgjorde de demonstrativa förbilderna ett argumentationsvapen. Den hårda kärnan i bråten av förebilder och planeringsideal var för dessa aktörer ett intresse knutet till personen, gruppen, avdelningen eller kontoret.

För att förklara planeringsbeteendet bland dessa manipulativt lagda aktörer erfordrades en inblick i de intressekonstellationer som stod emot varandra.

I denna studie har någon kartläggning inte gjorts av intressedimensionen. Möjliga komponenter i en intresseuppsättning kan emellertid vara:

- prestige, position, inflytande
- intressanta arbetsuppgifter
- lagom arbetsbelastning
- lön, materiella intressen
- att inte göra bort sig
- att komma åt vissa personer
- att ligga bra till hos andra personer
- att vara omtyckt
- säkerhet, trygghet
- att få adekvat information snabbt
- att överleva som grupp/avdelning/kontor
- att växa
- att bevara handlingsfrihet och autonomi
- att kontrollera andra strategiskt viktiga förhållanden, att utsträcka territoriet.

Inte heller har någon kartläggning gjorts av de manipulativa tekniker som erbjuder sig, men följande taktiska finter och finesser förekommer:

- att få in en fot i dörren
- att sprida, förvrida information
- att vinna allierade
- att hota med bestraffningar, lova belöningar
- att ge sken av stark uppbackning
- att utnyttja positioner inom andra områden
- att rationalisera, dvs konstruera argument efteråt för att dessa skall passa till en given slutsats
- att fördröja, förhala
- att snabba på så att andra inte hinner med

- att dra uppmärksamheten till sig
- att peka på yttre hot
- att gå med på förslag som förefaller komma att vinna stöd
- att vara försiktig med att binda upp sig
- att ligga lågt, inte sticka upp huvudet
- att isolera andra aktörer

Mot bakgrund av begreppen förebilder, intresse, distans och manipulation kan följande sammanfattande beskrivning göras av tjänstemannabeteendet. Vi har där ett antal aktörer med skilda intressen, skilda förebilder/avbilder, varierande distans och olika manipulativ skicklighet, som antingen samarbetar inom vissa territorier eller slåss om territorier. Där finns där som präglas av samarbete, gemensamma intressen och små inslag av manipulering och där finns gränsskikt, omstridda territorier, som präglas av aggressiv manipulering och starkt kända intressen.

En sådan fältmodell av aktörssystemet innehåller vakuum och spänningsfyllda kraftfält, strategiskt viktiga territorier och betydelselösa. Utbildning, rekrytering kan vara viktiga att kontrollera. Nyckelfigurer, ett fåtal aktörer kan behärska stora territorier. Vem definierar verkligheten åt vem? Utifrån vilket intresse? Dynamiska drag i systemutvecklingen ligger i miljön och institutionella förhållanden och i att nya aktörer inträder. Stabiliserande förhållanden utgör gemensamma spelregler och intressen.

Mikroperspektivet på aktören sätter in honom i ett kraftfält av signifikanta andra och ger honom även möjlighet att som signifikant andra påverka övriga aktörer. Rollförväntningarna sätter ramar på det möjliga beteendet, men dessa gränser kan successivt utvidgas av en beslutsam aktör.

Avslutningsvis skall en återkoppling göras till den inledande figur 2, som beskrev ett samhälles demokratiska styrning av sig självt. Myten om den neutrala planeraren har en förvånansvärd livskraft. Myten lever kvar i form av ett outtalat åliggande för tjänstemännen att alltid redovisa opartiska, objektiva rekommendationer. Om man accepterar att dels värden och fakta är inseparabla enheter, dels att aktörerna verkar utifrån intressen och fungerar på sätt som ofta påminner om politikerns agerande, finns det anledning att ifrågasätta den traditionella synen på tjänstemannaplaneringen.

Nackdelarna eller skadeverkningarna av det rationalistiska idealet som trots allt ligger i botten på majoriteten av aktörernas förebilder och som betonar planeraren som analytiker - leverantör av den sakligt objektivt bästa lösningen på planeringsproblemet - är bl a att denna förebild leder till

- konformism (en rekommendation i stället för ett sortiment)
- kommunikationssvårigheter mellan tjänstemän, politiker och allmänhet
- risk för en oavsiktlig maktförskjutning till tjänstemännens förmån eftersom tjänstemannaapparaten tvingas suga upp varieteteten i alternativmängderna.

För att komma till rätta med denna rationalistiska artefakt från en tidigare förvaltningstradition kan ett antal reformer diskuteras. En möjlig reform vore att skifta toptjänstemän efter politiska grunder. Detta är det amerikanska systemet med utbyte av viktiga tjänstemän mellan regimskiften. Nackdelen med en sådan renspolning är att den ger en synnerligen svag ställning åt tjänstemannaapparaten. En bättre lösning kan vara att låta politiska grupperingar hyra konsulttjänster från tjänstemannaappa-

raten. Dessa tjänstemannakonsulter skulle sedan vara behjälpliga med att utforma konkreta åtgärdsförslag. Genom att flera olika blandade politiker- och tjänstemannagrupper verkade i viktiga frågor erhöles en pluralism och öppenhet som idag är svår att uppnå i den kommunala planeringen.

<u>Figurförteckning</u>	Sida
Figur 1 Informationsutbytet mellan planeringssubjekt och -miljö i den slutna och den öppna planeringsmodellen	4
Figur 2 Den normativa demokratimodellen	5
Figur 3 Spridning av förebilder i ett aktörssystem	7
Figur 4 Förändringar av förebilder mellan två tidpunkter	7
Figur 5 Förebild kontra miljö	8
Figur 6 Rapportens disposition	8
Figur 7 Constant-comparative method	10
Figur 8 En grundmodell av planeringssystemet	11
Figur 9 Påverkan på aktören av signifikanta andra	17
Figur 10 Kronologisk beskrivning av planeringen av Angered-Bergum	26
Figur 11 Schematisk redovisning av några viktiga steg i stadsbyggnadsprocessen	29
Figur 12 Faktisk befolkningsutveckling och prognoser. Göteborg exkl. Askim, Styrso och Rödbo.	33
Figur 13 Bilderna som mellanliggande variabel.	36

Litteraturlista

1. Braybrook, D och Lindblom, L E A strategy of decision. New York 1963
2. Molin, B; Månsson, L och Strömberg Offentlig förvaltning Stockholm 1973
3. Lundquist, L Förvaltningen i det politiska systemet. Lund 1972
4. March, J och Simon, H Organizations. New York 1958
5. Albrow, M Byråkrati. Stockholm 1973
6. Cyert, R och March, J A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs, N.J. 1963
7. Mc Call, Y och Simmons, J Issues in participant observation. Reading Mass, 1969
8. Glasser, B och Strauss, A The discovery of grounded theory. Chicago 1967
9. Gawthrop, L The administrative process and democratic theory. Boston 1970
10. Friend, J och Jessop, W Local Government and strategic choice. London 1969
11. Etzioni, A The active society. London 1968
12. Faludi, A Planning theory. Exeter 1973
13. Van Gunsteren, H The quest for control. London 1976
14. Försvarsdepartementet Planering och programbudgetering inom försvaret. SOU 1969:25 Stockholm 1969
15. Simon, H Administrative behavior. New York 1957
16. Berger, P och Luckman, T The social construction of reality. Harmondsworth 1971
17. Kuhn, T,S The structure of scientific revolution. Chicago 1962
18. Stadsbyggnadskontoret i Göteborg och Vattenbyggnadsbyrån Generalplan för Angered-Bergum. Förslag. Göteborg 1968

19. Chalmers Tekniska Högskola.
Inst. för stadsbyggnad. Kompendium i stadsbyggnad,
Allmän kurs.
20. Napier, I A systems approach to the swedish
building industry.
Göteborg 1970
21. Stadsbyggnadskontoret i
Göteborg och Institut för
Centerplanläggning i
Köpenhamn Centrumutredningen, Göteborg.
Rapportserie 1964-66
22. Stadsbyggnadskontoret i
Göteborg Snabbspårvägsutredningen.
Göteborg 1967
23. Stadsbyggnadskontoret i
Göteborg och Vatten-
byggnadsbyrån. Angered-Bergum generalplan.
PM maj 1971, Göteborg
24. Göteborgs stads organisa-
tionskontor Organisations- och rationaliserings-
undersökning vid stadsbyggnadskontoret.
Diskussionsunderlag 1969, Göteborg
25. Stadsbyggnadskontoret i
Göteborg A-B-H-V-utredningen.
Göteborg 1969
26. Stadsbyggnadskontoret i
Göteborg Utbyggnadsplanering
Göteborg 1970
27. Göteborgs stadskontor Statistiska meddelanden 1973:3 och
1975:2
28. Diagrammet är framtaget av Göran Jonsson, Stadsbyggnadskontoret
i Göteborg
29. Stadsbyggnadskontoret i
Göteborg Förutsättningar och problem.
Rapport från pågående arbete.
1976.

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag nr 740498-0 från
Statens råd för byggnadsforskning till Företagsekonomiska
institutionen vid Göteborgs Universitet**

R61: 1977

**ISBN 91-540-2725-X
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art.nr: 6600661
Abonnemangsgrupp:
Ingår ej i abonnemang**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 1403
111 84 Stockholm**