



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

R32:1978

Samhällsplanering

Mönster, inflytande och alternativ

**Tord Maunsbach
Bo Mårtensson**

Byggforskningen

R32:1978

SAMHÄLLSPLANERING

Mönster, inflytande och alternativ

Tord Maunsbach
Bo Mårtensson

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740321-2 från
Statens råd för byggnadsforskning till Regional Planering, KTH,
Stockholm

STATENS RÅD FÖR BYGKNADSFORSKNING
REGIONAL PLANERING
STOCKHOLM

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

Nyckelord:

samhällsplanering
mindre kommuner
industrisamhällen
invandrare
miljöskydd
lokalisering
kärnkraftverk
industrinedläggningar
barnomsorg
historiker

UDK 711.2
711.43/.45
362.7
911.3

R32:1978

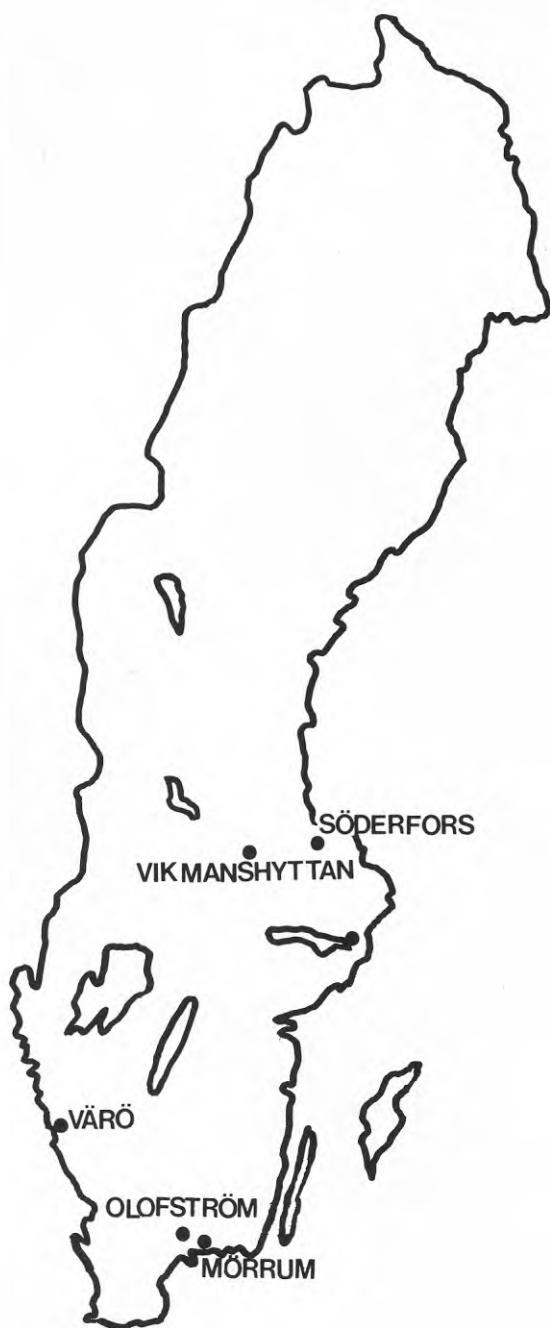
ISBN 91-540-2849-3
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1978 852715

Innehåll

	sid
FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	8
DEL 6, MÖNSTER I SAMHÄLLSPANERINGEN	15
DEL 7, ALTERNATIV PLANERING	169
DEL 8, ARBETSMETODER	223
KÄLLOR	249
NOTFÖRTECKNING	262
FIGURFÖRTECKNING	278
BILAGOR	279
LITTERATUR	293
SAKREGISTER	301

Detaljerade innehållsförteckningar finns i varje del.
Källor och noter redovisas för del 6-8 gemensamt.
Källor markeras med parentes och siffror, (00).
Noter markeras med parentes, "not" och siffror, (not 1).



Förord

Detta är den andra av två slutrapporter. De handlar om hur samhällsplaneringen sett ut i fem mindre orter och kommuner och om samhällsplaneringen mer allmänt.

Den första slutrapporten har följande uppläggning:

- Del 1 Fallet Olofström
- Del 2 Fallet Mörrum
- Del 3 Fallet Värö
- Del 4 Fallen Söderfors och Vikmanshyttan
- Del 5 Barnomsorgsplanering

De fyra första delarna handlar om orter som domineras av ett stort eller några stora industriföretag. Under 60- och 70-talen har stora förändringar inträffat. Företagen har byggt ut (expansion). Företagen har dragit in sin verksamhet, lagt ner (tillbakagång). Det som har hänt i orterna har hänt överallt i Sverige under expansionsperioden på 50- och 60-talen. Det händer runt omkring oss i dag under tillbakagångsperioden på 70-talet.

Människor frågar sig: Vilken roll spelar samhällsplaneringen? Hur påverkar samhällsplaneringen samhällsutvecklingen? Är urbaniseringen styrd av "samhället"? Vart leder den här utvecklingen?

Det är inte lätt att få svar på sådana frågor. Läroböcker om samhällsplanering utgår sällan från exempel på hur det fungerar ute i verkligheten, och blir därför ofta svårbegripliga. Det är lättare att förstå samhällsplaneringens roll genom exempel. Det var en av anledningarna till att vi gjorde undersökningarna och att vi sammanfattat dem i den första slutrapporten.

På sid 7 finns en lista på rapporterna i forskningsarbetet. Grundmaterialet består av 10 rapporter, som sammanfattats i första slutrapporten (i fortsättningen kallad rapport 11). 1971-72 påbörjades undersökningarna i Olofström och Mörrum. Sedan dess har arbetet löpt i olika omgångar. 1973-74 var en sammanhängande arbetsperiod då undersökningarna i Olofström, Mörrum, Värö och Söderfors kom till. 1976 gjordes en ny studie av förhållandet mellan Stora Kopparberg AB och människornas situation i Söderfors och Vikmanshyttan. 1975-77 gjordes studier av barnomsorgsplaneringen med förankring i Stockholmsregionen.

Vår arbetsmetod har inneburit att stor vikt lagts vid att beskriva ut-

vecklingen i orterna och kommunerna under en längre tidsperiod och vid att beskriva förhållandet mellan företag, samhällsplanering och människor som varit berörda av förändringarna. Det är de människor som påverkas av expansionen eller tillbakagången i en ort som vi velat utgå ifrån. Hur har deras behov eller intressen tillgodosetts? Var står samhällsplaneringen i förhållande till dem?

Den andra slutrapporten har kommit till i olika omgångar med början 1974. Den handlar om de mönster som vi funnit i fallstudierna. Vi granskar här förhållandet mellan företag-näringsliv, samhällsplaneringen och de berörda människorna eller opinionsgrupper i orterna.

Den andra slutrapporten (rapport 12) har följande uppläggning:

- Del 6 Mönster i "samhällsplaneringen"
- Del 7 Alternativ planering
- Del 8 Arbetsmetoder

De här rapporterna skulle aldrig blivit till utan stöd och inspiration från många människor.

De som fått oss att förstå problemen och behovet av en planeringsanalys är framför allt de berörda människorna. Det är metallarbetare och invandrare i Olofström. Det är miljögruppen, fiskare och bönder i Mörrum. Det är miljögruppen, fiskare, bönder och arbetare i Värö. I Söderfors är det aktiva i fackföreningarna, i aktionsgruppen Rädda Söderfors och i studiecirkelarna. I Vikmanshyttan är det deltagare i studiecirkel och aktiva inom facket. I Stockholm är det föräldrar och barnstugepersonal i Skärholmens församling, samt kritiska röster inom förvaltningen.

Ett värdefullt stöd i arbetet med andra slutrapporten har vi fått från Kerstin Bohm, Jon Hogdal, Annika Holm, Owe Swansson, Ronny Svensson, Björner Torsson och Mats Önnesjö, som har hjälpt oss med inspiration, strukturering, utformning och språklig hyfsning.

Stöd och synpunkter har också kommit från arbetskamrater, på KTH och i tvärgruppen: Sune Berger, Greta Blomberg, Birgitta Eklöv, Peter Eklund, Lennart Färge, Lena Hellblom, Kerstin Maunsbach, Tom Miller, Jan-Irvis Scheynius och Caroline Tholander.

I inledningsskedet var tf prof Erik Wirén vår handledare. Under arbetet med den teoretiska delen har prof Per Holm varit handledare.

Stockholm den 1 februari 1978

Tord Maunsbach Bo Mårtensson

Grundmaterial

- | | |
|------------|--|
| Rapport 1 | Maunsbach-Mårtensson: Beslutsunderlag för den fysiska planeringen i små och medelstora kommuner. Samhällsb. KTH, Sthlm 1972. |
| Rapport 2 | Maunsbach-Mårtensson: Den kommunala planeringen och expansionsproblemen i Olofström. Samhällsb. publ 1973-74, KTH, Sthlm 1973. |
| Rapport 3 | Maunsbach-Mårtensson: Den kommunala planeringen och miljöproblemen i Mörrum. Samhällsb. publ 1973:5, KTH, Sthlm 1973. |
| Rapport 4 | Maunsbach-Mårtensson: Den kommunala planeringen och sysselsättningen i Söderfors. Samhällsb. publ 1973:6, KTH, Sthlm 1973. |
| Rapport 5 | Maunsbach-Mårtensson-Eklund-Scheynius: Den kommunala planeringen och industrietableringarna i Värö. Samhällsb. publ 1974:4, KTH, Sthlm 1974. |
| Rapport 6 | Eklund-Scheynius: Tillståndsprövning vid lokalisering av storindustri. Samhällsb. 1974:5, KTH, Sthlm 1974. |
| Rapport 7 | Maunsbach-Mårtensson: Metoder för analys av kommunal planering - ett program, Samhällsb., KTH, 1974. |
| Rapport 8 | Scheynius, J-I: Skyddsområden kring fyra miljöstörande industrier, Byggforskningen rapp R45:1976, Sthlm 1976. |
| Rapport 9 | Maunsbach-Mårtensson: Stora Kopparberg, Söderfors och Vikmanshyttan, Samhällsb. publ 1976:9, KTH, Sthlm 1976. |
| Rapport 10 | Maunsbach-Mårtensson: Hur planeras barnomsorgen? Samhällsb. publ, Sthlm 1978. |

Sammanfattning

Del 6 och 7 i rapporten bygger på de fallstudier som redovisats i rapport R31:1978. Del 8 är en redovisning av forskningsarbetets metoder. För den som vill orientera sig eller få en överblick över innehållet finns följande korta sammanfattning.

Del 6: MÖNSTER I SAMHÄLLSPLANERINGEN

I den här delen finns ett antal mönsterstudier. De mönster som dras ut ur det empiriska materialet handlar om förhållandet mellan de tre intressentgrupperna: företag (näringsliv), den offentliga sektorns myndigheter och de berörda människorna.

Kapitel 1 redovisar kortfattat bakgrunden till forskningsprojektet och något om forskningsfronten vid starttillfället. Här finns också en diskussion om generaliserbarheten i det empiriska materialet. Huvudfrågeställningarna är:

- Hur återspeglas företagens-näringslivets behov och intressen i beslutsprocesserna vid expansion och tillbakagång?
- Hur återspeglas de berörda människornas behov och problem i beslutsprocesserna vid expansion och tillbakagång?

Tre grupper av begrepp förekommer i den följande analysen: Den första begreppskategorin handlar om de inblandade intressentgrupperna. Inom gruppen myndigheter görs en åtskillnad mellan olika nivåer och sektorer. En skillnad finns också mellan hela gruppen berörda och de aktiva människorna, opinionsgrupper. Den andra begreppskategorin är behov och problem. Definitionerna är förankrade i det empiriska materialet och kopplade till en litteraturgenomgång. Den tredje begreppskategorin handlar om beslutsprocessen och dess olika delar.

Den första mönsterstudien finns i kapitel 2, som är en genomgång av skeden i utvecklingsförloppen i orterna Olofström, Mörrum, Värö, Söderfors och Vikmanshyttan. Genom skedesindelningen underlättas ett studium av förhållandet mellan intressenterna. Detta visar att företaget undantagslöst haft initiativet till de förändringar som kommit. Förändringar i företagen utlöste förändringar i "planering" och beslutsprocesser. De berörda människorna reagerade först efter det att företagen gjort sina utspel. I samtliga fall, utom i Olofström, reagerade de dock på problem som ännu inte uppstått, men som kunde förväntas bli en följd av expansion eller tillbakagång. (I Olofström reagerade invandrargruppen på problem som redan existerade.)

Sambandet mellan företagens agerande och de berörda problem är klart i samtliga fall. Det är mellan företagen och de berörda människorna som intressekonflikten står i första hand. Dock fungerar "planeringen" och den offentliga sektorn som mellanled - det var där som det avgjordes hur intressekonflikterna skulle komma att behandlas.

Kapitel 3 inleds med en anknytning till statsvetenskaplig makroteori. Här presenteras en nivåstruktur som är ett stöd för analys av organisationer. Nivåstrukturen baserar sig på statsvetenskaplig teori inom den historiskt-materialistiska inriktningen. En organisation kan studeras med utgångspunkt från följande indelning:

- nivå I Överordnad samhällsstruktur
- nivå II Social och organisatorisk struktur
- nivå III Konkret verksamhet

Här sker ett första möte mellan den makroteoretiska ansatsen och det empiriska materialet. "Samhällsplaneringens" koppling till den spontana näringslivsutvecklingen ger vissa överordnade bestämmelser som kan härledas ur det kapitalistiska systemets sätt att fungera. Några av dessa bestämmelser är motsatspar: kapitalförhållanden är överordnade arbetskraftsförhållanden - expansion är överordnad tillbakagång - förändringar i produktion och cirkulation är överordnade förändringar i levnadsförhållanden - geografiska och ekonomiska centra är överordnade perifera områden - det kortsiktiga är överordnat det långsiktiga. Dessa motsatspar återspeglas i "samhällsplaneringen". Denna pendlar mellan anpassning, som är kortsiktigt underordnad expansion och tillbakagång, och förväntning, som är mer långsiktig och präglad av betydande osäkerheter.

Ett motsatsförhållande inom den offentliga sektorn är mellan de centrala myndigheterna (centrum) och de lokala (periferin). Denna motsättning ger en förklaring till hur de olika nivåerna inom "samhällsplanering" och beslutsprocesser förhåller sig till varandra. De centrala myndigheterna har ett ansvar som i första hand ser till hela näringslivets intressen. Myndigheterna på den lokala nivån tvingas konkurrera med varandra inom bestämda ramar och mer begränsade förutsättningar. Beslutsprocesserna centraliseras och myndigheterna på den lokala nivån följer mer och mer de ändringsförslag som kommer uppifrån.

Ett exempel på detta centrum-periferiförhållande: Vid expansion är beslutsprocesserna oerhört omfattande och ogripbara. De avgörande besluten fattas i departementen och både där och i den sektoriserade behandlingen dessförinnan är processen nästan omöjlig att påverka i sin helhet.

Ett annat exempel: Vid tillbakagång, när den offentliga sektorn utvecklar en ganska ringa verksamhet, är det på den centrala centrumnivån som det avgörs vilka konsekvenser som ska accepteras och inte accepteras. På den lokala nivån saknar man handlingsberedskap och förlitar sig till lösningar från centrum.

Denna centrums överordnade och periferins underordnade roll förstärks också av "samhällsplaneringens" och beslutsprocessernas sektorisering. Den uppspjälkning som skett på olika sektorer och delsektorer styckar sönder verkligheten. Viktiga delar i ett beslutsunderlag blir inte behandlade. Centrala sammanvägningar blir godtyckliga i de fall beslutsunderlag är otillräckliga och problembehandlingen slumpartad.

De ekonomiska bestämmelser som kan härledas från det kapitalistiska systemets grunddrag återskapas i "samhällsplaneringens" arbetsmetoder, i den konkreta verksamheten. De blir marknadsinriktade. Människorna i

beslutsunderlagen blir genomsnittsmänniskor, som visar sig i siffror på bostadsbehov, konsumtionskraft, skattekraft m m. Människors behov blir i första hand behov sådana de uppträder på marknader: bostadsmarknaden, arbetsmarknaden, barnmiljömarknaden, servicemarknaden osv. Under expansionen på 50- och 60-talen utvecklades en mekanik i "sambhällsplanerings" metoder som gjorde det överflödigt med någon direkt kontakt med de berörda vid beslutsfattandet. "Sambhällsplaneringen" grundlade då ett anonynt förhållande till de berörda människorna.

Det andra mönstret analyseras i kapitel 4 och detta visar hur förändringarna i företagens situation inverkar på "planeringen". Både i expansions- och tillbakagångssituationerna är det på samma sätt: förändringar i företagen utlöser förändringar i "planeringen". Anpassningsplaneringen uppträder främst i expansionsituationer. När företagen ligger stilla råder förväntningsplanering, en mer rutinbetonad verksamhet som dock ger uttryck för förväntningar på expansion. Vid tillbakagång finns ingen "planering" som klargör konsekvenser för samhället, för anställda och boende. I stället vidtas åtgärder av arbetsmarknadskaraktär, t ex att ta hand om dem som plötsligt står utan arbete.

"Planeringen" kan också fungera på andra sätt i vissa situationer: som förhandlingsbud, förhandlingsresultat eller förhållningsmöjlighet i förhandlingarna mellan de olika nivåerna inom den offentliga sektorn.

Det tredje mönstret (kapitel 5) visar att de berörda människornas problem inte tagits upp till utförligare behandling inom den offentliga sektorn förrän de berörda själva börjat agera. Det handlar bl a om vilken kunskap myndigheterna kunde ha skaffat sig på eget initiativ dessförinnan. I allmänhet fanns kunskap om problemens allmänna sidor tillgänglig för vem som helst innan de berörda själva började agera. Fallstudierna ger ingen klarhet i frågan om denna allmänna kunskap fanns med i beslutsprocesserna eller inte. Däremot visar de att en sådan allmän kunskap om problemen inte använts för att slå vakt om de berördas intressen. Fallstudierna visar också att det inte gjordes några problemanalyser kring de speciella situationerna.

Efter en relativt översiktlig genomgång av målsättningarna inom "sambhällsplaneringen" drar vi den slutsatsen att målformuleringar ofta tycks ersätta försöken att göra problemanalyser. De exempel på målsättningar som behandlas är mycket allmänt formulerade. Slutsatsen är att de ska kunna förändras med svängningarna mellan anpassning och förväntning i "planeringen". Målsättningarna tar ytterst sällan upp sådana konkreta frågor som varför ett mål ställts upp, i vems intresse det ställts upp, när det ska uppnås, eller hur det ska uppnås.

Kapitel 6 inleds med en genomgång av demokrati- och medinflytandediskussionen. Med hjälp av denna härleds begreppen information, kommunikation, medbestämmande och självbestämmande som alla anger olika grader av inflytande från de berörda människorna i "sambhällsplanering" och beslutsprocesser. Dessa begrepp definieras dels av vilka som tagit initiativet till medinflytande (myndigheter eller berörda) och dels vad inflytande givit för resultat.

Den följande mönsterstudien (nr 4) beskriver hur opinionsgruppernas arbete växt fram. Initiativet till medinflytande har i de studerade fallen kommit från grupper av berörda utanför den offentliga sektorn. Motiven har varit att hindra negativa konsekvenser av expansion och vid tillbakagång. Arbetet började vid upptäckten av eller misstanken om förutsägbara problem (i Olofström faktiska) och insikten att dessa problem inte fanns med i den offentliga sektorns "sambhällsplanering".

I huvudsak kan man karaktärisera opinionsgruppernas försök att påverka som lägsta graden av inflytande. Det har varit information från de berörda till myndigheterna (dvs envägskommunikation). I vissa fall har dock opinionsgruppernas krav och problemanalyser besvarats och behandlats (tvåvägskommunikation).

Opinionsgrupperna har försökt utveckla kunskap om problemens karaktär och betydelse. De har sökt stöd hos forskare, miljögrupper, politiska partier. De har arbetat tvärpolitiskt, dvs utan speciell bindning till något parti.

I huvudsak har gruppernas arbete varit kunskapsinriktat. De har antingen krävt att problemanalyser skulle göras eller gjort egna. De har inte organiserat sig för att sätta politisk kraft bakom kraven. De verkar ha arbetat med den uppfattningen att kunskap i sig förändrar verkligheten. Endast i mindre grad tycks de ha varit medvetna om den organisatoriska och maktpolitiska aspekten på beslutsprocesserna.

Den femte mönsterstudien (kapitel 7) ger exempel på olika hinder för inflytande på beslutsprocessen. Osäkerheten i den kommunala konkurrensen leder till hemlighetsmakeri och till att kommunen i förhand binder upp sig till ett beslut. Sektoriseringen i beslutsprocesserna leder till att viktiga frågor bollas mellan olika myndigheter. Centraliseringen av beslutsfattandet skapar möjligheten att lösa en konflikt långt bortom närkontakt med de berörda. Förhållning av beslut kan ske dels genom uppsplittring av en process i delprocesser, dels genom uppsplittring av en fråga i delbeslut (ett vanligt förfarande t ex vid vattenmålen). Utöver detta kan nämnas lagförändringar (miljöskyddslagen, byggnadslagen). Motutredningar (till opinionsgruppernas utredningar), ensidig information och brist på alternativa åtgärdsförslag.

Kapitel 8 diskuterar barnomsorgsplaneringen med utgångspunkt från nivåstrukturen. Planformen är underordnad arbetsmarknadsförändringarna. Den är uppbyggd på ett sådant sätt att det inte finns något helhetsansvar för alla barns behov av en bra barnmiljö. Planformen är hierarkiskt uppbyggd och sektoriserad, vilket gör det mycket svårt att skapa en kvalitativt bra barnomsorg på den lokala nivån eftersom detta fordrar en samordning som inte finns. Barnomsorgsplaneringen är ett exempel på en ny planform som inordnas i en bestämd administrativ struktur. Genom denna konstruktion har barnomsorgsplaneringen blivit dominerad av de konservativa krafterna i samhället som motsätter sig försök att skapa en bra samhällelig barnomsorg.

Kapitel 9 ger en sammanfattning av slutsatserna, en återblick till de arbetshypoteser som använts under arbetets gång, samt en skissartad diskussion, ett perspektiv på analysen. Perspektivet handlar om de stora utvecklingstendenserna inom ekonomin och hur dessa återverkar på staten och "samhällsplaneringen" och till viss del definierar dess förutsättningar och möjligheter.

DEL 7: ALTERNATIV PLANERING

I den här delen skisseras en alternativ planering.

Kapitel 1 har två utgångspunkter. Den första är att en alternativ planering kan diskuteras inom det existerande planerings- och beslutsystemets ramar. Den andra är att den alternativa planeringen har sin utgångspunkt i de berörda människornas aktiviteter.

Med utgångspunkt från det befintliga planerings- och beslutssystemet diskuteras tänkbara förändringar med hjälp av nivåstrukturen. Dessa förändringar bygger bl a på förutsättningen att de berörda människorna deltar i att förverkliga den alternativa planeringen. Här redovisas några exempel på tänkbara förändringar i de överordande förhållandena (nivå I). Dessa förändringar innebär bl a att en större kontroll över sysselsättningsförhållandena överförs från de centrala myndigheterna till de lokala.

Något mer detaljerad blir diskussionen när den kommer in på den sociala och organisatoriska nivån (II). De förändringar som betraktas som tänkbara handlar om förhållandet mellan de centrala och lokala myndigheterna, sektoriseringen och möjligheter till ökat inflytande. Här föreslås utökad kontroll över näringspolitiska förändringar (t ex veto rätt mot industrietablering och -nedläggning); att kommunerna ska få större del av de samlade forsknings- och utredningsresurserna; utökad horisontellt samarbete mellan kommuner i samma situation för att motverka konkurrens om sysselsättningen; större möjligheter till inflytande för aktionsgrupper och alternativgrupper. Möjligheter att motverka sektoriseringen diskuteras med barnomsorgsplaneringen som exempel.

Med utgångspunkt från planeringens konkreta verksamhet (nivå III) skisseras en probleminriktad planering. Denna är framför allt byggd kring det som händer på lokal och kommunal nivå. Förutsättningen är också att denna planering riktar sig mot de faktorer som ligger utanför den lokala nivåns kontroll, samt att den ser som främsta uppgift att skapa ett beslutsunderlag som gör det möjligt för de berörda människorna (kommuninvånare) att påverka förändringar.

Varje steg i den probleminriktade planeringen - problemanalys, handlingsstrategi, konsekvensanalys - förutsätter möjligheter till inflytande. De frågor som reses i de olika stegen är följande:

PROBLEMANALYS

1 Vilka är problemen? Vilka grupper drabbas? Problemens karaktär?	2 Vilka yttre faktorer, dvs faktorer utanför den lokala nivåns kontroll, påverkar den lokala nivån?	3 Hur påverkar dessa yttre faktorer hela det lokala samhället? Hur påverkar de problemen och olika grupper i lokalsamhället?
---	---	--

HANDLINGSTRATEGI

4 På vilket sätt kan de yttre okontrollerade faktorerna påverkas? för att motverka konsekvenser, upphäva dem eller åstadkomma en förändring?	5 På vilket sätt kan det ske omdispositioner med hjälp av de faktorer som ligger under det lokala samhällets kontroll? Hur ska de ske? Vilka grupper ska tillgodoses?
--	---

KONSEKVENSANALYS

6 Vad innebär försök att påverka de yttre okontrollerade faktorerna?	7 Vad innebär den typ av omdispositioner som skisseras enligt pkt 5?
--	--

Den probleminriktade planeringen har som huvuduppgift att påverka de faktorer som befinner sig utanför den lokala nivåns kontroll (näringsliv och centrala myndigheter) och de konsekvenser av förändringar som ligger utanför den lokala nivåns kontroll.

I det andra huvudavsnittet diskuteras två socio-kulturella utvecklingstendenser; 1) från gemenskap till isolering och 2) från isolering till gemenskap. Utvecklingen från isolering till gemenskap är en historiskt ofrånkomlig utvecklingstendens som innebär att människorna i samhället försöker återerövra möjligheter att påverka samhällsutvecklingen. Denna tendens tar sig uttryck i ökad politisk aktivitet, i aktionsgrupper, grannskapsarbete, fackligt arbete, alternativrörelser m m. Det är med utgångspunkt från denna rörelse som ytterligare belysning kan ges åt frågan om alternativ planering. Den roll som en alternativ planering kan få är att peka på förutsättningar, hinder och möjligheter. Kunskapsbehovet (i vilket den alternativa planeringen ingår) omfattar förutom de ovan nämnda (problemanalyser, handlingsstrategier och konsekvensbeskrivningar) även kunskap om aktivering och kunskap om alternativ organisering samt om alternativa förändringar.

I kapitel 2,3,4 och 5 redovisas några exempel på det som behandlats i den allmänna diskussionen om alternativ i kapitel 1. Dessa exempel har en koppling till fallstudierna. Bland annat redovisas erfarenheter från aktivering av de berörda människorna i Söderfors och Vikmanshyttan.

DEL 8: ARBETSMETODER

Här redovisas ett försvar för forskningsarbetets metoder. I det inledande kapitlet beskrivs förutsättningarna för forskningsarbetet, med en kortfattad redogörelse för forskningsfronten i början av 70-talet.

Därutöver redovisas utvecklingen av arbetshypoteser, teser om arbets sättet, värdepremisser, kompletteringar av de värdepremisser som redovisats i inledningen till rapport R31:1978.

Här diskuteras också forskningsarbetets förhållande till tre vetenskapsteoretiska inriktningar (positivism, kritisk teori och dialektisk teori). Alla tre inriktningarna har påverkat arbetsmetoderna, men tyngdpunkten ligger främst inom den dialektiska teorin och kan benämnas tvärvetenskaplig kritisk samhällsteori. I det sammanhanget diskuteras också förhållandet till planeringsteori och till teorier om inflytande i planerings- och beslutsprocesser (inflytandeteori).

I ett särskilt kapitel redovisas de olika stegen i forskningsarbetet: förloppsstudier, fördjupad undersökning, sammanställning av fallstudierna, analys av fallstudierna och diskussion om alternativ. Här redovisas också synpunkter på objektivitetsfrågan.

Den här delen avslutas med en diskussion om två olika synsätt inom planeringsforskningen, samt om behovet av en ny planeringsteori (paradigm).

DEL 6

**MÖNSTER
I SAMHÄLLS-
PLANERINGEN**

INNEHÅLL

	sid
<u>1 BAKGRUND OCH UTGÅNGSPUNKTER</u>	19
1 BAKGRUND	19
2 OM FALLSTUDIERN	22
3 FRÅGESTÄLLNINGAR OCH BEGREPP	25
<u>2 UTVECKLINGSFÖRLOPP OCH SKEDEN (mönster 1)</u>	36
1 INLEDNING	36
2 OLOFSTRÖM	36
3 MÖRRUM	39
4 VÄRÖ	41
5 SÖDERFORS	44
6 VIKMANSNHYTAN	46
7 SAMMANFATTNING	48
<u>3 ANALYSENS KOPPLING TILL MAKROSTRUKTUR</u>	50
1 EN UTGÅNGSPUNKT	50
2 EN BILD AV HUR DEN ÖVERORDNADE NIVÅN GER IMPULSER TILL "SAMHÄLLSPLANERINGEN"	54
3 EN BILD AV HUR DEN SOCIALA NIVÅN PÅVERKAR "SAMHÄLLSPLANERINGEN"	64
4 EN BILD AV "SAMHÄLLSPLANERINGENS" KONKRETA NIVÅ	70
<u>4 "SAMHÄLLSPLANERING" OCH FÖRETAGENS ARBETSKRAFTSBEHOV (mönster 2)</u>	76
1 INLEDNING	76
2 FALLET OLOFSTRÖM	76
3 FALLET VÄRÖ	83
4 FALLET SÖDERFORS	92
5 SAMMANFATTNING	94
<u>5 "SAMHÄLLSPLANERING", BEHOV OCH PROBLEM (mönster 3)</u>	97
1 UTGÅNGSPUNKTER	97
2 "PLANERINGENS" OCH BESLUTSUNDERLAGETS FÖRHÅLLANDE TILL DE BERÖRDAS PROBLEM	97
3 VAD BLIR MÅL I "PLANERINGEN"	101

<u>6 DE BERÖRDAS FÖRSÖK ATT PÅVERKA "SAMHÄLLSPANERINGEN"</u>	
(mönster 4)	107
1 FORSKNING OM "PLANERING" OCH INFLYTANDE	107
2 GENOMGÅNG AV FALLSTUDIERN - INLEDNING	113
3 HUR FÖRSÖKEN ATT PÅVERKA VUXIT FRAM	114
4 VAD HAR DE BERÖRDA FÖRSÖKT PÅVERKA?	117
5 VAD HAR FÖRSÖKEN ATT PÅVERKA MEDFÖRT?	120
<u>7 HINDER FÖR INFLYTANDE I "SAMHÄLLSPANERINGEN"</u>	
(mönster 5)	124
1 INLEDNING	124
2 OSÄKERHET	124
3 SEKTORISERING	125
4 CENTRALISERING AV BESLUTFATTANDET	127
5 FÖRHÄLNING AV BESLUT	128
6 MINSKANDE INFLYTANDEMÖJLIGHETER	129
7 MOTAGERANDE	130
8 ENSIDIG INFORMATION	130
9 BRISTANDE ERFARENHETSÅTERFÖRING	131
10 BRIST PÅ ÅTGÄRDSALTERNATIV	133
11 SAMMANFATTNING	133
<u>8 BARNOMSORGEN, ETT TESTFALL</u>	136
1 BARNOMSORGSSTUDIEN	136
2 NIVÅERNA I "PLANERINGEN"	136
3 BEHOV OCH INFLYTANDE	138
<u>9 SLUTSATSER OCH PERSPEKTIV PÅ ANALYSEN</u>	139
1 INLEDNING	139
2 ÅTERBLICK PÅ ARBETSHYPOTESER OCH VÄRDEPREMISSER	139
3 HUVUDFRÅGESTÄLLNINGARNA	142
4 JÄMFÖRELSE MED ANDRA ERFARENHETER	152
5 ETT PERSPEKTIV PÅ SAMHÄLLSUTVECKLINGEN	160

kapitel 1

BAKGRUND OCH UTGÅNGSPUNKTER

1.1 BAKGRUND

Vi började forskningsarbetet med relativt allmänna utgångspunkter. Det som intresserade oss var "urbaniseringsprocessen" och "strukturomvandlingen", utvecklingsprocesser som accelererade kraftigt under slutet av 60-talet. Dessa var inte speciella för Sverige. De ingick i ett internationellt mönster, i den kris som nu började utvecklas i hela den västliga kapitalistiska världen. I mönstret ingick växande sociala problem och miljöproblem. De blev våra viktigaste utgångspunkter.

Till en början hade vi svårt att se på vilket sätt som planeringen hängde ihop med dessa stora processer. Planering var ett positivt laddat ord och som planerare hade vi kanske svårt att ställa oss vid sidan om planeringen och studera den.

Bland våra första utgångspunkter fanns den att planeringen måste ha brister eftersom samhällsutvecklingen inte var speciellt tillfredsställande. För att komma åt dessa brister måste man utgå ifrån planeringens förhållande till intressemotsättningar. Därför ville vi studera företagens inflytande över planeringen och vi ville studera de vanliga människornas, framför allt arbetarklassens, möjligheter att påverka planeringen. Denna inställning återspeglade sig i vårt ämnesval. Vi ville analysera den fysiska planeringens karaktär och hur beslutsunderlaget i olika fall förhöll sig till olika intressenter. Att det var just den "fysiska" planeringen upplevde vi själva mest som en begränsning som ålades oss genom att vi arbetade på arkitektursektionen. Därutöver hade vi också ambitionen att förklara planeringens roll och de orsakssammanhang som påverkade denna. Detta tvingade oss tidigt att bryta den "fysiska" planeringen som avgränsning. En annan begränsning då vi startade 1971 var att det inte fanns någon forskningstradition att tala om på KTH, särskilt inte i fråga om planeringsprocesser.

Vi gjorde olika försök att sätta oss in i forskning och litteratur. I februari 1971 gjorde vi en första litteratur- och forskningsinventering (1). Den gav kanske inte riktigt vad vi hoppats men vi upptäckte åtminstone svårigheten i att avgränsa ett forskningsfält. I följande avsnitt har vi gjort ett försök att ställa samman en del av de arbeten som påverkade oss i början.

Forskning och litteratur som utgångspunkt

Den statliga expertgruppen för regional utvecklingsverksamhet (ERU) hade kommit ut med två betänkan: "Balanserad regional utveckling" och

"Urbaniseringsprocessen i Sverige". (2) ERUs faktaproduktion var överväldigande, men vi var kritiska till att så mycket utrymme ägnades åt att skildra urbaniseringen i siffror, medan förklaringarna lyste med sin frånvaro. Samma sak gällde för övrigt många av de arbeten som gjordes på den tiden. Urbaniseringsprocessen ingick ofta i utgångspunkterna, men orsaksresonemangen uteblev. Urbaniseringsforskningen ägnade dock stort intresse åt de restriktioner som var förenade med urbaniseringen, t ex problem i storstadsmiljön, långa resor, tidsanvändningen m m. De uppgifter som ställdes handlade mer om att upphäva de negativa effekterna än om att ifrågasätta processens drivkrafter eller dess helhet. Länsplaneringen 1967 (3) klargjorde för oss att den statliga och regionala planeringen innehöll klara motsättningar, beroende på vem som gjort prognoserna, medan den samtidigt i sin helhet visade en anpassning till den spontana utvecklingen.

Byggforskningen hade också publicerat bostadsvaneundersökningar, t ex den om Baronbackarna. (4) Dessa byggde på traditionella sociologiska enkätundersökningar och var inriktade på att kartlägga rörelsemönster och synpunkter på gångavstånd och liknande kopplingar till den fysiska planeringen. Rymans undersökning "Hur fyra bostadsområden planerats" (5) handlar om planprocessens olika steg. Den håller sig inom planeringen och saknar problemställningar som skulle kunna sätta planeringen i ett samhällsligt sammanhang. Det är de i planeringen inblandade som talar och det blir därför en beskrivning med planeringen som subjekt.

Inom planeringsforskningen fanns, så vitt vi kunde bedöma, inga ansatser att koppla ihop planeringen med klart definierade samhällsproblem. Inom den forskning som var kopplad till arkitekturskolorna höll man sig strängt till den fysiska planeringen som utgångspunkt. Den typ av funktionsinriktade undersökningar som bl a byggts upp under Lennart Holms tid på Byggforskningen var mönsterbildande och vi upplevde att mönstret även satt sina spår på dem som ville gå upp i skalan från köksinredningar till samhällsutformning. Därför var Einar Erikssons kritik av begränsningarna i Byggforskningens funktionsstudier befriande när den kom i början av 70-talet. (6)

Två undersökningar som spelade en viss roll i startögonblicket var Christianssons "Plan och verklighet" (7) och Normanns "Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess". (8) Christianssons jämförelser gav uppslag till arbetssätt, samtidigt som de visade det otillräckliga i att utgå ifrån planeringen, eftersom detta inte gav möjlighet att förklara avvikelser mellan plan och verklighet. Normans studie av bostadskvoteringsystemet gav mycket intressanta uppslag om hur ett plansystem växer fram. Norman visade att en viss praktik föregår ett systems tillämpning i full skala. Bostadskvotereringen är resultatet av en kamp mellan svaga och starka kommuner och de statliga myndigheternas prioriteringar.

Två stora debatter från slutet av 60-talet påverkade oss starkt. Den ena var debatten om Stockholms regionplan som hade pågått sedan 60-talets mitt. Kritiken av planen var förödande. Inte minst drabbade kritiken den ideologiska motivering till planen som bars fram av professor Kristenssons "teser". (9) Det viktiga i detta var kanske att debatten väckte många till insikt om att planering och vetenskap inte nödvändigtvis är frikopplade från olika samhällsklassers intressen. Därigenom öppnades säkert för många vägen till en diskussion om vilket slags samhälle som skulle planeras. Att debatten över huvud taget ägde rum får ses mot bakgrund av den betydelse som man i slutet av 60-talet fäste vid planeringens styrande roll. Filmen "Rekordåren" var en svidande vidräkning med samhällsplaneringen och kopplade på ett provocerande sätt ihop de nya utarmade miljöerna med planeringen och de stora företagens ökande vinster.

Den andra stora debatten handlade om de nya industrilokaliseringarna. Som exempel kan nämnas de frågor som omgav OKs lokalisering till Brofjorden. (10) I "Makt och Miljö" gjorde Strömdal-Svensson en beskrivning av sambandet mellan urbaniseringsprocessen och samhällsplaneringen, byggd på ett flertal olika exempel. (11)

Flera undersökningar hade också tagit upp de sociala konsekvenserna i glesbygden. Ottar Brox (12), Åke Daun (13), Macke Nilsson (14) samt Bäck-Wiklund och Lindfors (15) gav förfärande bilder av hur utelämnade människorna är åt den spontana utvecklingen. "Fallet Rosengård" var en undersökning om den andra sidan i urbaniseringsprocessen, den utarmade storstadsmiljön. Ronnby-Flemström gav oss viktiga impulser, inte minst som de försökte koppla ihop planering, konsekvenser och ekonomisk bakgrund. Samtidigt såg vi begränsningar i deras sätt att beskriva både företagens och invånarnas relation till planeringsprocessen. (16)

Rachel Carsons "Tyst vår" (17), Borgströms "Gränser för vår tillvaro" (18) och Palmstiernas "Plundring, svält, förgiftning" (19) hade på 60-talet varit viktiga väckarklockor, samtidigt som vi såg dem som pessimistiska och delvis omedvetna om miljöförstörelsens orsaker och på flera sätt otillräckliga i analysen. En klarare koppling mellan miljöförstörelsen och de stora bolagens intressen fann vi i en undersökning om utbyggnaden av den kemisk-tekniska industrin i Stenungssund (20) och i två socialantropologers bok om skogsskövlingen i Värmland. (21)

En annan undersökning som spelade en roll för vår allmänna uppfattning om problemen var den då pågående låginkomstutredningen, särskilt vissa delar om levnadsnivåundersökningen och om de politiska resurserna.

Flera av dessa böcker och undersökningar gav oss uppslag på olika slags samband, men det var svårare att hitta ett arbetssätt som direkt kunde överföras till det vi ville göra. En viktig fråga var hur vi skulle bära oss åt för att studera sambandet mellan planeringen och å ena sidan företagen och å andra sidan grupper av berörda människor. För den som läser vårt första program eller rapport 1 framgår det att det dröjde ett tag innan vi på ett klarare sätt förmådde skilja ut de olika "intressenterna" i arbetet.

De undersökningar som handlade om olika intressenters roll i samhället fanns inom den statsvetenskapliga skolan. Ett exempel är det stora kommunforskningsprojektet under ledning av prof Westerståhl. Här utgick man emellertid mer från det formella systemet för representativ demokrati än från hur den materiella verkligheten var beskaffad. Man undersökte t ex frågor som hade med de valda politikernas åsiktsrepresentativitet och personrepresentativitet att göra. (22) Vi fann också undersökningar som på ett intressant sätt beskrev företagens val av lokaliseringsfaktorer, t ex Back-Dahlberg-Otterbecks "Lokalisering och ekonomisk strukturutveckling". (23) Begränsningarna i dessa var ofta att de var så pass avgränsade att de inte hade några klara kopplingar till vare sig beslutsprocesserna i samhället eller till de berörda människorna i miljön.

Samtidigt som vi började utveckla de första undersökningarna i Olofström och Mörrum fann vi ett stöd för processinriktad planeringsforskning i Albertsson-Ödmans Sundsvallsundersökning (24) och i Orrskogs studie av nio översiktsplaner (25). Albertsson-Ödman konstaterade den klara koppling mellan företag och planering som gav planeringen en anpassningskaraktär. Orrskog diskuterade behovet av problemorienterade metoder i planeringen. Ingenstans fann vi emellertid att planeringsforskningen förmodat ge en beskrivning av planeringen i ett händelseförlopp och samti-

digt i detta en klar relation mellan planering, företag och berörda människor. De försök som vi stötte på var mycket skissartade och allmänna.

Under 1971 diskuterade vi hur vi skulle hitta en undersökningsmetod. Vi hade själva bristande erfarenhet av planeringens konkreta roll men hyste en förhoppning att hitta en arbetsmetod som överbyggade denna svaghet. Eftersom vi nu inte gjorde det tvingades vi lösa problemet genom att kasta oss ut i verkligheten med ganska grova arbetsmetoder.

Eftersom teorin var så dåligt utvecklad ansåg vi det nödvändigt att göra konkreta empiriska undersökningar för att utifrån dessa gå vidare till en teoretisk nivå. Det problem som vi därigenom bar med oss från början var att det inte fanns någon klart formulerad ansats som utgångspunkt för de konkreta studierna, utan mer ett slags arbetshypoteser eller kanske rättare sagt ett perspektiv.

1.2 OM FALLSTUDIERNA

1.2.1 Val av fall

Vi valde från början att studera små och medelstora kommuner. Inom kommunerna valde vi orter med ett (i Värö två) dominerande företag, dvs bruksorter. Företaget skulle ha gått genom någon stor förändring, expansion eller tillbakagång. Detta var en första avgränsning och ram.

Inom ramen hade vi kunnat välja ett stort antal orter. Vi valde Olofström och Mörrum därför att de kompletterade varandra som expansionsorter. Olofström var en gammal industriort som byggts ut och i Mörrum hade en sulfatfabrik byggts. Vi valde Söderfors för att komplettera de två tidigare med en tillbakagångsort: Söderfors var hotad av en nedläggning.

Vi valde Värö för att komplettera de två tidigare expansionsfallen. Här handlade det om en storindustrietablering med två industrier och ett tilltänkt expansionsområde för flera. Valet av Värö påverkades också av att vi fick i uppdrag av den statliga UMI-utredningen att göra en processundersökning kopplad till en storindustri lokalisering. Söderforsundersökningen återupptogs i samband med affären mellan Stora Kopparberg och Uddeholm hösten 1976. Det blev då naturligt att utvidga undersökningen till Vikmanshyttan, eftersom båda orterna skulle drabbas och eftersom nedläggningarna hade ett klart samband med varandra.

1.2.2 Generaliserbarhet

Fallstudierna täcker in den allmänna problematik - planeringens roll i urbaniseringsprocessen - som vi från början ville studera. Man skulle kunna invända att det ligger en begränsning i att vi bara har 5 processer som utgångspunkt. Man skulle t ex kunna säga att materialets generaliserbarhet är inskränkt till den typ av orter och kommuner som vi studerat och till vissa speciella problem.

Är det tillräckligt med våra 5 ortsstudier? Ja, vi tycker det. För det första är det ju inte fråga om en traditionellt upplagd enkätundersökning eller liknande där kravet på representativitet är inbakad i en arbetsmetod i vilken man är beroende av att kunna räkna sig fram till ett resultat. Varje undersökning är en omfattande processbeskrivning som sträcker sig över minst 10 år. För det andra hävdar vi att de studerade fallen inte skiljer sig till karaktären från problem som funnits i orter och kommuner av liknande slag.

Vi vill inte heller gå med på att materialet enbart skulle vara bundet

till den typ av orter och kommuner som vi studerat. Givetvis är det starka beroendet av ett företag något som ger vissa speciella drag åt utvecklingsprocessen i de fem orterna. Det betyder att vissa konkreta drag hänger ihop med orten och orts- och kommuntypen. Men dessa speciella drag är dock inte tillräckliga för att ifrågasätta generaliserbarheten. Vi anser att små kommuner är intressanta för en planeringsanalys därför att det som verkar komplicerat i de stora kan vara överskådligt och lättare att komma åt i de små. Det är ett påstående som vi kommer att vidareutveckla i den kommande analysen. Om man vill analysera planeringens koppling till näringslivet i en storstadskommun är detta nära nog omöjligt, men det behöver inte betyda att planeringens karaktär, dess förhållande till näringsliv och till människor är så mycket annorlunda än i en liten ort. De olikheter som kan finnas i vissa konkreta avseenden kan vara oväsentliga på ett generellt plan. Det beror på vilken analytisk nivå man väljer.

Till detta vill vi också peka på risken i att enbart räkna ortsstudier (fem) för att diskutera generaliserbarhet. Man skulle ju t ex kunna säga att det vore rimligt att ta med en viss procent av alla orter-kommuner. Inför man sådana krav stupar naturligtvis vår arbetsmetod, inte minst därför att det i praktiken inte är fråga om enbart 5 ortsstudier utan om en serie delanalyser som fogas samman i den helhet som utvecklingsförloppen utgör. Inom ramen för varje fallstudie har mellan 6 och 19 delundersökningar gjorts. Detta ingår som en förutsättning i den processbeskrivande arbetsmetoden och bara det sätter en gräns för antal fall. I och för sig vill inte vi se detta som enbart negativt. Den bredd som vi uppnår genom vår arbetsmetod innebär att fallstudierna sinsemellan innehåller en variation av olika slags problem och att var och en får en ordentlig förankring i varkligheten. (se bilaga 2)

Med detta anser vi att vi talat för tillförlitligheten i materialet (något mer om detta kommer i del 8 om arbetssätt). Generaliserbarheten vilar inte enbart på tillförlitligheten utan på möjligheten att lösa upp materialet i komponenter och införa det i en teoretisk struktur. Eftersom någon sådan teoretisk struktur inte är från början given får generaliserbarheten delvis värderas utifrån den kommande analysen. När man gör en sådan värdering bör man hålla i minnet på vilket stadium i teoribyggandet vi befinner oss. Vi gör själva inte anspråk på att skapa någon planeringsteori, däremot på att bidra till att skapa en teori vilken i dag befinner sig på ett ytterst preliminärt stadium.

1.2.3 Om arbetsmetoder i fallstudierna

Varje fallstudie har genomgått tre faser. Den första fasen har vi kallat för en förloppsstudie och det är en förundersökning som sträckt sig över ett par månaders tid. Under detta arbete har vi med hjälp av intervjuer, studier av planeringsdokument, litteratur, tidningar skaffat oss en helhetsbild över utvecklingen. Denna har diskuterats fortlöpande med de intervjuade bland myndigheter och berörda och i vissa fall företagsrepresentanter. Den andra fasen är en fördjupad undersökning då vi koncentrerat oss på vissa drag i utvecklingsprocessen. Under denna har delanalyserna utarbetats. Därefter har de ställts samman i rapporter. Den tredje fasen har varit sammanställningen i rapport 11, då undersökningarna bearbetats efter ett gemensamt mönster. Det arbetet har varit sammanvävt med arbetet i den här rapporten.

Ett av våra stora problem har legat i arbetsmetoden. Vi har dels haft ambitionen att noga undersöka de olika intressenternas situation (företag, myndigheter och berörda människor och dels att studera hur det sker förändringar i deras situation (t ex utbyggnad av företagen, förändringar i planeringen, förändringar i levnadsmiljön) i ett långdraget utvecklings-

förlopp. Dessutom ville vi beskriva mönstren i varje särskilt utvecklingsförlopp och hitta de generella dragen i dem alla. Undersökningens komplexa karaktär har inte gjort det möjligt för oss att ställa upp hypoteser i traditionell mening utan vi har snarast arbetat med arbetshypoteser eller vad t ex Törnebohm kallar för perspektiv.

Det perspektiv som vi haft på vårt undersökningsområde (territorium) är bestämt av tidigare kunskap, av teorier och teorifragment och det är utifrån detta som vi format våra arbetsmetoder. Efterhand som undersökningarna fortskridit har perspektivet förändrats och arbetsmetoderna (instrumenten) utvecklats. (Se vidare del 8.) Arbetet har genom detta blivit en fortlöpande kunskapsprocess i vilken arbetsmetoden såväl som arbetsresultatet hela tiden utvecklats. Sista steget i denna process är det arbete som vi gjort i bearbetningen av fallstudierna och denna analys. Med den utgångspunkt som vi i dag har skulle vi inför ett eventuellt fortsatt arbete utan vidare förkasta de arbetsmetoder som vi hade 1971 som ny utgångspunkt, medan de däremot inte kan förkastas som byggstenar i en dialektisk utvecklingsprocess.

Ett problem som kom upp under arbetet var hur vi skulle komma åt de berörda människornas roll i beslutsprocesserna. Att planeringen har ett förhållande till företagen framstod klart i fallstudierna, medan de berörda människorna oftast var frånvarande i beslutsprocesserna. Eftersom vi inte kände oss nöjda med att studera den representativa demokratins problem införde vi analyserna av de berördas problem för att göra deras intressefrågor närvarande i analysen av beslutsprocesserna. Men det räckte inte, det gav oss bara möjlighet att komma åt brister i beslutsunderlaget i förhållande till de berördas intressefrågor. Vi började efter ett tag undra om det inte fanns ett samband mellan att det saknades analyser av de berördas problem och att de själva saknades i beslutsprocesserna. I det läget införde vi några värdepremisser som referenspunkt för analysen.

- VAR OCH EN SOM KOMMER ATT BERÖRAS AV EN FÖRÄNDRING SKA HA MÖJLIGHET OCH RÄTT ATT TA STÄLLNING TILL VAD DENNA FÖRÄNDRING INNEBÄR, SAMT MÖJLIGHET OCH RÄTT ATT TA STÄLLNING TILL OLIKA HANDLINGSVÄGAR
- MÄNNISKANS AKTIVA DELTAGANDE I DEN SAMHÄLLELIGA PLANERINGSVERKSAMHETEN ÄR EN NÖDVÄNDIG FÖRUTSÄTTNING FÖR ATT SKAPA ETT LEVANDE OCH DEMOKRATISKT SAMHÄLLE, DÄR FÖRTRYCK OCH ORÄTTVISOR MOTARBETAS, DÄR OLIKA SÄRINTRESSEN INTE KAN DOMINERA MAJORITETSINTRESSEN OCH DÄR ALLA MÄNNISKORS FÖRMÅGA KAN UTVECKLAS
- MÄNNISKOR I ETT DEMOKRATISKT SAMHÄLLE BÖR HA RÄTT ATT FÅ EN KONKRET INFORMATION OM HUR DEN FRAMTIDA UTVECKLINGEN KAN BLI. FÖRTROENDEVALDA MÅSTE KUNNA REDOGÖRA FÖR VILKA MÅL SOM ÄR MÖJLIGA PÅ KORT OCH LÅNG SIKT, OCH HUR OLIKA OSÄKERHETER BEGRÄNSAR MÖJLIGHETERNA ATT UPPNÅ MÅLEN
- PLANER MÅSTE FÅ EN SÅDAN UTFORMNING ATT MÄNNISKOR KONKRET KAN FÖRESTÄLLA SIG VILKA PROBLEM EN PLANERAD ÅTGÄRD LÖSER, VILKA PÅVERKANDE FAKTORER SOM STÅR UTOM RESP INOM KONTROLL, VILKA HINDER SOM FINNS, I VEMS INTRESSE FÖRÄNDRINGAR SKER, ALTERNATIVA HANDLINGSVÄGAR, HUR OCH NÄR ÅTGÄRDER SKA SKE. (27)

1.3 FRÅGESTÄLLNINGAR OCH BEGREPP

1.3.1 Frågeställningar

Fallstudierna är uppbyggda kring förhållandet planering - företag - grupper av berörda människor.

Följande två frågor har varit viktiga för företagen:

- att kunna bygga ut, nylokalisera eller skära ner en del av eller hela verksamheten - förändringar i produktionen
- att klara förändringar i arbetskraftsförsörjningen vid expansion och tillbakagång, vilket kräver tillgång till arbetskraftsreserver, rörlig arbetskraft, tillgång till bostäder m m.

Vi kan också se två viktiga typer av problem för gruppen berörda:

- att kunna påverka strukturella förändringar i den sociala miljön (boendesegregation, språkproblem, behov av barnomsorg, utslagning från arbetsmarknaden m m)
- att kunna påverka strukturella förändringar i naturmiljön av det slag som studerats i fallen Mörrum och Värö, miljöutsläpp.

De delanalyser som vi gjort för att utveckla det som står under punkterna ovan (se bilaga 2) fungerar som en utgångspunkt för analysen av planeringen. Tanken bakom det är att planeringen måste analyseras i sitt sammanhang. Det beslutsunderlag som är en del av planeringen och den beslutsprocess som planeringen ingår i måste betraktas som ett resultat av intresseförhållanden. Detta leder till följande två huvudfrågeställningar för analys av planeringen:

- 1 Hur återspeglas företagens (näringslivets) behov-intressen vid expansion och tillbakagång i beslutsprocesserna?
- 2 Hur återspeglas de berörda gruppernas behov och problem vid expansion och tillbakagång i beslutsprocesserna?

1.3.2 Begrepp

I fallstudierna har vi använt oss av tre typer av begrepp för att komma åt förhållandet mellan planering, företag och berörda människor. I kommande avsnitt ska vi göra en sammanfattning av dessa begreppstyper eftersom de är användbara för en generell analys. Dessförinnan vill vi fästa uppmärksamheten vid ett problem som hänger ihop med begreppsanvändningen. Det finns i dag inget färdigt begreppssystem för den uppgift vi ställer oss. Vi tvingas i den kommande analysen gå in på ett flertal traditionellt avgränsade vetenskapliga områden. Det innebär att vi tvingas laborera med ett system av preliminära begrepp för att klara den tvärvetenskapliga ambitionen att studera planeringen i sitt samhällseliga sammanhang. Begreppssystemet befinner sig under utveckling. Begreppssystemet är inte fullständigt relaterat till de olika vetenskapernas traditionella begreppssystem. I första hand använder vi oss av de definitioner som kommer att växa fram i texten.

1.3.3 Begreppskategori 1 - intressenterna

Tre grupper återkommer i våra undersökningar:

- Företag och näringsliv. Det handlar antingen om ett konkret namngivet företag eller om företaget mer allmänt, dvs näringslivet. I vissa fall

talar vi om företagsledningen för att precisera t ex vilka som fattat ett beslut.

- Myndigheter i den offentliga sektorn. Vi har ofta behandlat den offentliga sektorns myndigheter som en grupp. I de konkreta situationerna skiljer vi på de olika myndigheterna, t ex vid genomgångar av beslutsprocesserna, då det ofta är fråga om en namngiven myndighet, en remissinstans. Inom den offentliga sektorn skiljer vi på nivåer och sektorer. Exempel på nivåer är a) regering-departement, b) statliga verk, c) länsmyndigheter, d) landsting, e) kommunala förvaltningar. Exempel på sektorer är bostadssektorn, skolsektorn, kommunikationssektorn osv.

I vissa fall har vi talat om kommunledningen för att precisera t ex vilka som fattat ett beslut. Vi skiljer begreppet stat från statliga myndigheter och statsapparaten. Statliga myndigheter och statsapparaten är konkreta, iakttagbara. Statliga myndigheter är a), b) och c) ovan (till skillnad från kommunala myndigheter). Statsapparaten är staten i konkret form. Statsapparaten är såväl statliga som kommunala myndigheter, dvs myndigheterna i den offentliga sektorn. Staten är ett sammanfattningsbegrepp som inte bara omfattar det som går att iakttaga utan mer beskriver en politisk funktion i ett samhällssystem, den politiska maktens organisationsform. (not 2)

- Berörda och opinionsgrupper. De berörda är de som är eller kommer att bli berörda av en förändring, t ex invandrarna i Olofström. De kan vara en stor grupp, t ex de som berörs av en miljöförändring i Värö eller en mindre, t ex invandrabarnen i Olofström.

Opinionsgruppen är den aktiva gruppen av de berörda, t ex de som står bakom en namninsamling. Begreppet är ganska vagt eftersom det kan röra sig om flera icke samordnade människor eller delgrupper som arbetar i samma riktning. Ett exempel på opinionsgrupp är fackföreningarna i Söderfors och Vikmanshyttan, studiecirkelarna i Vikmanshyttan samt aktionsgrupp plus studiecirkel i Söderfors. För att ytterligare precisera oss har vi ibland talat om de aktiva inom opinionsgruppen, t ex de som tagit initiativet till möten, upprop m m, t ex fackrepresentanterna.

Dessa begrepp har varit särskilt användbara på den empiriska nivån. För att kunna föra upp analysen på en högre teoretisk nivå fordras en viss utbyggnad av begreppen vilket diskuteras i kapitel 3. I kapitel 6 och 7 gör vi vissa tillägg för att kunna diskutera frågan om intresseinställningar. Här tar vi t ex upp olika uppfattningar om s k medinflytande.

1.3.4 Begreppskategori 2 - behov och problem

Begreppen behov och problem är centrala i undersökningarna eftersom de är direkt kopplade till vad som ligger i en grups intresse. Utan att kunna tala om vad som ligger i en grups intresse blir det svårt att göra en analys av intresseinställningar. Således gjorde vi delanalyser av vad som låg i företagets intresse i de konkreta fallen. Vi gjorde omfattande analyser av de berördas problem, t ex invandrabarnens behov av språkutveckling och hur detta behov blev ett problem genom att det inte tillgodosågs. Vi talade också om att det som låg i företagets intresse fick ett gensvar inom planeringen, medan det som låg i de berördas intresse behandlades på ett annat sätt, inte minst därför att det i planeringen saknas analyser av de berördas problem (problemanalyser).

Några olika synsätt

Inom forskningen finns olika försök att definiera behov. Beskrivningar av människors levnadsvillkor bygger på bedömningar och prioriteringar av behov. Vi har noterat att det finns skillnader i uppfattningen om vad som är behov. T ex finns de som främst ser människans behov som något som faller tillbaka på genetiska och biologiska förutsättningar. Mot detta sätter vi de uppfattningar som, utan att förneka de biologiska behoven, kopplar ihop dessa med de sociala och historiska förutsättningar som människan lever under. Detta synsätt lägger stor vikt vid sambandet mellan behov och historiskt bestämda sociala förutsättningar. Det finns synsätt som gör människan till en passiv varelse, eller en konsumtionsvarelse. Mot detta synsätt står de som sammankopplar mänskliga behov med människan som en aktiv samhällelig varelse som försöker påverka samhällsutvecklingen. Slutligen kan vi också se en skillnad mellan att ensidigt relatera frågan om behov till materiella och delvis kulturellt bestämda företeelser (behov av mat, pengar och husrum) och att uppfatta att människan i en given samhällssituation dessutom har sociala behov vilka inte kommer till lika klart uttryck.

Några exempel

I levnadsnivåundersökningen (28) jämförs behovsmodeller som utgår från människan som konsumtionsvarelse med det synsätt som den engelska sociologen Titmuss står för. (29) Utifrån Titmuss resonemang definieras levnadsnivå med "individens förfogande över resurser i pengar, ägodelar, kunskaper, psykisk och fysisk energi, sociala relationer, säkerhet m m, med vars hjälp individen kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor". (29) (not 3)

Vidare ställs frågan hur graden av behovstillfredsställelse ska bedömas. Ska man fråga individerna själva i vilken mån deras behov är tillfredsställda, eller ska man utgå från någon beteendevetenskaplig eller moral-filosofisk teoribildning om vilka de fundamentala behoven är? I vårt forskningsprojekt har vi försökt att arbeta med båda dessa angreppssätt. Vi har dels intervjuat berörda individer om hur de uppfattar sina behov/problem, och dels genom tvärvetenskapliga kontakter försökt skapa generella grunder för bedömning av vissa problemområden som t ex språkfrågan och kärnkraftsfrågan.

Levnadsnivåundersökningen frångick sin strävan att koppla ihop mätbara komponenter med "det goda livet". Man uppfattade detta som ett svårt vetenskapligt problem. I stället valde man att strukturera undersökningen i termer av "individens förfogande över resurser" och i andra hand i termer av "grad av behovstillfredsställelse". Man valde också "att koncentrera undersökningen till sådana "onda förhållanden" som relativt omedelbart låter sig påverkas av politiska beslut genom att göra uppdelningen i levnadsnivåkomponenter så att den anknyter till existerande institutionella ramar". (30) En viktig begränsning i detta är att undersökningen hamnade i en relativt statisk bild av människans behov.

Den finske sociologen Erik Allardt anser att levnadsnivåundersökningen kommit med viktiga bidrag, men kritiserar den för dess begränsning till levnadsnivåns materiella och impersonella resurser. (31) Han hävdar inför den egna nordiska undersökningen att en utvidgning av levnadsnivåbegreppen är nödvändig. Utvidgningen formulerades slagordsmässigt i begreppen Having, Loving och Being. Han förklarar dem med orden levnadsnivå, gemenskapsrelationer och motsatsen till alienation.

Allardt gör en intressant genomgång av olika synsätt på välfärd och behov. Han börjar med att ansluta sig till Myrdals tes att det är nödvän-

digt att redovisa värderingarna. Men samtidigt påpekar han mycket riktigt att samhällsforskarna varit så upptagna med att diskutera på vilket sätt värdenutralitet är möjlig, att de försummat att utveckla den metodologi som behövs för att systematiskt kunna behandla relationerna mellan fakta, teorier och värderingar. Han menar vidare att en förutsättning för analys av välfärd är någon slags modell för det goda samhället. Men den är svår att formulera, för så snart man lämnar de allmänna deklARATIONERNA och börjar konkretisera råder det en betydande oenighet om hur det goda samhället ska se ut.

Popper hävdar t o m att föreställningar om det idealiska tillståndet är både självförgörande och onda. Han menar att det idealiska tillståndet kan realiseras bara genom att en troende krossar en annan. (Popper, 1969) Popper gör enligt vår uppfattning felet att med idealiskt tillstånd mena nån sorts heltäckande modell och slutligt tillstånd, vilket givetvis är orimligt. Däremot är det möjligt att beskriva ett antal nödvändiga ingredienser i ett samhälle som utvecklar sig i en riktning som möjligen kan kallas idealisk.

Allardt (1975) menar att välfärdsdefinitioner måste ha en empirisk bas. Han nämner tre (32):

- 1 - kunskap om vad människor lider av,
- 2 - kunskap om de målsättningar människor uttrycker genom sina politiska aktiviteter,
- 3 - information om människors verbalt uttryckta värderingar och önskemål.

Han delar sedan in det fortsatta resonemanget under tre rubriker: välfärd, behov och värden. Under rubriken välfärd tar han upp några olika vetenskapliga ståndpunkter. En hävdar att välfärdsbegreppet bör lämnas odefinierat, därför att välfärd är någonting historiskt bestämt (t ex Archibald, 1959)

Allardt pekar på två frågor som haft stor betydelse i debatten. Den första gäller hur man ska ta reda på vad som är viktigt i välfärden. Den andra gäller vilka som är välfärdens dimensioner. Mycket av välfärdsdiskussionen har ägnats åt ifall man ska utgå från människors egna värderingar av sin situation eller inte. Många studier har t ex visat bristande överensstämmelse mellan människors yttre förhållanden och deras subjektivt uttryckta tillfredsställelse. Detta anknytes till det marxistiska begreppet "falskt medvetande", som avser att människor handlar stick i stäv med sina klassintressen. Men människor har också andra intressen än de som direkt kan knytas till samhällsklass. En mera generell formulering av falskt medvetande är att människor varken är medvetna om sina egna behov, eller om de orsaksprocesser som påverkar tillfredsställelsen av behoven. (Roos 1973)

Ett annat begrepp för detta är den "distributiva majoriteten", som används av den norske filosofen Jon Elster. (Elster 1972) En distributiv majoritet handlar som enskilda individer för att nå resultat som motsvarar deras önskemål. Men det kollektiva resultat som uppnås av handlandet kan stå i motsättning till det de enskilda strävat efter. Ett exempel är att köra bil för att komma ut i ren natur. Men om många gör det förorenas naturen. En svårighet med att utgå från enbart önskemål är att dessa oftast är knutna till nuet, medan t ex samhällsplaneringen måste sikta längre, menar Allardt. Vi menar att människors önskemål är något som kan utvecklas i en demokratisk process av diskussioner och handlingar. Detta innebär att även långsiktiga önskemål kan utvecklas, och att problem av typen den "distributiva majoriteten" kan motverkas. Möjligheterna till en sådan demokratisk process, aktivering och organisering tar vi upp i del 7.

Allardt menar att välfärd måste definieras med hjälp av begreppet behov. Termen behov brukar särskilt användas i två sammanhang. Dels brukar man hänvisa till behov som motivering för social- och samhällspolitiska program och dels brukar man förklara mänskligt beteende med hänvisning till behov. Möjligheten att hänvisa till behov förutsätter att vissa mål är givna, i den sortens resonemang. Men dessa mål och värderingar får inte fastställas innan behovssträvandena har undersökts. Behov är ett dubbelsidigt begrepp. När människan försöker tillfredsställa sina behov strävar hon mot bestämda mål, men å andra sidan observerar man och fastställer målens existens just genom att undersöka människans behovssträvanden.

En av svårigheterna i försöken att definiera behov är, säger Allardt, att man inte tillräckligt observerat behovsbegreppets "finalistiska karaktär". Att förklara något med en hänvisning till slutresultat eller ett ändamål är att ge en finalistisk förklaring. Behovsförklaringar är exempel på finalistiska förklaringar. De innebär att människor handlar för att nå ett bestämt ändamål, behovstillfredsställelsen. Om vi t ex finner att "behovet av lokal sammanhållning hos ortsborna ledde till att de grundade en förening", så innebär det att vi bygger på att vi känner till slutresultatet - att föreningen grundades. Men slutsatserna bör inte grunda sig på bara slutresultatet, utan på en observation och prövning av ortsbornas hela sociala situation.

Egenskaperna hos finalistiska förklaringar har studerats av Wright. (Wright 1966) Med hjälp av dessa formulerar Allardt de slag av forskningsprogram som behövs för att studera människors behov:

- 1 - studier av olika gruppers sociala aktiviteter,
- 2 - studier av de slutresultat som aktiviteterna orsakar, som också kan vara oväntade och icke åsyftade resultat, "kontrafinalitet",
- 3 - undersökning av målsträvanden hos grupper genom att beakta hela den sociala situation de lever i. (33)

I våra fallstudier har vi främst studerat de två första aspekterna, berörda gruppers försök att påverka en förändringsprocess och resultatet av försöken att påverka. Den tredje punkten har berörts. Vi har också försökt komma fram till vissa generella behov genom tvärvetenskapliga kontakter.

Allardt tar upp resonemang om de generella behoven. Vi håller med honom när han understryker att man bör vara skeptisk mot att konstruera en universell förteckning över behov. Han ansluter sig här till marxistiska teoretiker som hävdar att nya behov uppstår med nya historiska förhållanden.

Etzioni försöker formulera sex sociala grundbehov: behovet av ömhet, att bli erkänd, av sammanhang, av upprepade belöningar, av kontinuitet, av omväxling. Etzioni menar att man sedan kan karaktärisera olika samhällen beroende på hur de tillfredsställer behoven. (Etzioni 1968) De kvaliteter som ska uppfylla behoven förutsätter såvitt vi kan förstå inte att de berörda själva agerar aktivt. Man kan jämföra detta med den värdepremiss som vi redovisade i avsnitt 1.2.3 på sid 24. Där säger vi att människans aktiva deltagande i planeringen är en förutsättning för demokrati. Detta skulle också kunna sägas vara ett generellt socialt behov i dagens samhälle. (not 4)

En hierarkisk modell för individuella behov återfinns hos Maslow (1943) som är den vanligaste av alla referenser i diskussioner om behovsbegreppet. Maslow talar om "self-actualization" som den högsta nivån av alla behov, svarande mot vad marxister kallar för självförverkligande.

Karin Tengvald påpekar att Allardt i sitt arbete kommit längre än levnadsnivåundersökningen (Johansson) och den norska "levekårundersökelsen" (Ringén, S). Dessa har båda försökt undvika "det besvärliga behovsbegreppet". (34) Hon nämner också att Allardt har kritiserats för att han bortsett från behovens samhälleliga natur. Tengvald anknyter till Marx: "Den traditionella levnadsstandarden i varje land består inte bara av den fysiska existensen, utan i tillfredsställande av vissa behov, som uppkommer ur de samhälleliga betingelser under vilka människor lever och uppfostras". (35) (not 5)

Allardt säger att välfärd är ett tillstånd där människorna har möjligheter att få sina centrala behov tillfredsställda. Vi resonerar på ett liknande sätt. Vi hävdar att i en situation där grupper av människor agerar för att förändra sin situation så är det uttryck för strävan att tillfredsställa behov. Vi kallar vidare dem för problem för de berörda när behoven är otillfredsställda. I de situationer som vi har studerat har de berörda människorna då börjat bryta sig ur en passivitet för att söka handla aktivt och organiserat.

Behovsbegreppet i fallstudierna

Vår allmänna inställning till behovsbegreppet torde framgå av föregående. I de enskilda fallstudierna har begreppet använts om bestämda behov, t ex invandrarbarnens behov av förutsättningar för språkutveckling. Behovet att kunna påverka sin situation är centralt i vår analys av de berörda människornas möjligheter till inflytande över beslutsprocesserna.

När vi talar om problem är det främst de berördas eller opinionsgruppernas problem som avses. (not 6) Det är de som haft svårt att vinna gehör i beslutsprocessen och en av våra utgångspunkter är att komma fram till en diskussion om deras möjligheter att få sina behov eller intressen bättre beaktade i beslutsprocessen. (not 7) Problemen är, menar vi, ofta inte resultatet av tillfällig underlåtenhet. Man kan föra upp diskussionen om vad som behövs för att lösa problemen till ett allännare plan. Om problemen är ett resultat av strukturella förändringar i samhället och av mer grundläggande intressemotsättningar så kan inte ett enskilt problem diskuteras isolerat. Problemens lösning på längre sikt hänger då ihop med om man angriper de grundläggande orsakerna eller inte. I så fall måste problemens lösning diskuteras i förhållande till en analys av problemens framväxt.

1.3.5 Begreppskategori 3 - beslutsprocessen

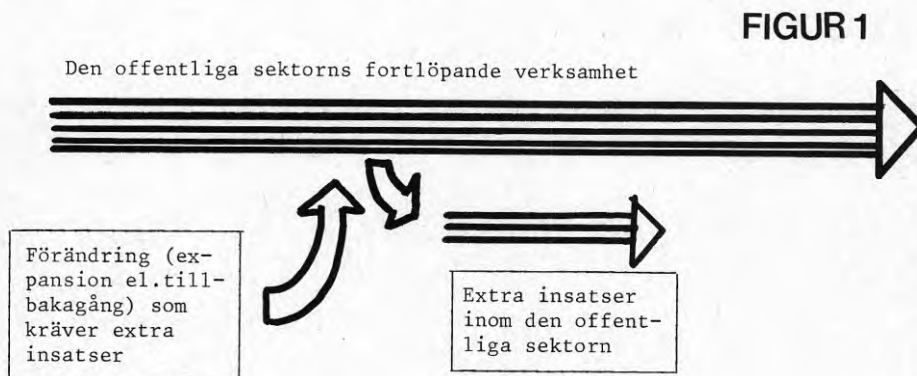
Begreppet planering har en vidsträckt betydelse i språkbruket. När vi talar om planering är det samhällsplaneringen vi menar och den finns inom den offentliga sektorn (se avsnitt 1.3.2). När vi avser företagets planering skriver vi företagets planering. Samhällsplaneringen är den planering inom den offentliga sektorn som berör människors levnadsmiljö (till skillnad från den som är kopplad till handelspolitiken eller t ex den militära verksamheten). Avses någon nivå eller sektor av samhällsplaneringen, t ex generalplanering, framgår detta. Begreppet planering har både konkreta uttrycksformer och en allmän form. I våra fallstudier framgår de konkreta uttrycksformerna. I den följande analysen ligger tonvikten vid planeringens allmänna karaktär.

I detta avsnitt ska vi klargöra mer exakt vad vi menar med samhällsplanering. Vi utgår ifrån erfarenheter från fallstudier och från litteratur, forskning och värdepremisserna. (not 8)

Man skulle kunna beskriva den offentliga sektorns beslutsprocesser som en fortlöpande verksamhet. Denna fortlöpande verksamhet är inriktad på

kortsiktiga förändringar, men i den tillverkas också långsiktigare utblickar in i framtiden. Det är svårt för den oinsatte att hitta definitiva startpunkter och slutpunkter i den offentliga sektorns fortlöpande verksamhet. Det går, hävdar vi, men varje försök att generalisera en bit av den fortlöpande verksamheten, att försöka följa en process från start till slut, kräver vissa förenklingar.

Fallstudierna sysslar inte med den fortlöpande verksamheten i första hand. Fallstudierna studerar den offentliga sektorns planering och beslutsprocess vid större förändringar. Vid större förändringar krävs extra insatser. Figuren nedan är en förenklad bild av det som händer:



Det som händer vid t ex en företagsetablering är att krav på extrainsatser ställs på den offentliga sektorn. I figur 1 kommer kravet på extrainsatser från krafter utanför den offentliga sektorn. Dessa extrainsatser utgår ifrån att vissa grupper har intresse av en förändring och arbetar för att förändringen ska komma till stånd. I figuren har vi plockat ut extrainsatserna ur den offentliga sektorns fortlöpande verksamhet och illustrerat dessa med en särskild pil. Den bilden svarar mot verkligheten, men extrainsatserna sker sida vid sida med den fortlöpande verksamheten och involverad i denna. För att åstadkomma den beslutsprocess som vi i figuren har dragit ut ur den fortlöpande verksamheten fordras en mängd små insatser som bryts ur den fortlöpande verksamheten och som så småningom adderar sig till en urskiljbar beslutsprocess. I figur 2 har vi försökt skildra delarna i en beslutsprocess.

Beslutsprocessen har delats in i flera olika slags verksamheter och olika slags beslutsunderlag redovisas i figuren. Beslutsprocessen står i ett visst förhållande till händelser utanför den offentliga sektorn, till olika gruppers behov och intresseyttringar och till problem. Figuren ger lätt intrycket att det finns en logik i beslutsprocessen eftersom begreppen i figuren kommer i en viss ordning - behov-problem, beslut om utredning, problemanalys, åtgärdsförslag, konsekvensanalys, beslut om åtgärd, åtgärd, förändring. Verkligheten är inte alls så enkel. Avsikten med figuren är endast att ge en överblick över de olika delar av beslutsprocesserna som vi stött på. I verkligheten kan dessa delar sakna samband. Vissa delar kan ha utelämnats. Ett problem kan leda till direkta åtgärdsförslag och beslut. Ett beslut kan leda till att problemen förvärras i stället för att de löses osv.

BESLUTSPROCESS FIGUR 2

statlig verksamhet (departement, verk, länsst.)
kommunal verksamhet (inkl landsting)

Utgångs- punkter	beslutsprocesser						resul- tat
	beslutsunderlag, "planering",						
Gruppers intresse- frågor, behov el problem	beslut om utredn	problem- behovs- resurs- analys- ev mål uttalade i skrift el munt- ligt	åtgärds- förslag, (ev al- ternativ) planer.	konsekvens- analyser, i relation till åtgärdsför- slagets prioriter- ingar	beslut om åtgärd, priori- tering	åtgär- der + nya beslut på vägen	föränd- ringar, nya problem

Planeringen är framtagande av beslutsunderlaget. I beslutsunderlaget skiljer vi på problem-behovs-resurs-analys, vissa mål och eventuella program. Därutöver finns åtgärdsförslag som kan omfatta alternativförslag. Åtgärdsförslagen är ofta de som kallas för planer, t ex fysiska planer, ekonomiska planer av olika slag. Vi skiljer alltså på planer och "planering". Ytterligare en del av beslutsunderlaget är konsekvensanalyser som är kopplade till problemanalys och mål å ena sidan och det planerade resultatet å den andra.

I fortsättningen sätts begreppet "planering" och "sambandsplanering" inom citationstecken. Vi har tre skäl för detta. För det första skulle man kunna säga att det finns en formell bild av "planeringen" som ställs upp av myndigheter i beskrivningar, i olika uttalanden m m. Våra studier av konkreta fall och brister i "planeringen" visar en annan bild av "planeringen" än den formella. Dessutom finns en allmän bild av begreppet "planering" hos människor i samhället, som ofta lägger in en positiv laddning i ordet och menar t ex ett medvetet sätt att bestämma en framtida situation utifrån den nuvarande. Vi menar att bl a vår undersökning ifrågasätter dessa föreställningar om "planeringen" och eftersom vi också kan se en alternativ planering vill vi av alla dessa skäl markera skillnaden mellan verklighetens "planering" och föreställningarnas. (not 9)

Beslutsunderlaget är ett resultat av "planeringen". "Planeringen" försiggår inom vissa institutionella ramar, planeringssystemet. Planeringssystemet är själva organisationen och det regelsystem som definierar ramarna för verksamheten, kompetensområde m m. Själva beslutsunderlaget är resultatet av de arbetsmetoder som tillämpas i "planeringen", rutiner, arbetsmodeller, prognoser, beräkningsschabloner, synsätt etc. Därutöver kan vi se att planeringssystemet har ett visst förhållningssätt till de olika intressenterna och deras problem vilket inte uttrycks i arbetsmetoder utan i beteendemönster.

Sammanfattningsvis kan alltså planeringssystemet sägas bestå av organisatorisk struktur, regelsystem, arbetsmetoder och beteendemönster, värdepremisser och medvetande om den egna verksamheten. Resultatet av planeringssystemets verksamhet är beslutsunderlaget som är en del i beslutsprocessen. Detta beslutsunderlag tillhör någon av kategorierna: problemanalys, åtgärdsförslag eller konsekvensbeskrivning. Beslutsunderlaget utgår ifrån vissa frågeställningar, problem, och är avsett att användas för att skissera och utlösa en framtida förändring.

1.3.6 Planeringsbegreppet och planprocessen

I ovanstående begreppsdiskussion är planeringsbegreppet definierat av den konkreta, i huvudsak iakttagbara roll som "planeringen" har i verkligheten. Detta är en begränsning som kommer att diskuteras i kapitel 3.1.

Vi har satt oss in i olika beskrivningar av planeringsprocessen och beslutsprocessen. Genomgående för dessa är att den använder begreppet "planering" på olikartade sätt. Nästan alla har en oklar koppling mellan beslutsprocessen och de faktiska förändringarna i levnadsmiljön. Tillgänglig litteratur ger begränsade beskrivningar av vad "planering" är, och hur den påverkar verkligheten utanför. Vi ska ta upp några exempel på den planeringsforskning och -litteratur som fanns när vi började forskningsarbetet och på resultat som kommit fram parallellt med vårt arbete.

Några exempel på planeringslitteratur som förekommit mycket i undervisning är Åsvärns "Hur planeras ditt samhälle?" (36) och Törnquists "Byggnadsnämnden och samhällsplaneringen" (37). Beskrivningarna av processen är helt formell. Nästan alla resonemang är generella utan kopplingar till konkreta planeringsfall. De få problem i levnadsmiljön som nämns beskrivs också generellt, utan minsta försök att ställa frågan hur problemens uppkomst förhåller sig till planeringsverksamheten. (not 10) Ett annat exempel är Svensson-Thufvessons bok "Hur planeras Sverige" (38) och Lennart Holms "Land i sikte" (39). Författarna är väl insatta i "planeringen" på statlig nivå. Ändå är beskrivningarna av "planeringen" förvånansvärt ytliga och ideologiska. (not 11) Inga försök görs att diskutera problem i konkreta situationer, och hur delar av "samhällsplaneringen" bidragit till olika delar av problemen. Holm säger att han är mån om att diskussionen om problem "begränsas till sådana som kan lösas eller åtminstone behandlas med den fysiska samhällsplaneringens verktyg". (40) En liknande karaktär har Tobés "Kommunal planering" (41) och Ahlbergs m fl "Storlandstingets planeringsroll". (42) Den senare gör dock en noggrann beskrivning av beslutsprocessen. Den tar också upp en principdiskussion om sociala mål.

De nämnda verken ger beskrivningar av planeringsprocessen som är ytterst avgränsade och i många avseenden subjektiva när de kommer utanför det rent beskrivande planet. De saknar den processkoppling som t ex Christiansson, Norrman, Albertsson-Ödmann och Orrskog har. (se avsnitt 1.1)

Friend och Jessop (1969) har dokumenterat en beslutsprocess under fyra år i Coventry i England. Här beskrivs vilka frågor som blev viktiga i processen, och hur besluten fattades. Det är en noggrann beskrivning av ett förlopp över en längre tid. Det finns också förslag till hur "planeringen" kan förbättras så att de strategiskt viktiga frågorna behandlas. I det sammanhanget diskuteras hur "planeringens" problem ska kunna sättas in i ett större sammanhang (43). (Men några undersökningar av problem utöver de som togs upp av planeringssystemet finns inte.) I en fortsättning på detta projekt görs en beskrivning av en ideal planeringsprocess. Den beskrivs som en cyklisk process, som kan fortsätta i flera varv efterhand som ytterligare problem tas upp. (Hickling, 1974) Huvudstegen i denna process är:

- uppmärksamma problem - hur ser dom ut? - alternativa svar? -
- hur hänger dom ihop? - varför är det så svårt? - vad skall vi göra? -
- handling? -, eller börja om från början. (44)

En intressant diskussion om huruvida "planeringen" bör vara mål- eller probleminriktad, förs i ett projekt vid Centre for Environmental Studies i London. (Drake m fl, 1975) Författarna rekommenderar en probleminrik-

tad "planering", eftersom det ger större möjligheter till inflytande och lokala diskussioner. Här diskuteras också olika planeringsmodeller: rationell modell, - osammanhängande framväxtmodell, - blandat sökande modell (mixed-scanning). Författarna rekommenderar här den blandat sökande modellen. (45)

Efterhand har det också kommit fram översikter över planeringsteori, (Faludi, 1973), och intressanta inlägg i diskussionen om vad "planering" är, t ex Wildavskys "If planning is everything, maybe it's Nothing". (Wildavsky, 1973) (46)

Ytterligare försök att analysera planeringsprocessen finns i antologin "Planeringens gränser", (Björkman m fl, 1975). De flesta artiklarna i den uppfattar vi som allmänna, och de behandlar oklart relationen mellan "planeringen" och konkreta problem. (47) Ett försök att sätta in "samhällsplaneringen" i ett historiskt-materialistiskt perspektiv är "Samfunnsplanlegging og politisk system". (Østerud, 1972) Även "Planeringens gränser" innehåller intressanta sådana försök. (48) Ett exempel på det är en artikel som går tillbaka på ett examensarbete vid KTH (Henström m fl). De väver diskussionen kring ett jättelikt kronologiskt schema i vilket huvuddragen i den statliga politiken och planeringen ställs mot konjunkturförändringar i ekonomin. (49)

En intressant diskussion om hur de samhälleliga förutsättningarna för en demokratisk planering ser ut förs av Sandberg (1975). Han påpekar att det inte finns någon bra definition av begreppet "planering". (50) Här görs ett försök att systematisera olika erfarenheter av bevarandestrategier, dvs institutioners agerande för att bibehålla rådande förhållanden. Han har gjort en tabell över vilka metoder, ideologier, funktioner etc som olika bevarandestrategier har. Slutstationen i maktkampen är huruvida den som försöker förändra "planeringen" blir utstött eller upptagen i församlingen. (51) Han använder här begreppen utdefiniering resp indefiniering. Tre olika forskningsstrategier särskiljs för samhällsprocesser:

- kommunikationsstrategin, som utgår från en harmonisk samhällssyn, där kunskapen segrar till allas bästa,
- konkurrensstrategin, som förutsätter flera jämnstarka maktcentra,
- kampstrategin, där forskaren måste välja mellan att arbeta för de härskande eller för de svagare.

Sandberg går också in på vilken sorts planerare som håller på att växa fram. Det skapas experter på "rationellt beslutsfattande" som kallas operationsanalytiker, systemanalytiker, planerare, framtidsforskare etc. De utvecklar en teori, etik, kåranda och kanske ett särpräglad professionellt deformerat perspektiv på verkligheten. Hos Sandberg finns många intressanta uppslag, särskilt om möjligheter till alternativ planering. Sandbergs analys saknar dock den konkreta kopplingen mellan "planering" och den sociala verkligheten. Man måste ha egen erfarenhet av "planeringens" praktik för att kunna tillgodogöra sig hans teoretiska resonemang.

En omfattande undersökning har gjorts i "Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering" av Häggroth (1972). Denna undersökning bygger på främst enkätintervjuer med tjänstemän och politiker, och några intervjuer med slumpurval av allmänheten. (52) Undersökningens tyngdpunkt ligger på beslutsfattandet, och frågan om politikernas personrepresentativitet respektive åsiktsrepresentativitet i relation till medborgarna. Här diskuteras svårigheterna att definiera planeringsbegreppet, eftersom man står inför problemet att ej finna tillräckligt empiriskt underlag. Författaren anknyter här till organisationsteoretiker som March-Simon och Nicolaidis, som beskriver "planering" som ett oprogrammerat beslutsfattande. Häggroths undersökning handlar om hur politiker och tjänstemän

ser på beslutsprocessen, samt om hur planeringsprocessen i allmänhet förhåller sig till medborgare. Det är alltså slumpartat om svaren från olika parter handlar om samma planeringssituationer. (not 12)

kapitel 2

UTVECKLINGSFÖRLOPP OCH SKEDEN (mönster 1)

2.1 INLEDNING

För att få en överblick över fallstudierna kommer vi att sammanfatta dem i det här kapitlet. Vi vill samtidigt strukturera utvecklingsprocesserna så att det dels blir lättare att se hur företag, myndigheter och berörda agerat i ett händelseförlopp och dels se sambandet mellan deras handlingar.

För att göra detta enkelt har vi försökt dela in händelseförloppen i perioder, s k skeden. En gräns mellan två skeden kan vara en övergångsperiod då något viktigt händer, t ex meddelande om nedläggning av en del av företaget och det som detta för med sig, t ex förhandlingar. De olika skedena kan ha olika karaktär som fallet är vid en beslutsprocess. Om indelningen av skeden görs med utgångspunkt från viktiga förändringar i företagen, kan man se på vilket sätt dessa förändringar återspeglas i "planeringsprocessen", och på vilket sätt de påverkat de berördas handlande. (not 13)

2.2 OLOFSTRÖM

Vilka handlar det om?

Olofströmsstudien handlar om Olofströmsverken, kommunala myndigheter och invandrare. Företaget behövde expandera, klara arbetskraftsförsörjningen och samtidigt förbereda för tillbakagång. Invandrarna blev en arbetskraftsreserv åt företaget. De fick en särskild roll i samhället, vilken markerades genom att de fick bo segregat och att man i kommunen inte tog hänsyn till barnens svårigheter att bygga upp både hemspråk och svenskan. De kommunala myndigheternas viktigaste uppgift var att hålla takt med företagets expansion och klara bostads- och serviceutbyggnaden för att inte blockera arbetskraftsförsörjningen.

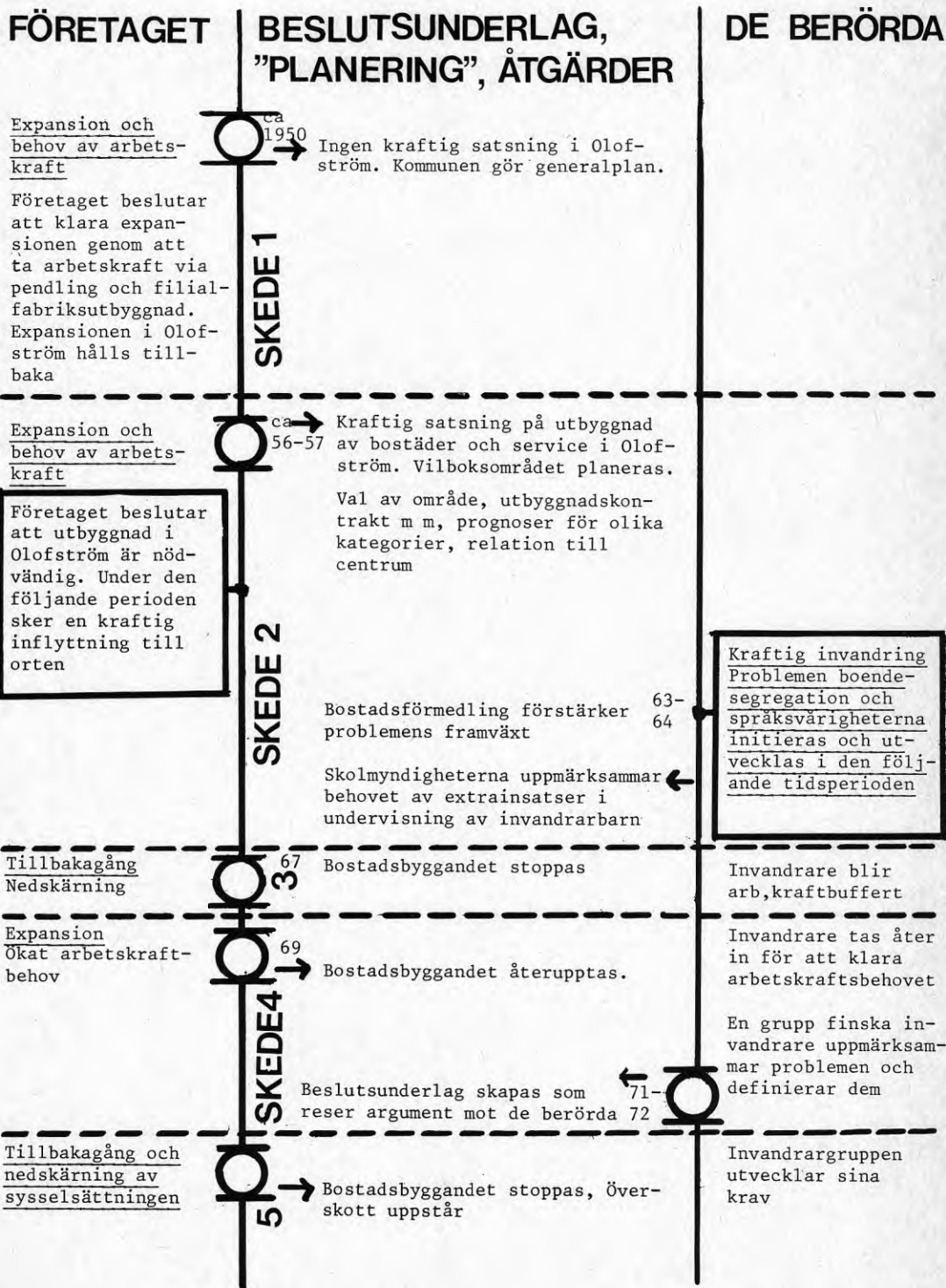
Utvecklingen i Olofström har delats in i fem skeden. Dessa skeden är genomgående relaterade till expansion och tillbakagång i det dominerande företaget SSAB, sedermera Volvo-Olofströmsverken. (Se fig 3)

Skede 1

Olofströmsverken stod efter andra världskriget inför en kraftig expansion. Orsaken till denna var att det nu fanns möjligheter att bygga ut bilmarknaden och att Volvo expanderade kraftigt. I början av 50-talet visste man emellertid inte att expansionen skulle hålla i sig till mitten av 60-talet och att antalet sysselsatta skulle öka nästan 4 ggr från ca 1 500 till omkring 5 500 anställda.

Olofström

Figur 3



Problemet för företagsledningen var dels hur man skulle klara arbetskraftsbehovet och dels hur man skulle sprida riskerna för en tillbakagång. Allt fick inte satsas i Olofström för då skulle en tillbakagång få för allvarliga konsekvenser. (1:2) Företaget beslöt då tillämpa "landsvägspolitiken", att bygga större delen av expansionen med pendling och filialfabriker i pendlingsregionens utkanter.

I början av 50-talet gjordes den första generalplanen i Olofström. Planen skisserade en expansion och olika befolkningsprognoser. Men under tiden fram till mitten av 50-talet var inflyttningen och expansionen i Olofström blygsam, omkring 500 människor. (1:3)

Skede 2

Efter en tillfällig stagnation i mitten av 50-talet fortsatte brukets expansion. Under perioden fram till 1967 flyttade 6 500 personer in till Olofström. Vändpunkten var 1956-57 då bolaget krävde en kraftig utbyggnad av kommunen. Problemet för företaget var att de tidigare rekryteringssystemen inte skulle räcka för fortsatt expansion. Man måste satsa på centralorten. (1:2)

Nu fattades beslut om att ett nytt område, Vilboken, skulle byggas ut. Området byggdes på mark som p g a kommunens obefintliga markberedskap ställdes till förfogande av den största markägaren, Olofströmsverken själv. Området som skulle bebyggas låg avsides och den första etappen skulle med nödvändighet följas av en kraftig utbyggnad eftersom kontrakt om flera etapper skrevs med entreprenörfirman Skånska Cement. (1:4) Beslut att bygga Vilboken var fattat under tidsnöd och i akut bostadsbrist. Stadsplan lades fram i början av 1958 och området byggdes i etapper. Den sista blev klar under 1967.

Samtidigt skedde en inflyttning från andra delar av Sverige och från utlandet. Denna inflyttningsvåg bidrog till att göra Vilboken till ett "invandrarområde" redan från början. (1:4) Två viktiga problem växte nu fram, boendesegregationen (invandrare) och invandrarbarnens språkproblem. (1:4, 1:5) Myndigheterna uppmärksammade inte dessa problem förrän senare under 60-talet. Men inte heller då såg man problemens karaktär. Man konstaterade bara att det fanns ett stort behov av extrainsatser för att klara den vanliga undervisningen. (1:5)

Skede 3

Under lågkonjunkturen 1967 behövde företaget skära ner sysselsättningen. Genom att införa anställningsstopp i samband med semestern skar man ner antalet anställda med ca 500 personer. Många invandrare som kom efter semestern fick inte anställning. Invandrarna hade fungerat som en buffert mot de tidigare befarade och nu faktiska tillbakagångsproblemen. (1:2) När företaget upptäckte vad som skulle hända krävde man av kommunen att hålla tillbaka byggandet. Ett pågående bygge stoppades och planerna lades på is. (1:4) (rap. 2)

Skede 4

När bilmarknaden åter började fungera satte hjulen igång i Olofström. Det totala antalet anställda hölls nere, men anställningarna i Olofström ökade och under tiden 1968-70 fördubblade företaget antalet anställda invandrare (från 750 till 1 500).

Under detta skede började invandrarna själva uppmärksamma sin roll i kommunen samt boendesegregation och språkproblem. Undersökningar gjordes av en språkforskare och Finska föreningen förde fram krav på förbättringar. Under ett par års tid utvecklades en polemik mellan skolmyndigheterna och

Finska föreningen. Föreningen fick till en början ingen klar bild av skolmyndigheternas ståndpunkt. Så småningom klargjordes detta våren 73 i en skrift där föreningens krav tillbakavisas och motargument mot föreningens inställning till språkproblemen restes. (1:4, 1:5)

Skede 5

Egentligen är hela 70-talet en början till tillbakagång. Under de första åren 70-73 märktes inte detta så mycket. Företaget expanderade medan folkmängden i Olofström minskade. Bostadsbyggandet bromsades upp kraftigt och byggandet gick in i en fas där uteslutande egna hem producerades. (1:4) Vändpunkten kom 1974 då det skedde en kraftig minskning vid företaget. Uppåt 1 000 personer försvann under en 2-årsperiod och tätortens folkmängd minskade med ungefär detsamma. Antalet invandrare minskade med omkring 700 personer. (1:3)

2.3 MÖRRUM

Vilka handlar det om?

Mörrumsstudien handlar om Skogsägarna, kommunala och i viss mån andra myndigheter och utredare samt en opinionsgrupp i miljöfrågor. Företaget behövde bygga en ny fabrik och expandera. Opinionsgruppen befarade att företagets utsläpp i luften skulle bli alltför störande och de ville hindra detta. Myndigheterna ville ha dit hit fabriken av sysselsättnings- och skatteskal och av den anledningen ansåg man sig inte kunna ställa för höga krav på företaget.

Utvecklingen i Mörrum mellan början av 50-talet och slutet av 60-talet har delats in i fyra skeden. Alla utom det sista har en direkt koppling till företagets utbyggnad och expansion, medan det sista skedet (4) utgår ifrån den förlängning av beslutsprocessen som förorsakades av opinionsgruppen. (Se fig 4)

Skede 1

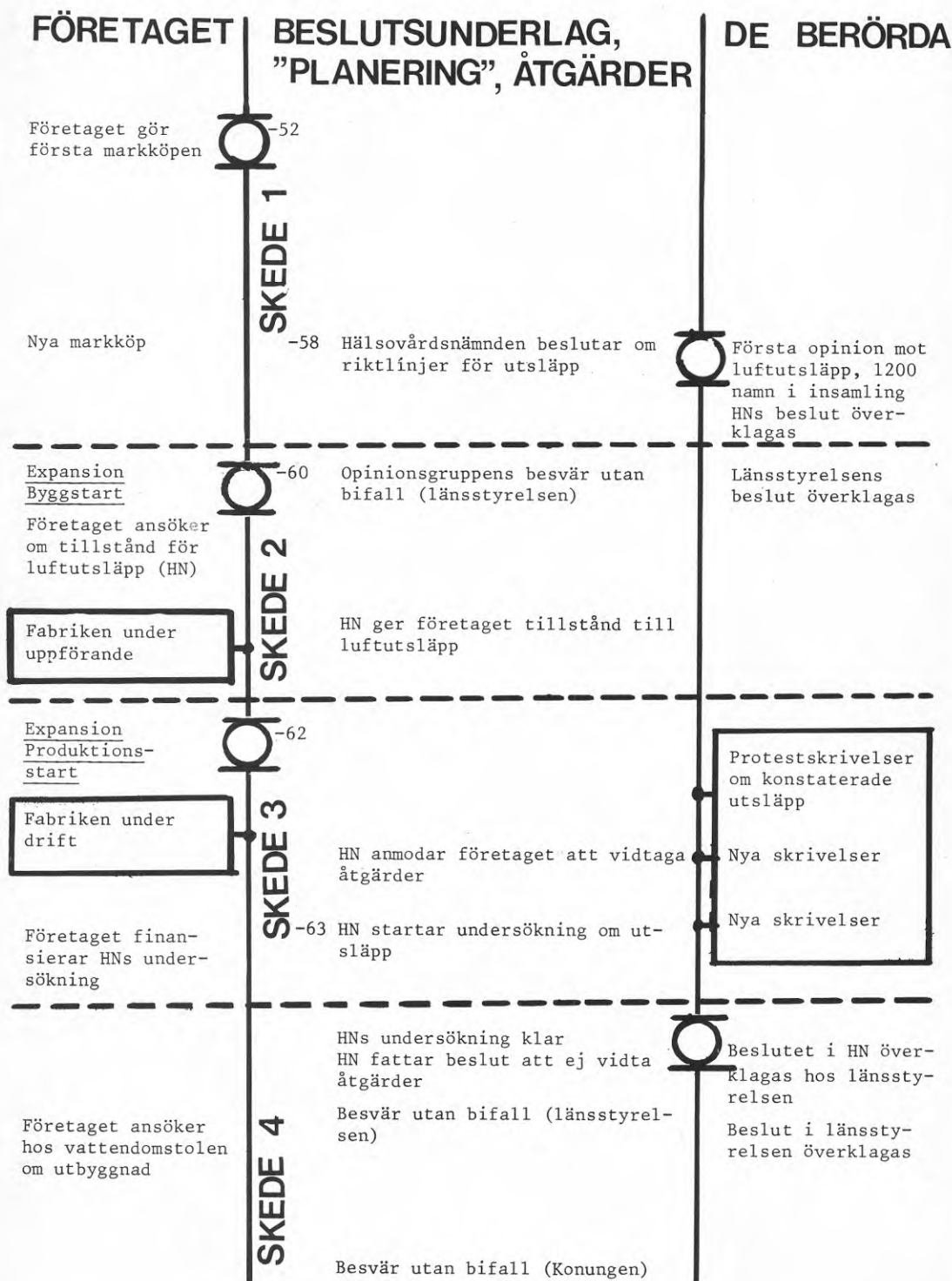
Sydöstra Sveriges Skogsägareförening (SSSF) planerade i början av 50-talet att bygga ut en ny sulfatfabrik. Mark kötes vid Mörrumsåns mynning. Kommunen gjorde undersökningar och ställde sig positiv till företagets planer. Sedan skrinlades planerna.

I början av 1958 köpte företaget i hemlighet mark med stöd av kommunen och i konkurrens med ett annat skogsföretag. Efter köpet offentliggjorde man att en ny stor sulfatfabrik skulle byggas (Mörrums bruk). Redan efter två månader hade företaget ansökningshandlingarna klara till Vattendomsstolen. (2:1, 2:2)

En opinionsgrupp bildades. Den samlade in 1 200 namn mot etableringen. Man vände sig särskilt mot de befarade luft- och luktutsläppen. I september 1968 tog hälsovårdsnämnden (HN) ställning för etableringen under förutsättning att företaget inte medförde sanitära olägenheter. Företaget hade då ännu inte kommit in med sin ansökan om luftutsläppstillstånd till hälsovårdsnämnden. Opinionsgruppen överklagade hälsovårdsnämndens beslut hos länsstyrelsen. (2:1 och 2:2) För att bemöta opinionsgruppens krav gjordes en undersökning i Mönsterås där Skogsägarna tidigare byggt en sulfatfabrik. En särskild resa till Mönsterås arrangerades för att slumpmässigt utvalda personer skulle få lukta på utsläppen. (2:2)

Mörtrum

Figur 4



Skede 2

Några timmar efter att vattendomstolen givit klarsignal till utbyggnad påbörjades fabriksbygget i slutet av 1959. Under perioden fram till september 62 uppfördes fabriken. Fortfarande hade ingen ansökan om tillstånd för luftutsläpp gjorts till hälsovårdsnämnden i Mörrum. Tillståndsärendet i luftfrågan, som ännu inte hade någon annan avsändare än hälsovårdsnämnden, hade kommit till länsstyrelsen. Länsstyrelsen lämnade opinionsgruppens besvär utan bifall. I slutet av 1960 inkom denna ansökan från företaget. En månad senare tog HN ställning för etableringen. En lista på åtgärder mot luftutsläppen hade bifogats från företaget. Hälsovårdsnämnden tog denna lista som utgångspunkt för de krav man ställde på företaget.

Skede 3

I september 1962 invigdes Mörrums bruk och fabriken togs i drift. Detta medförde att nya protester kom från opinionsgruppen som reagerade mot utsläppen från företaget. Ett flertal skrivelser skickades till HN med krav på att bolaget skulle göra något åt utsläppen.

Hälsovårdsnämnden anmodade företaget att vidta åtgärder mot utsläppen. HN och företaget kom överens om att en utredning om luktobehagen skulle göras på uppdrag av HN och finansierat av företaget. Denna undersökning handlade om hur de intervjuade upplevde utsläppen, och var en slags bedömning av de intervjuades "neurosenägenhet" och "personlighetsdrag". (2:4)

Skede 4

I juli 1963 var utredningen klar. I mars 1964 fattade HN beslutet att inte vidta några åtgärder föranledda av besvärsskrivelserna. Beslutet överklagades hos länsstyrelsen av opinionsgruppen. I mars 1965 fattade länsstyrelsen beslut och lämnade besvären utan åtgärd. Beslutet överklagades hos Kungl Maj:t. Två år senare i mars 1967 fattade regeringsrätten beslutet att lämna besvären utan bifall. (2:5)

2.4 VÄRÖ

Vilka handlar det om?

Väröstudien handlar om företag, myndigheter på flera nivåer och opinionsgrupper i miljöfrågor. Företagen behövde bygga en ny massafabrik och ett kärnkraftverk (Ringhals). Miljöopinionen ansåg att båda fabrikena skulle störa miljön på ett sätt som man inte ville acceptera. I kärnkraftsfrågan var miljöriskerna svårgripbara och miljöfrågan växte ut till en nationell miljöopinion som krävde nej till kärnkraft. Myndigheternas uppgift var att skapa ett nytt storindustriområde för flera miljöstörande industrier. De viktigaste hindren för detta var arbetskraftsförsörjningsproblemet och miljökraven, som båda påverkade samhällsutbyggnad och ställningstagande till industrierna.

Utvecklingen i Värö har indelats i 5 skeden från slutet av 50-talet till början av 70-talet. Alla skedena har en koppling till viktiga förändringar som orsakats av de två företagen, Skogsägarna som etablerade massafabriken och Statens Vattenfallsverk som etablerade kärnkraftverket. (Se figur 5)

FÖRETAGET

BESLUTSUNDERLAG, "PLANERING", ÅTGÄRDER

DE BERÖRDA

Företagen gör
expansionsplaner

Länsstyrelsen planerar göra Värö-
halvön till fritidsområde. Inga
industriområden påtänkta.
Kommunen letar industrier.

Företagen gör
markköp

1

-63 Kommunpolitiker hjälper företag-
-64 en att köpa mark hemligt. Lokali-
seringen har förankrats på läns-
och departementsnivå
Argument reses av lokaliserings-
företrädarna mot opinionen.

-65 En första opini-
on mot industri-
ernas markför-
värv
Till en början
inriktas kriti-
ken på luftut-
släpp från mas-
safabriken och
att bördig mark
används.

Markförvärvsan-
sökningar
Vattenmålsansökan
för Värö Bruk

SKEDE 2

Kommunens generalplane författare
skissar på industriområden

Företagen utarbet-
ar underlag för
tillståndsansök-
ningar

Kungl Maj:t

Ansökningar i fråga
om stadsplaner,
inmission samt
vattenutsläpp (för
Ringhals)

-66

-67

Tillståndsprövningsprocesser
sätter igång för stadsplaner
och luftutsläpp (båda ind) och
vattenutsläpp för Ringhals.

-67 Opinionsgruppens
kritik breddas
till att även
omfatta kärn-
kraften

Projekteringsarbete
i båda företagen

SKEDE 3

Värö och Varberg kommuner slåss
om bostäder och samhällsexpan-
sion.

Opinionsgruppen
överklagar
främst tillstånd
för Värö Bruk

Markförvärv (Ringhals) stadsplan
(Värö Bruk) Inmission (Rhals) klara

Expansion, sam-
tidig byggstart

-69

Uppgörelse mellan Värö, Varberg och
länsstyrelsen om bostadslokalisering
Värö ska bli en del i Varberg.

Opinionsgruppen
koncentrerar sig
mest på vatten-
målen som fort-
farande inte är
avgjorda

Byggarbetskraft
tas in

SKEDE 4

Arbetskraftsrekrytering
Bostadsbyggande, anskaffning av
provisorier m m

Ölika överklag-
anden

Vattenmålen rullar vidare.
Koncessionsmål för aggregat 2

Byggarbetskraft
blir över

Arbetsmarknadsåtgärder

Expansion,
driftsstart
Värö Bruk

-72

Högsta domstolen godkänner aggr 102
Ringhals
Koncession aggr 3 godkänns

Opinionsgruppen
koncentrerar sig
mer och mer på
den återstående
tillståndsfrågan,
vattenmålet för
aggr 3 och 4

SKEDE 5

Koncession aggr 4 godkänns

driftsstart
Ringhals -74

Skede 1

I slutet av 50-talet och i början av 60-talet planerade flera stora företag nya fabriker. Några, bl a massaföretag och oljebolag, tog i hemlighet kontakt med regering, länsstyrelsen i Halland och kommunalmän i Värö. (3:2) På länsplanet fanns en utredningsverksamhet. I denna förutsatte man att Värö kommun skulle fortsätta vara en jordbruks- och fiskekommun med en viss utbyggnad för fritidsintressen. Länsmyndigheterna lade stor vikt vid att vissa områden skulle bevaras på grund av sin speciella natur samt växt- och djurliv.

Alldeles före Skogsägarnas markköp på hösten 1963 påbörjade kommunen ett generalplanarbete. I detta talade man bland annat om behovet av industri- mark. (3:2, 3:3)

Skede 2

Hösten 1963 köpte Södra Sveriges Skogsägareförening i hemlighet mark som de tänkte använda för en sulfatmassefabrik. Detta förändrade kommunens "planering". I december 1964 köpte Statens Vattenfallsverk i hemlighet mark för ett nytt oljekraftverk - sedermera kärnkraftverket Ringhals. Vattenfalls markförvärv låg på ett av de skyddade områdena. (3:3) Företagen sökte sedan tillstånd för att få bygga industrier på jordbruksmarken. Skogsägarna sökte också tillstånd för vattenutsläpp från den planerade massafabriken Värö Bruk. Detta medförde nya rundor i kommunens "planering". I detta sammanhang växte en opinion mot industrietableringarna fram. Opinionsgruppen riktade sig först mot Värö Bruks luftutsläpp. I slutet av detta skede godkände Kungl Maj:t markförvärven.

Skede 3

Företagen skickade nu in ansökningar om att få luft- och vattenutsläpp, samt stadsplaner godkända. Dessa frågor behandlades i en tillståndsprövningsprocess. Opinionsgruppen riktade in sig på allt fler frågor i tillståndsprövningen, t ex utvidgades nu arbetet till kärnkraftsproblematiken. (3:4, 3:6)

1967-68 närmade sig tidpunkten då företagen ville sätta igång byggandet. Krav ställdes på Värö kommun och länsmyndigheterna att förbereda samhällsbyggnaden och arbetskraftsrekryteringen. (3:4, 3:5) Ju närmare byggstarten man kom desto klarare blev det att det fanns olika uppfattningar om var bostäderna skulle ligga. Värö kommun och Varbergs stad drog åt olika håll. Nära byggstarten gjordes en preliminär överenskommelse om bostadsbyggnadet. Denna innebar också att Värö skulle gå upp i Varbergs kommun. (3:5)

Skede 4

Industriutbyggnaderna kom igång i början av 1969. Arbetskraftsrekrytering och bostadsbyggande följde i industriutbyggnadens spår. (3:5) "Samhällsplaneringen" var nu relativt kortsiktigt inriktad. Ett viktigt problem var att skapa garantier mot bostads- och arbetskraftsoverskott i senare skeden. Samtidigt som industrierna växte upp i Värö fortsatte tillståndsprövningen. Flera led var fortfarande inte avklarade. Opinionsgrupperna gjorde överklaganden som förlängde beslutsprocessen. (3:5, 3:6)

Skede 5

1972 var Värö Bruk färdigt. Något år senare startade driften av Ringhals första aggregat. Efter att detta skett återstod fortfarande delar av tillståndsprövningen för Värö Bruk. Under 1973 avslutades alla prövningsprocesserna utom vattenmålet för Ringhals. Detta pågick fortfarande 1977. (3:6, 3:7)

2.5 SÖDERFORS

Vilka handlar det om?

Fallet Söderfors handlar om Stora Kopparbergs AB, myndigheter på olika nivåer och berörda människor som agerat genom fackföreningarna. Företaget arbetade på att genom delnedläggningar avveckla specialstålsverksamheten. Svårigheten låg i hur man skulle få människorna i de berörda orterna och kommunerna att acceptera en tillbakagång och en nedgång i sysselsättningen. De berördas problem har varit hur de skulle tolka företagets steg-för-steg-information och vilka konsekvenser som delnedläggningar skulle ge på sikt. De berörda har representerats av fackföreningarna. Myndigheterna har haft små möjligheter att ingripa och påverka företagets beslut.

Utvecklingen i Söderfors har indelats i 4 skeden som alla är bestämda av delnedläggningar eller hot om nedläggning av Stora Kopparbergs specialstålsproduktion. (Se figur 6)

Skede 1

I mitten av 60-talet gav den lokala platsledningen för Stora Kopparberg i Söderfors kommunledningen uppgifter om fortsatt expansion. Folkmängden i Söderfors skulle nästan fördubblas på tio år. (4:2) Planer lades fram för att skissera denna utveckling. Ett stort nytt flerfamiljshusområde påbörjades i en, som det hette, första etapp. Bostadsbyggnadsprogrammen skisserade en stor expansion. Bruket stod på sin höjdpunkt och hade drygt 1 200 anställda. Befolkningen i Söderfors var över 3 000. (4:2)

Skede 2

1968 såldes efter hemliga förhandlingar hårdmetallproduktionen till Fagerstakoncernen. Ca 150 arbetstillfällen försvann nu under några år. (4:2) Denna åtgärd kunde varken mötas av myndigheterna eller fackföreningarna. Efter nedskärningen lade företaget fram positiv information om framtiden. Brukets fortbestånd skulle vara tryggad 15 år framåt. (4:2)

Skede 3

1972-73 kom sedan rykten om att plåttillverkningen skulle flyttas till Domnarvet. Ryktena dementerades av företaget men efter långa påtryckningar från fackföreningarna klargjordes det att en flyttning kunde bli aktuell vid ett senare tillfälle. Omkring 200 arbetstillfällen skulle försvinna. Det dröjde till 1976 innan de första togs bort. (4:2)

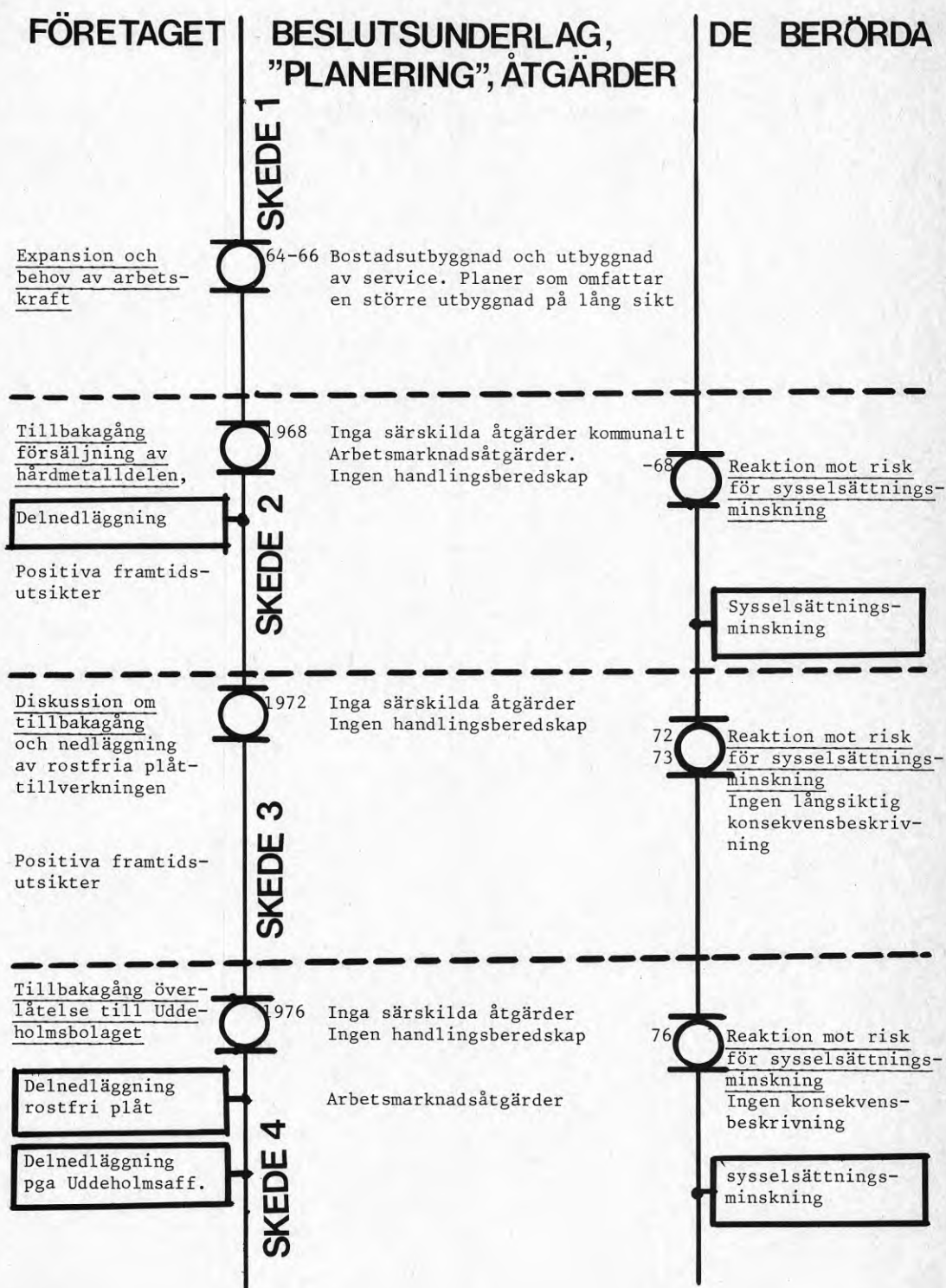
I mellantiden gav företaget positiv information om framtiden. 1976 kom fackföreningarna med i ledningsgruppen för företaget och fick delta i omarbetningen av de rullande femårsplanerna. Våren 1976 lades den omarbetade 5-årsplanen fram. Den skisserade en trygg utveckling för Söderfors. Den kommunala "planeringen" utgick ifrån detta. (4:2, 4:3)

Skede 4

Hösten 1976 beslöt Stora Kopparberg att överlåta bruket till Uddeholmsbolaget. Fackföreningarna var rent formellt indragna i diskussionerna om överlåtelsen men de fick inget beslutsunderlag som gav en bild av vad som skulle hända efter överlåtelsen. En skenutredning användes av Stora Kopparberg för att sysselsätta de fackliga representanterna några veckor. (4:4) När överlåtelsen var ett faktum stod det klart att 100 arbetstillfällen skulle bort.

Söderfors

Figur 6



Efter överlåtelsen till Uddeholmsbolaget har företagsledningen framfört nya krav på nedskärningar. Hösten 1977 såg fackföreningarna i Söderfors uppenbara risker för en nedskärning med ytterligare några hundra anställda. Detta skulle i så fall innebära att sysselsättningen under en 10-årsperiod minskade från 1 200 anställda till omkring 500. (4:4, 4:5)

Fram till hösten 1977 representerades de berörda av fackföreningarna. I september 77 bildades aktionsgruppen Rädda Söderfors av facken med syfte att aktivera Söderforsborna i en kamp mot fortsatta nedläggningar.

Fackföreningens huvudsakliga problem under perioden 1968-78 har varit att tolka företagets handlande, bedöma steg-för-steg-åtgärderna och bygga upp ett långsiktigt perspektiv på detta. (4:5)

2.6 VIKMANSHYTTAN

Vilka handlar det om?

Vikmanshyttan är ett parallellfall till Söderfors. Problemet har varit nedläggningar eller hot om nedläggningar av Stora Kopparbergs specialstålsproduktion. De berörda har främst representerats av fackföreningarna som förhandlat med företaget. 1976 bildades studiecirkel som utgjort en opinionsgrupp vid sidan om facket.

Utvecklingen i Vikmanshyttan har delats in i tre skeden som sträcker sig från mitten av 60-talet till i dag. Indelningen sammanhänger med förändringar i företaget. (Se fig 7)

Skede 1

En liknande utveckling som i Söderfors skedde i Vikmanshyttan. Företagets och ortens höjdpunkt var i mitten av 60-talet då bolagets aktiemajoritet förvärvades av Stora Kopparberg AB.

Skede 2

1968 års hårdmetallaffär kom överraskande även för Vikmanshyttan och medförde vissa nedskärningar. Som ett led i dessa överfördes ståltillverkningen till Söderfors, varvid Vikmanshyttan även förlorade möjligheten att smälta stål. (4:3) Uppgifterna från företaget var positiva i mellanperioden och kommunen planerade en viss utbyggnad.

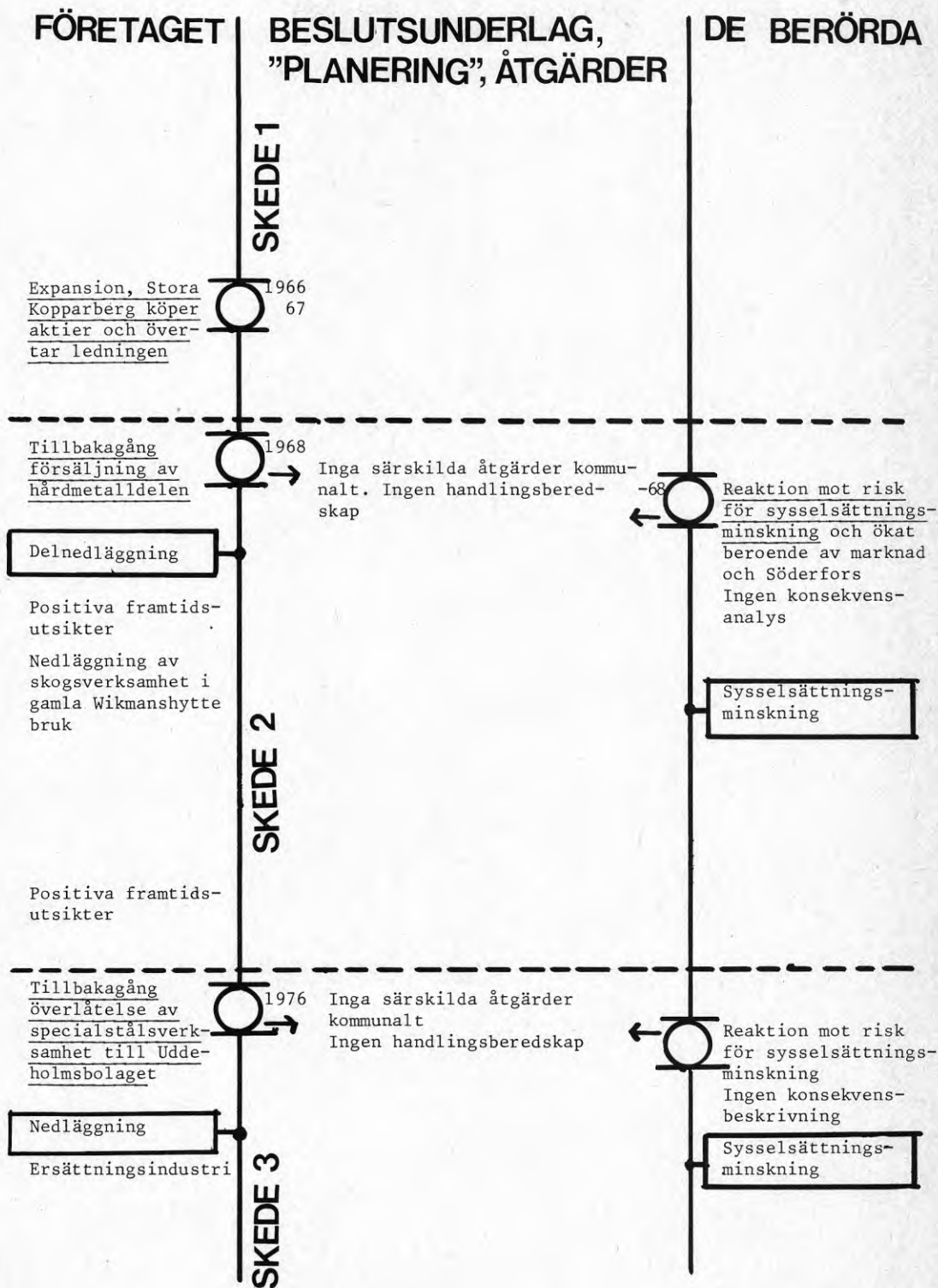
Skede 3

Överlåtelsen till Uddeholmsbolaget 1976 innebar nedläggning av ståltillverkningen i Vikmanshyttan. Efter hand tvingade den starka opinionen mot detta (fackledningarna och studiecirkel) företaget att söka ersättningsindustrier.

Svårigheterna för fack och studiecirkel har varit av samma slag som i Söderfors. (4:5)

Vikmanshyttan

Figur 7

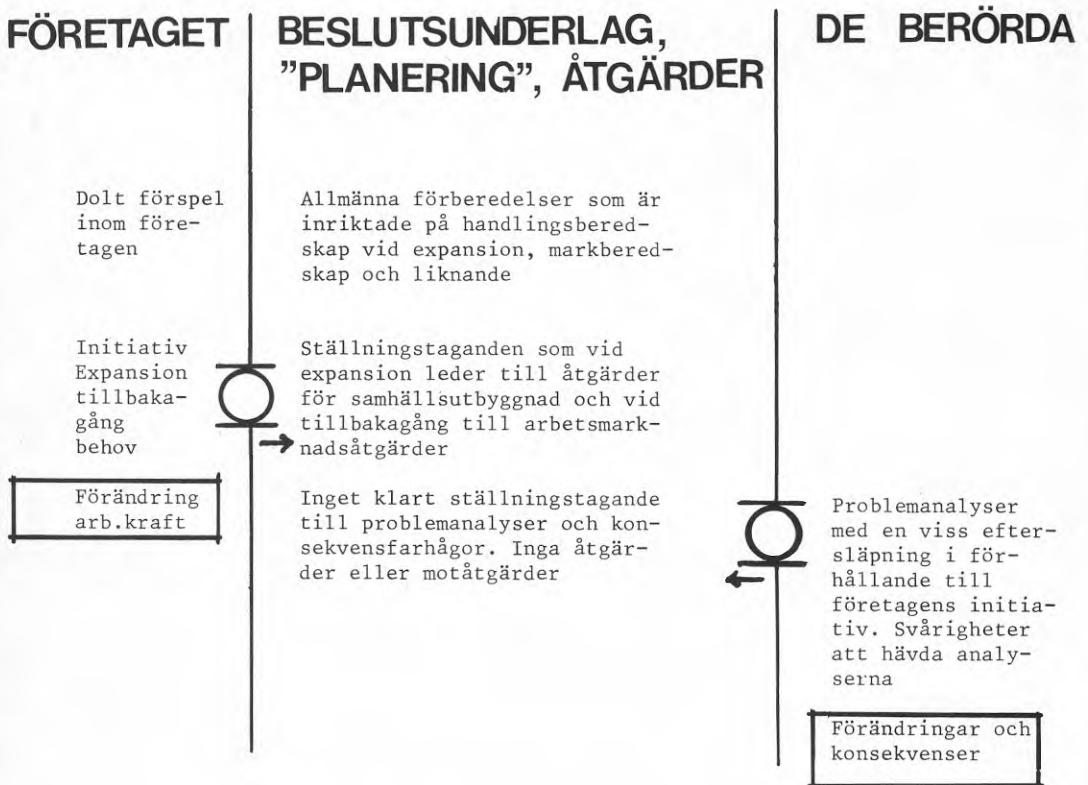


2.7 SAMMANFATTNING

Figur 8 nedan beskriver det som hänt i de olika utvecklingsprocesserna. Initiativet till förändringar i samhällets utveckling kommer ofta genom företagen. Företagen gör sina kalkyler i det fördolda bortom insyn från myndigheter och berörda. Företagen tar fram marknadsanalyser, förbereder nyinvesteringar, lokaliseringar, gör kalkyler på arbetskraftsbehov m m, gör detaljerade processplaner, kostnadskalkyler osv osv. Företagen förbereder ett material som tillställs myndigheterna för att förklara vilka åtgärder som är nödvändiga och vilka man förväntar sig att samhället står för. Företagen levererar prognoser eller utkast till grund för beräkningar av bostadsbehov, service, arbetskraft m m.

Generell bild av ett utvecklingsförlopp

Figur 8



Impulserna till "sambhällsplaneringen" kommer i de undersökta fallen vid såväl expansion som tillbakagång genom företagens utspel, vilket ger företagen ett stort initiativ över beslutsunderlagets utformning.

Eftersom kommunerna inte kan styra expansion och tillbakagång har "sambhällsplaneringen" en ställning som är underordnad de förändringar som sker i näringslivet.

I alla studierna har de berörda reagerat efter att företagen gjort vissa utspel. De berörda har i alla fallen reagerat mot problem som kunde bli en följd av expansion och tillbakagång. Undantag är invandrargruppen i Olofström som inte kunde förutse de problem som skulle uppstå då de flyttade till Sverige.

Det finns i alla fallen ett klart samband mellan expansion och tillbakagång och de berördas problem. Det innebär att intressekonflikten i första hand finns mellan företagens utveckling och de berörda människornas utveckling.

I de flesta fallen väntar sig de berörda att myndigheterna ska ta hänsyn till protesterna eller kraven, och till problemanalyserna. De förväntar sig att via myndigheterna kunna påverka företagens expansion och tillbakagång eller konsekvenserna av detta.

I de följande kapitlen ska vi återgå till de två huvudfrågeställningarna (se avsnitt 1.3.1, sid 25).

Beskrivningen av händelseförloppen kommer då att fungera som ett stöd för att närmare se de olika stegen i "planeringens" förhållande till intressegrupperna. (not 13)

kapitel 3

ANALYSENS KOPPLING TILL MAKROSTRUKTUR

3.1 EN UTGÅNGSPUNKT

En av våra svårigheter har varit att ta oss upp från fallstudiernas konkreta och empiriska nivå till en generell diskussion. När vi diskuterade begreppsapparaten i kapitel 1 härledde vi i stort sett begreppssystemet ur empirin. Det säger sig självt att detta tillvägagångssätt sätter en gräns för den generella diskussion som vi vill komma in på. I kapitel 2 försökte vi skaffa oss ett struktureringsätt som bygger på kritiska punkter i händelseförloppet. Även detta har sina begränsningar. Det ger oss främst bättre möjligheter att handskas med fakta på den konkreta nivån.

I det här kapitlet vill vi ta steget upp på en makronivå och med hjälp av olika teorier och teorifragment ge ett perspektiv på vårt material och dess användbarhet. Det första stödet för följande diskussion hämtar vi ur statsvetenskapen och den politiska sociologin.

På detta område finns olika strömningar som skapat teoretiska ansatser för att sprida ett förklaringsljus över staten som system i det moderna samhället. Vi kan inte ge någon särskilt omfattande redogörelse för statsvetenskapen inom ramen för det här arbetet utan nöjer oss med att snabbt ta oss fram till den utgångspunkt som vi kommer att ha i fortsättningen. Här bygger vi genomgången och vissa ställningstaganden på en avhandling av Sune Sunesson, "Politik och organisation".

Såvitt vi kan förstå har såväl beteendevetenskapen som strukturfunktionalismen och systemteorin avgörande begränsningar i synen på staten. Sunesson kritiserar Robert Dahl, beteenderörelsens ideolog. (53)

"Ett intressant drag i Dahls artikel från 1961, som alltså är ägnad åt en summering av de moderna ansatserna i vetenskapen om politik, är att Dahl inte där försöker göra någon annan definition av statsvetenskapens och den politiska sociologins område, än just betonandet av metoder och vad man skulle kunna kalla världsbildshypoteser som karakteriserar "modern" vetenskap på området. Världsbildshypotesen i det här fallet: "Beteende" sätts i främsta rummet, "beteende" summerar sig till "beteendeprocesser" och "beteendesystem". "Politik" är ett sådant system." (54)

Almond och Powell företräder en tendens inom beteendevetenskapen och systemteorin som anser att statsvetenskapen ska överge den traditionella formalismen och gå in för att analysera statens roll genom att komma åt de strukturer och processer som bestämmer politiken.

"Den slogan som denna realistisk-empiriska tendens gått fram under är

"beteende-ansatsen." Det betyder, enkelt uttryckt, studiet av det verkliga beteendet hos innehavarna av politiska roller, snarare än studiet av innehållet i lagregler eller ideologiska mönster." (55)

Det gemensamma i dessa synsätt är att staten definieras utifrån sitt beteende. Sunesson har två viktiga utgångspunkter för att komma åt begränsningar i den beteendevetenskapliga teorin. För det första skiljer han på stat och "politisk organisation" eller "politiskt system". De senare kan förklaras sociologiskt i en referensram som inte hänvisar till materiell makt eller materiella resurser för politiskt ingripande i samhället. Begreppet "stat" låter sig däremot inte förklaras utan hänvisning till materiella resurser för politiskt ingripande i samhället. För det andra påpekar han att en stats uppgifter, det sätt som den är organiserad på, det sätt som den ingriper i samhället på, måste förstås mot bakgrund av det som ger staten sin karaktär i förhållande till samhället i övrigt.

Med dessa utgångspunkter hittar Sunesson ett fruktbart sätt att ifrågasätta den "sociologiska konfliktteorin" till vilken han bl a hänför Gunnar Heckscher. Heckscher hävdar att staten inte är unik, utan snarare jämförbar med andra politiska maktstrukturer. Teorin faller då den t ex inte kan förklara varför t ex staten till skillnad från arbetarnas organisationer förfogar över sådana våldsmedel att staten kan sätta sig över arbetarna. (56) Varken Lipset, Parsons eller Weber ger någon tillfredsställande förklaring av hur statens makt ska kunna förklaras. Sunesson skriver:

"Weber reducerar staten till det som den har gemensamt med alla andra organisationer i samhället, att vara hopad handling, och sammanhållningsproblemet är självklart löst i och med uppfattningen av auktoritetssystemets betydelse. Parsons ser staten som några särskilda kollektiva organ som är bärare av systemets politiska uppgifter, men som sådana inte har några ytterligare särkännemärken." (57)

För Weber är det de sociala handlingarna som står i centrum för sociologins möjlighet att bestämma vad en organisation är. Det är regelmässigheten i handlingarna. Parsons bygger sin teori på ett antal begränsade variabler som kan ses i alla handlingssystem, mönstervariabler. (58) (not 14)

3.1.1 Staten i den materialistiska historieuppfattningen

Den historiska materialismen kan i stor utsträckning betraktas som en teori för sociala förändringar. Utgångspunkten är de materiella förhållandena, människors förhållande till naturen och människors inbördes förhållanden. Förklaringar till företeelser i samhällsutvecklingen måste sättas in i ett historiskt sammanhang. De begrepp som ingår i den historiska materialismens samhällsteorier är behandlade i ett flertal verk och kommer bara att beröras kortfattat nedan. (not 15)

Varje samhälle, t ex det feodala, det kapitalistiska eller det socialistiska, kännetecknas av att produktionen är ordnad på ett särskilt sätt. Det som är avgörande är produktivkrafternas utvecklingsnivå, t ex teknologi, kunnande m m och förhållandet mellan människorna, produktionsförhållandena, t ex ägande, arbetsfördelning inom den materiella produktionen. Produktionsförhållandena inom ekonomin bestämmer hur resurserna fördelas och används. Detta påverkar sedan de allmänna förhållandena mellan människor och gör det möjligt att utifrån människornas roll inom ekonomin, men också i övriga avseenden, som t ex inom politiken, dela in dem i olika samhällsklasser.

Klasssystemen är olika i olika samhällsformationer och de genomgår hela tiden strukturella förändringar. Förhållandet mellan samhällsklasserna präglas av intresse motsättningar. Varje sådant klasssystem har två poler, en dominerande klass och en dominerad klass (i vissa fall flera). De två polerna i det kapitalistiska samhället är borgarklassen och arbetarklassen. Arbetarklassen är den samhällsklass som skapar det ekonomiska överskottet under kapitalismen, borgarklassen kontrollerar detta. Utöver dessa två klasser ingår vanligtvis flera andra i ett produktions-sätt. Therborn (1973) redovisar i sin klassanalys flera klasser och skikt. (59) (not 16) Therborn menar att arbetarklassen omfattar 40-60 % av befolkningen, beroende på definitionen, borgarklassen omfattar ca 3 %, småborgerligheten (som utgörs av t ex småföretagare) av ca 14 % och mellanskiktet (t ex de stora tjänstemannagrupperna) av ca 28 %. (not 17)

Den politiska strukturen i ett samhälle präglas av förhållandet mellan klasserna. Staten är det organiserade medlet för att hålla samman ett samhälle trots motsättningarna som det rymmer, och staten återskapar förutsättningarna för klasssamhällets utveckling. Staten är ett uttryck för politisk makt, vilket innebär att staten inte står över samhällsklasserna. Eftersom statens uppgift är att upprätthålla samhällssystemet innebär detta den dubbla (huvud)uppgiften att motverka att samhället klyvs, dvs ett hänsynstagande till alla samhällsklasser, och att ta särskild hänsyn till den härskande samhällsklassen vars dominans eller härskande ställning upprätthålls. (not 18)

Enligt denna teori är t ex lagstiftningen underordnad den politiska makten och underordnad den dubbla politiska huvuduppgiften. Ingen rättsordning står över samhällsklasserna, vilket t ex hävdas av norm-värde-teoretikerna. Staten i det kapitalistiska samhället, den borgerliga staten, är enligt detta i första hand ett uttryck för borgarklassens dominerande roll. (not 19)

Vi utgår alltså ifrån att staten är en del av politiken. Politiken ingriper i, ordnar och håller samman ett samhälle och dess materiella produktion. Utformningen av den politiska strukturen och dess organisation genom staten i ett visst samhälle är, avhängig av den ekonomi, den produktion som politiken skall hålla samman och ingripa i. (63) Ekonomin är bestämmande i "sista instans". (not 20)

3.1.2 En utgångspunkt för analysen

Sunesson använder sig i sin avhandling av en analysmodell som innehåller tre nivåer. Tanken är att denna skall vara generell och användbar för analys av olika slags organisationer. Sunesson grundar denna ansats på den franska planeringsforskaren C Bettelheims arbete och tolkningar av Marx "Kapitalet" och "Grundrisse".

En organisation består av tre sinsemellan förenade nivåer. Dessa står i ett visst förhållande till den verklighet som omger organisationen. Nivåerna är: en överordnad nivå, en social och organisatorisk nivå och en konkret, praktisk nivå. Observera här att nivåer står för något annat än det som avses med central, regional eller lokal nivå, som är ett vanligt sätt att dela in staten som organisation. (Svarar mot departement, länsstyrelse och kommunstyrelse, se t ex Lagheim (1978).

Den överordnade nivån (I) bestäms av produktionssätten i varje samhälle. Vi har redan definierat denna för staten. Den överordnade nivån är abstrakt och kan uttryckas som statens förhållande till ekonomin, till samhällsklasserna, statens dubbla huvuduppgift (se sid 52). Den överordnade nivån hämtar sina bestämmingar från de allmänna förutsättningarna i

själva produktionssättet. Dessa bestämmingar definierar den makt organisationen-staten har.

Det viktigaste sättet att definiera staten ligger på det materiella planet. Lagstiftning, ideologier och normsystem ingår vid sidan om de materiella bestämmingarna, mer som en legitimering av statens maktutövning. (not 21) Dessa principer uttrycks i förvaltningsstadgar och andra regler för offentliga myndigheter, men går också igen i stadgar och praxis i fackföreningsrörelsens organisationer. (64)

Den sociala och organisatoriska nivån (II) ligger på det empiriska planet. Sunesson beskriver detta som själva organisationen och dess kontroll över verksamhetsmedel. På den sociala nivån finns också ett ideologiskt medvetande eller omedvetande om vad verksamheten går ut på och där finns ett mer bestämt förhållande mellan de människor som ingår i organisationen, ett förhållningssätt till överordnade, samarbete och konkurrens. (not 22)

På denna nivå uppenbarar sig de olika verksamhetsfält som ingår i statsapparaten - departement, statliga verk, länsstyrelser, kommuner och deras olika sektorer. "Samhällsplaneringen" går att avgränsa som en särskild verksamhet vilket vi gjort i kapitel 1 där vi gav en bild av "samhällsplaneringen" på den sociala nivån. (not 23) Om man ville konkretisera detta ytterligare kunde för statens del denna nivå indelas i sektorer (olika verksamhetsfält) och den verksamhetshierarki som finns på departement, läns- och kommunnivå (jfr kap 1.3).

Den konkreta, praktiska nivån (III) är lättast att definiera, det är i stort sett vad som händer. "Smör kärnas och packas i guldpapper, bilar sätts ihop, vägar asfalteras, skolbarn utbildas, fångar förvaras, städer och byar bombas. I alla dessa fall utnyttjas ett "verksamhetsmedel" som i vissa fall är produktionsmedel, i andra fall "verksamhetsmedel" för reproduktion av samhällsförhållanden (återskapande och omvandling i vidaste mening) eller för cirkulation av produktionsresultatet. Det är människor som sätter dessa "verksamhetsmedel" i rörelse, för att uppnå en förändring av ett tillstånd. De människor som gör detta kan stå i olika förhållande till "verksamhetsmedlen", de kan kontrollera dem eller icke." säger Sunesson i sin definition. (64)

För "samhällsplaneringens" del betyder detta den konkreta verksamhet som utövas i planeringsverksamheten (se kap 1 sid 32). Undersökningar görs, planmaterial tillverkas, protestskrivelser besvaras. Nya metoder att utveckla "planeringens" verksamhetsmedel skapas osv osv.

3.1.3 Analysmodellen och planeringsanalysen

Vi har funnit Sunessons nivåstruktur användbar för att förklara inte bara organisationers roll i samhällsutvecklingen utan även statens eller t ex "samhällsplaneringens" roll. I fortsättningen kommer vi att relatera våra mönster till den beskrivna nivåstrukturen.

Man skulle kunna beskriva Sunessons struktur som en avgränsad enhet. Organisationen är definierad genom nivåerna vilka står i ett visst inbördes förhållande till varandra. Dessa är i sin tur också externt definierade. I huvudsak relateras de till den överordnade samhällsstrukturen och då i första hand till den "materiella basen".

Våra fallstudier gör det möjligt för oss att åstadkomma en koppling till såväl nivå (II) och nivå (III). "Samhällsplaneringens" konkreta verksamhet kan vi koppla direkt till de intresseinställningar som vi studerat. Vi kan också göra en direkt koppling till de effekter som "samhällsplaneringens" konkreta verksamhet tar sig, dess effekter på samhällsutveckling-

en, t ex uppbygget av förstäder, kommunikationer, bostäder, daghem osv. I våra fallstudier utgår vi ofta från dessa effekter och tar oss via dem in i "sambhällsplaneringens" konkreta verksamhet och vidare uppåt i nivåerna. (not 24)

3.1.4 Sambandet mellan den teoretiska strukturen och mönsterstudierna

Fallstudierna handlar om förhållandet mellan "sambhällsplaneringens" konkreta verksamhet (nivå III) och dess effekter på samhällsutvecklingen. I viss mån finns det en koppling till "sambhällsplaneringens" sociala nivå (II). Förhållandet till näringsliv och samhällsklasser är exempel på kopplingen mellan "sambhällsplaneringen" och den överordnade nivån (I). När vi i fortsättningen refererar till ovanstående nivåindelning klargör vi det genom att inom parentes skriva nivåns siffra, t ex nivå (III).

Genom mönsterstudierna får "sambhällsplaneringen" som allmänt abstrakt begrepp ett innehåll på framför allt nivå II, III. Vi vill också göra kopplingar till den överordnade strukturen. I följande tre avsnitt ger vi exempel på hur våra erfarenheter kan relateras till det teoretiska systemet. (not 25)

3.2 EN BILD AV HUR DEN ÖVERORDNADE NIVÅN GER IMPULSER TILL "SAMHÄLLSPANERINGEN". (ÖVERORDNADE BESTÄMNINGAR)

I ett kapitalistiskt produktionssätt ligger kontrollen över näringslivets förändringar i första hand i de enskilda företagens ledningssystem. De enskilda företagen ingår i ett system som sätter upp vissa ramar och förutsättningar för handlingsfriheten. Sådana förutsättningar utgörs av t ex marknad, kreditsystem, prisutveckling, statliga stöd etc. Det enskilda företaget är en byggsten i hela systemet, men det är samtidigt underordnat systemet, det kan inte bryta sig ur sina förutsättningar. Förklaringen till varför ett företag handlar som det gör finns alltså på makronivån där det är möjligt att behandla sambanden mellan det som händer i det enskilda fallet och systemet som helhet. (not 26)

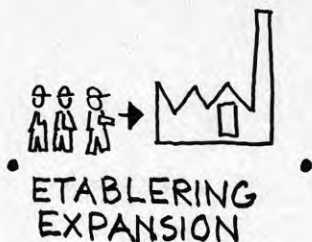
Det som är karakteristiskt för ett kapitalistiskt produktionssätt är att det inte finns någon övergripande kontroll, enbart ett övergripande regelsystem och vissa insatser för att påverka eller upprätthålla allmänna ramar (t ex statlig finanspolitik). Kontrollen på den lokala nivån ger privatkapitalet en frihet att förändra produktionen, att t ex expandera eller lägga ner ett företag. I det här avsnittet vill vi ge en enkel bild av sambandet mellan expansion och tillbakagång, som allmänt fenomen, och hur detta påverkar förutsättningarna för "sambhällsplaneringen". Denna bild är förenklad till vardagliga symboler. Den har därmed självfallet många brister. Vår strävan är att på ett för många läsare lättbegripligt sätt beskriva "sambhällsplaneringens" relation till produktionsutvecklingen i stort. Detta är tyvärr något som saknas i t ex planerarutbildningen.

Kapital och arbete är de grundläggande elementen i ett kapitalistiskt produktionssätt. Expansion och tillbakagång utgår från att förändringar sker i förhållandet mellan kapital och arbete. (not 26)

3.2.1 Expansion

Vid expansion byggs en industriverksamhet ut. Vi utgår ifrån att en ny verksamhet tillförs orten. (not 27) Den nya verksamheten innebär att nytt kapital tillförs och att människor får nya roller som arbetskraft.

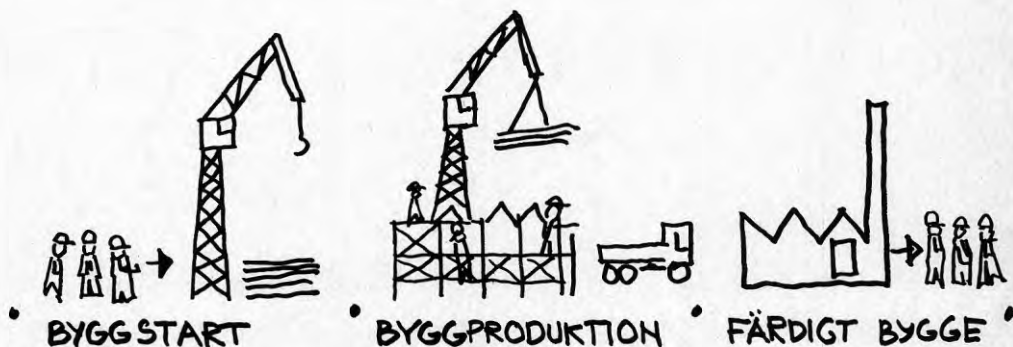
Figuren visar det som händer, mötet mellan arbete och kapital. Produktionen kan börja.



Figuren visar produktionsstadiet. För detta behövs arbetskraft, byggnader, maskiner och råmaterial.

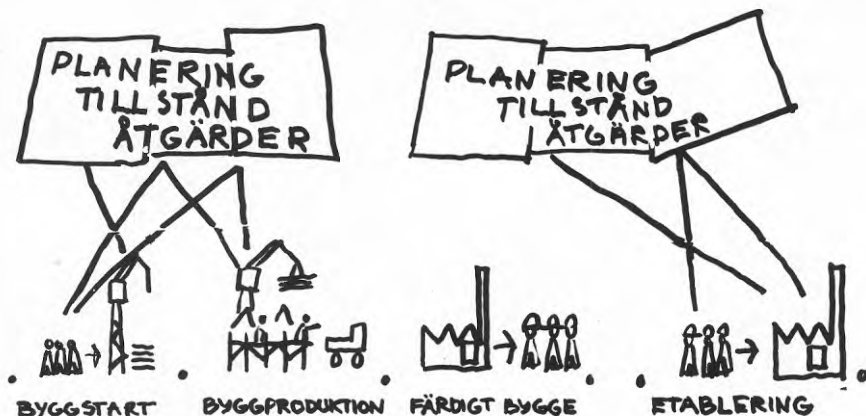


Vilken roll har "planeringen" haft för att det här ska hända? "Planeringens" insatser ligger på ett tidigare stadium. Den verksamhet som vi beskrivit är ett resultat av tidigare produktion. Den processen ser ut så här:



Så som vi beskrivit expansionsprocesser rymmer de hela förloppet från byggande till produktion. De verksamheter som finns i den offentliga sektorn har olika uppgifter som är kopplade till olika led av en expansion. Uppgifterna är olika beroende på om de är kopplade till arbetskraften eller till kapitalet.

Med utgångspunkt från fallet Värö kan myndigheterna sägas ha tre uppgifter som ryms under rubrikerna: "planering", "tillståndsprövning (och beslut) samt åtgärder.



Exempel på "planering" är den fysiska "planeringen" som ska ange industrins expansionsutrymme och ställa vissa krav på industrin. Fysiska markanvändningsplaner, markberedskap, detaljplaner är exempel på ramar för utbyggnader av industri och annat. I det här fallet handlar det om att ställa kraven på den färdiga produkten, dvs på industribyggnationen. Och det måste alltså göras före byggprocessen för att den färdiga byggnaden ska kunna uppfylla vissa krav på lokalisering, utformning och anslutning till andra verksamheter. De här kraven är kopplade till produkten i byggprocessen, dvs till byggnaders och miljöers utformning. På liknande sätt finns en verksamhet som är kopplad till arbetskraften. Denna faller till stor del inom arbetsmarknadspolitiken (AMS) och regionalpolitiken. Arbetskraftsundersökningar, byggarbetsnämndernas verksamhet och länsplaneringen är exempel på sådan planering.

I tillståndsprövningsprocessen ställs ytterligare krav på produkten, på den framtida produktionsverksamheten. Även detta resulterar alltså i krav på hur den färdiga produkten, fabriken, ska utformas. I denna ingår t ex stadsplaneprovningen, provning av markköpen, utsläpp i vatten och utsläpp i luften. Till detta kommer också provningar som har med lokaliseringsbidrag, lån och byggnadslov att göra. Allt ligger före byggstart och är kopplat till lokalisering och utformning av produktionskapitalet. När det gäller arbetskraftens lokalisering sker inte motsvarande provning. Fackföreningar och arbetsmarknadsmyndigheter kräver varsel för att byggande och verksamhet ska komma igång och för att arbetskraft ska kunna rekryteras. Tillstånd fordras för att byggandet ska komma igång.

I åtgärdsledet går den offentliga sektorn in med lån, lokaliseringsbidrag m m, ställer mark till förfogande för vägar m m, svarar för anslutningssystem som vägar och vatten och avlopp, allt detta för att lösa problemen med att lokalisera och utforma produktionsverksamheten, det produktiva kapitalet, i byggnationen. Här sker nu också de huvudsakliga insatserna för att skapa produktionsfaktorn arbetskraft, för att samla dels byggarbetskraft till byggandet och senare arbetskraft till produktionsverksam-

heten. Insatserna kan vara arbetsförmedling, omskolning, flyttningsbidrag etc.

Nedanstående tabell ger en schematisk bild över den offentliga sektorns insatser med avseende på arbetskraft och kapital.

EXEMPEL PÅ DEN OFFENTLIGA SEKTORNS INSATSER VID EXPANSION I PRODUKTIONEN

FIGUR 9

	"Planering"	Tillstånd Beslut	Åtgärder
<u>Kapital</u> upprättande av byggnader, utrustning etc lokalisering	Lokaliseringsrammar, t ex genom den fysiska planeringen, markberedskap etc	Stadsplaneprövn Markköp utsläpp i vatten och luft Byggnadslov lån etc	Finansiering, stöd av olika slag vägar, anslutnings-system etc
<u>Arbete</u> lokalisering av arbetskraft, att sammanföra arbetskraften med kapital till en produktiv verksamhet	Arbetskraftsundersökningar, Byggarbetsnämndens verksamhet, Arbetsmarknadsplanering, delar av länsplanering m m	Igångsättnings-tillstånd	Arbetsförmedling omflyttningar omskolning

Så långt har vi beskrivit tillkomsten av en industri fram till den punkt där det sker ett möte mellan arbetskraften och produktionsverksamheten. Allt detta sker inom vad vi kallar för produktionsområdet. Här kontrolleras själva verksamheten av det privata näringslivet, medan verksamhetens tillkomst fordrar insatser från den offentliga sektorn. Men för att produktionsverksamheten ska kunna fungera fordras också en utbyggnad av bostäder, skolor och annan kommersiell och offentlig service.

Skolor, bostäder och service ingår i den konsumtion som är nödvändig för att fabrikena ska kunna förses med arbetskraft. De bildar tillsammans en särskild verksamhet som kallas för reproduktion i den politiska ekonomin. Reproduktion betyder återskapande och syftar på återskapande av arbetskraft. Inom reproduktionsområdet fordras det också människor som arbetar med skolor, på kontor, med bostadsförvaltning osv. Som exempel på reproduktion tar vi en skola. Om det sker en större utbyggnad av industri så fordras också en utbyggnad av skolor.

Skolverksamheten kan jämföras med produktionsprocessen inom industrin. Lärare (arbetskraft) bearbetar ett råmaterial (eleverna) med hjälp av den utrustning (kapital) som de har till sitt förfogande.



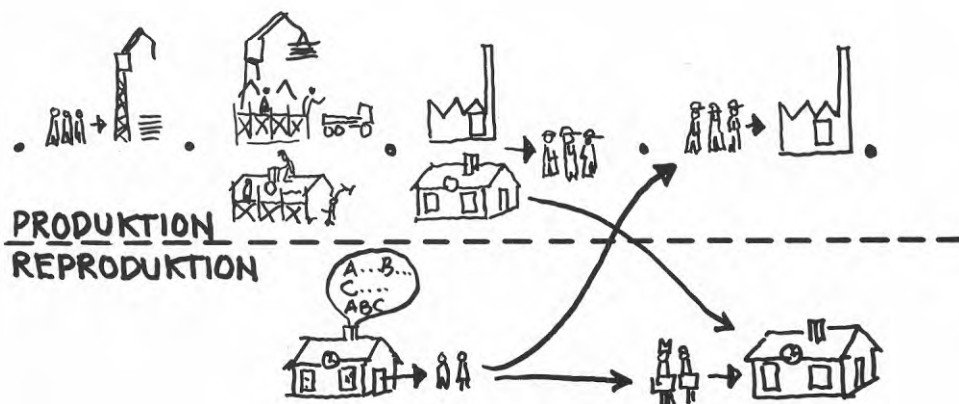
ETABLERING



REPRODUKTION

Skolan producerar elever som är beredda att ingå i någon av de roller som erbjuds i eller utanför arbetslivet.

Även här finns det en förhistoria. Reproduktionsprocessen är resultatet av tidigare produktion och reproduktion. Den utrustning som används har producerats i ett tidigare led och lärarna har utbildats till sina roller, liksom den arbetskraft som kommer till industrin. Nedan finns en schematisk bild av expansionsituationen. Verksamheter ska tillskapas inom både produktions- och reproduktionsområdet, och dessa ska samordnas med tillverkningen i tidigare led. Produktion av varor, hus, utrustning ska samordnas med tillförsel av arbetskraft. En del av varorna stannar som produktionsmedel (fabriker) inom produktionsområdet. Andra överförs till reproduktionsområdet och konsumeras där (t ex skolor).



Den offentliga sektorn har olika roller inom produktions- och reproduktionsområdena. I produktionsområdet fungerar den som understödande för att skapa processerna. Inom reproduktionsområdet, t ex skolverksamheten, har den offentliga sektorn kontrollen över verksamheten, endast själva varuproduktionen faller utanför. Grovt sett har den offentliga sektorn huvudansvaret för den del av reproduktionen som faller utanför familjen, medan huvudansvaret för varuproduktionen faller inom den privatekonomiska sektorn i näringslivet. (not 28)

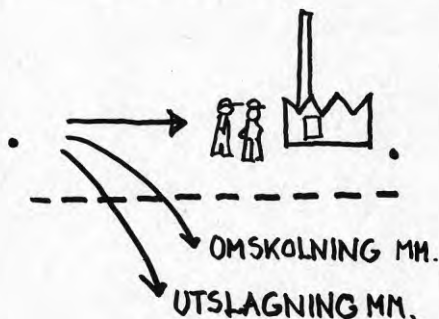
3.2.2 Tillbakagång

Vid tillbakagång läggs en industriverksamhet ner, industriell verksamhet försvinner från en ort. (not 27) Den gamla verksamheten som inneburit ett förhållande mellan kapital och arbete upplöses.

Den här bilden visar en nedläggning



Fortsättningen på en nedläggning innebär att arbetskraften återgår dels till reproduktionsområdet, som sker vid förtidspensionering, arbetslöshet m m, dels till en ny roll inom arbetslivet via arbetsmarknad och omskolning.



Vid tillbakagång har den offentliga sektorn en betydligt mer begränsad roll än vid expansion. Delvis framgår det av figur 10 nedan. I de fall som vi studerat har vi inte hittat någon "samhällsplanering" som nämnvärt påverkat upplösningen mellan kapital och arbete. (not 29) Däremot finns allmänna "planer" som uttrycker "samhällsplaneringens" försök att hålla en beredskap mot tillbakagång.

Något tillstånd för att avveckla kapital, byggnader, maskiner m m behövs inte och inte heller för att upplösa arbetskraftens roll som arbetskraft. (not 29)

Det är framför allt i åtgärdsledet som myndigheterna griper in. Exempel på åtgärder för att rädda kapitalet är försök att ordna ersättningsindustri, tvångssammanslagning, förstärkning och statligt kapitalstöd. Ingripanden som påverkar arbetskraften är t ex arbetsförmedling, förtidspensionering, arbetslöshetsunderstöd, beredskapsarbeten, flyttningsbi-

drag etc. Det är åtgärder som antingen för in arbetskraften i nya roller i arbetslivet eller i roller utanför arbetslivet (utslagning).

EXEMPEL PÅ DEN OFFENTLIGA SEKTORNS INSATSER VID TILLBAKAGÅNG I PRODUKTIONEN

FIGUR 10

	"Planering"	Tillstånd Beslut	Åtgärder
<u>Kapital</u> nedläggning av byggnadsutrust- ning m m	Olika former av "planering" som är inriktad på att ge		Försök att ordna ersättningsindustri. Tvångsvis samman- slagning, förstat- ligande, kapital- stöd etc.
<u>Arbete</u> friställning av arbetskraft, utslagning, om- flyttning m m	en bild av en tänk- bar framtid, base- rat på t ex prognoser		arbetsförmedling, omskolning, omflyttning, förtidspension, arbetslöshets- understöd, socialstöd m m.

Vid tillbakagång ser den offentliga sektorns ingripanden annorlunda ut. Figuren visar en skolnedläggning (not 30)



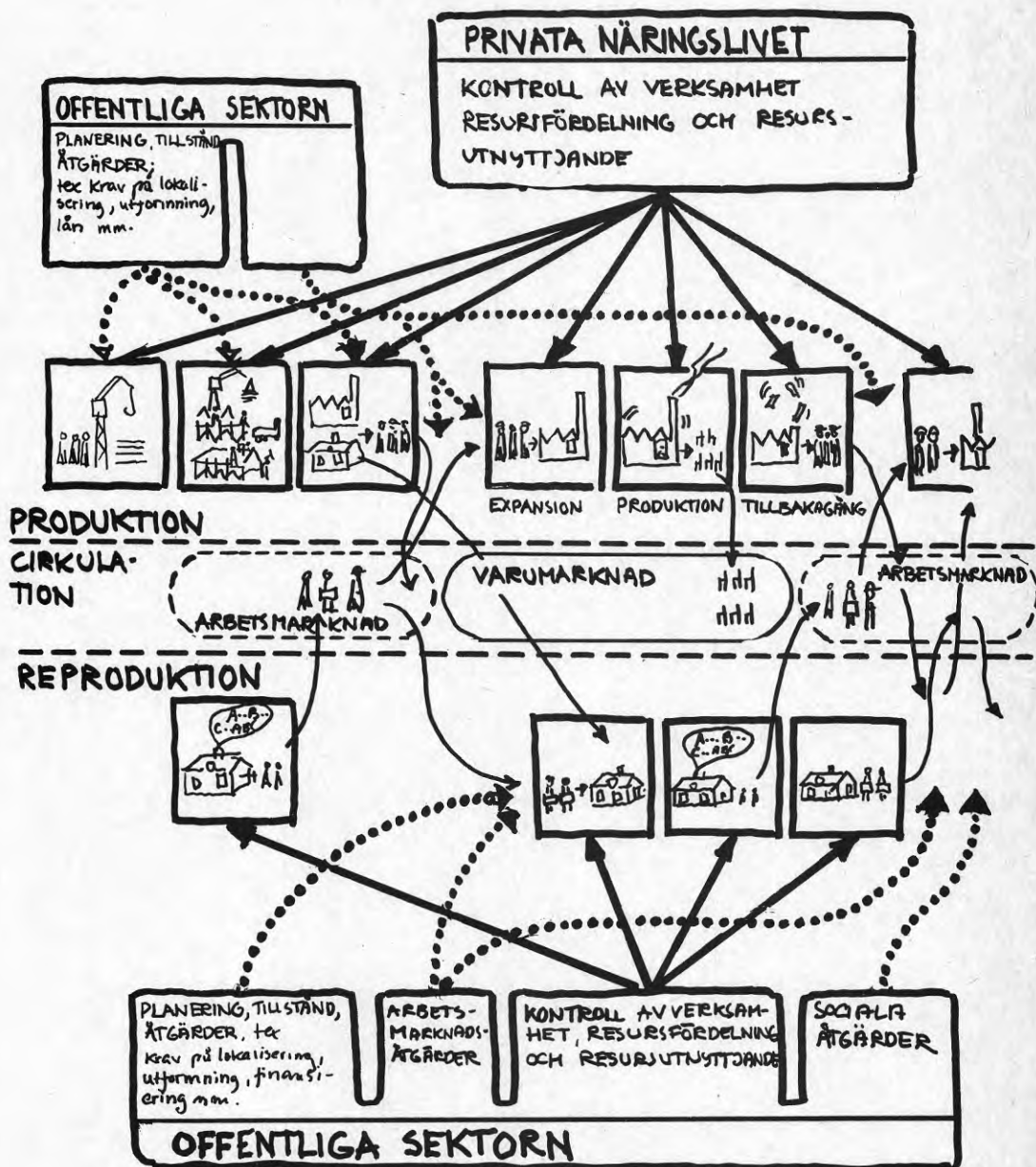
Till skillnad från det som händer inom produktionsområdet är tillbakagången inom reproduktionsområdet, t ex skolverksamheten, en process som faller helt inom den offentliga sektorn. Förutsättningarna för en tillbakagång inom skolsektorn ligger utanför sektorns kontroll, det sker som en förändring av befolkningsunderlaget, vilket i sin tur hänger ihop med vad som händer inom basnäringarna. Men detta är oftast en process som sträcker sig över flera år och som alltså går att förutse. Övergången från skolverksamhet till nedläggning kan ske via olika övergångsformer, som till exempel övergången till B-form.

3.2.3 Sambandet mellan expansion och tillbakagång samt några överordnade bestämmningar för "samballsplaneringen"

Figur 11 visar hela det expansions- och tillbakagångsförlopp som vi beskrivit. Tanken är att figuren ska visa några huvuddrag i expansion och tillbakagång som allmän process. (not 31) I fallstudierna finns inte hela förloppet beskrivet, men i verkligheten finns ett samband mellan expansion och tillbakagång i strukturomvandlingen och urbaniseringsprocessen.

SKISS PÅ SAMBANDET MELLAN EXPANSION OCH TILLBAKAGÅNG

FIGUR 11



I figur 11 finns också inritat ett nytt stort område - cirkulationsområdet i vilket bl a de olika marknaderna ingår. Vid expansion fordras t ex tillgång till arbetskraft från en lokal marknad eller en rörlig regional eller nationell arbetsmarknad. Vid tillbakagång fordras att arbetsmarknaden tar hand om den friställda arbetskraften.

Vid expansion upprättas nya lokala varumarknader, affärer och annan service. Varudistributionen har en viktig styrande roll för både expansion och tillbakagång. När nya bostadsområden skapas dimensioneras de bl a med utgångspunkt från det befolkningsunderlag som fordras för en affär, ett centrum osv. Vid tillbakagång urholkas underlaget för service, vilket sedan i tredje led återverkar på levnadsförhållandena.

Med stöd av denna beskrivning skulle vi vilja sätta upp några punkter som ska ange hur "sambhällsplaneringen" påverkas av (erhåller bestämmningar från) den överordnade strukturen:

- Kapitalförhållanden är överordnade arbetskraftsförhållanden

Detta får betraktas som ett givet faktum som vi tar som utgångspunkt på basis av teorier om den politiska ekonomin. För "sambhällsplaneringens" del betyder det att de sidor som är kopplade till förändringar i kapitalet (not 32), t ex att öppna vägen för nya investeringar resp nedläggningar, är överordnade, dvs har större betydelse än de sidor i "planeringen" som har en inriktning på människornas arbetskraftssituation, eller levnadsförhållanden.

- Expansion är överordnad tillbakagång

I detta påstående stödjer vi oss till stor del på våra egna undersökningar (se kap 2 och 4).

"Sambhällsplaneringen" har en aktivare roll när det gäller att åstadkomma en förening av arbete och kapital, dvs vid expansion, än när det gäller att åstadkomma en upplösning av förhållandet arbete-kapital vid tillbakagång. Vid expansion leder "sambhällsplaneringen" som regel via beslut till åtgärder. Vid tillbakagång görs vanligen inga motsvarande "planer" som leder till samlade åtgärder. (Åtgärderna bryts t ex ned på ett individplan.)

- Förändringar i produktion och cirkulation är överordnade förändringar i reproduktion (levnadsförhållanden)

Påståendet stöds av teorien om den politiska ekonomin och vi finner bekräftelser på det i våra egna undersökningar. Vid expansion och tillbakagång har det varit förändringar i basnäringarna som varit avgörande för hur levnadsförhållandena utvecklats. Service och bostäder byggs främst som en följd av utbyggnad inom basnäringarna (industrin). Den avgörande kontrollen och därmed drivkraften över förändringarnas karaktär ligger inom näringslivet. "Sambhällsplaneringen" är i stort sett underordnad detta även om den offentliga sektorn har stor kontroll över reproduktionssektorn, t ex skolor, daghem, bostadsbyggande etc.

- Centrum är överordnad periferin

Begreppen centrum och periferi inom ekonomin har bl a utvecklats av den amerikanske ekonomen André Gunder Frank och den egyptiske ekonomen Samir Amin, för att beskriva att ekonomiskt överskott (not 33) i ett kapitalistiskt system förs från lokala till centrala ekonomiska nivåer. Frank och Amin ger med sina teorier en geografisk dimension åt den ekonomiska strukturen. Enligt deras teorier ligger det i kapitalismens natur att skapa centralisering och koncentration. Via marknadssystemet

och andra kanaler utarmas de lokala nivåerna, t ex lokala produktionsenheter, mindre samhällen. Överskottet från dessa förs upp till överordnade nivåer, t ex bolag, centralort, som i sin tur har en perifer funktion för närmast övre centrum. Med denna modell beskrivs hur de industrialiserade länderna i väst tar hand om ekonomiskt överskott från de underutvecklade länderna i tredje världen.

Ett liknande förhållande råder enligt vår uppfattning mellan glesbygd och tätort, mellan en kommuns perifera delar och de centrala, mellan tätorter och centralorter osv, men främst på den ekonomiska nivån mellan småföretag och stora, mellan arbetsintensiva och kapitalintensiva, mellan dotterbolag och koncern etc. (jfr Schon 1972)

Detta förhållande har vi inte studerat i våra undersökningar. Inte desto mindre anser vi att det ingår som en överordnad bestämning för "samhällsplaneringen".

- Det kortsiktiga är överordnat det långsiktiga

I våra undersökningar finner vi återkommande bekräftelser på att det kortsiktiga är överordnat det långsiktiga. Detta kommer att utförligare diskuteras i kapitel 4. Vi ser det som en följd av att "samhällsplaneringen" har en roll som är underordnad förändringarna inom näringslivet. Å ena sidan ställer det krav på ramar för eventuella förändringar, t ex pendling från expansion till tillbakagång, och å andra sidan ställer det krav på direkt anpassning till mer eller mindre fullbordat faktum.

De här motsatsparen ingår som överordnade bestämningar (vid sidan om andra) i "samhällsplaneringen". Vissa av dem har vi studerat. (Till dem återkommer vi.) Andra finns som förklaringsfaktorer som vi ibland vill gå tillbaka till (i kap 9).

Motsatsparen (nämnda och ev onämnda) ger "samhällsplaneringen" en klugen karaktär. Flera exempel på detta kan hållas fram. En av de klugheter som vi fäst uppmärksamhet på i fallstudierna är "samhällsplaneringens" anpassningskaraktär och dess förväntningskaraktär.

- Anpassningsplanering är den sida i "samhällsplaneringen" som är direkt kopplad till åtgärder. Anpassningsplaneringen är kortsiktig och direkt underordnad expansion och tillbakagång. (not 34)
- Förväntningsplanering är långsiktigare och fungerar t ex för att hålla en viss beredskap mot expansion och tillbakagång. Förväntningsplaneringen är mer en del i den fortlöpande verksamheten inom den offentliga sektorn. Förväntningsplaneringen leder inte direkt till åtgärder av typ bostadsbyggande. (not 35)

"Samhällsplaneringen" växlar mellan dessa båda typer. (not 36) Anpassningsplaneringen är en verksamhet som förutsätter att initiativ till expansion kommer från näringslivet eller rättare sagt från ekonomin. Anpassningsplaneringen har alltså en konstruktiv roll och en för företagen fullständigt nödvändig roll för att över huvud taget möjliggöra produktion och kapitalackumulering. Någon liknande roll har vi haft svårt att se vid tillbakagång, eftersom tillbakagång handlar om avveckling av kapitalets produktiva roll. Däremot finns en mängd åtgärder som den offentliga sektorn sätter in t ex på arbetsmarknadsområdet vid tillbakagång. (not 37)

Förväntningsplaneringen ser olika ut på kommunal och statlig nivå. Våra undersökningar ger främst exempel på förväntningsplanering på kommunal nivå. Denna sammanhänger med att kommunerna tvingas verka för expansion och fortsatt centralisering eftersom alternativet är stagnation och risk

för tillbakagång. Förväntningarna kan då se olika ut beroende på vilken slags kommun det handlar om. I prognoser och framskrivningar uttrycks en förväntad utvecklingstendens. Våra undersökningar ger inget stöd för tanken att kommunerna bygger efter sådana planer. Utvecklingstendensen måste vara fast förankrad som den t ex är i stora kommuner som expanderar eller förankrad i en konkret händelse, t ex faktisk expansion. Först då kan "samhällsplaneringen" leda till åtgärder, men i sådana fall har den inte längre en förväntnings- utan en anpassningskaraktär.

Förväntningsplanering och anpassningsplanering har en annorlunda karaktär på den statliga nivån, då det mer handlar om anpassning till totalkapitalets och hela näringslivets intressen och mer om förväntningar som är knutna till förändringar på en regional eller nationell nivå. (not 38)

En annan sida i "samhällsplaneringen" som vi berört i fallstudierna och som vi återkommer till i nästa kapitel är "planeringens" uppgift att på olika vägar styra arbetskraften. Utgångspunkten för detta finner vi i företagens variabla behov av arbetskraft. Företagens variabla behov av arbetskraft kan härledas tillbaka till förhållandet mellan arbete och kapital i produktionsprocessen och i cirkulationen. En av de allra viktigaste uppgifterna för "samhällsplaneringen" är att tillgodose företagens variabla arbetskraftsbehov. Behovet av arbetskraft är ständigt variabelt med strukturella och konjunkturella svängningar. I samhällsutvecklingen som helhet kräver detta ständiga omdirigeringar av arbetskraft från det ena geografiska området till det andra, något som faller under arbetsmarknadspolitik. "Samhällsplaneringen" fungerar som ett stöd för arbetsmarknadspolitik och har en nära koppling till denna (se kap 4). Sammanfattningsvis ger detta ytterligare en utgångspunkt för följande mönsteranalyser.

- "Samhällsplaneringen" har som en viktig uppgift att bidra till att skapa rörliga arbetsmarknader för att underlätta de fria rörelserna inom näringslivet och möjliggöra expansion och tillbakagång i ett mer omfattande urbaniseringsmönster.

Denna utveckling leder till successiv koncentration av människor till ett tätortsmönster av centrum-periferimodell.

3.3 EN BILD AV HUR DEN SOCIALA NIVÅN PÅVERKAR "SAMHÄLLSPANERINGEN" (BESTÄMMNINGAR PÅ DEN SOCIALA NIVÅN)

3.3.1 Centrum-periferi-förhållandets återspeglning på nivå II

En av våra tankar är att centrum-periferiförhållandet inom ekonomin återspeglas i statsapparatusens sociala och organisatoriska nivå. (nivå II)

I uppdelningen på centrala myndigheter och kommunala myndigheter ligger ett sådant förhållande, men denna indelning är för enkel, för även inom en kommun finns ett centrum-periferiförhållande mellan de expanderande delarna och de tillbakagående. För att slippa hänga upp sig vid den administrativa uppdelningen skulle man kunna tala om centrum- och periferianhängare, vilket i så fall förutsätter att man från fall till fall relaterar anhängarna till det ekonomiska centrum-periferi-förhållande som vi talat om hittills. Så detaljerade kommer vi inte att vara. Vi kommer i första hand att diskutera relationen statliga myndigheter och kommunala myndigheter. Om dessa använder vi ibland termerna central nivå eller politiskt centrum och lokal nivå eller politisk periferi. (not 39)

Den centrala nivåns uppgifter är kopplade till att skapa ramar för den spontana utvecklingen på ett nationellt plan, medan den lokala är kopplad

till att skapa förutsättningar för överlevnad på ett lokalt plan. Enhet nås när dessa båda intressen sammanfaller, dvs när möjligheten till expansion eller tillbakagång finns på lokal nivå och bearbetas såväl lokalt som centralt.

Motsättningen mellan den lokala och den centrala nivån inom statsapparaten utgår främst ifrån skillnader i kontroll över de resurser som måste tas i anspråk för att göra den "spontana utvecklingen" möjlig. Centralt (regering, departement, verk och län) kontrolleras möjligheten att dirigera om arbetskraft, resurserna till omfördelning av bostadsbyggande, skolbyggande, vägbyggande, bidragsformer, t ex skattebidrag, lånemöjligheter, kort sagt allt som fordras för att en ort/kommun ska kunna träda in i expansion eller in i tillbakagång. Denna kontroll ger den centrala nivån ett starkt initiativ över såväl expansion som tillbakagång.

Exempel på de centrala myndigheternas initiativ över de lokala ger Lagheim i "Resurser för planering på kommunal och länsnivå", där förändringarna i "planeringssystemet" ställs mot förändringar i kompetensområden och besluts- och kontrollfunktioner. (67) Lagheim beskriver till skillnad från oss den del av "sambandsplaneringen" som vi kallat för den fortlöpande verksamheten. Han konstaterar att den offentliga sektorns "planering" domineras av den centrala styrningen på nationell nivå. Reformerna i systemet har formulerats och utvecklats centralt och därefter förts ut till regional och lokal nivå för verkställighet.

"En viss delegering av beslutsrätt och ansvar till regional och lokal nivå som förekommer inom planeringen av bostadsförsörjningen, den fysiska planeringen och genom länsplaneringen framstår i detta perspektiv endast som den centrala nivåns avyttring av "onödig barlast" för att kunna koncentrera arbetet till de strategiskt viktiga besluten" (67)

De centralt formulerade reformerna har haft betydligt större genomslagskraft än de lokala försöken till förändringar. Lagheim ser förändringarna i planeringssystemet som en centralt styrd process vilken leder till en sektorisering av "planerings"- och beslutsprocess, reformerna har utformats som "deloptimeringar för skilda sektorer." (not 40)

"Under dessa förhållanden har en sektoriserad planering utvecklats, där planeringen sker stegvis genom en nedbrytning av centralt fattade rambeslut." (67)

Kombinationen av centralisering och sektorisering innebär att den kommunala "planeringens" fortlöpande verksamhet tenderar att bli en verkställighetsplanering medan den "planering" som är direkt kopplad till beslutsfattandet tenderar att successivt bli allt mer centraliserad. Det leder också till att det uppkommer behov av en nivåplanering knuten till departement, länsstyrelser och kommunstyrelser. Nivåplaneringens uppgift är att samordna den sektoriserade "planeringen". (not 41)

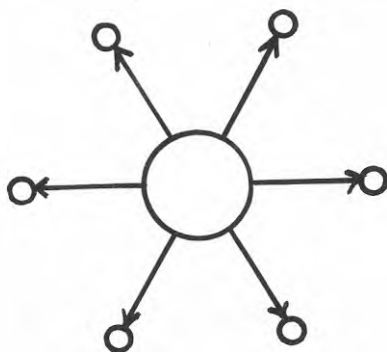
De förändringar som skett i den fortlöpande verksamheten har under de senaste decennierna skapat en total förändring av förvaltningsapparaten. Vi har inte haft möjlighet att följa denna process, men våra undersökningar återspeglar de strukturella förändringar detta innebär, eftersom "planeringen" i våra undersökningar till stor del är en särskilt utbruten verksamhet som härrör ur förvaltningsapparaten fortlöpande verksamhet.

En intressant studie av orsakerna till sydöstra Skånes tillbakagång gör Danborg-Hammar-Lind i "Region i kris". De menar att orsakerna till tillbakagången inte i första hand har med brist på kapital och välstånd att göra utan med bristen på en aktiv regional politik på grundval av ny kunskap om maktmobilisering. (68) Bakom detta ligger en analys som bl a

pekar på förhållandet mellan den centrala och den lokala nivån. De centrala statliga myndigheterna gör aktiva insatser och prioriteringar efter bl a ett ortsklassificeringsmönster, vilket inte främjar utvecklingen i sydöstra Skåne. En av orsakerna är att kontrollen över samhällsresurserna centraliserats. Danborg-Hammar-Lind:

"Det centrala i denna politiska centrum-periferimodell är centrums tillhandahållande av en föreställningsram eller beslutsmodell för politiska beslut. Periferin har fr a att imitera och implementera fattade beslut." (69)

Figuren nedan visar en enkel centrum-periferi-modell. Schon (1972) diskuterar modellens betydelse för att beskriva hur sociala förändringar sammanhänger med hur innovationer sprids. (70) Modellen grundar sig på tre huvudvillkor:



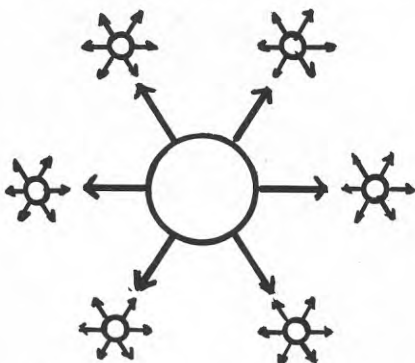
Den innovation som ska spridas existerar och är i allt väsentligt redan uppfattad och förstådd

Spridningen är den process genom vilken innovationen flyttas från centrum till den slutliga konsumenten i periferin

Ledningen över spridningen styrs centralt

Exempel på hur denna modell kan användas är t ex för att förklara framgångarna med det amerikanska jordbruksprogrammet under slutet av 1800-talet.

Schon visar en mer utvecklad modell i vilken ovanstående system finns som grund. I denna modell (nedan) sker spridningen genom andrahandscentra.



Som exempel på denna modell nämner Schon hur romarna skapade en kontroll över sina kolonier genom att upprätta utposter

Han nämner också den industriella expansionen (moderbolag-dotterbolag)

Vidare nämner han den tidiga imperialismen under slutet av 1800-talet då politiskt ekonomiska centra skapades i kolonierna. Slutligen nämner han den monolitiska kommunismen med sin hårt centraliserade organisation.

Schon diskuterar också statens politik som en rationell process vilken äger rum enligt centrum-periferi-modellen. Han nämner olika sätt för den centrala statsmakten att utöva inflytande över periferin (direktiv, föredöme, tillhandahålla lärare, anslå resurser, tvinga genom en lag, utsträcka kontroll).

"De sociala systemen i de offentliga organisationerna avspeglar den teori som är grunden för genomdrivande av politiken. Dessa institutioner förkroppsligar politiken, och i sina ansträngningar att hålla sig vid liv och skydda sig, håller de också den etablerade politiska inriktningen vid liv och skyddar den." (71)

Danborg (m fl) överför detta till den krisdrabbade regionen Österlen. En viktig förutsättning ser de i upplösningstendenser på den lokala nivån.

"Varje kommun har sett som sin viktigaste uppgift att dra till sig sysselsättning. Det har varit politiskt omöjligt att samverka i en situation i vilken varje ny industri i grannkommunen har vänts till en anklagelse mot de egna politikerna. Därför har byapolitikens fundament varit en stiltje över hela linjen.

Låt oss se detta alternativ ur byapolitikerns synvinkel. I centrum för den kommunala planeringen står uppgiften att bli så attraktiv som möjligt för de företag som kan tänkas nylokalisera sig. En viktig uppgift blir även att bryta sig in i beslutsprocessen om lokalisering så fort som möjligt. Varje kommun skaffar sig en funktion för att kooperera med beslutsorgan utanför regionen." (72)

Författarna pekar också på kombinationen av centralisering och sektorisering. (69) Från regerings- och departementsnivå sker styrningen framför allt genom instruktioner och anslag.

"Karakteristiskt för det administrativa systemets regionala organisation är framväxten av ett antal byråkratiska organ med en planerad och sektorsstyrd rollfördelning utan konkreta regionala målsättningar." (69)

Regionalt har man små resurser att sätta sig in i den lokala nivåns problem och situation. Länsmyndigheterna utformar inte ett handlingskraftigt program.

I fallstudierna har vi givit flera exempel på hur tendensen till central kontroll ökar - centralisering - t ex i tillståndsprövningsprocesserna (Miljöskyddslagstiftningen). Det finns dock inte lika klara exempel på decentralisering, även om decentralisering är ett ord som ligger i tiden.

Lagheim (1978) visar att decentraliseringsfrågorna ofta är av mindre betydelse jämfört med den ökade centrala kontrollen. Ett viktigt exempel på decentraliserad beslutsrätt är den kommunala vetorätten som infördes 1973 i bygglagstiftningen. Den ger kommunerna rätt att motsätta sig icke önskade industrietableringar.

Den uppdelning av "sambhällsplaneringens" sociala nivå (II) som vi nu diskuterat ger en hierarkisk bild av den organisatoriska strukturen. Till detta kan läggas den offentliga sektorns uppsplittring på delar, s k sektorer, eller ännu mer uppspjälkat, ansvarsområden. Denna kallar vi för sektorisering. Även detta begrepp beskriver en sida i organisationens struktur. (not 42)

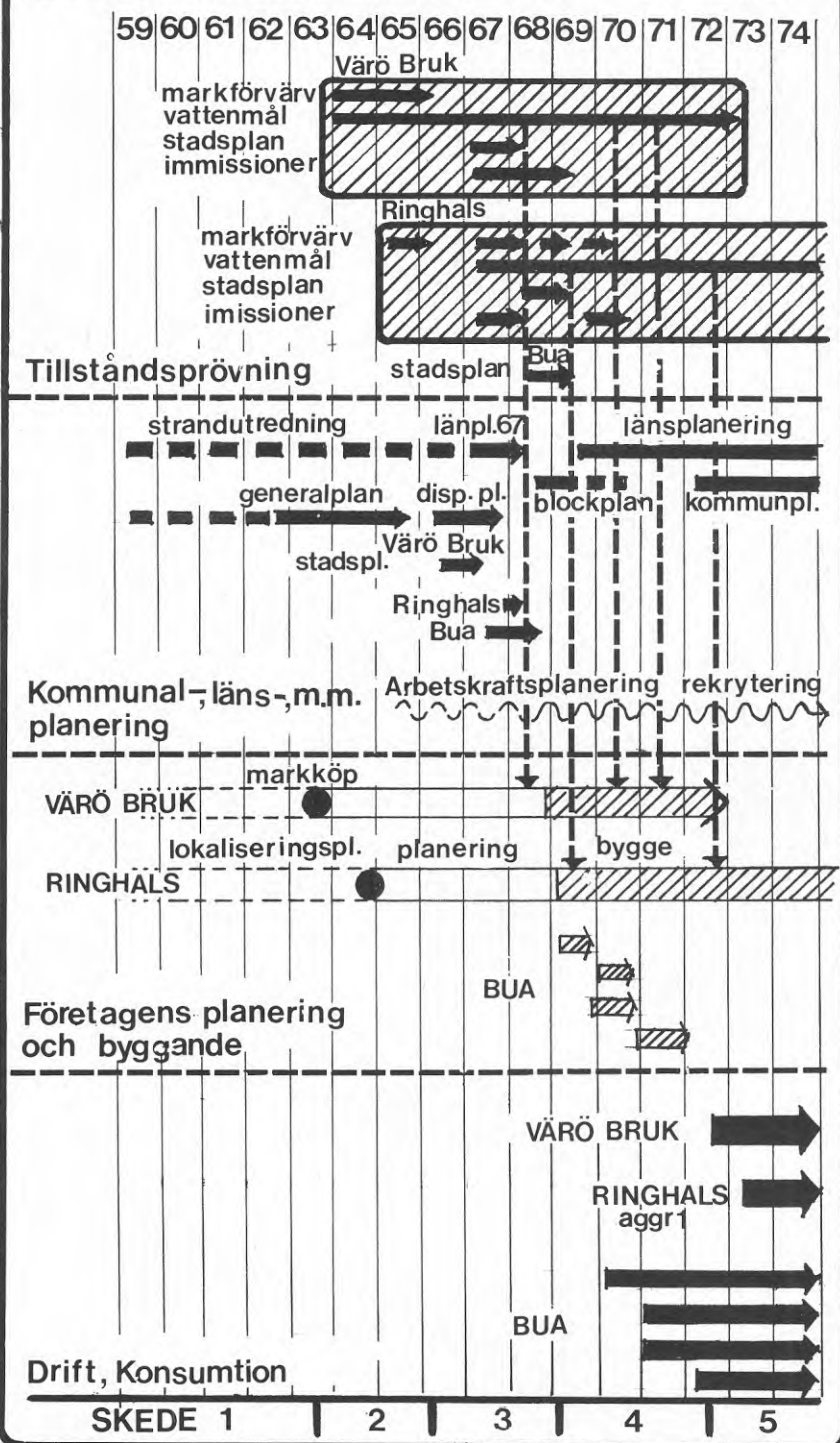
Sektoriseringen kan åskådliggöras på olika sätt. I våra studier (se del 1, 2,3 och 5) har vi ställt det sektorerade handlingsmönstret inom statsapparaten i förhållande till helheter utanför. Till detta återkommer vi i bl a kap 7.

3.3.2 Exempel på den sociala nivåns (II) struktur. Storindustriutbyggnad

Beslutsprocessen i fallet Värö sträckte sig över mer än 15 år. Följande beskrivning underbygger våra tidigare påståenden om "sambhällsplaneringen" vid expansion. Beslutsprocessen i Värö ger också en tydlig bild av hur nivå (II) ser ut i verkligheten, dess omfattning, centralisering och sektorisering. Vi har delat in beslutsprocessen i fallet Värö i två delar. Det handlar om tillståndsprövningen och "planeringen". Figur 12 visar sambandet mellan tillståndsprövning, "planering", företagens planering och byggande samt drift och konsumtion. (ur del 3)

UTVECKLINGSFÖRLOPPET I VÄRÖ

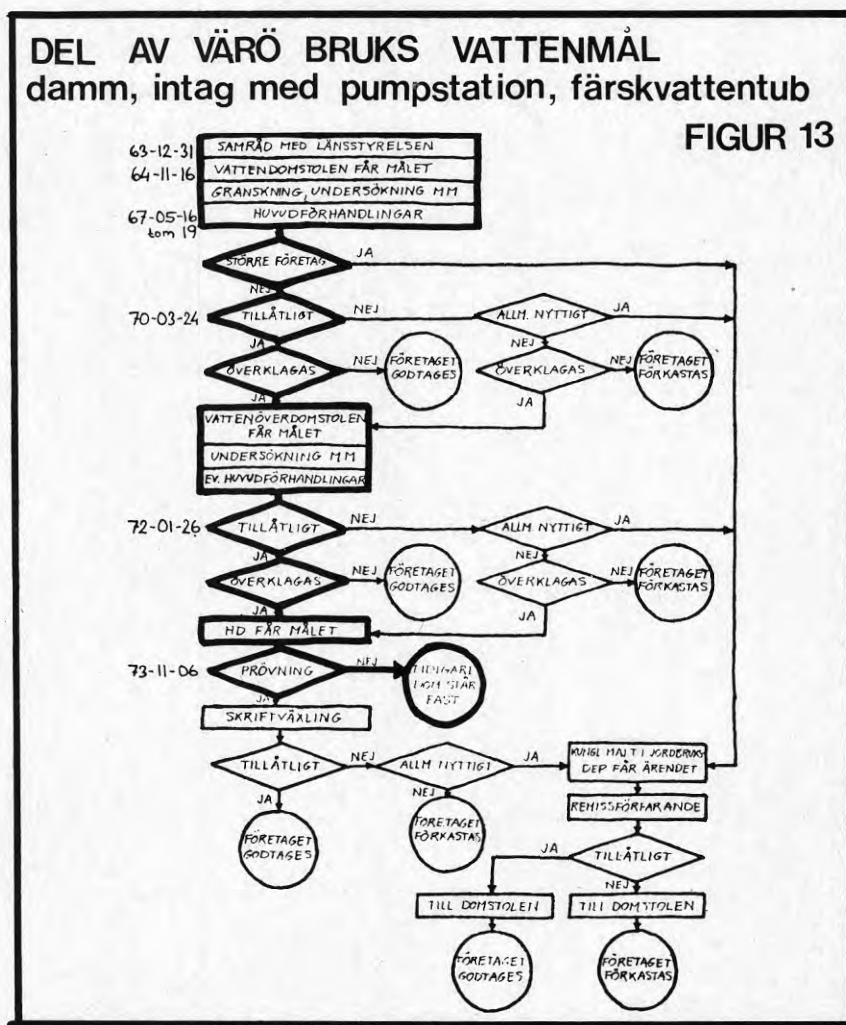
FIGUR 12



Tillståndsprövningen har 8 olika delprocesser, där frågor som har med industrilokaliseringarna att göra splittrats upp i delfrågor. "Samhällsplaneringen" har olika detaljeringsgrader och genomgår olika stadier beroende på när i utvecklingsförloppen de kommer in (jfr kap 2.4). "Planeringen" växlar i detta förlopp mellan att vara anpassningsplanering och förväntningsplanering (se kap 4.4). I de tidigare skedena 2 och 3 har "planeringen" en förväntningskaraktär (se bilaga 4). Skedesindelningen markerar svängningarna i "planeringen".

På sid 146 i rapport 11 gjordes en uppförstoring av tillståndsprövningsprocessen. Denna finns med här som bilaga 1 sid 279. Den beskriver hur de olika ärendena vandrat mellan olika instanser. En sådan prövning kan ta tio år, som tex vattenfrågan för Värö bruk.

Figur 13 är en detaljförstoring av en delprocess i Värö Bruks vattenmål. Vattenmålet spjälkades upp i fyra sådana delmål. Behandlingen av damm, intag med pumpstation och färskvattentub, ett av de fyra delmålen, tog 10 år.



Beslutsprocessernas sektoriserade karaktär gör dem inte bara omöjliga att överblicka för lekmän utan sannolikt även för kommunpolitiker och tjänstemän. Beslutsprocesserna fortskrider till synes obevekligt och utanför mänsklig kontroll. I de fall konflikter uppstår förlängs processerna för att slutligen avgöras på central nivå. Oavsett detta träder detaljplanering och byggande igång.

3.3.3 Exempel på den sociala nivåns (II) struktur. Företagsnedläggning

Skillnaden mellan storindustriutbyggnad och företagsnedläggning är slående. (not 42) Periferin (den lokala nivån) är i dessa situationer lamslagen. Kommunen kan inte ingripa med traditionella metoder. "Planeringsaktiviteten" är framför allt inriktad på att skapa förväntningar. Förväntningarna på den lokala nivån riktas mot centrum (se del 4:5). Centrum, som har större handlingsutrymme än periferin, utlöser olika slags aktiviteter, t ex arbetsmarknadsåtgärder, tillsätter arbetsgrupper för att utreda ortens, kommunens eller regionens situation (not 43).

I vissa fall gör centrum direkta ingripanden, t ex när man, efter påtryckningar från en stark opinion i Olofström våren 1977, gav LM Eriksson en stororder vilken i sin tur förlängde tidsfristen för LMs fabrik i Olofström. Andra exempel är när staten gick in i stålbranschen i det nya stålbolaget Svenskt Stål AB. (not 44)

Vi urskiljer två situationer där centrum handlar olika

- den ena är då centrum accepterar konsekvenserna av en nedläggning
- den andra är då centrum tvingas göra något för att dämpa konsekvenserna

I båda fallen skapas en aktivitet under den centrala nivåns ledning därför att det är på den centrala nivån som verksamhetsmedlen, resurserna till lösning, traditionellt finns. Problemet för människor i periferin är att de vanligtvis inte kan skilja på de två situationerna och inte bedöma om de befinner sig över eller under den gräns som leder till aktiva ingripanden från centrum.

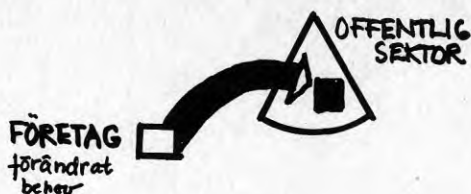
I såväl Söderfors som Vikmanshyttan har "samhällsplaneringen" avvaktat arbetsmarknadsåtgärder vilket gjort att tillbakagångens följd effekter för samhällslivet, för individernas ekonomi, sociala liv etc, inte behandlats utförligt. Den lokala nivån har drabbats av nästan total handlingsförlamning och inte sett någon möjlighet att påverka utifrån egna resurser. Följden har blivit att förhoppningar ställts på företagen och när dessa inte uppfyllt förhoppningarna har de överförts på den centrala myndighetsnivån, där resurserna finns.

3.4 EN BILD AV "SAMHÄLLSPANERINGENS" KONKRETA NIVÅ (NIVÅ III)

3.4.1 Hur nivåerna (I) och (II) påverkar metoder för "samhällsplanering" på nivå (III)

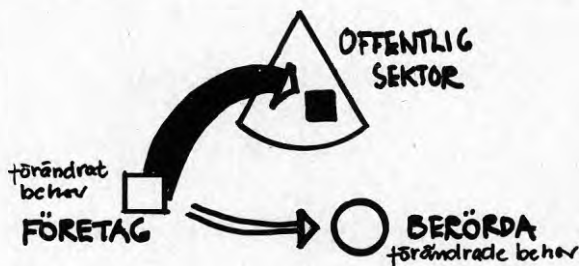
Ett företag står inför expansion eller tillbakagång, det sker en förändring i företagets behov av arbetskraft. Denna förändring fångas upp av myndigheterna med hjälp av prognoser eller genom att företaget för in kunskapen om det förändrade arbetskraftsbehovet i den verksamhet som skapar beslutsunderlag. Figuren överst på nästa sida visar detta.

Företagets förändrade behov av arbetskraft visar vi med den fyrkantiga rutan. Denna förs in och återspeglas inom den offentliga sektorns beslutsunderlag i en likadan ruta. I den här figuren har vi förutsatt att den



offentliga sektorn återskapar en riktig bild av företagets förändrade behov. Att detta oftast inte är fallet visar våra fallstudier. På det stadium då "planeringen" är i huvudsak en förväntningsplanering kan den offentliga sektorns prognoser slå ordentligt fel. Särskilda informationssystem har skapats för att komma åt detta problem, t ex systemet med information mellan företag och samhälle. Den felaktiga bilden korrigeras emellertid ju närmare förändringen man kommer. När "planeringen" övergår till att bli en anpassningsplanering klarnar bilden av företagets arbetskraftsbehov. Vår bild ovan visar denna situation.

Utanför den offentliga sektorn åstadkommer sysselsättningsförändringen vissa kvalitativa och kvantitativa förändringar av de berörda människornas behov. Detta visar vi med en cirkel. Se figuren nedan.



Detta är en händelse som den offentliga sektorn förutser. Inom "planeringen" skapas en uppsättning schabloner för att översätta företagets förändrade arbetskraftsbehov till förändrade behov för de berörda, dvs att översätta fyrkanten till en cirkel. Den bild som man därvid erhåller är, enligt vår uppfattning, klart präglad av den offentliga sektorns isolering från de berörda och av de egna arbetsmetoderna. Se nedan. (not 45)

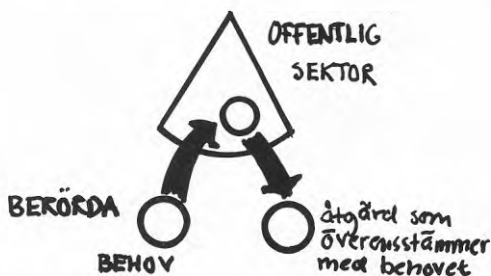


Det är två saker vi vill visa med det här. "Planeringen" tar på olika sätt in bilden av arbetskraftsförändringar och utgår ifrån denna samt vissa översättningsschabloner för att komma fram till de berördas behov. Sådana schabloner är omvandlingen av befolkningstal till skattesiffror, bostäder, skolor, daghem, service, kommunikationer, osv osv, en kvantifiering av behov som sedan sammankopplas med vissa kvalitetsmallar, t ex normer för bostadsbyggande och med vissa resursprioriteringar.

Expansionen under 50- och 60-talen utvecklade denna mekanik i "samhällsplaneringens" metoder så långt att någon kontakt med de berörda inte blev nödvändig för att klara samhällets åtgärder i ett expansionsförlopp.

Vi skulle vilja beskriva det som att "planeringen" gör människorna och deras behov närvarande med hjälp av mallar. De berörda människornas närvaro i den sektoriserade "planeringen" blir i allt högre grad beroende av de inombyråkratiska arbetsmetoderna. Detta sägs inte för att vi därmed vill påstå att människorna i allt högre grad berövas inflytande över "planeringen". Det bör i stället ses mot bakgrund till den utveckling där staten i allt högre grad övertar kontrollen över mänskliga relationer som tidigare legat utanför statens styrning.

Bilden nedan visar hur "planeringen" i en idealsituation skulle motta signaler om behov. I den situationen (vars förutsättningar inte diskuteras här) finns en överensstämmelse mellan de berördas problem i verkligheten och bilden av problemen inom den offentliga sektorn vilket kan leda till en åtgärd som löser problemen.



Det är lättare för oss att förstå att centrums, de centrala myndigheternas, "planering" ersätter levande människor med schabloner än att förstå varför detta också sker lokalt. De centrala myndigheternas uppgift är ju att bevaka övergripande frågor och behov, t ex totalkapitalets behov av en rörlig arbetsmarknad. Då handlar det om behov som har en abstrakt form. När dessa ska formuleras är det nödvändigt att utgå ifrån synsätt liknande de som finns inom nationalekonomin. Arbetskraft är då en företeelse som är abstrakt, arbetskraften är en vara som cirkulerar på marknaden precis som produkterna gör. Människan är därför i dessa kalkyler abstrakta, utbytbara, rörliga eller nedbrutna till siffror i matematiska formler. (not 46)

När en kommun använder sig av schablontänkandet i sina planer är detta ett uttryck för kommunens osäkra situation och dess anpassning till arbetsmarknaden, men det är också ett uttryck för att centrum överfört metoder till periferin och att periferin inte funnit ett självständigt sätt att hantera sin osäkerhet.

När en kommun sätter igång sin förväntningsplanering eller sin anpassningsplanering finns det alltid en arbetsmarknadskalkyl som utgångspunkt.

Detta är de vanliga befolkningsprognoserna, vare sig de är grundade på arbetsmarknadsundersökningar, företagens uppgifter eller ej. Prognoser är numera så allmänt förekommande att de som hanterar dem förmodligen inte alltid har klart för sig vad de representerar. Prognosen är en omvandling av en framtida arbetsmarknadsförändring till befolkningstal. I det fallet är det ointressant att ta hänsyn till särskilda behov av arbetskraft. När det gäller behov av reproduktionsmiljö handlar prognoserna oftast om abstrakta genomsnittsmänniskor och deras behov. När man inom "samhällsplaneringen" diskuterar behovet av bostäder vid expansion är det därför enbart möjligt att diskutera det abstrakta genomsnittsbehovet av bostäder. Målet för bostadsbyggande kan inte bli annat än att fylla de behov av bostäder som svarar mot den genomsnittliga arbetskraftens krav på bostad. Förutom att bostaden därigenom ska fylla vissa genomsnittliga behov ska den också rymma det rörliga behovet av arbetskraft. För att svara mot arbetsmarknadens variationer måste bostaden fylla t ex någon av följande roller

- Förvaring av arbetskraft i tjänst.
- Genomgång för arbetskraft som byts ut
- Förvaring av utslagen arbetskraft
- Väntan på arbetskraft

Bostäderna har härigenom en dubbel roll (dubbelt bruksvärde), nämligen att vara bostad för de boende och att rymma det variabla behovet av abstrakt arbetskraft. (not 47)

3.4.2 Exempel från Olofström

Nedanstående resonemang bygger på fallet Olofström. I vänstra raden visar vi företagets anställda vid tidpunkt A.

Genomsnittligt
antal anställda år A



Diskussioner om expansion kom igång på 50-talet (skede 1 och 2). Kommunen frågade sig hur många pendlare som kunde ersättas av boende någon gång i framtiden vid tidpunkt B. Man omvandlade anställda och boende vid tidpunkt A till en ny fördelning vid tidpunkt B.

Genomsnittligt
antal anställda år A



Pendlarna som arbetskraftsbuffert blev här en grupp med ett tänkbart bostadsbehov. Det gällde i och för sig inte pendlarna Andersson och Petersson utan den abstrakta arbetskraftsgruppen pendlare. Tankegången innebär att abstrakt arbetskraft är utbytbar vilket medför ett abstrakt och utbytbar behov av bostäder.

Ett annat exempel är när företaget expanderade. Uppgifterna från företaget kunde inte omvandlas direkt i behov av bostäder eftersom man sa $\pm 10\%$. Detta ger följande bild av bostadsbehov (1:3)

Anställda år A



Anställda år B



tänkbart
bostadsbehov

Om kommunen i detta läge skulle planera för den reserverarbetskraft som företaget behövde för att klara personalomsättningen skulle man dessutom behövt göra ett ytterligare tillägg.

Bilderna ovan gäller rent principiellt alla expansionsituationer. "Samhällsplaneringen" i expansionskommuner ställs inte enbart inför problemet att skapa bostäder som ska svara mot ett variabelt arbetskraftsbehov, utan en hel reproduktionsmiljö som står och faller med det variabla arbetskraftsbehovet, eftersom det variabla överförs från produktionssfären till reproduktionssfären.

Denna roll som de nya miljöerna ska fylla i ett samhälles expansion innebär att det i "samhällsplaneringens" förutsättningar finns grundlagt ett anonymt förhållande till de berörda människorna.

3.4.3 Andra exempel

I studien av barnomsorgsplaneringen (del 5) har vi lämnat ett detaljerat exempel på en planform som infördes av centrum. "Beräkningsmodellerna" i barnomsorgsplaneringen är i första hand kopplade till förändringar på arbetsmarknaden (behovet av vissa barns mödrar). Barnens behov ligger långt bortom "beräkningsmodellen" och de resultat som denna ger. Barnen blir i "beräkningarna" abstrakta barn vars behov inte bara är underordnade arbetsmarknaden utan även föräldrarnas situation (5:2, 5:5).

Normann (1972) konstaterar i sin analys av bostadskvoteringsystemet att beräknings- och kvoteringsystemet förstärker centrumets kontroll över strukturförändringar på den lokala nivån.

"Det är svårt att tänka sig att det nuvarande systemet kan leda till något annat än en förstärkning av tendenserna till centralisering i första hand inom varje region och i andra hand till storstadsområdena." (75)

Han nämner andra liknande exempel på "planeringsmetoder" som i sig kan fungera som system för centraliserad styrning. Normann menar att länsplanering 1967, som påstås vara en prognos, i själva verket är en plan. Övergången från antal lägenheter till kvadratmeter bostadsyta nämner han som exempel på hur bostadsbyggandets centralisering till storstadsområden gynnas (en struktur med fler mindre lägenheter). Systemet med "expansiva" områden får också centraliseringseffekter. (75)

En av de grundläggande utgångspunkterna för hur bostadskvoteringsystemet motiverats har varit antaganden om att "kontroll är nödvändig", "detaljplanering är nödvändig", rationalitet och inre effektivitet är mätbara

begrepp och därför viktiga att koncentrera sig på. (76) Efterhand har kvoteringsystemet i praktiken blivit ett hårt kontrollerat och centraliserat "planförfarande".

"Kontrollen avspeglar sig i den ytterst låga formella handlingsfriheten på lägre nivåer i systemet. Slumpmässigheten följer dels av oviljan att ta på sig ansvar och för att verkligen styra (jfr bl a den låga ramtilldelningen på sikt som i praktiken skulle kunna omöjliggöra den avsedda långsiktiga planeringen, och den nästan parodiska uppdelningen i olika "kvotslag" som kommer vid olika tidpunkter och i olika stora satser utan att regionen i förväg vet när och om de kommer, och i så fall hur stora de blir). Slumpmässigheten är också i sig själv en självklar följd av kravet på hård kontroll, som medfört att man centraliserat besluten till instanser vilka av nödvändighet måste ha alltför schematiska beslutsregler och alltför liten möjlighet till avkänning av de olika regionernas speciella problem." (76) (not 48)

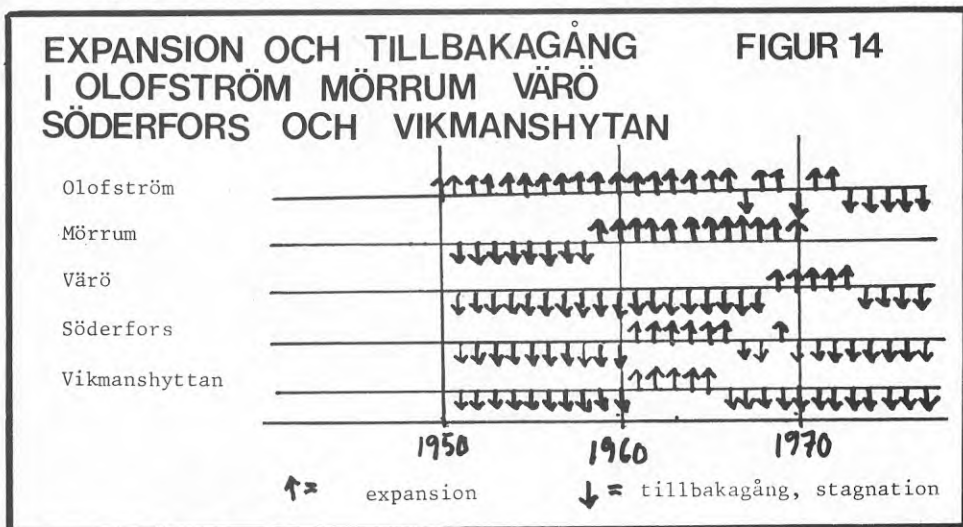
kapitel 4

"SAMHÄLLSPLANERING" OCH FÖRETAGENS ARBETSKRAFTSBEHOV (mönster 2)

4.1 INLEDNING

"Samhällsplaneringens" svängningar på främst den lokala nivån och deras samband med förändringar i näringslivsstrukturen framgick i kapitel 2. Genom att skilja på hur förhållandet mellan "samhällsplaneringen" och näringslivet ser ut i olika skeden kan vi få en klarare bild av vad som karakteriserat anpassningsplaneringen och förväntningsplaneringen i orterna. En sådan uppläggning gör det möjligt att analysera hur arbetsmarknadsförändringar i praktiken skapar kedjereaktioner i "samhällsplaneringen", då främst i anpassningsplaneringen. Utifrån arbetsmarknadsförändringarna skapas förutsättningar för bostadsbyggande m m.

Figuren nedan sammanfattar arbetsmarknadsförändringar i orterna. Dessa är utgångspunkt för den detaljerade mönsterstudie vi gör här.



4.2 FALLET OLOFSTRÖM

4.2.1 Förhistoria

1941 bildades Olofströms köping. Fram till 1948 sköttes en stor del av kommunalförvaltningen från bruket av verkställande direktören och några anställda. Intervjuad beskrev förre verkställande direktören det så här:

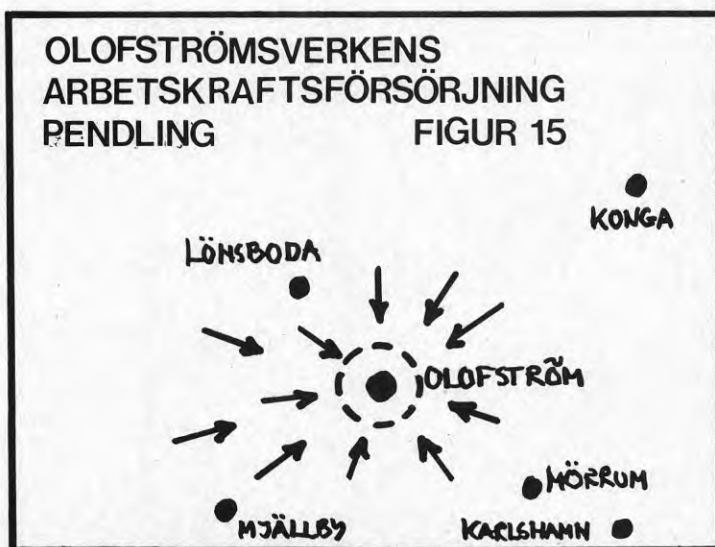
"Till den tiden var SSAB, eller bruket som det har kallats för vid olika tillfällen, den som skulle se till att allting som behövdes fanns till hands. Alla åtgärder för samhällets utveckling måste komma från bruket. Bland annat vatten, avlopp, gator, bostäder, elförsörjning." "Vi bekostade sådana här saker, planer och vatten och avloppsledningar och sådant." "Fram till 1948-50 byggde företaget alla hus som man önskade sig eller hjälpte alla fall till med att genomföra massbebyggelsen." (se rapport 1, sid 250-262)

Också själva arbetskraftsrekryteringen låg under brukets förvaltning. Företaget var alltså till en början självförsörjande både i fråga om arbetskraft och samhällsutbyggnad. Först efter andra världskriget utvecklades en slags arbetsfördelning där båda dessa funktioner övergick till den kommunala och statliga förvaltningen - den kommunala avlösningen.

4.2.2 Skede 1

Under perioden från början av 50-talet till 1956-57 byggdes den kommunala förvaltningen upp. Fortfarande saknades en samhällelig arbetsmarknadsapparat för att klara arbetskraftsförsörjningen. Detta kan vara en av förklaringarna till varför företaget satsade så hårt på att bygga upp en självförsörjning i fråga om arbetskraft hämtad från närregionen.

I figur 15 har vi visat principen för företagets arbetskraftsförsörjning. För att klara arbetskraftsbehovet i expansionen kompletterade företaget utbyggnaden av huvudfabriken i Olofström med pendling och filialfabriker.



Företaget satte in bussar och subventionerade resorna. Man tog in folk från en vid region. I slutet av 50-talet utgjorde pendlarna uppåt 60 % av de anställda i Olofström. (1:2) Om det skulle bli nödvändigt att skära ner produktionen skulle tillbakagången avlastas på hela närregionen.

"... När vi siktade mot ökad produktion och vi inte visste riktigt hur det skulle gå så ville vi gärna arbeta med en utdragbar arbetskraftsreserv, genom att under en ganska lång period ta in folk utifrån, skaffa oss pendlare med andra ord. Pendlarsystemet eller att anlita grannkommunerna inom en ökande räjong innebär att vi lättare kunde dra in tentaklerna igen." (rap 1 sid 250-262)

När pendlarsystemet inte räckte till tvingades företagsledningen välja mellan att bygga ut Olofström eller sprida expansionen till andra orter.

I början av 50-talet befann sig Blekinge län i tillbakagång. I flera orter lades industrier ner. Kommunerna letade industrier och erbjöd lokaler och mark. Aktiva insatser gjordes av länsstyrelsen och landshövdingarna. De bearbetade bl a brukets ledning för att sprida expansionen till andra Blekingeorter.

"Ja, dels var det kanske landshövdingen som arbetade på att få industrialisering i Blekinge. Och det var landshövding Lindeberg. Han var väl den förste egentligen. Sen kom landshövding Palenius och så kom von Heland och han arbetade ju på att få industri hit och vi var väldigt uppskattade som de som skaffade arbete åt västra Blekinge. Beträffande Mjällby så hade ett par landshövdingar förut bearbetat kommunen att de skulle skaffa industri. Och de hade kommittéer som var ute och letade efter någon som ville slå sig ner där nere." (rap 1 sid 250-262)

Olofströmsverken mötte alltså ett positivt gensvar från länsstyrelse och kommuner. Kostnaderna för filialfabriker skulle bli mindre både för företag och samhälle och alternativet att satsa på expansion i Olofström verkar inte ha varit realistiskt. Under perioden fördubblades sysselsättningen vid företaget från 1 500 till 3 000 personer. Ungefär 500 personer skulle tas in vid filialfabrikerna. Ungefär 1 200 arbetare skulle pendla till Olofströmsfabriken och resten var bosatta i Olofström.

"Vi har således kunnat flytta ut arbete till våra filialer så pass många som vi kunde få inom rimligt avstånd utan att det heller skulle behöva byggas någonting, sa man och trodde man." (rap 1 sid 250-262)

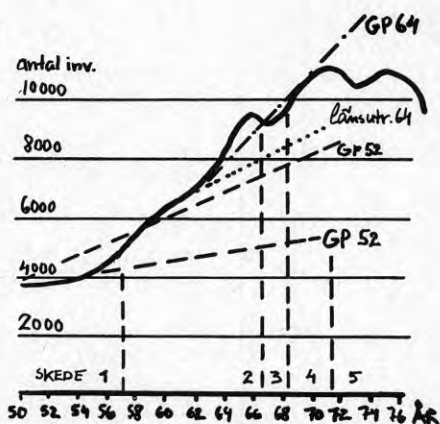
Hur såg "planeringen" ut under det här skedet?

"Planeringen" i Olofström har pendlat mellan förväntning och anpassning. I generalplanen från 52 gjordes olika prognosalternativ som alla byggde på iakttagelser om företagets expansion och planer på expansion. Men prognoserna var trots allt mycket blygsamma. Om man tar perioden fram till 1957 var de dessutom mycket olika. En prognos pekade på en folkökning på uppåt 2 000 personer, en annan på 500. Kommunen kunde inte bedöma vilken som var realistisk.

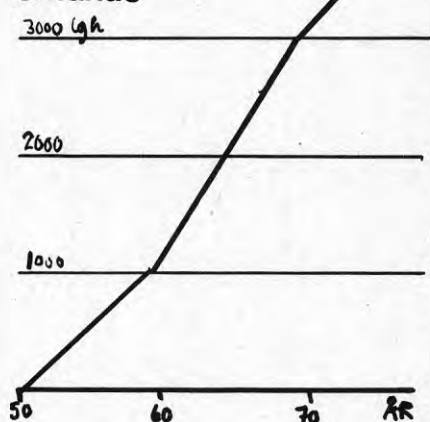
Kanske berodde detta på att företaget hade så stora inbakade buffertar i arbetskraftssystemet. I planerna sneglade kommunen ofta på pendlarna, som om det vore möjligt att ersätta dem med folk som skulle bo i Olofström. Skillnaden mellan maximiprognoserna och minimiprognoserna innebar att prognoserna inte var användbara alls. Det enda man kunde säga var att det fanns förutsättningar för expansion och att folkmängden skulle öka. "Sambälsplaneringen" svängde alltså mellan förväntningar och en direkt anpassning till den akuta bristsituation som förelåg. Kommunen byggde efter det akuta behovet, ca 60 lgh om året (se fig 17).

Figur 16 visar folkmängdsutvecklingen mellan de olika skedena. Denna var låg under de första åren på 50-talet och ökade sedan kraftigt fram till 1967.

FOLKMÄNGD OLOFSTRÖMS FÖRSAMLING FIG 16



BOSTADSBYGGANDE I OLOFSTRÖM antal lgh flerfam.hus och småhus



4.2.3 Skede 2

Under detta skede fram till 1966 byggdes Olofströmsverken ut från 3 000 till 5 500 anställda. Filialfabrikssystemet rymde då omkring 1 000 anställda (se fig 3 del 1:2). Fabriken i Olofström expanderade till omkring 4 500 anställda, av dem var 1 300 pendlare. Under skedet byggdes också filialfabrikssystemet ut. Pendlarsystemet var ungefär detsamma. Den stora expansionen skedde i Olofström.

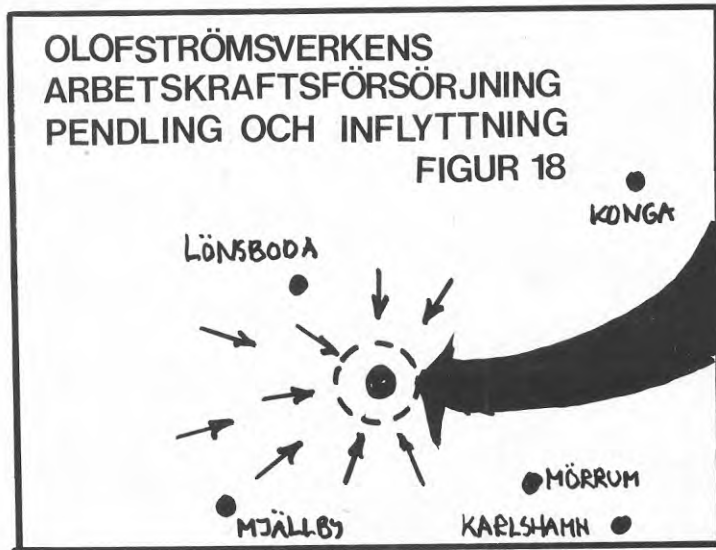
Den kritiska tidpunkten var 1956-57. Vad visste man om den följande perioden då? Vi har inga klara belägg för att företagsledningen uppfattade tidpunkten som en brytningspunkt mellan olika utvecklingsfaser. Pendlingsystemet verkar emellertid varit mer eller mindre uttömt som arbetskraftskälla. Filialfabrikerna skulle kunna expandera ytterligare. Företaget verkar ha gett Olofströms kommun ungefär samma besked om utvecklingen på lång sikt som man dittills gett, nämligen att sysselsättningen skulle hålla sig inom den vida ramen + 10 %.

Sedan satte expansionen i Olofström igång. 1957-58 upptäckte man att utbyggnadsmöjligheterna i 50-talsområdet Brogården var så gott som uttömda och kommunen beslöt sig för att ta ett nytt område i anspråk. Vilboken, som byggdes ut med 6 etapper, blev det väsentliga expansionsområdet under första delen av 60-talet.

Vi tror att företagets arbetskraftsproblem bäst klargörs av länsarbetsdirektören som 1961 uttryckte sina farhågor i en skrivelse till Olofströms kommun. Han menade att ett framtida hot mot arbetskraftsförsörjningen var att Olofströmsverken dels hade en hög inpendling och dels en hög personalomsättning. Volvo var för sin produktion och för att kunna upprätthålla sin betydelsefulla position i den svenska exportindustrin beroende av ett antal stora underleverantörer. Olofströmsverken var en. "Klicker produktionen på ett ställe genom brist på exempelvis arbetskraft uppstår relativt snart följdverkningar på de andra produktionsställena." (rap 2 sid 63)

Länsarbetsdirektören påpekade att

"befolkningsunderlaget är för litet i köpingen/området för att en normal och stabil arbetskraftsförsörjning skall kunna upprätthållas vid ett företag med 4 000 anställda. Eftersom företaget skall bestå i ungefär nuvarande storlek och utgör en länk i en viktig produktion, måste arbetskraftsrekryteringen tryggas. Enda sättet att göra detta är att befolkningsunderlaget ökar, att man får en större del av arbetskraften från det egna området. Man måste således medvetet och energiskt arbeta för att köpingen och områdets folkmängd ökar kraftigt under 1960-talet." (rap 2 sid 63)



Figur 18 visar den viktiga förändringen i arbetskraftsrekryteringen. Under skede 2 kopplades Olofström in som en lokal arbetsmarknad i ett nationellt arbetsmarknadssystem. I skede 1 kunde företaget fortfarande bygga sin expansion på befolkningen i närregionen, men i skede 2 var underlaget för litet för att klara fortsatt koncentration och expansion. Samma problem dök upp på flera håll i Sverige under 50-talet och detta gav upphov till den rörliga arbetsmarknadspolitik. Lokala arbetsmarknader blev för trånga eller bolagen växte ur sina lokala förutsättningar.

Det svenska näringslivets krav på en rörlig arbetsmarknad och expansionsbehovet i enskilda orter var uppenbarligen för stort för nationen. Under 60-talet skedde en kraftig invandring till Sverige. Olofströmsverkens expansion i Olofström skulle främst bygga på inflyttning från Norrland, från Finland och från Jugoslavien. Företaget bidrog självt aktivt i arbetskraftsrekryteringen och krävde att kommunen skulle ställa upp med bostäder. I början av 60-talet fanns ca 4 000 arbetare i bolaget, de flesta var svenskar. På 7 år minskade antalet svenska arbetare med 1 000 och under samma period ökade antalet invandrarearbetare med samma mängd. (rap 2 sid 38)

Hur såg "planeringen" ut?

Vissa långsiktiga utblickar gjordes. Dessa pekade på en kraftig expansion. Men de långsiktiga utblickarna var svåra att använda som riktlinjer. Företaget gav kommunen ramuppgifter om att sysselsättningen kunde bli + 10 %, och skulle man översätta detta till antal boende skulle det bli $\pm 1\ 000$

i början på 60-talet och därtill + kanske lika många i servicenäringsringar. Kommunens långsiktiga perspektiv var alltså att folkmängden kunde öka med ca 2 000 personer men att den lika väl kunde minska med 2 000 personer, en föga vägledande upplysning.

"Migrationens inverkan är osäker som länsutredaren påpekar. Det finns skäl att tro att inflyttningen kan bli något större än vad ovanstående prognos visar. Med hänsyn till den stora inpendlingen som just nu äger rum, kan man förmoda att tillgången på bostäder i viss mån är avgörande för inflyttningens storlek." (Generalplan 1964)

Sådana uttalanden är karaktäristiska för förväntningsplaneringen. Anpassningen skedde till den akuta bristsituationen. Bostadsbristen var stor under 60-talet och tidvis bodde uppåt 600 personer i baracker eller andra provisorier (1:4). Detta skulle betyda att kommunen inte var speciellt behjälplig i att skapa den nya arbetsmarknaden utan snarare byggde i den framväxande arbetsmarknadens släpståg. (not 49) Men Olofströms kommun kom på efterkälken under hela skede 2. Klarast märks detta vid övergången till skede 3.

4.2.4 Skede 3

Under 1966 nådde brukets expansion sin sysselsättningsmässiga kulmen. Nu fanns över 5 000 anställda varav över 4 000 i Olofström. 1967 kom en kraftig lågkonjunktur. Sysselsättningen skars ner med omkring 700 arbetare (se fig 3 del 1:2). vid filialfabrikerna minskade sysselsättningen med ett par hundra och i Olofström med resten. Den grupp som fick fånga upp tillbakagången var invandrarna. Invandrargruppen vid företaget minskade med ca 500. Figur 19 visar dessa förändringar. Inflyttningsströmmen vändes nu till en utflyttningsström.

Företagets farhågor om en tillbakagång hade slagit in. Problemet ställdes aldrig så drastiskt som man kan ställa det i efterhand. Företagets problem var egentligen hur man skulle bära sig åt för att bli av med 700 anställda.



Kommunen verkar inte ha förutsett denna övergång till ett nytt skede även om man skulle ha kunnat göra det. De långsiktiga prognoserna var lineära och pekade på en konstant utveckling, kanske präglad av "samhällsplaneringens" behov av att sprida samhällsutbyggnaden i jämna etapper över tiden. Men företaget hade ytterligare en faktor inbakad i sina arbetsmarknadsförutsättningar. De tre rekryteringssystemen existerade sida vid sida och de skulle inrymma en buffert mot tillbakagång. Men hur skulle tillbakagången organiseras?

En av de viktiga förutsättningarna verkar ha varit personalomsättningen. 1964-65 var personalomsättningen omkring 40 %, vilket betyder att omkring 2 000 personer slutade och nyanställdes under ett år. 1966 var personalomsättningen ca 25 %, dvs ungefär 1 200 anställda. På vissa avdelningar var personalomsättningen 100 %. (rap 2 sid 40) Omsättningen av invandrare verkar ha varit särskilt stor. Genom att införa anställningsstopp efter semestern stoppade företaget återströmmen av invandrare, vilket gjorde att man inte behövde friställa mer än ett 50-tal anställda för att tillsammans med den naturliga avgången nå erforderlig nedskärning. (rap 2, sid 46)

Kommunen fick nu ingen vägledning av de lineära prognoserna. Allt pekade neråt. I det läget avbröts bostadsbyggandet och man inväntade att expansionen skulle komma igång igen.

4.2.5 Skede 4

Under tiden från 1968-69 och fram till 71-72 genomgick Olofström den sista expansionsfasen. Antalet anställda vid Olofströmsföretaget stabiliserade sig nu på omkring 4 500, vid Olofströmsfabriken kring 4 000. Antalet invandrare hade varit nere i omkring 750 och ökade fram till början av 1971 till det dubbla. Antalet invandrare i tätorten Olofström ökade från 2 000 till över 3 000.

Det var som om man befunnit sig i skedet före lågkonjunkturen. Företagets behov såg ungefär likadana ut, expansionen krävde en inflyttning och inflyttningen krävde bostadsbyggande. Samhället ökade med över 1 000 personer.

Genom byggstoppet hade kommunen ofrivilligt medverkat till att den gamla bristsituationen återupptod. Bostadsbyggandet skedde åter utifrån den akuta bristsituationen. Möjligheterna att göra långsiktiga utblickar var ungefär desamma som i de två första skedena. Bolaget försåg kommunen med ramuppgifter som i skedets slutfas innebar en + utveckling på 5 %. Sysselsättningssiffrorna varierade inom ett intervall där skillnaden var ca 400 anställda - omvandlat till familjemedlemmar ca 1 200 personer.

Författarna till kommunblocksplanen förefaller ha förlorat hoppet om att använda prognoser som riktlinje för den långsiktiga utvecklingen och man konstaterade:

"Generellt kan sägas att befolkningsprognoser utarbetas på grundval av den kännedom om utvecklingen som finns vid prognostillfället."
 "Oförutsedda händelser under prognostiden kan givetvis medverka till förändringar. Man kan således inte kategoriskt säga, att en prognos är mera realistisk än en annan.. Klart är emellertid att prognoserna i ett dynamiskt samhälle oftare bör bli föremål för översyn än i ett samhälle med en lugn utveckling." (78)

Redan 1970 visade utvecklingen tecken på att stanna upp. Företagets prognoser pekade på expansion. I verkligheten hade expansionen nått sin topp. Under perioden fram till 1973-74 stod utvecklingen relativt still. 1973 var framtidsuppfattningen positiv. Kommunens förväntningar knöts till

nya prognoser från Volvo (se fig 5,1:3) och man trodde att Olofström skulle fortsätta expandera även om det inte skulle bli omfattande.

4.2.6 Skede 5

1973, 1974 och 1975 skedde en stagnation i sysselsättningen (se fig 3, del 1:2). Folkmängden gick nu upp och ner. I och med 1975 skedde tillbakagången. Bruket sålde fabriker i Lönsboda och Mjällby. Sysselsättningen vid Olofströmsfabriken minskade med 800 personer. Kommunens folkmängd minskade med ca 1 000 personer på de tre åren mellan 1974 och 1977. Invandrargruppen i Olofström minskade med 700 personer. (jfr fig 4, del 1:3)

Denna förändring var inte förutsedd. Bostadsbyggandet som i början av 70-talet helt övergick till egnahemsbyggande skars i det här skedet ner till att ligga på 38 hus 1977. I takt med utflyttningen ökade antalet tomma lägenheter till ca 300. Sommaren 1977 gick 700 Olofströmsbor utan arbete.

4.3 FALLET VÄRÖ

Fallet Värö handlar om delvis andra arbetsmarknadsförutsättningar. En storindustri lokalisering är något annat än en industriutbyggnad, särskilt om detta sker på jungfrulig mark och i en kommun utan någon större förvaltning. Under 60-talet fanns en statlig politik som gav bättre förutsättningar än under 50-talet. Samlokalisering av flera storindustrier var nödvändig och i högre grad möjlig.

4.3.1 Förhistoria

Till skillnad från Olofström hade inte Värö någon kommunal förvaltning att tala om, endast ett par deltidsanställda. Värö var en jordbruks- och fiskekommun som inte krävde någon större förvaltning. Någon "samhällsplanering" fanns inte heller på 50-talet. En byggnadsnämnd skötte alla viktigare utbyggnadsfrågor. I slutet av 50-talet var läget dystert för Värö kommun liksom för andra små jordbrukskommuner. De framsynta förutsåg att kommunen skulle bli glesbygd.

Vad var alternativet? Utan industrier skulle befolkningen minska och ungdomen flytta, service och skolor läggas ner. På 50-talet skedde stora industriutbyggnader i andra kommuner. En eller några industrier verkade kunna vända en till synes hopplös trend. Ungefär så gick resonemangen i Värö kommun. Möjligheten att påverka framtiden fanns inte inom kommunen. Alternativet var att skapa förutsättningarna för detta: industrier.

Våra intervjuer med Väröpolitiker gav oss bilden av tre viktiga motiv för den "samhällsplanering" som vuxit fram sedan slutet av 50-talet.

att vinna kontroll över utvecklingen

att bevara Väröhalvöns miljöförutsättningar och göra det möjligt för befolkningen och kommande generationer att bo där

att vända hotet om avfolkning och skapa garantier för arbete och service.

Nu 1978 kan man se hur det blev:

Värö gick upp i Varbergs kommun 1971. Värös framtid kontrolleras i högre grad av krafter utanför.

Väröhalvön har fått sämre miljö genom de etablerade industrierna. Miljöriskerna har ökat kraftigt genom kärnkraftetableringen och det på-

tänkta storindustriområdet för miljöstörande industri.

Hotet om avfolkning har upphävts, men det blev inte alls så många bostäder som många ville ha. Den kommersiella servicen i Bua har tillfälligt förbättrats, men behovet av skolor har inte tillgodosetts inom Värös gränser.

4.3.2 Skede 1

Före markköpen under 50-talet fanns ingen "sambhällsplanering" på den kommunala nivån. Allt man kan tala om var länsstyrelsens sk strandutredning som kartlade var det var lämpligt att lägga fritidsområden och vilka områden som borde naturskyddas. Värö var inte påtänkt som expansionsområde, och det verkar inte som om länsarkitekten över huvud taget kunde föreställa sig att storindustrier var intresserade av halvön. (del 3:2)

Under 50-talets slut och början av 60-talet tog olika företag kontakt med län och kommun och det upptäcktes då att Väröhalvön hade andra naturtillgångar än de som biologer och ornitologer hittat under årens lopp. Det fanns sk lokaliseringsfaktorer, tillgång till vatten, utsläppsmöjligheter, närhet till hamnlägen m m. Diskussionerna fördes i all tysthet och exploateringen av dessa resurser skulle komma som en överraskning för många. Den "planering" som mest påverkade Väröhalvöns framtid under denna tid låg inom de båda företagen som gjorde marknadsanalyser och lokaliseringsutredningar och valde fram Väröhalvön som bästa lokaliseringsalternativ. (del 3:1)

I början av 60-talet, då allt fler framstötter gjordes om lokaliseringar för nya industrier, svängde "planeringen" på länsstyrelsen. I 1961 års direktiv till länsarkitekten för "etapp 2" av strandutredningen ingick hänsynstagande till behovet av industrimark. Under 1962 tog Skogsägarna och Vattenfall via kommunikationsdepartementet kontakt med länsstyrelsen i Halmstad för att diskutera samlokaliseringsproblem för etableringar på Väröhalvön. (3:2)

Sommaren 62 anställdes en arkitekt av Värö kommun. Han skulle göra en generalplan. I juni 1962 (dvs ett år före Skogsägarnas markköp) diskuterade länsarkitekten i en PM om problemen med en "ev industrialanläggning för tillvaratagande av skogsprodukter från mellersta Hallands inland och kringliggande områden". (79) I största hemlighet arbetade departement/länsmyndigheter och kommunen i Värö på industriutbyggnader, men ingenting var bestämt eller konkret. Detta arbete är "sambhällsplaneringens" tidigare fas i Värö.

"Sambhällsplaneringen" före markköpen är inte ett styrmedel. "Sambhällsplaneringen" bygger på förväntningar. Förutsättningen för att förväntningarna skulle gå i uppfyllelse var att något företag tog initiativet att slå sig ner i Värö. Möjligheten bedömdes som så pass sannolik att kommunen gav generalplaneförfattaren i uppdrag att skissa på industriområden. En månad efter Skogsägarnas markköp förelåg en skiss, där området fram till E6 skulle reserveras för jordbruk och industri. Ytterligare fritidshus skulle inte tillåtas. Denna skiss var ytterst välförankrad i kommunledning, hos länsarkitekt och "berörda myndigheter" (rap 5 sid 54) vilket talar för att "sambhällsplaneringen" försökte hålla jämn takt med de framstötter som kom från industrin.

4.3.3 Skede 2

Under detta skede från 1963 fram till början av 1966 hände följande viktiga saker:

1963 köpte Skogsägarna mark
 1964 lämnade de in ansökan om markförvärvstillstånd och handlingar till vattendomstolen
 1964 köpte Vattenfall mark
 1965 skickade Vattenfall in ansökan om markförvärvstillstånd
 I början av 1966 fick båda företagen markförvärven godkända.

Skogsägarna hade till en början tänkt starta byggandet 1965. (80) Detta kan vara en förklaring till varför Skogsägarna under våren 64 tryckte på länsstyrelsen och kommunen om att få fram en delplan i generalplanen. I oktober 64, alldeles före Vattenfalls markköp, lade planförfattaren fram en generalplaneskiss. Då hade Skogsägarna upprepat sin påtryckning på sommaren. (3:3) På detta stadium fanns det olika uppfattningar om hur industriområden och bostäder skulle utformas. Länsarkitekten lade fram en alternativskiss i december 64. I dessa skisser utgjorde Skogsägarnas mark basen för industriområden för uppåt 1 000 anställda. Gemensamma anläggningar som järnväg och storhamn var viktiga diskussionsfrågor som byggde på att det fanns fler intresserade industrier i bakgrunden. (3:3)

I början av 1965 inlämnade Vattenfall sin markförvärvsansökan och fortsättningsvis skulle de två ansökningarna behandlas så att tillstånd gavs i ett sammanhang. I kommunikationsdepartementet behandlade man industri-lokaliseringarna som en fråga om industrialisering. Den tidiga "planeringen" i detta skede tillkom under trycket av Skogsägarnas utbyggnadsbehov. Den var också ett försök från kommunens och länsarkitektens sida att känna efter vad Väröhalvön kunde rymma i form av bostäder och industrier innan man låste upp sig för Skogsägarnas definitiva utformning.

Under 1965 hände inte mycket i "planarbetet". Man avvaktade prövningen av markförvärven, som verkar ha blivit en startsignal för den fysiska "planeringen". I slutet av året lades en reviderad generalplaneskiss fram. I denna var utrymmet för industrier ännu större. De gamla ambitionerna att slå vakt om värdefull natur hade ändrats genom att två stora industriområden nu låg på den tidigare skyddade marken. Planerna gav nu både utrymme för säkrade industrier och utrymme för tänkta industrier. (rap 5 sid 95-97) Samtidigt fanns kommunalpolitikernas förväntningar om nya bostäder uttryckta i skissen. Bostadsområdena hade blåsts upp till ovanligt stora dimensioner. Områden för 5-6 000 nyinflyttade skisserades i Bua och Väröbacka. Dessutom fanns ett reservområde för ytterligare 10 000 människor. (81)

Kanske måste man i rättvisans namn ifrågasätta om Väröpolitikerna verkligen trodde på bilden av ett framtida Stor-Värö. Kanske var drömmen om en 10-dubbling av befolkningen också ett utspel. I senare skeden skulle Väröpolitikerna föra en svår kamp mot centraliseringsförespråkarna, och detta föranleder oss att mer betrakta generalplaneskissen som ett förhandlingsunderlag i dragkampen om den framtida utbyggnaden.

Planerna klargjorde två saker - kvantiteter och lägen. Inget väsentligt utrymme ägnades åt kvalitativa problem såsom miljöstörningar och sociala problem som följd av en kraftig inflyttning. Väröpolitikerna verkar också levat i okunnighet om tänkbara kedjeeffekter av industrilokaliseringarna. De centrala myndigheterna hade t ex tankar på att göra hela Värö till ett område för miljöstörande industri. Det skulle också visa sig att kraftverket i Ringhals inte skulle bli ett oljekraftverk (som sades) utan ett kärnkraftverk.

4.3.4 Skede 3

I början av 1966 godkändes båda markköpen samtidigt. Med erfarenhet från andra industriutbyggnader, bl a i Stenungssund, påbörjades nu ett arbete

i kommunikationsdepartementet - förarbeten till riksplaneringen. Tillsammans med den grupp som startade förarbetet arbetade en grupp som skulle övervaka det som hände i Värö. (rap 5, kap 7)

Mycket talar för att departementet fortsättningsvis försökte samordna den fysiska planeringen på Väröhalvön. Ganska snart skulle företagen och kommunen välja Vattenbyggnadsbyrån som generalplaneförfattare. VBB hade erfarenheter från Stenungssund. VBB var också bland initiativtagarna till riksplanearbetet och hade regelbundet kontakter med arbetsgruppen i departementet genom arkitekt Östnäs som också ledde arbetet med Väröplaneringen.

Under detta skede påverkades "samhällsplaneringen" av det som hände inom företagen och med miljöfrågorna i tillståndsprövningen. (fig 12 sid 68) Vattenfalls material för tillståndsprövning gick in i början av 1967 (vatten och luft). Stadsplaneförslagen från företagen gick in under 1966 och 1967. Detta satte igång tillståndsprövningsprocesserna. Omkring årskiftet 68-69 var båda företagen beredda att starta byggandet. Detta föregicks av ett projekteringsarbete, upphandlingar, kontraktskrivning med konsulter m m, vilket uppskattningsvis sträckte sig över perioden 67-68. Ju närmare byggstarten kom desto större krav ställde industrierna på garantier för samhällsutbyggnaden. Kontrakt skrevs med kommunen om bostadsförsörjning.

Företaget tog m a o olika initiativ som utlöste dels tillståndsprövningsprocessen, dels planeringsarbete i kommun och län. Frågan om miljöutsläpp för de enskilda industrierna och miljöutsläppens betydelse för samhällsutbyggnaden fördes in i en särskild rutin, tillståndsprövningen för vatten och luft. I och med detta kom den följande "samhällsplaneringen" att arbeta som om inga miljörisker förelåg.

Under 1966 påbörjade VBB stadsplanen för Värö Bruk, i mitten av 1967 påbörjades planarbetet för bostadsområdet Bua Norr och i början av 1968 stadsplan för Ringhals. Sammankopplat med det mer detaljerade stadsplanearbetet var dispositionsplanearbetet som gav den mest övergripande bilden av Värös framtid.

I dispositionsplaneskissen från slutet av 1966 är industriområdena koncentrerade runt Vattenfalls och Skogsägarnas anläggningar. Ett visst utrymme fanns för andra industrier, svarande mot diskussioner och förhoppningar. Bostadsbyggandet har markerats med en mindre utbyggnad i Bua. För Väröbacka fanns angivet en mycket stor utbyggnad av bostäder för 9 000 nyinflyttade fram till 1980.

Liksom i tidigare planer hade författarna utelämnat den kontroversiella frågan om hur miljöutsläppen påverkar samhällsmiljön, det fanns inga alternativ, utifall det t ex skulle visa sig i tillståndsprövningsprocesserna att en utbyggnad av bostäder var olämplig. Vi har heller inte funnit någon utredning som lägger ett regionalt perspektiv på samhällsutbyggnaden, trots att det nu fanns starka centrala krafter som arbetade mot en utbyggnad i Värö och för en centralisering av bostadsbyggandet till Varberg. (3:4)

Man skulle kunna se dispositionsplaneskissen som ett uttryck för Väröpolitikernas önskemål. Det var ju de som drev kravet på en kraftig utbyggnad av bostäder i Värö. Väröpolitikerna hade naturligtvis en styrka i det här läget. De var visserligen beroende av de centrala myndigheterna för att över huvud taget få bostäder till Värö, men de hade en förhandlingsposition dels därför att de representerade den lokala politiska makten över Väröhalvön och dels därför att industriutbyggnaden hade kommit så långt. Det var möjligt för Väröpolitikerna att resa krav på ett kraftigt bostadsbyggande.

Viktigt i det här sammanhanget var emellertid det faktum att bostadsbyggande var underordnat att bereda marken för industrierna. Därför var dispositionsplaneskissen inte speciellt konkret i fråga om bostäderna. För att komma fram till hur mycket bostäder som skulle byggas i Värö återstod i detta läge en förhandlingsprocess. I fråga om industrierna är dispositionsplaneskissen ett slags förhandlingsresultat, en långt gången överenskommelse mellan företaget och såväl kommunala som statliga myndigheter, vilken endast ska manglas genom tillståndsprövningsprocessen. I fråga om samhällsutbyggnad är dispositionsplaneskissen mer ett förhandlingsbud, en illustration till Väröpolitikernas drömmar.

Vad betyder då följande citat från en PM inom riksplanegruppen?

"Skissförslaget synes närmast vara avsett att genom att ge en så konkret bild som möjligt av effekten av de aktuella industriprojekten underlätta ett ställningstagande i huvudfrågan: om tillstånd skall ges till Väröprojektet eller ej. Med denna som jag anser tacknämliga målsättning - synes planförfattarna medvetet ha undvikit att anlägga ett regionalt betraktelsesätt på den efterföljande bosättningen m m."
(82)

En uppenbar brist i materialet framställs här som något positivt. Man kan tolka detta som att citatet återspeglar en motsättning i uppfattningarna om Värös framtid, där de centrala myndigheterna stod för en strävan att centralisera samhällsutbyggnaden till Varberg. Vi har frågat oss varför inte centraliseringsförespråkarna i detta läge satte upp en mer bestämd inställning till utbyggnad i Värö. Var det ett uttryck för den styrkeposition som Väröpolitikerna i detta läge hade genom lokaliseringen till Värö? Vid intervjuer med flera Väröpolitiker fick vi uppfattningen att de länge levde i tron att de på ett avgörande sätt kunde påverka omfattningen av bostadsutbyggnaden i Värö.

Under 1967 kom de olika uppfattningarna om samhällsutbyggnadens förläggning alltmer upp till diskussion. Motsättningarna fanns främst mellan Värö kommun och Varbergs stad. För att lösa frågan, som var viktig för att bostadsbyggandet skulle kunna komma igång före industriutbyggnaderna, bildades på länsstyrelsens initiativ en samordningsgrupp mellan Värö kommun och Varbergs stad. Diskussionerna i denna pågick ända till en uppgörelse i slutet av 1968.

4.3.5 Skede 4

1968 var en period som markerar övergången från skede 3 till skede 4. Nu skedde en uppgörelse om bostadsbyggandets lokalisering. Därefter övergick "samhällsplaneringen" från mer övergripande ambitioner till att bli en kortsiktig "planering" med tyngdpunkt på att lösa den omedelbara utbyggnaden av industrierna.

Uppgörelsen Värö-Varberg

Hösten 1968 gjorde kommunalpolitikerna i Värö en överenskommelse som skulle bli lika viktig för Värös framtid som markköpen. I detta läge hade det framkommit en inriktning hos de centrala myndigheterna och Varbergs stad som vi karaktäriserar på följande sätt:

- 1 Strävan att centralisera bostadsbyggande och service, baserat på bl a ekonomiska argument
- 2 Behov av områden för miljöstörande storindustri. Tankar på sådana storindustriområden i det begynnande riksplanearbetet. Som en följd av detta strävan att inte bygga ut Värö mer än nödvändigt förrän industrins behov klargjorts.

3 Argument mot att förlägga bostäder nära den miljöstörande industri som planerades.

I rapport 5 (kap 7) har vi redovisat hur vi kunnat se dessa olika frågor bakom olika myndigheters inställning till utbyggnaden i Värö. Väröpolitikerna själva verkar i detta läge inte haft klart för sig argumenten under 2 och 3. De verkar ha arbetat med föreställningen att det var fråga om enbart två vanliga industrier och eventuellt några småindustrier. (not 50)

En press på förhandlingar i detta läge var sannolikt vetskapen att en framtida sammanläggning med Varbergs stad kunde bli svår att undvika. I diskussionen om den nya kommunsammanläggningsomgången var frågan om tvångssammanläggningar uppe. Men i första hand skulle det bli frivilliga sammanläggningar 1969 och 1971.

Det konkreta "planeringsarbetet" under perioden 1967-68 utgick från arbetet i den av länsstyrelsen tillsatta samordningsgruppen Värö-Varberg. Detta arbete är dels en anpassning till alltmer bestämda krav på åtgärder som kom från företagen, dels en förhandlingsomgång mellan Värö och Varberg. I oktober 1968 hade de senare ännu inte enats om hur bostadsbyggnad skulle fördelas. Slutligen gjordes en överenskommelse om att 50-65 % av de som sysselsattes av Skogsägarna och Vattenfall skulle beredas bostäder i Värö kommun. I överenskommelsen infördes reservationen att beräkningar av efterfrågan på bostäder skulle överarbetas av länsplanerarna. I och med överenskommelsen gick de ledande kommunalpolitikerna i Värö med på en kommunsammanslagning. Man kan säga att överenskommelsen egentligen handlade om hur många bostäder som Väröpolitikerna kunde förankra på halvön innan man tvingades ge upp den kommunalpolitiska kontrollen.

Utöver den press som reformdebatten måste ha utgjort kan nämnas ytterligare två påskyndande omständigheter. För det första hade industriutbyggnaden kommit så långt att den inte gick att bromsa längre. Det var svårt för Väröpolitikerna att vända på klacken och säga nej till industrierna enbart med motivering att Värö inte fick tillräckligt med bostäder. För det andra låg kontrollen över de finansiella resurserna för en utbyggnad i hög grad utanför kommunen hos centrala myndigheter. Argumenten mot en stor utbyggnad i Värö och för en kommunsammanläggning var i högsta grad ekonomiska. Centraliseringsförespråkarnas starkaste argument var att en utbyggnad av Värö aldrig skulle fungera om Värö ville förbli egen kommun. En utbyggnad skulle då leda till en kommunalekonomisk katastrof, med stora skattehöjningar som skulle motverka inflyttning. (not 51)

Anpassning till arbetskrafts- och bostadsbehov

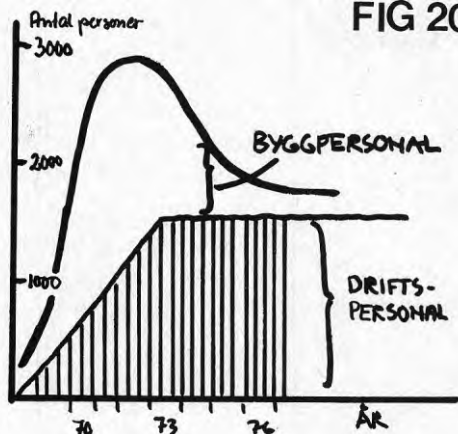
"Planeringen" började nu läggas upp som rullande "planer". Tanken var att det under utbyggnadsskedet skulle komma tusentals byggnads- och anläggningsarbetare till Värö-Varberg. Kulmen skulle nås 1971 men sedan skulle det bli en minskning. Denna minskning skulle något motverkas av att driftspersonal kom i stället för byggnadsarbetare. Bostadsbyggandets omfattning måste i första hand baseras på hur många som skulle få arbete på företagen under drift.

Detta ledde till två sorters bostadsbehov. Behovet av permanenta bostäder och behovet av provisorier. Någon långsiktig plan för utbyggnaden kunde inte upprättas eftersom det var omöjligt att förutsäga hur många människor som skulle dras in i utbyggnadsprocessen. De prognoser som gjordes kunde användas för att illustrera vissa risker. Figur 20 visar i ungefärliga siffror vad myndigheterna kunde förutse 1968.

VÄRÖFÖRETAGENS ARBETSKRAFTSBEHOV

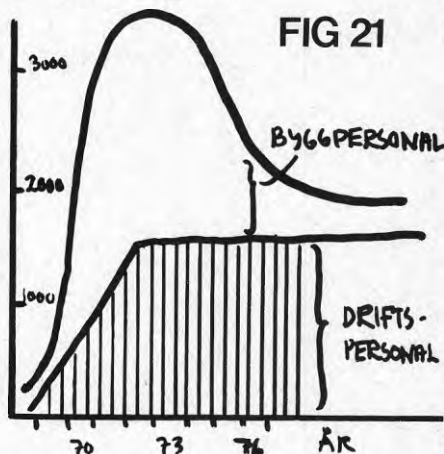
Prognos 1968

FIG 20



Verklighet

FIG 21



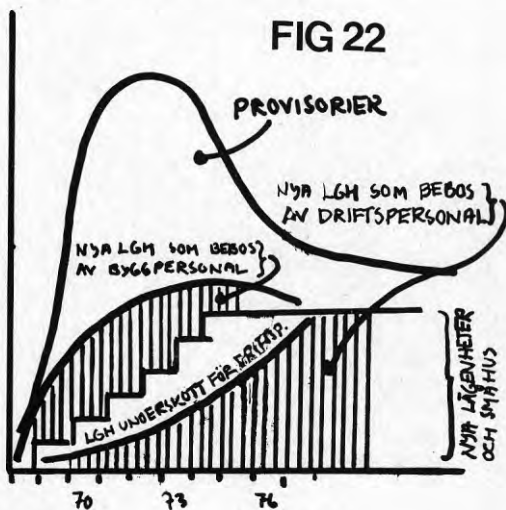
Figur 21 visar det som hände. Byggpersonalen ökade mer än beräknat. Redan från början klargjordes att byggandet skulle dimensioneras för driftspersonalen medan större delen av byggarbetskraften förutsattes komma till Värö-Varberg som gästarbetare eller pendlare.

Men räckte det att bygga efter beräkningarna av driftspersonal?

Figur 22 visar ett nytt problem, nämligen att det skulle bli svårt att hindra byggarbetare från att slå sig ner i de nybyggda bostäderna. I så fall skulle de blockera bostäder för driftspersonalen när den anlände. Om bostäder successivt blockerades skulle det förr eller senare uppstå brist på bostäder och det skulle försvåra rekryteringen av driftspersonal till företagen. (se fig 22)

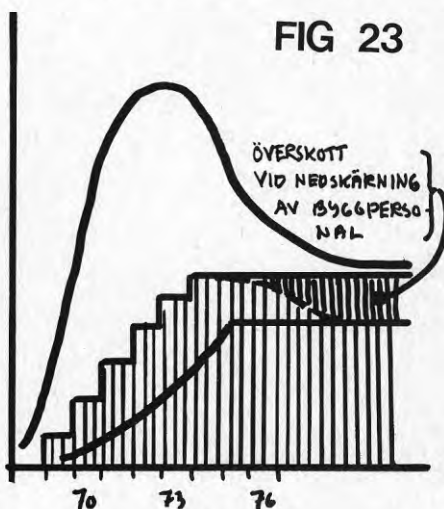
VÄRÖEXPANSIONENS

risk för underskott



BOSTADSBEHOV

risk för överskott



Detta skulle medföra krav på ökat bostadsbyggande från företagen vilket i sin tur kunde innebära bostadsöverskott om de blockerade lägenheterna längre fram tömdes. (se fig 23)

Allt detta medförde att "sammhällsplaneringen" skulle kännetecknas av följande:

- kortsiktig anpassning till det akuta behovet av bostäder
- öronmärkta bostäder för varje företag
- försök att kontrollera att byggarbetskraft inte blockerade bostäder
- strävan att rekrytera pendlare, veckopendlare som byggarbetskraft och arbetskraftsreserv
- stort utnyttjande av bostadsprovisorier
- krav på fortsatt utbyggnad för att lösa problem med bostadsöverskott och annan överkapacitet. (not 52)

Dimensioneringen av de permanenta bostäderna anpassades helt och hållet från företagens bostadsbehov till vilket en viss följdutbyggnad lades.

"Bostadsplaneringen måste inriktas på att bostäder fanns tillgängliga i den takt industrierna anställde arbetskraft. Ringhalsverkets utbyggnadsplaner sträckte sig över en mycket lång tidsperiod, preliminärt nämndes 1980-1990 - varför risk fanns för att den permanentbeboende byggarbetskraften skulle kunna komma att utgöra ett hinder för det avlösningsförfarande som var förutsättning för att bostadsmarknaden skulle fungera på ett tillfredsställande sätt." "Det krävdes med andra ord en fast styrning av såväl bostadsbyggandet som lägenhetsfördelningen i intimt samarbete mellan näringslivet och kommunerna." (83)

En av åtgärderna för att hindra detta var att bostadsbyggandet redan från början öronmärktes. De båda företagen i Värö fick olika kvoter och ansvarade för uthyrningen. Värö Bruk sammankopplade uthyrningen av bostäderna med anställningsvillkoren.

"Till detta kommer att vi (Värö Bruk) i fortsättningen kräver skriftlig förbindelse som ger arbetsgivaren rätt att - i de fall hyra ej erlagts i vederbörlig ordning - genom avdrag av innevarande lön och semesterersättning gottgöra Stiftelsen för hyresfordran." (84)

Särskild kontroll gjordes av länsarbetsnämnden över bostädernas fördelning på de stora företagen. (rap 5 sid 180)

Provisoriska bostäder skulle bli ett sätt att skapa bostadsutrymme åt ett varierande antal arbetande. Företagen hade tidvis behov av att göra nedskärningar. Särskilt gällde detta Vattenfall som byggde ut kärnkraftverket i etapper. Företagets arbetskraftsplanering var inte speciellt bra i jämförelse med t ex Skogsägarna. Vattenfall kunde vid ett tillfälle varsla och alldeles därefter eller samtidigt beställa ny arbetskraft. Detta skapade naturligtvis problem för anpassningsplaneringen. (85)

I princip klarades företagens arbetskraftsbehov på följande sätt:

Inflyttning	behov av nya bostäder
Veckopendling	provisorier
Dagpendling	
Periodarbete	provisorier

Till stor del överläts åt företagen att arrangera provisorier. "Sammhällsplaneringen" ansvar för boende begränsades till nybyggda bostäder,

vilket verkligen kan kritiseras med tanke på provisoriernas omfattning och den långa byggnadstiden. (not 53)

AMS bistod visserligen med baracker men något ansvar för levnadsmiljön i barackområdena togs inte av myndigheterna. Således levde tidvis 800 personer i Vattenfalls barackläger ett stenkast från den bullriga och dammiga arbetsplatsen och långt från samhällena. Huvudmotivet för att upprätta detta läger var att företaget sparade in ersättning som enligt kollektivavtal måste utgå för dagliga resor för byggnadsarbetare ifall resorna överstiger 2-15 km. (86)

4.3.6 Skede 5

När beslutet om att Värö och Varberg skulle läggas ihop fattades av Värö-Varberg-politikerna i samband med uppgörelsen om bostadsbyggandet återstod att få den politiska majoriteten i Värö med på detta. När det inte gick fattade Kungl Maj:t i april 70 beslut om tvångssammanläggning.

I detta skede byggde de centrala myndigheterna upp en "planering" som innebar att Väröhalvön skulle göras till område för miljöstörande industri. Redan i Planverkets remissvar till stadsplanen för Värö bruk hävdades att Planverket betraktade beslutet om stadsplan för Värö bruk som ett principbeslut för industrialisering av Värö. (rap 5, kap 7.4) Kungl Maj:t ställde medel till Planverkets förfogande för markanvändningsstudie.

I september 1969 lade VBB fram en plan för Varbergsblocket i vilken Värö skisserades som ett nytt jätteområde för industri. (rap 5 sid 168) 1971 lade Planverket fram en rapport i vilket man planerade Värö som ett område för den allra svårast miljöstörande industrin. Förslaget kallades "räkneexempel" och skulle fortsättningsvis fungera som ett underlag för planeringen i Varbergs kommun och på länsstyrelsen. (rap 5 sid 201-202) Det s k räkneexemplet ingick också i riksplaneringens rapport "Hushållning med mark och vatten".

De "planer" och skisser som nu lades fram på olika nivåer var en anpassning till företagets framtida behov av expansionsutrymme, en slags förväntningsplanering liknande den vi beskrev i skede 2. Den "planering" som nu växte fram på den lokala nivån i Varberg verkar också betydligt mer kopplad till intentioner som härrörde från centrum än vad "planeringen" var i tidigare skeden. Impulser från centrum tolkades in i den lokala nivåns planmaterial. Det gäller inte bara Planverkets räkneexempel utan även en plötsligt neddämpande PM om en 15 km zon kring kärnkraftverket.

Denna PM från november 1973 föreslog någon form av nybyggnadsförbud i en 15 km zon kring kärnkraftverk. Förslaget grundade sig på att delegationen för atomenergifrågor menat att bebyggelsen ut till ca 15 km från anläggningen inte borde ändra karaktär m m. När vi diskuterade denna PM med planerare på kommun- och länsnivå var tolkningen inte klar eftersom den kunde svänga mellan två motsägelsefulla poler. Å ena sidan kunde det vara ett uttryck för att de centrala myndigheterna ansåg att det fanns risker kring kärnkraften. Å andra sidan kunde det innebära att man ville reservera Värö för storindustri.

4.4 FALLET SÖDERFORS

4.4.1 Förhistoria

Kommunförvaltningens historia är lik den i Olofström. Den kommunala självstyrelse som i många kommuner utvecklades tidigt var i Söderfors relativt sen beroende på brukets dominerande ställning.

I fallet Söderfors har vi talat om att utvecklingen omväxlande gått genom lugna perioder och krisperioder. I de lugna perioderna har företaget varit expansionsinriktat eller åtminstone uttalat förhoppningar om en viss stabilitet. I krisperioderna har företaget skurit ner sysselsättningen. Eftersom vi koncentrerat oss på tillbakagångssituationen i Söderfors noterade vi en stor skillnad jämfört med expansionsfallen. I krissituationerna har fackföreningarna övertagit den roll som annars till stor del legat inom kommunen. Eftersom kommunen inte haft någon tillbakagångsplanering har det blivit fackens uppgift att ta fram uppgifter om framtiden. Av den anledningen har våra undersökningar koncentrerats kring uppgifter mellan företag och fackförening.

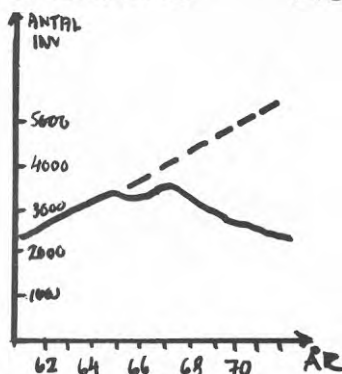
4.4.2 Skede 1

Skedet som sträcker sig fram till 1968 var ett expansionsskede. Företagsledningen uttalade krav och önskemål om att kommunen skulle anpassa samhällsutbyggnaden till en fördubbling av Söderfors folkmängd.

Den kommunala "planeringen" inrättade sig efter detta och ett generalplanarbete skisserade en omfattande expansion med åtföljande utbyggnad av samhället. "Samhällsplaneringen" byggde upp en beredskap, en förväntningsplanering.



**FÖRVÄNTAD FOLKÖKNING
I SÖDERFORS FIG 25**



I skede 1 såg bilden av framtiden ut ungefär så här: Söderfors skulle expandera kraftigt och stärka sin ställning som lokalt arbetsmarknadscentrum. Det skulle bli en kraftig inflyttning. Streckade linjen visar prognosen. Folkmängden skulle öka med 2 000 personer till 1975.

4.4.3 Skede 2

I och med hårdmetallaffären 1968 svängde "samhällsplaneringen". De gamla planerna blev oanvändbara, det visade sig att de var förväntningsplaner. I tillbakagången gjordes inga konsekvensanalyser. Ingen beredskap fanns inom den offentliga sektorn vare sig lokalt eller centralt. Tillbakagången blev nu första steget i en flerstegsprocess. Inte heller detta förutsågs. (4:2)

Bristen på perspektiv återspeglade sig tydligt i förhandlingarna mellan företaget och facket. Fackföreningen hade inte mycket att sätta emot företagets beslut.

Efter hårdmetallaffären gav företaget åter positiv information om framtiden. Detta kan ha bidragit till att man från fackförening och kommun åter blev överraskad vid nästa nedskärningsomgång.

4.4.4 Skede 3

Plåthistorien 1972-73 innebar inte omedelbar nedläggning. Söderfors befann sig nu i en stagnationsfas. De storstilade planerna var övergivna, men det fanns förhoppningar om att stagnationen åtminstone inte skulle vändas till tillbakagång. (not 54)

De lokala och de centrala myndigheterna hade ingen beredskap mot en ny nedläggning. Förhoppningar ställdes nu liksom tidigare till myndigheternas ingripande. Uppvaktningar av de centrala myndigheterna visar att man klart väntade sig lösningar uppifrån. (4:2 rap 4)

Fackföreningarna (främst Metall) krävde i detta läge ordentlig information av företaget. Under nästan ett år fick de berörda en information, i vilken olika lösningar framställdes som tänkbara. Till slut meddelades att en nedläggning av plåttillverkningen skulle ske.

Under den följande perioden fram till 1976 förekom inte några överdrivet positiva uppgifter om utvecklingen. Ingen information från företaget talade dock om de stora nedskärningar som väntade. Anställda och ortsbor samt fackföreningar och lokala myndigheter hölls härigenom omedvetna om kommande kriser. Företaget skapade genom sitt initiativ över informationen förhoppningar om att samhället skulle bestå. Kommunen hade regelbundet möten med företaget. Kommunalrådet i Tierps kommun sade om dessa:

"Våra huvudintryck från dessa informationer har varit att vissa rationaliseringsbehov varit angelägna, men att informationerna präglats av en optimistisk framtidstro. Det har aldrig vid något tillfälle ifrågasatts att Stora Kopparberg skulle avhända sig specialstålstillverkningen." (Brev 11 okt 76 till M Wallenberg)

4.4.5 Skede 4

Från och med mitten av 1976 gick Söderfors in i ett krisskede under vilket mycket stora nedskärningar gjordes. Liksom tidigare saknades en beredskap från myndigheterna. Alla tidigare planer för Söderfors ifrågasattes. (4:4)

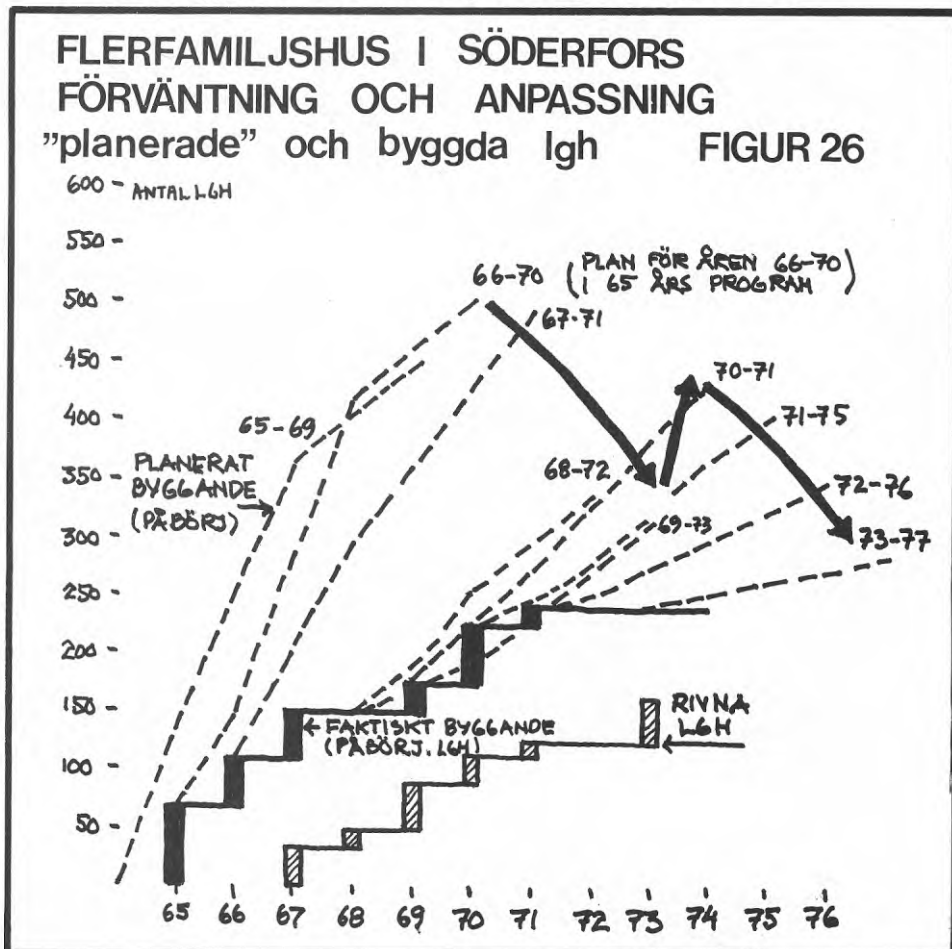
Under oktober-november 1976 låg företaget och fackföreningarna i förhandlingar. Stora Kopparberg krävde att de anställda skulle ta ställning till en uppgörelse med Uddeholm. Fackföreningarna fick en utredning som inte klargjorde konsekvenserna. Företagen fattade slutligen beslut utan att de anställda kunde påverka uppgörelsen. (4:4) I slutskedet meddelade företaget att 100 anställningstillfällen skulle försvinna från Söderfors.

Inga konsekvensbeskrivningar och ingen handlingsberedskap fanns i detta läge inom fackföreningar, myndigheter eller fackförbund.

Under 1977 uppdagades det att Uddeholmsbolaget hade mycket dålig ekonomi och inte kunde ta ansvar för produktionen i Söderfors. Bolaget föreslog ytterligare nedskärningar och låg i förhandlingar med Fagerstakoncernen. (87)

Under perioden 1965-1976 har "planeringen" i huvudsak byggt på förvänt-

ningar. Någon anpassning av det slag som vi sett i Olofström och Värö har inte funnits, däremot har förväntningarna successivt anpassats till den bittra verkligheten. Figuren nedan ger en bild av hur förväntningar på bostadsbyggnade skars ned steg för steg med början 1966.



Figur 26 bygger på bostadsbyggnadsprogrammen. Den beskriver dels det faktiska bostadsbyggandet (65-71) och dels med streckade linjer hur man år från år sett på det framtida byggandet av flerfamiljshus. 1965 trodde man t ex att det skulle ha byggts uppåt 500 lägenheter till 1970 (i stället för i praktiken hälften).

Utvecklingen i Vikmanshyttan har som framgår av del 4 stora likheter med utvecklingen i Söderfors. Någon särskild genomgång av fallet Vikmanshyttan gör vi därför inte här.

4.5 SAMMANFATTNING

I bilaga 4, sid 285 finns en översikt över hur "samhällsplaneringen" förändrat karaktär i expansionsfallen Olofström och Värö och i tillbakagångsfallen Söderfors och Vikmanshyttan.

Vi återknyter nu till de två slags "planering" som vi nämnde i kapitel 3 sid 63. I de ovannämnda fallen har vi visat hur "sammansplaneringen" svängt mellan:

- anpassningsplanering som är kortsiktigt underordnad expansion och tillbakagång
- förväntningsplanering som är långsiktigare och ger uttryck för förväntningar om främst expansion.

Förändringar i företagens behov återspeglas i alla fallen som förändringar i "planeringens" karaktär, vilket gör att "sammansplaneringen" är underordnad företagens expansion-tillbakagång. Företagen har initiativet. Det är företagets agerande och "planering" som utlöst förändringar i "sammansplaneringen" och de följande åtgärderna, vilket framgått av expansionsfallen.

Förändringar i utvecklingsprocesserna går, som framgår av bilaga 4, från företagssektorn till samhällsåtgärder vilket gäller i både expansions- och tillbakagångssituationer. Levnadsmiljön förändras i första hand som en följd av förändringar i näringslivet och inte tvärtom.

Förväntningsplaneringen är en mer rutinbetonad verksamhet än anpassningsplaneringen. Förväntningsplaneringen är en del av "sammansplaneringen" i myndigheternas fortlöpande verksamhet. Anpassningsplaneringen är i fallet Värö en särskild verksamhet som skapas som ett komplement till den fortlöpande verksamheten. (jfr även Olofström och skede 1 i Söderfors)

Vid tillbakagång skapas ingen "sammansplanering", t ex inga beskrivningar för att klargöra konsekvenser för samhället, anställda och invånare, utan åtgärder som är av arbetsmarknadskaraktär, för att ta hand om problemen med arbetskraftsöverskott.

Anpassning och förväntning uttrycker "planeringens" funktion i förhållande till företag/näringsliv i de studerade fallen. Förhållandet mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn kan medföra att "planeringen" fungerar som:

- Förhandlingsbud, för att t ex kommunen ska kunna hävda kravet på extraresurser, t ex bostadskvot, skolbyggnader
- Förhandlingsresultat, för att uttrycka en uppgörelse om t ex bostadsbyggandets lokalisering eller liknande
- Förhålningsmöjlighet, för att belysa ett problem men inte ta ställning till detta, t ex bostadsbyggandets lokalisering.

I föregående avsnitt har detta enbart illustrerats i fallet Värö. Exempelvis fungerar ofta kommunernas bostadsbyggnadsprogram som förhandlingsbud. Planer som uttrycker förväntningar om en viss utbyggnad, expansion, t ex generalplaner, utvecklingsplaner, kan också fungera som förhandlingsbud. Barnomsorgsplanerna fungerar ofta som förhandlingsbud mellan förvaltningspolitiker, eller inom förvaltningen. Den i rapport 11 nämnda barnomsorgsplanen för Stockholms kommun fungerade som ett förhandlingsbud gentemot politiskt-ekonomiska bedömningar, men som ett förhandlingsresultat i arbetet inom socialförvaltningen. (se del 5) Våra undersökningar pekar på att "planeringens" karaktär av förhandlingsbud, förhandlingsresultat och förhålningsmöjlighet är underordnad den kortsiktiga anpassningen och uppgiften att illustrera förväntningar.

Anpassningsplaneringen hittar man främst i expansionssituationer och då både på den lokala och den centrala nivån. I tillbakagångssituationerna är det svårt att tala om någon anpassningsplanering på den lokala nivån

då kommunerna inte förfogar över någon styrmöjlighet. I dessa situationer träder arbetsmarknadsmekanismerna i kraft. Detta kan kallas för en anpassningsplanering, åtminstone är det motsvarigheten till anpassningsplaneringen i expansionsfallen. I vissa fall går den centrala nivån, regeringen, departement eller särskilda arbetsgrupper, in för att dämpa effekterna av en nedläggning. Det blir då dessa ingrepp som kan jämföras med expansionens anpassningsplanering.

Förväntningsplaneringen finns både inför expansion och tillbakagång. Förväntningarna vid expansion kan uttryckas i mekaniska prognoser eller andra framskrivningar av en tänkt utveckling. Vid tillbakagång skisserar inte förväntningsplaneringen konsekvenser eller liknande utan snarare förhoppningar om en vändpunkt i den negativa utvecklingen.

I vissa fall verkar förväntningsplaneringen vid expansion avsedd att pejla in ramar för den positiva utvecklingen, för att t ex få en garanti för att bostäderna blir uthyrda.

I fallen Söderfors och Vikmanshyttan har vi lämnat flera exempel på hur förväntningar ofta inte bygger på mer än vissa positiva uppgifter från företagen, ibland prognoser, ibland uttalanden.

I fallet Värö har vi redovisat vissa drag i en förväntningsplanering på både kommunal, läns- och verksnivå: planerna för en fortsatt utbyggnad av miljöstörande industri.

Den kortsiktiga anpassningsplaneringen är i expansionsituationer kopplad till ett åtgärdssystem som dels sammanhänger med att få fram resurser för samhällsutbyggnaden, dels sammanhänger med behovet av arbetskraft och är av mer renodlad arbetsmarknadskaraktär.

kapitel 5

"SAMHÄLLSPLANERING" BEHOV OCH PROBLEM (mönster 3)

5.1 UTGÅNGSPUNKTER

Hur förhåller sig "planeringen" till de berörda människornas intressen?

Den frågan kan analyseras i flera steg. Skedesindelningen från kapitel 2 visar att det finns flera steg i förhållandet mellan den offentliga sektorns "planering" och beslutsprocess å ena sidan och de berörda människorna å andra sidan. Första steget tar vi i det här kapitlet genom att ställa frågan om "planeringens" och beslutsunderlagets självständiga förhållande till de berörda människorna.

Hur förhöll sig "planeringen" och beslutsprocessen till de berörda människorna före den tidpunkt då de började agera?

Med andra ord - hur återspeglades de berörda människornas behov i "planeringen" före den tidpunkt då de själva började föra in sina problemanalyser i beslutsprocessen? (not 55)

Vi utgår ifrån att de analyser som vi i efterhand gjort eller redovisat i del 1-4 ger en rimlig beskrivning av de berördas problem. (not 56)
I vilken mån kan dessa problemanalyser eller delar av dem återfinnas i beslutsunderlaget? Vilka möjligheter kan ha funnits att då göra sådana problemanalyser?

En bedömning av detta gör vi i det första av de två följande avsnitten. I det andra tar vi upp exempel på målsättningar i den fortlöpande "planeringsprocessen" av den anledningen att dessa ofta får ersätta problemanalyser. I bilaga 5 finns en genomgång av "samhällsplaneringens" problemanalyser vid skyddsområdesplanering, hämtad ur rapport 8 (Scheynius).

5.2 "PLANERINGENS" OCH BESLUTSUNDERLAGETS FÖRHÅLLANDE TILL DE BERÖRDAS PROBLEM

5.2.1 Fallet Olofström

Problemanalysen i fallet Olofström kan indelas i följande punkter: (88)

- a - allmänna utvecklingsförutsättningar för barn (rap 2 kap 5)
- b - barns språkutveckling, allmänt (rap 2 kap 5, del 1:5)
- c - sambanden mellan enspråkighet och tvåspråkighet (1:5)
- d - vad är dubbel halvspråkighet?
vad fordras för att undvika det? (1:5)

- e - språksituationen för invandrarna i Olofström (1:5)
- f - förutsättningar för att halvspråkigheten skall uppstå:
boendesegregationen, undervisningssituationen (1:4-5)
- g - boendesegregationens orsaker:
områdesbundna orsaker och gruppbundna (rap 2 kap 4, del 1:4)

Materialet för punkterna a-d är inte svårtillgängligt. En hel del litteratur finns på området och kunskapen har funnits både bland svenska forskare och kanske framför allt utländska forskare under längre tid. Att ställa ihop dessa erfarenheter till en allmän problemanalys hade varit fullt möjligt. Det är svårt för oss att påstå att sammandrag liknande vårt inte har gjorts på de olika myndighetsnivåerna. Däremot har vi inte funnit att en sådan problemanalys använts av berörda myndigheter i beslutsprocessen. Skolmyndigheterna på den centrala nivån har inte förutsett eller givit riktlinjer för att språkproblemen skulle angripas på ett relevant sätt. De lokala skolmyndigheterna har handlat på olika sätt i olika kommuner (se rap 2 kap 5 och del 1:2)

Punkterna e-f handlar främst om problemens direkta uttryck i Olofström. De lokala skolmyndigheterna lät Toukoma göra undersökningar, men undersökningarna förkastades. (se del 1:5) De invändningar som fanns mot Toukomaas undersökningar ledde inte till alternativa undersökningar (not 57). Snarast tycks det redan föreliggande organisatoriska mönstret ha motiverat vilka frågor som betraktats som relevanta. (se rap 2 kap 5)

Det är emellertid värt att understryka att det i början av 70-talet fanns möjligheter för myndigheterna i Olofström att gå invandrarnas krav till mötes, något som bekräftas av att det fanns långtgångna försök med språkundervisning på andra håll i landet. (se rap 2 kap 5)

5.2.2 Mörrum

Problemanalysen i fallet Mörrum kan indelas i följande punkter (89):

- a - bedömning av möjligheterna att förutse vilka luktproblem som skulle kunna uppstå:
genom erfarenheter hos människor kring tidigare etablerade massfabriker, eller genom tidigare gjorda undersökningar, eller genom att göra undersökningar,
- b - bedömning av den gjorda Mönsteråsundersökningen,
- c - bedömning av möjligheterna att göra en noggrannare undersökning, där tekniska och upplevelsemässiga faktorer kunde kombineras, (rap 3, sid 109)
- d - bedömning av möjligheterna att formulera konkreta mål för utsläppen utgående från upplevelsefaktorer,
- e - bedömning av kommunens styrkeposition gentemot företaget vid ett fastställande av absoluta gränser för utsläppen. (rap 3, sid 110)
- f - bedömning av hur sysselsättningsfrågan skulle kunna samordnas med miljöfrågorna, (rap 3, sid 96)
- g - problemen i Mörrum, hur påverkades folk av luftutsläppen? Intervjuer med berörda.

I fallet Mörrum handlar det främst om beslutsunderlaget på den lokala nivån, eftersom beslutsrätten över luftutsläppen låg under kommunens hälsovårdsnämnd i första hand. De mål för miljöskydd som Hälsovårdsnämnden drog upp var allmänt formulerade och tog inte upp behovet av egen problemanalys (del 2:1-5)

De problemanalyser som fanns från tidigare etableringar av massfabriker hade kunnat fungera som utgångspunkt för ett bättre beslutsunderlag i

Mörrum. Vi har visat på möjligheter att komplettera Mönsteråsundersökningen så att i miljön gjorda upplevelser kan översättas i tekniska termer. (del 2:2) Ett sådant arbetssätt hade gjort det möjligt att formulera mål för hur stor miljöpåverkan som kunde accepteras. Sådana mål hade kunnat uttryckas i lukt inom ett visst avstånd och i avstånd utanför vilket det över huvud taget inte skulle få lukta.

I så fall hade Hälsovårdsnämnden kunnat föra in tillståndskrav som inte behövt utgå ifrån de olika tekniska apparater som företaget använde. En problemanalys med de utgångspunkter vi pekade på skulle kunnat ligga till grund för krav på vilka mängder av olika gaser som skulle få släppas ut under viss tidsperiod. Det skulle sedan varit företagets sak att välja teknik för att uppfylla dessa krav.

Över huvud taget satsades inga resurser från myndigheternas sida för att göra egna problemanalyser. Man accepterade de gränser som företaget satte upp genom det i ansökan redovisade valet av teknik. De resurser som satsades användes till att revidera företagets val av teknik (se del 2:3).

För att kunna utveckla en problemanalys, inriktad på åtgärder från myndigheternas sida, hade det krävts en bedömning av kommunens styrkeposition i förhållande till bolaget. Men några resonemang om detta har vi inte funnit. Troligen har myndigheterna bedömt sin styrkeposition som så pass svag att man inte ens försökt göra en bedömning av vilka möjligheter man skulle ha att skärpa kraven utöver de gängse. Myndigheterna gjorde inte heller något försök att utreda hur man skulle kunna samordna kraven på sysselsättning och miljö. I stället accepterade man att dessa frågor kom att ställas i motsättning till varandra i debatten.

Så långt handlar det om vilka problemanalyser som gjordes under skede 1 och 2. Efter produktionsstart i skede 3 visade det sig att de verkliga problemen blev större än vad myndigheterna väntat sig. Eftersom ingen myndighet före driftsstart gjort någon problemanalys, som var inriktad på att få underlag för självständiga beslut, var det naturligtvis efter driftsstart ännu svårare att göra detta. Det hade krävt att man ifrågasatt sitt eget tidigare agerande.

5.2.3 Fallet Värö

Problemanalysen i Värö kan indelas i följande punkter (90):

- a - vilka förutsättningar för samhällsbyggandet skapas av de risker som är förknippade med kärnkraftverket och massafabriken? vilka säkerhetszoner behövs? (del 3:1)
- b - kärnkraftens historia, och tekniska system, (3:1)
- c - tekniska-ekonomiska-politiska beroenden, (3:1)
- d - hur påverkas levande organismer av strålning, (3:1)
- e - miljörisker vid normaldrift, (3:1)
- f - miljörisker vid olyckor, (3:1)
- g - kärnkraftens samverkan med andra företeelser i samhället, (3:1)
- h - risker kring massafabriken; klorgasolyckor, luktutsläpp, (91)
- i - oron i Värö, vilka olyckor kan hända? blir det stopp för byggandet? blir det något högstadium? blir det fler industrier? hur går det med servicen?
- k - hur stort område kan få byggnadsförbud? hur ska en utrymning gå till? hur låter de olika larmen? vad ska man göra vid olika utsläpp?

1 - blir det en uppbyggnadsanläggning?

Vår problemanalys bygger på material från 50-talet till 70-talet. Vilka möjligheter fanns att skapa ett bättre beslutsunderlag inom den offentliga sektorn i början av 60-talet?

Det principiella i vår problemanalys, punkterna b-e, fanns tillgängligt redan då. På punkten e har viktiga kunskaper tillkommit senare. Den väsentliga kunskapen om miljörisker vid normaldrift, t ex vilka slags haverier som kan inträffa eller hur omfattande konsekvenser det kan bli vid större haverier, fanns i början av 60-talet. I vår analys har vi nämnt ett par undersökningar från 50-talet som behandlar haverier.

Vilka försök gjorde myndigheterna att ta fram en problemanalys av det här slaget under den långa beslutsprocessen i Värö?

Det som hände i skede 1 är relativt dolt för oss, men det verkar inte troligt att det gjordes några försök till problemanalys. Av vad som framkommit om nästa skede i t ex markförvärvsfrågan och genom diskussioner som fördes i massmedia verkar det inte funnits någon analys av ovanstående slag. Kärnkraften beskrevs som helt problemfri. Under denna period fanns det myndigheter i beslutsprocessen som borde kunnat bidra till problemanalysen, t ex naturvårdsnämnden. Nämnden sköt dock problemen framför sig genom att hävda att det bara handlade om markförvärv. (92) (not 58)

I Väröfallet började inte myndigheterna arbeta med problemen förrän det blev nödvändigt, genom att företaget kom med ansökningar om tillstånd.

Troligen gjordes inte inom "planeringen" någon självständig problemanalys. Här liksom i Värö anpassades myndigheternas agerande i stället till de tekniska förslag som företagen kom med. Någon bedömning av hur hela kärnenergiiprocessen fungerar, och vilka konsekvenser det får, gjordes inte. Ännu 1978 finns inte teknisk kunskap för flera av processens tänkta steg, t ex avfallslagringen. Inte heller gjordes några bedömningar av hur de olika stegen samverkar med andra företeelser i samhället.

Vad gäller riskerna kring massafabriken är klorgasolyckor farligast. Detta problem togs upp först när fabriken var i drift, i länsstyrelsens gas-skyddsplan. Där räknar man med risk för livshotande skador ut till fyra kilometer från fabriken. I ett tidigare skede diskuterades inte dessa risker, utan nya bostadsområden har byggts inom detta avstånd.

Frågan om hur stort område kring ett kärnkraftverk som bör ha byggnadsförbud har också skjutits på framtiden. Myndigheterna var tydligen osäkra på den kunskap man haft. Även i fråga om fortsatt industrialisering kring kärnkraftverk har man varit osäker.

5.2.4 Fallen Söderfors och Vikmanshyttan

Problemanalyserna för Söderfors och Vikmanshyttan kan indelas i följande punkter (93):

- a - Vilka problem medför nedläggningar för de berörda, hur påverkas individer, orten, kommunen, regionen? Olika slags beskrivningar om konsekvenser som tillsammans bildar grundstommen i en problemanalys.
- b - Vad är orsakerna till en nedläggning, och till tillbakagång? Orsaks-mönster? Erfarenheter av intressekonflikter i samband med nedläggningar. Ekonomiska drivkrafter etc.
- c - Vad finns det för alternativ, t ex alternativ produktion, alternativa planer. Vad är förutsättningarna för alternativ?

d - Hur ska alternativ kunna förverkligas?

Ovanstående punkter finns inte utförligt behandlade som problemanalyser i våra rapporter. Punkt a skulle kunna kallas för konsekvensbeskrivningar. I rapport 4 och 9 har vi diskuterat möjligheten att ta fram sådan kunskap. Kunskap om vad som händer vid företagsnedläggningar finns (se rap 9 kap 5) men den har inte utnyttjats i beslutsunderlaget i Söderfors och Vikmanshyttan före 1976. Kunskap om orsakerna till en nedläggning är viktiga för att de berörda ska engagera sig i att motarbeta nedläggningens konsekvenser. Exempel på sådana orsaksanalyser kan vara ekonomiska analyser som är självständiga i förhållande till företags- och branschanalyser (se rap 9 kap 5) och beskrivningar av mönster i informationen mellan företag, fack och kommun av det slag som vi själva gjort. Frågan om alternativ produktion har kommit upp först under senare år och utgör tillsammans med övrig kunskap en viktig del i vad som borde ingå i den lokala nivåns beslutsunderlag.

Utöver detta finns ett behov av kunskap om vilka hinder som finns på vägen att förverkliga alternativ. Det handlar ju inte bara om hur de berörda ska kunna skapa en gemensam problemuppfattning (jfr Danborg m fl 1975) utan även om hur de ska bedöma vilka hinder de kan vänta sig, t ex ifrån myndigheter och företag då de vill förverkliga alternativ.

Av det som ryms under punkterna ovan finns i dag mest fragment. Lättast torde det vara att ta fram erfarenheter från nedläggningar (a) och material om orsaksmönster (b). Kunskap under punkterna c och d saknas i hög grad beroende på att erfarenheterna som fordras inte är så omfattande.

Att så litet gjorts av myndigheterna i Söderfors och Vikmanshyttan tror vi kan förklaras av att intresset av denna kunskap ser olika ut på den lokala och den centrala nivån. Hittills har man på den lokala nivån mest inväntat centrums ingripande. På den centrala nivån finns oftast ett för svar för strukturomvandlingen som inte motiverar alternativ kunskap av ovannämnda slag. Initiativet till att söka ovannämnda kunskap kommer därför i första hand att finnas när den lokala nivån inser nödvändigheten av att ha en i förhållande till centrum självständig kunskapsproduktion.

5.3 VAD BLIR MÅL I "PLANERINGEN"

Inom "planeringen" förekommer målsättningar. Målsättningar tas ofta fram för att visa på en verksamhets medvetna inriktning. Det har slagit oss att målsättningar ofta ersätter problemanalyser och att de i sådana fall får en slags legitimerande roll. I det här avsnittet ska vi ge några exempel på målsättningarna i fallstudierna.

5.3.1 En utgångspunkt

Enligt vår uppfattning är det rimligt att kräva att en målsättning bör uttrycka vad som ligger i någons intresse, vad som ligger i en grupp intesse. Följande punkter visar vad som i så fall krävs för att en målsättning ska vara användbar. Den bör beskriva:

- Vilka ställer upp målet?
- Vad ska uppnås? (kvantitativt och kvalitativt uttryckt)
- I vems intresse? Vilken grupp tjänar på målsättningen?
- Varför har målet ställts upp?
- När ska målet uppnås?
- Hur ska målet uppnås?

Här har vi konstruerat ett exempel på detta:

Ex: Sveriges riksdag ställer upp följande mål (vilka): att ge alla barn rätt och möjlighet att få en bra barnstugeplats (vad, vem, när) före 1985.

Denna självklara rättighet grundar sig på barnens utvecklingsbehov, på uppväxtmiljöns utarmning de senaste decennierna, på föräldrarnas rätt till frigörelse från hemmet, på det orimliga i att kräva att föräldrarna ska ta hela ansvaret för barnens uppväxt m m. (varför) Målsättningen utgår ifrån att det ska skapas barnstugeplatser som inte är förvaringsplatser utan en levande miljö, intensiv kontakt med vuxen världen i samhället, en miljö där barnens känslomässiga behov och behov av en medveten socialisation kan tillgodos. (vad)

En rimlig utbyggnadstakt bedöms vara att hälften av behoven ska täckas före 1981. (när) De administrativa, ideologiska eller resursmässiga hinder som kan resas mot målsättningen av olika grupper i samhället och från t ex konservativt styrda kommuner, ska bemötas, men dessa ska inte tillåtas bli till odemokratiska hinder för målsättningens genomförande. (hur) De omprioriteringar som är nödvändiga för att uppfylla målsättningen ska inte tillåtas gå ut över andra utsatta grupper. Resurser ska skapas genom omställning av onödig produktion till nödvändig produktion och en fördelning av resurserna i samhället ska göras så att höginkomsttagare och näringsliv i första hand får bära kostnaderna. (hur)

Exemplet är vad vi kallar för en allmän målformulering. Sådana målformuleringar är av överordnad politisk karaktär. I det här fallet har vi förutsatt att det är en målsättning kring vilken det finns en politisk majoritet (antagen av riksdagen). Allmänna målsättningar kan också finnas som partimålsättningar eller vallöften (t ex 400 000 nya jobb).

Söker man sig in i den offentliga sektorn hittar man andra målsättningar. Exempel på sådana är mål för verksamheter, t ex för barnomsorgsplaneringen i en kommun. Sådana mål är också att betrakta som politiska mål då de ska uttrycka de rådande politiska ambitionerna med en viss verksamhet.

Ännu mer avgränsade målformuleringar förekommer i beslutsunderlaget, t ex mål i planer.

I följande avsnitt ska vi ge några exempel på vanligt förekommande och samtidigt otillräckligt formulerade målsättningar.

5.3.2 De allmänna målformuleringarna

Ex 1 Målsättningen 400 000 nya arbetstillfällen formulerades av centerpartiet och var ett av partiets viktigaste argument i striden om riksdagsmandaten för perioden 1976-79.

Den viktigaste bristen med denna målsättning är att den inte klargör, när målet ska uppnås, hur målet ska uppnås och i vems intresse. Denna övergripande målsättning har ingen relevans för t ex Söderfors och Vikmanshyttan. I verkligheten har sysselsättningen gått ner efter valet 76. Målsättningen fyller framför allt rollen att vara ett till intet förpliktigande löfte, som i efterhand kan strykas med hänvisning till konjunkturen eller till "arvet" efter socialdemokratin.

Andra liknande målsättningar är trygghet, full sysselsättning, balans i de utrikes betalningarna, jämlikhet, ökad ekonomisk tillväxt, som ofta bildar ett system av målsättningar, i vilket de inbördes målkonflikterna inte klarlagts. Sådana målsättningssystem rymmer sina egna buffertmöjlig-

heter, dvs möjligheter att hävda den ena utvecklingen på den andras bekostnad.

Ex 2 Riksdagens målsättning 100 000 barnstugeplatser före 1980. (94)

Den viktigaste bristen med denna målsättning (se del 5: inl.) är att målsättningen inte är sammankopplad med någon styrmöjlighet (hur) och att det inte är klargjort vad som ska uppnås på längre sikt. Det är heller inte tillräckligt klart varför målet ställts upp, eftersom möjligheterna att åstadkomma en barnomsorg i praktiken är godtyckliga. Detta medför också att frågan om när målet ska uppnås inte kan betraktas som en del av en målsättning. I praktiken är detta en buffertmålsättning som ger viss möjlighet till barnstugeutbyggnad men inga garantier för att den sker. Målsättningen är dock inte så vag att den kan jämföras med den typ som finns i exempel 1.

5.3.3 Mål för verksamheter

Ex 3 I Stockholms kommuns förslag till barnomsorgsplan 76-81 (95) sägs att "samhällets vård av barn och ungdom har till syfte att främja en gynnsam utveckling av de unga och goda uppväxtförhållanden i övrigt för dem" (Barnavårdslagen § 1)

Målsättningsdiskussionen i planförslaget är relativt realistisk därför att frågan om hur målsättningarna ska uppnås fått en framskjuten roll. Det påpekas till exempel att med nuvarande synsätt är det svårt att uttrycka kvalitativa och kvantitativa mål för socialvården (96), dvs möjligheten att med ett pluralistiskt synsätt sätta upp i vems intresse:

"att det inte förefaller finnas någon grund för en gemensam syn på barnen och deras utveckling hos alla samhällsgrupper." (96)

Av detta följer också att möjligheten att tala om varför vissa mål ställs upp faller:

"Så länge svaren på de stora frågorna "Vad vill vi med våra liv? Vad vill vi med våra barns liv? Hur vill vi påverka våra barn? Till vilken typ av samhälle vill vi uppfostra våra barn?" inte är besvarade kan målet för barnuppfostran och samhällets barnomsorg inte preciseras." (96)

Det målsättningsresonemang som förs i planen innebär alltså att planförfattarna konstaterar det omöjliga i att ställa upp en målsättning som är hållbar. Detta är föredömligt, eftersom då inga onödiga illusioner skapas om målsättningar. Det borde dock varit möjligt att klarare koppla svårigheten att ställa upp mål för barnomsorgen till de föreliggande politiska motsättningarna. Barnomsorgsplanens målsättningar slutar med relativt nedbrutna delmål kring barnomsorgens funktion. Dessa målsättningsförverkligande är dock dåligt diskuterade (hur) varför det trots allt slutar med en allmän idédiskussion, som planen genom sitt eget förslag - åtstramning på personalsidan - går tvärtemot. Det blir en successiv anpassning till den bistra verkligheten.

Ex 4 Ett halvår efter Skogsägarnas beslut att bygga fabriken i Mörrum satte Hälsovårdsnämnden i Mörrum som mål att "företaget måtte åläggas att vidtaga sådana åtgärder att driften och fabrikationen inte medför sanitära olägenheter för närboende eller det allmänna, vare sig genom spridning av damm, rök, giftiga gaser eller illaluktande avloppsvatten eller avloppsvatten som vållar vattenförorening." (97)

Målsättningen är allmän och klargör inte egentligen vad som ska uppnås, i vems intresse, när eller hur. Kraven är upphängda på det opreciserade

begreppet "sanitär olägenhet". Denna målsättning rymmer möjligheter att anpassas till vilka beslut som helst samtidigt som den legitimerar Hälsovårdsnämndens verksamhet.

Ex 5 I direktiven för den statliga UMI-utredningen sägs:

"Riktpunkten för de sakkunnigas arbete bör vara att för de speciella fall på vilka arbetet skall inriktas finna lösningar som leder till en - trots de särskilda villkoren - fullgod miljö i olika avseenden." (98)

Detta ska gälla vid storindustrilokaliseringar, såväl vid uppbyggnadsperioden som vid driften. En till synes ambitiös målsättning alltså. Men vad är det som ska uppnås? "Fullgod miljö" är ett opreciserat begrepp som rymmer många tolkningsmöjligheter och då detta inte klart kopplats till frågan om i vems intresse blir målet oklart och utredningens möjligheter att komma fram till hur målsättningen ska uppnås kommer därmed att stå och falla med de tolkningar som utredningen är överens om. (not 59)

Ex 6 Följande utgångspunkter för den speciella undersökning som Hälsovårdsnämnden i Mörrum tog initiativet till får betraktas som mål för denna del i HN:s arbete:

"Utgångspunkterna för undersökningen har först och främst varit att skaffa ett objektiva mått på omfattningen av besvären hos befolkningen i sin helhet i de expanderande områdena. Därtill ansåg jag det motiverat att speciellt studera i vad mån klagomålen via listor till HN i Mörrum utgjorde ett reliabelt mått på faktiska besvär hos dem som undertecknat klagoskrifterna samt i vad mån andra faktorer än exposition för luftföroreningar påverkat besvärsrelationerna." (rap 3 sid 67)

Denna målsättning uttrycker inte riktigt klart vem som ställer upp målet. Att det är författaren och därmed HN torde framgå, men i vilken mån utredningen också representerar företagets intressen framgår ej. Däremot framgår vad som ska uppnås, ett ifrågasättande av opinionsgruppens handlande. Frågan om varför denna undersökning ska göras framgår inte av målsättningen mer än som en hypotes om att undertecknarna inte riktigt varit vid sina sinnens fulla bruk. Med undantag av dessa oklarheter är dock denna målsättning ovanligt otvetydig.

Mål för en verksamhet formuleras ofta ambitiöst. På så vis skapas ett stort buffertutrymme för den följande "planeringen". Detta innebär att målformuleringarnas funktion i processen inte blir vägledande för planeringen utan snarare legitimerande, även om praktiken kan avvika från målen. (not 60)

5.3.4 Mål i planer

Ex 7 Följande resonemang om lukttröskelvärden gjordes när HN i Mörrum tog tillbaka vissa krav på Skogsägarna:

"... villkoret stupar på det faktum att lukttröskelvärdena inte kan anses vara entydigt bestämda, att de angivas högst olika av olika forskare och att normerande värden ännu saknas i hälsovårdslagstiftningen. Givetvis skulle nämnden likväl kunna påbjuda en viss högsta tillåtna koncentration av gaserna i fråga, men ett sådant påbud, som skulle sakna vetenskapligt underlag och laglig praxis, kan knappast utfärdas med mindre att starka empiriska skäl tala därför." (rap 3 sid 57)

Denna målsättning kan jämföras med vad som sades i föregående avsnitt exempel 2, där en målsättning för luftutsläpp gjordes med tanke på mil-

jökensekvenser för omgivningen. I beslutsprocessens mer verklighetsnära delar dyker också upp mål av negativ karaktär.

Frågan om vad som ska uppnås är helt ogripbar och den är ogripbar med en slags skenvetenskapliga motiveringar. I detta fall döljer detta i vems intresse målsättningen görs, man ger sken av objektivitet. Målet blir att inte formulera några absoluta gränsvärden för miljöpåverkan. Frågan om varför ett sådant mål ställts upp, när och hur det ska förverkligas blir en fråga om vad målet så småningom kommer att omfatta.

I samband med diskussionerna om villkor förde företaget fram mål för hur mycket det skulle komma att lukta. Man sade att på ett avstånd om mer än 1 000 meter från fabriken skulle någon lukt inte bli märkbar under normal väderlek, under förutsättning att företaget fick utnyttja en viss renings-teknologi. Denna tolkning blev den faktiska innebörden i målsättningen, varför Hälsovårdsnämnden så småningom övertog företagets målsättning.

Ex 8 I generalplanen för den fysiska "planeringen" i Olofström 1952 ställdes följande målsättning:

"För köpingens del är f n en ökad inflyttning av denna arbetskraft (pendlarna, vår kom.) önskvärd ur skattesynpunkt. Skulle en omfattande inflyttning följas av fallande konjunkturer med minskande arbetstillfällen kan detta medföra en svår ekonomisk belastning för köpingen." (rap 2 sid 60)

Denna målsättning ingick i förväntningsplaneringen. I fråga om vad som ska uppnås sägs enbart något av kvantitativ art - ökad inflyttning p g a minskande eller otillräckliga skatteintäkter. Det är underförstått att detta ligger i den kommunala ekonomins, dvs skattebetalarnas, intresse (vem) och att orsaken är de otillräckliga skatteintäkterna. Fråga om när och hur målet ska uppnås är oklart. Förutsättningen är att arbetskraften (dvs pendlarna) behandlas som abstrakt arbetskraft. Det är egentligen inte pendlarna som man vill få att flytta in utan arbetskraft. Målsättningen är oklar därför att den inte säger något om hur kommunen ställer sig till den arbetskraft man tänker flytta in. Detta uttrycks till en del i planen när man skisserar nya områden för bostäder. I denna plan skulle Vilboksområdet bebyggas med småhus. I senare skede, då det blev bråttom, utbyggdes området med flerfamiljshus och blev ett segregerat område för invandrare. Generalplanen fungerar inte som en målsättning utan mer som ett slags delönskemål (förväntningsplan). Inga klara målsättningar finns för boendemiljön.

Ex 9 I Värö kommuns dispositionsplan från 1966 finns ett stort bostadsområde, f n 5 000 personer, inritat. Detta och liknande önskemål fungerar som en bristfällig målsättning i kommunens förväntningsplanering. (99)

Målsättningen (vad) uttrycktes i kvantiteter. Expansionen skulle ligga i befolkningens intresse och vara motiverad av skatteskäl, vikande service och sysselsättning (varför). I planen var också klarlagt ungefär när expansionen skulle ske. Svagaste punkten i denna målsättning var att det inte klargjordes hur målsättningen skulle uppnås. I övrigt måste också sägas att vad som skulle uppnås inte definierades i sociala och miljömässiga termer. Denna målsättning skulle bli en buffertmålsättning genom att den fungerade i ett beslutsunderlag som var ett förhandlingsbud från Väröpolitikernas sida. (se kap 3) (not 61)

5.3.5 Sammanfattning

Det finns inte anledning att dra för stora växlar på det begränsade material som har redovisats. Vad vi kan säga är att de mål som har någon koppling till "planeringen" oftast är mycket allmänt formulerade. Vi ser det som ett uttryck för "planeringens" pendling mellan förväntningar och anpassning.

På alla de punkter som vi utgick ifrån (vad, i vems intresse, varför, när och hur) är målformuleringarna svaga. I alla målformuleringarna finns oklarheter om i vilkas intresse målformuleringarna görs. Genom dessa oklarheter kommer målen att fungera som en buffert mot osäkerheter som kan uppstå i den spontana utvecklingen. Målen är kompromissbara redan i sina formuleringar. (not 62)

kapitel 6

DE BERÖRDAS FÖRSÖK ATT PÅVERKA "SAMHÄLLSPLANERINGEN" (mönster 4)

I det förra kapitlet konstaterade vi att det inte finns några problemanalyser som utgått från vad som ligger i de berörda gruppernas intresse, åtminstone så långt vårt material utvisar. Detta kan förklaras av "planeringens" kortsiktiga anpassning till näringslivets förändringar och av att resurser till undersökningar oftast inte finns på den lokala nivån. Centrum har s a s monopol på undersökningar utöver den gängse rutinen och periferin genererar sällan själv sådana, för att uttrycka det lite tillspetsat. Detta är naturligtvis en av orsakerna till att opinionsgrupper växer fram. Opinionsgrupperna har arbetat för att möta denna bristande problemuppfattning inom "planeringen" och för att genom eget arbete göra och föra in problemanalyser i beslutsprocesserna.

I detta kapitel ska de berörda människornas arbete, deras försök att påverka beslutsprocesserna behandlas. I nästa kapitel ska vi systematisera de hinder som opinionsgrupperna mött i sin kontakt med beslutsprocesserna. Men dessförinnan gör vi en genomgång av forskning om "planering" och inflytande.

6.1 FORSKNING OM "PLANERING" OCH INFLYTANDE

6.1.1 Teorier om demokrati

Levnadsnivåundersökningen gör en genomgång av liberala demokratiteorier. (100) Johansson (1971) delar in dessa i två grupper, en ortodox och en revisionistisk. De ortodoxa håller fast vid den klassiska demokratiteorins mål. Revisionisterna ändrar hellre målen än verkligheten. Det råder med andra ord stor oenighet om mål och medel i demokratifrågan. (not 63)

"Resultaten från en empirisk mätning av folkets deltagande i de politiska beslutsprocesserna får helt olika innebörd om de inordnas i ett 'revisionistiskt' perspektiv, där deltagandet i de politiska beslutsprocesserna ses som ett medel som är underordnat målet att bevara den nuvarande institutionsuppsättningen, eller om de inordnas i ett ortodoxt perspektiv, där folkets deltagande i den politiska beslutsprocessen är målet och de institutionella arrangemangen kritiserar i den mån de inte leder till att detta mål uppnås." (101)

"Man vill t ex ha olika typer av kunskapsmått och attitydmått innan man tar ställning till frågan om det är ett problem att folket inte deltar. Om de 'passiva' visar sig vara okunniga eller intar odemokratiska attityder 'offrar' man så att säga deras deltagande för att skydda systemet. För att uttrycka det brutalt vill 'revisionisterna'

först kontrollera att de passiva inte är säkerhetsrisker, innan man söker rekrytera dem som deltagare i demokratins beslutsprocesser." (101)

Tanken att demokratin mer är ett mål än ett medel förefaller oss lättare att acceptera än den revisionistiska uppfattningen. På den punkten kan man peka på likheter med våra värdepremisser i kapitel 1 (om betydelsen av människans aktiva deltagande i "planeringen") och den ortodoxa liberalismen. (not 65)

Odén (1972) gör en genomgång av "Planering, värdestruktur och demokratisk participation." (104) Hon menar att demokratiforskningen inte försökt analysera den politiska strukturens förhållande till sådana beslut som får betydelse för en eller flera generationer. Detta tycks oproblematiskt inom de politiska vetenskaperna. Odén skiljer på hur begreppen demokrati, participation och antecipation används inom vetenskapen. Participation skulle ungefär motsvara att beslutsfattarna skaffar sig information om väljarnas åsikter mellan valen genom t ex de politiska organisationerna. Antecipation kan kort uttryckt sägas avse en beslutsprocess för folket och inte genom folket. I anticipationstekniken används observationer och väljaranalyser.

I boken "Demokratibegreppet" gör Gunnar Fredriksson en intressant genomgång av demokratidebatten. (105) Han tar upp Tingsten och Ross och deras polemik mot socialdemokratiska författare, t ex Wigforss. Debatten gäller främst om debatten ska omfatta ekonomisk demokrati, vilket Wigforss menade. Tingsten menade att detta i så fall skulle leda till förgiftning av debatten. Fredriksson påpekar att det tycks finnas två typer av avgränsningar när man talar om demokrati. Dels används begreppet om en viss metod, en teknik för beslutsfattande. Dels används begreppet som ett mål för ett samhällssystem med jämlikhet och mindre ekonomiska klyftor.

Oss förefaller det som att den forskning och debatt som pågår i demokrati-frågan dels uppvisar en stor oenighet om hur frågan ska angripas vetenskapligt, dels ofta håller sig på en allmän teoretisk nivå. Det förefaller inte heller finnas alltför många försök att koppla teorierna till empiriska undersökningar av hur demokrati och inflytande fungerar i praktiken med utgångspunkt från människors försök att påverka sin levnadsmiljö. (not 65)

En mycket omfattande genomgång av demokratiidealets utveckling görs av Tonboe (1974). Han börjar med Rousseaus resonemang om naturrätten i "Contrat Social" 1762. Han följer sedan utvecklingen fram till i dag. Slutligen pekar han på två viktiga aspekter som skiljer den klassiska demokratiuppfattningen från den moderna. (106)

- Den klassiska teorin sysselsätter sig också med kvaliteten på det samhälle som skall skapas genom demokratin, medan den moderna teorin huvudsakligen sysselsätter sig med hur det existerande politiska systemet kan upprätthållas.

- I den klassiska teorin har medborgarnas politiska aktivitet en väsentlig plats, medan den i den moderna teorin är ett dilemma eftersom medborgarna uppfattas som för utbildade och egoistiska. (107)

6.1.2 Demokratifrågor i förhållande till "samhällsplanering"

Några författare angriper frågan i ett längre historiskt perspektiv, och skiljer på begreppen "demokratisk planering" och "participatorisk planering". Roos (1974) hävdar att demokratisk planering måste omfatta både människors deltagande i planeringen och en omfattande kontroll över samhällets utveckling. Han ställer alltså kravet att planerings- och be-

slutsprocessen måste leda till en kontroll över utvecklingen för att planeringen ska kunna kallas demokratisk. Begreppet "demokratisk planering" är alltså något som måste hänföra sig till ett socialistiskt samhällssystem. Med "participatorisk" planering menar Roos olika sorters motplanering, försök att påverka den traditionella planeringsprocessen utifrån. (108)

Sandberg (1975) hävdar också att demokratisk planering förutsätter socialism. Med socialism menar han demokratiskt, socialistiskt självstyre. Med demokratisk planering menar han ett gemensamt samordnat självstyre, innefattande kunskap om lagar och regelbundenheter och möjligheter att bryta dem, samt institutionella former för samordning, jämlik fördelning av maktresurser och folkligt deltagande i planeringsverksamheten. (109)

Han preciserar fyra förutsättningar för en demokratisk planering.

- En god kunskap om ramen för planeringen, om lagbundenheter, handlingsmöjligheter etc.
- En global kontroll av samhällsutvecklingen, vilket ställer krav på en institutionell struktur i planeringsprocessens tjänst.
- Ett brett deltagande i planeringsprocessen av människor på alla nivåer, i både utformning och genomförande av planer.
- Jämlik fördelning av maktgivande resurser. (110)

En genomgång av den sedan 67-68 framväxande debatten om medinflytande i "planeringen" görs i den statliga utredningen "Information och medverkan i kommunal planering." (111) I denna utredning görs också en genomgång av försök i några olika länder med ökad medverkan i "planeringen". Här finns också en redovisning av olika metoder, som trycksaksinformation, utställning, muntligt samråd, vidgat remissförfarande, referensgrupper, intervjuer och enkäter, samhällsarbete. Vidare finns en genomgång av problemområden och diskussionspunkter. Här tas upp bl a medverkan i planfrågor, planmaterialets utformning, tidpunkt för informationsutbyte. (112) Denna genomgång ger ett formellt intryck. Den relateras inte till konkreta problem i kommunerna i dag. Här sägs dock principiellt viktiga saker, t ex att det förefaller vara av intresse att göra konsekvensbeskrivningar, av liknade slag som vi tidigare diskuterat i kapitel 1. En frågeställning är hur man ska kunna konkretisera de ekonomiska och sociala effekter som ett genomförande av planerna kan få.

I huvudbetänkandet från utredningen om "Kommunal demokrati" (113) diskuteras olika vägar till vidgad medverkan och lokalt inflytande. Här tas upp bl a partier, folkrörelser, lokala organ, omröstningar och opinionsundersökningar. De resonemang som förs är helt inriktade på formella aspekter och berör inte svårigheter som beror på vilka problem som medverkan skulle inriktas på. Utredningen präglas av en rationalistisk syn på "planeringen" som en neutral och förnuftsmässig sammanvägning av olika intressen, även om det sägs att olika intressen gör sig gällande och behöver ställas mot varandra i en öppen debatt. Men svårigheterna att genomföra ett sådant ärlighetskrav diskuteras inte. (114)

Det finns många begrepp för inflytande i "planeringen" - participation, medborgarmedverkan, medinflytande, information. Vi ska försöka strukturera de olika inriktningar som finns i frågan. För det första är det viktigt att påpeka att det här med inflytande i "planeringen" är en ung företeelse. När vi började detta forskningsprojekt var den urbana proteströrelsen och miljörörelsen bara några år gamla. Inom myndigheterna hade begreppet inflytande ännu inte blivit vanligt. Dessa rörelser hade uppstått några år tidigare i USA och sedan i England, påpekar Gottschalk

och Tonboe (115). I de nordiska länderna har det bland politiker och ämbetsmän varit ett märkbart motstånd mot att införa offentlighet i "planeringen". Författarna skiljer på begreppen "information", "deltagande" och "medinflytande". Med information menar de den kunskap som medborgarna faktiskt får genom öppenhet i "planeringen". Med deltagande menar de den aktivitet som medborgarna utvecklar för att diskutera "planeringen" och för att bidra till dess utformning. Och medinflytande är när förslag och idéer från medborgarna direkt ingår i "planeringen" i konkurrens med förslag från politiker, andra myndigheter etc. (116) Författarna särskiljer också fall där myndigheter tagit initiativ respektive där medborgare tagit initiativ.

Så här sammanfattar de formerna för medborgarnas engagemang.

Initiativets art / Initiativtagare	Myndigheter	Medborgare
Offentlighet, Information,	öppenhet, ger information,	ber om eller skaffar sig information,
Deltagande, medinflytande	inviterar till och möjliggör medverkan	deltar, skaffar sig inflytande

Författarna skiljer på begreppen "envägskommunikation" och "tvåvägskommunikation". Det första är meddelanden genom massmedia, informationsblad, utställningar etc. Det senare är medborgarmöten, personlig kontakt. De skiljer på "medbestämmande" och "självbestämmande". Det första innebär att medborgare har ett visst inflytande på planarbetet, men kommunen har sista ordet. Det andra innebär att lokala grupper själva utformar planförslag som kommer med i processen. Observera att hela denna begreppsapparat är uppbyggd för att beskriva olika grader av inflytande - "planeringen". Graden av inflytande över den faktiska miljön tas inte upp.

I en senare skrift om participation av Tonboe (1975) diskuterar han några svårigheter som uppstår i de framväxande försöken att påverka "planeringen". (117)

- Problemet med den sociala skevheten, de aktivas bristande representativitet och deras ringa andel av befolkningen.
- Problemet med att å ena sidan de aktiva tenderar att integreras i systemet för att legitimera det, och å andra sidan de aktivas strävan till reellt inflytande och överskridanden av begränsningar i systemet.
- Problemet med att participation blir ett främmande element av direkt demokrati i det demokratiska politiska systemet. (118)

Tonboe tar upp förslag till hur problemen kan motverkas, t ex att aktiviteten ökas genom uppsökande verksamhet, genom att möjligheterna till inflytande görs större, genom att planeringen tar sin utgångspunkt i folks dagliga situation. Han diskuterar fyra olika typer av relation mellan myndigheter och berörda. Han använder begreppet offentlighetstyper.

- Den borgerliga representationsoffentligheten, där participationen styrs och igångsätts uppifrån, vilket i bästa fall kan leda till en viss tvåvägskommunikation.
- Den spontana motoffentligheten, som omfattar gräsrotsinitiativ, pro-

tester, aktioner etc, och som igångsätts underifrån, oftast spontant, och som i varje fall till en början utgår från konkreta problem. Han påpekar att det är just på detta sätt som de flesta politiska partier, intresseorganisationer och fackföreningar har uppstått. Motoffentlighetsgrupper är oftast negativa till "planeringen" men det är naturligt eftersom de får veta om myndigheternas "planer" först när planerna realiseras. Enda chansen att påverka på detta stadium är att säga nej. Först om detta lyckas, kan man komma med positiva förslag.

- Den teknokratiska integrationsoffentligheten är initierad och styrd av myndigheter. Målet är inte demokratisering, utan snarare effektivisering utifrån myndigheternas målsättning. Här finns utrymme för en utdelegering av ansvar, men det handlar mest om detaljer.

- Den demokratiska dialogoffentligheten är ett förslag till hur långt det borde gå att komma inom participationens ramar i det nuvarande samhället. Här handlar det om demokratisering i motsättning till effektivisering, om deltagande i både målformulering och genomförande i motsättning till bara målformulering, om decentralisering inte bara av detaljer. (119)

I Tonboes erfarenheter finns mycket som liknar våra erfarenheter av fallstudierna. En del av hans begrepp ska vi använda i vår analys av försöken att påverka "planeringen". Ingen modell för "planering" och beslutsprocess kan diskuteras och värderas på ett meningsfullt sätt, säger Tonboe, utan att processens innehåll tas upp. Innehållet är inte bara de problem som tas upp till diskussion, utan också en genomförd plans konsekvenser för olika grupper. Han pekar här på några kunskapsområden som måste med, för att man ska kunna diskutera "planeringens" innehåll: dels indikatorer av social och ekonomisk art, dels ett antropologiskt synsätt som sätter in individers och grupper situation i en total levnadsvillkorsbeskrivning, dels en syn på människans självförverkligande som handlar om aktivitet och deltagande. (120)

6.1.3 En utgångspunkt

Figur 27 är ett försök att sammanfatta några av de begrepp som vi mött vid genomgången av demokratiforskningen. I den följande analysen av inflytande i "planeringen" kommer vi att gå tillbaka till den här figuren för att diskutera olika grader av inflytande.

Huvudfrågorna bakom figuren är:

- 1 Vilken karaktär hade förhållandet mellan myndigheter och opinionsgrupper - här används begreppen information, kommunikation, medbestämmande och självbestämmande.
- 2 Vem tog initiativet till att skapa ett inflytande i "planeringen"?
Var det myndigheterna eller de berörda eller opinionsgrupper?
- 3 Vad har påverkats genom inflytande i "planeringen"?
- 1 Vilken karaktär hade förhållandet mellan myndigheter, berörda el opinionsgrupper?

Begreppet information avser envägskommunikation, t ex att ett meddelande gått från ena parten till den andra, men utan att den mottagande parten fått fram något svarsmeddelande. Information från myndigheter har dock inte med inflytande i "planeringen" att göra (enligt vår definition), därför är den vänstra kolumnen utesluten. Information från allmänheten kan påverka "planeringen".

Begreppet kommunikation betyder här tvåvägskommunikation, dvs att den som avsänder ett meddelande står i någon slags dialog med den andra parten. Man vet att det man har att säga tas emot, men man vet däremot inte hur det behandlas.

OLIKA GRADER AV INFLYTANDE I PROCESSEN

VAD PÅVERKAS?	INITIATIVET?										
	A Organisation av beslutsprocess	B Beslutsunderlag	C Miljön	1 Myndigheter	2 Berörda eller Opinionsgrupp	3 Myndigheter	4 Berörda eller Opinionsgrupp	5 Myndigheter	6 Berörda eller Opinionsgrupp	7 Myndigheter	8 Berörda eller Opinionsgrupp
Effekter	Konkret nivå III	Social organisat. nivå II									

FIGUR 27

Begreppet medbestämmande står här för att de berörda påverkar arbetet med beslutsunderlaget, dvs att det sker en förändring i "planeringen" och i beslutsunderlaget, men att det inte är säkert att denna förändring påverkar beslutsprocessen emedan myndigheterna eller andra gör den slutliga avvägningen.

Begreppet självbestämmande står här för att de berörda eller opinionsgrupperna utövar ett sådant inflytande att deras beslutsunderlag har samma ställning i beslutsprocessen som myndigheternas.

Alla dessa inflytandeformer kan vara mer eller mindre demokratiska eller gruppegoistiska. Det är inte heller säkert att någon av dessa inflytandegrader faktiskt påverkar besluten så att de leder till för de berörda önskvärda åtgärder.

2 Vem tog initiativet till försöken att skapa ett inflytande i "planeringen"

Myndigheterna kan i vissa situationer ta initiativet till alla ovan nämnda typer av inflytande, men det verkar ovanligt att detta skulle gälla självbestämmande.

De berörda eller opinionsgrupper kan också ta initiativet till alla ovan nämnda typer av inflytande.

3 Vad påverkas genom det ökade inflytandet?

I figuren har vi dels haft ambitionen att redovisa vad som påverkas i "planeringen", dels att inordna detta i det tidigare diskuterade nivå-systemet (kap 3.1).

Det som kan förändras indelas i följande tre punkter:

- A Beslutsprocessen eller den organisatoriska formen som är en del av "samhällsplaneringens" sociala och organisatoriska nivå (II)
- B "Planeringen" eller framställningen av beslutsunderlag, t ex "planer", som är en del av "samhällsplaneringens" konkreta verksamhet (nivå III)
- C Miljön, som får betyda både levnadsförhållanden och naturmiljö

Mer övergripande förändringar (nivå I) kan enligt vår uppfattning inte ske genom inflytande i "planeringen". Till den frågan återkommer vi senare.

6.2 GENOMGÅNG AV FALLSTUDIERN - INLEDNING

I följande genomgång av fallstudierna är alltså utgångspunkten att det inte skapades ett tillräckligt beslutsunderlag i besluts- och planeringsprocesserna.

De försök att påverka som vuxit fram innebär i första hand att de berörda, eller rättare sagt opinionsgrupperna, försökt att föra in ett bättre beslutsunderlag i beslutsprocesserna för att detta sedan skulle leda till förändringar.

Figur 28 visar vilka de berörda och opinionsgrupperna är i de olika fallen.

BERÖRDA OCH OPINIONSGRUPPER I FALLSTUDIERNÄ FIGUR 28

	BERÖRDA	OPINIONSGRUPPER
Olofström	Främst invandrarna och som särskilt utsatt grupp invandrarbarnen	Främst Finska Föreningen i Olofström
Mörnum	Främst befolkning, fritidsboende och fiskare i omlandet (En till ett par mil)	Ingen klart bestämd grupp Bl a Miljögrupp i Karlshamn Namninsamlingar Aktiva personer som t ex gjort skrivelser
Värö	Främst bofast befolkning, fritidsboende och arbetande inom några mils radie	Främst NHVL (Norra Hallands luft- och vattenvårdsförening) Andra aktionsgrupper bland fritidsboende Miljögrupper Aktioner bland fiskare och bönder Namninsamling bland bönder m fl
Söderfors	Främst de anställda anställda inom service samt ortsbör	Till en början främst fackföreningarnas ledning Sedan aktiva ortsbör i studiecirklar

6.3 HUR FÖRSÖKEN ATT PÅVERKA VUXIT FRAM

I alla fem kommunerna har det vuxit fram opinionsgrupper av olika omfattning. Utgångspunkten har i alla fallen utom Olofström varit information om kommande beslut. Endast i Olofström utgick opinionsgruppen från förändringar som redan inträffat. Informationen om de kommande besluten har i de andra fyra fallen varit allmänt hållen. I Mörrum och Värö har det handlat om att industrier skulle byggas. Där har de berörda själva fått ta itu med att konkretisera hur miljön påverkas.

6.3.1 Fallet Olofström

Det var först omkring 1970 som problemen blev så svåra att de uppmärksammades i någon större utsträckning. Det var lärare och föräldrar i Finska Föreningen som började prata om problemen, och började se ett mönster. Det ledde till att opinionen började organiseras i Finska Föreningen. Man började diskutera vilka åtgärder som skulle kunna motverka boendesegregation och språkproblem.

En viktig orsak till att man började se mönstret i utvecklingen var undersökningen av invandrarbarnens språkproblem som den finske forskaren Toukomaa gjorde under åren 71-72. Genom honom fick de berörda också kontakt med erfarenheter från andra invandrarsamhällen. En annan viktig orsak var att invandrarna upplevde segregationen som en utstötning med följder som slumbildning, fritidsproblem, språksvårigheter etc. Förening-

en formulerade sina förslag till åtgärder i skrivelser till kommunen. (se sid 78, rap 2)

I Olofström uppmärksammades således inte problemen på planeringsstadiet, utan först genom konkreta förändringar i levnadsmiljön. Man såg mönstret och allvaret i dessa problem först genom undersökningar och erfarenheter från andra håll. De aktiva var till en början helt avgränsade till Finska Föreningen (med stöd av en del forskare). Opinionsgruppen bestod alltså av invandrare från Finland, nästan enbart arbetarfamiljer. Arbetet försvagades när en del aktiva lärare och forskare av olika skäl inte fick fortsatt anställning i Olofström. Kraven riktades till en början bara till bostadsstiftelsen och skolstyrelsen m fl. Småningom tog VPK upp språkfrågorna i fullmäktige.

6.3.2 Fallet Mörrum

När Skogsägarna meddelade etableringsbeslutet i samband med markköpen fick de berörda läsa det i lokaltidningarna. Där skrevs om hur det uppstått en kamp om vattenrätten i Mörrumsån mellan Skogsägarna och Hylte. Det skrevs också om samma företags kamp om råvaran, främst lövveden. Efter några veckor började det dyka upp insändare i lokaltidningarna. Nu uttrycktes oro för hur miljön skulle påverkas.

Hur kunde nu de människor som ville göra något agera? De läste insändare, talade med grannar, skrev insändare, men det fanns inga intresseorganisationer för sådana frågor. De politiska partierna tog inte upp miljöfrågorna. Det var nya frågor som förmodligen skulle skapa splittringar i alla partierna. Några månader efter det första offentliggörandet i april 58 tog några personer initiativ till en namninsamling. I trakten kring den blivande fabriken samlades under sommaren in 1 200 namn på en protestlista. Den sändes till Kammarkollegium, en statlig myndighet som främst är en förvaltningsmyndighet, och också skulle "föra talan för det allmännas rätt och intressen i vattenmål." (Del 2:2)

Folk fick nu själva försöka samla in kunskap om hur miljön skulle kunna komma att påverkas. I insändare och skrivelser nämndes erfarenheter från problem vid andra sulfatmassafabriker, särskilt den som Skogsägarna byggt i Mönsterås. (Del 2) För att lugna opinionen arrangerade Skogsägarna en "luktres" till Mönsterås med ett par hundra slumpvis utvalda personer i Mörrum. En del av dessa var efteråt tveksamma om de verkligen fått lukta på de platser där rökgaserna gick denna dag. (Del 2:2)

Opinionsgrupperna hade svårt att hävda sina argument mot företagets. Företaget grundade sig på bl a intervjuundersökningarna kring Mönsterås och lovade utspädning och luktfritt utanför en viss gräns. Opinionsgrupperna lyckades inte organisera sig. Mest aktiv var en företagare i trakten och dennes advokat.

6.3.3 Fallet Värö

I Värö började processen på ungefär samma sätt. Även här gjordes markköpeavtalen med mycket hemlighetsmakeri. Allmänheten fick kunskap om vad som var på gång genom massmedia. Till en början gällde det bara sulfatfabriken hösten 63. Ett år senare kom nästa besked genom massmedia, Vattenfalls markköp. Till en början talades inte om att det skulle bli ett kärnkraftverk. (rap 6, kap 4-5, del 2.2-3)

Invånarna i Värö började alltså själva först fundera över vad sulfatmassafabriken skulle innebära. Efter ett tag påbörjades namninsamlingar av bönder i trakten. En lista med 53 namn lämnades till fullmäktige i april 65. En annan lista undertecknades även av fritidsboende och samlade ca 300 namn. På grund av dålig kontakt mellan bondebefolkning och fiskare

drogs inte de senare in i de fritidsboendes namnsamlingar.

En viss organisering av miljöopinionen skedde. Tidigare fanns miljögruppen NHLV, Norra Hallands Luft- och Vattenvårdsförening, i trakten. Den ordnade nu möten i Värö och kommunerna intill, och många invånare i Värö anslöt sig till den.

NHLV anlätade en advokatfirma, och flera advokatfirmor var inblandade på uppdrag av framför allt hundratals sommargäster. Detta ökade möjligheterna för opinionsgrupperna att ta fram kunskap om olika problem med etableringarna. Förutom aspekter på utsläppen tog NHLV också upp frågor som olika lokaliseringalternativ, virkesöverskott etc. (121) Senare tog man i samband med kärnkraftsetableringen fram ett ännu mer omfattande kunskapsmaterial. Till en början visste man inte så mycket om hur argumenten skulle bemötas. (122) Man verkar ha samlat argument i mängder och försökt gå till angrepp på alla tänkbara punkter. Uppenbarligen hade miljögruppen inställningen att om man bara kunde få ihop tillräckligt många någorlunda tunga argument så skulle myndigheterna ge med sig. NHLV verkar ha sett det hela som en fråga om kunskap.

Den stora aktiviteten hos miljögruppens ledning och hos advokaterna kan ha varit på gott och ont. Förhoppningarna om argumentens slagkraft blev lika stora hos allmänheten och aktiviteten avtog. Medlemmarna fjärmades från ledningen i miljögruppen, och hela ansvaret överläts på ledningen. Därför provade man inga fler vägar, t ex på det kommunalpolitiska planet.

I både Mörrum och Värö försökte opinionsgrupperna påverka industrietableringarna redan på det tidiga planeringsstadiet. När sedan driften kom igång blev det en ny storm mot sulfatfabriken i Mörrum. Denna sammanhänge med att de berörda nu i praktiken kunde bedöma löftena om luktutsläppen. Så var det dock inte i Värö - kärnkraftverket lämnade inte några märkbara spår efter driftstarten.

Myndigheterna försökte avgränsa kärnkraftsfrågan till den tekniska säkerheten i en reaktor, haveririsker, utsläpp etc. De berördas arbete var i hög grad koncentrerat till NHLV. I stort sett utgick de från samma begränsningar. De demokratiska och moraliska frågorna, om möjligheterna att kontrollera tekniken och om hur mycket man får lämna olöst till kommande generationer, togs endast till en del upp av opinionsgrupperna. Opinionsgrupperna försökte i båda fallen (Mörrum och Värö) ingripa på alla ställen i beslutsprocessen som man kunde komma på. De gjorde inga försök att prioritera insatserna till punkter som kunde haft särskilt stor betydelse.

6.3.4 Fallen Söderfors och Vikmanshyttan

Hur uppmärksammas nedläggningsproblem? Det är ju problem som finns under ytan hela tiden. Ändå visar det sig att den sortens problem bara uppmärksammas när de är akut hotfulla. Sådana situationer har återkommit flera gånger i båda orterna. I dessa situationer har problemet kommit till öppen diskussion först i samband med att hotet blivit offentligt på något sätt. Antingen har nyheten kommit genom meddelanden till de anställda eller genom antydningar via massmedia. Ibland har meddelandena angivit konkret vad som skulle läggas ned, ibland har de bara sagt att nån sorts förhandlingar eller utredningar pågår. (rap 4, del 4:2,3, 4) I de flesta situationerna har opinionsgrupperna bestått av fackföreningsledningarna. I det senaste skedet har de också bestått av studiecirklar bland arbetare och invånare.

I alla fallen har opinionsgrupperna försökt få klarhet i vad informatio-

nen eller ryktena innebär. De har försökt få del av företagets beräkningar för att sedan komma med motargument. Kontakterna mellan fackledningarna och medlemmarna har inte varit kontinuerliga. Den information som tagits fram av fackledningarna har nästan enbart handlat om företagets läge och antalet jobb som försvinner, inte om den sociala situationen. Arbetet har försvärats genom företagets svårbegripliga information och genom företagets sätt att splittra mellan olika grupper arbetare. (se rap 9 sid 58)

I Söderfors och Vikmanshyttan har fackföreningarnas arbete kommit igång i ett skede som kan liknas vid ett planeringsstadium, även om företagets planering ofta verkar varit längre gången än man till en början angivit. De aktivas arbete har dock kommit igång innan det inträffat konkreta förändringar i miljön.

Studiecirkelnas arbete i Vikmanshyttan är ett sätt att ta fram mera kunskap än i de tidigare skedena. I Vikmanshyttan pågick, innan det hotfulla beskedet om "samordning" kom, förberedelser för att bilda samrådsgrupper om den kommunala planeringen. Genom det förändrade läget blev intresset mycket större, och ett tiotal studiegrupper bildades med ABF-stöd. Dessa grupper har samarbetat med en tvärvetenskaplig grupp, "tvärgruppen". Studiegrupperna består av arbetare på bruket, pensionärer, kvinnor och ungdomar i byn. Inom varje grupp har man diskuterat fram vilka frågor man vill arbeta med, och vad man vill försöka påverka med sitt resultat. Från att i början ha varit fyllda av osäkerhet och mindervärdeskänslor har deltagarna utvecklats mycket i kunskap om situationen och i synen på sin egen förmåga att kunna och våga göra något.

Samarbetet mellan fackföreningsledningarna och grupperna kunde ha varit bättre, men facket har varit så helt upptaget av sin förhandlingsroll att de inte förmått se på vilket sätt medlemmarna skulle kunna spela en aktiv roll. I Söderfors tog fackföreningarna däremot initiativet till att bilda studiecirklar för att genom dessa dra in de berörda människorna i ett aktivt arbete för att förändra ortens hotade framtid. (Någon utvärdering av detta görs inte i den här rapporten.)

6.4 VAD HAR DE BERÖRDA FÖRSÖKT PÅVERKA?

I alla fallen utom Olofström har försöken att påverka vuxit fram redan på planeringsstadiet. I de flesta fallen har försöken att påverka fortsatt efterhand som förändringar i miljön skett. De vägar som opinionsgrupperna valt för att påverka har varit olika. Gemensamt har varit att de vänt sig direkt till myndigheter, domstolar och företag. Försöken att gå via politiska partier har inte varit omfattande.

6.4.1 Fallet Olofström

I Olofström var det upplevelserna av de konkreta problemen som ledde till en aktiv opinion. Här utvecklade opinionsgruppen också en sådan kunskap om problemen att man kunde formulera ett antal krav på förändringar i miljön som skulle motverka problemen. Opinionsgruppen - finska föreningen - vände sig också efterhand till olika myndigheter med sina krav, först till kommunen och sedan till statliga instanser. (not 66)

Man krävde: åtgärder mot boendesegregationen, finskspråkiga klasser på lågstadiet och i förskolan, finsk litteratur på biblioteket, mer stödundervisning i finska än normerna angav, mindra storlek på de klasser där finska barn skulle gå. Skrivelserna gick till olika myndigheter: kommunala bostadsstiftelsen, sociala centralnämnden, socialdepartementet, skolstyrelsen, länskolnämnden, kultur nämnden och skolöverstyrelsen. (se rap 2 kap 5, del 1:4-5)

Intressant är att förslagen inte bara handlade om hur de akuta problemen skulle motverkas, utan också om den framtida "planeringen" av bostadsområden i kommunen. Detta tyder på en långt utvecklad kunskap och ansvarskänsla hos opinionsgruppen.

6.4.2 Fallet Mörrum

I Mörrum försökte opinionsgrupperna till en början påverka kommunens hälsovårdsnämnd, så att den skulle ställa noggranna krav på fabriken reningsanläggningar, eller att den skulle säga nej till etableringen.

En företagare ställde som ultimatum att han skulle flytta med sin verksamhet om det blev en sulfatfabrik. Opinionsgrupperna ställde krav på ett utförligare beslutsunderlag, vilket även bl a Svenska Naturskyddsföreningen gjorde. När frågan började behandlas i vattendomstolen vände sig opinionsgrupperna dit. Man påpekade bl a att vattendomstolen inte infordrat någon utredning om luftreningsåtgärder, men att hälsovårdsnämnden ändå använt sig av handlingarna i vattennålet som underlag för sitt beslut. (rap 3 sid 52)

Försöken att påverka riktades till större delen direkt till de olika myndigheterna. Men det förekom också en mängd insändare och diskussion i de lokala tidningarna. Det var alltså i första hand beslutsprocessen som opinionsgrupperna försökte påverka i skedet före produktionsstart. Kraven ställdes till myndigheterna att ta fram ett bättre beslutsunderlag.

Efter produktionsstart såg försöken att påverka lite annorlunda ut. Då framfördes krav som utgick från konkreta upplevelser av verkligheten. Det handlade nu inte bara om luktutsläppen, utan också om upplevelser av livsfarliga klorutsläpp. (rap 3 sid 66) Opinionsgrupperna krävde att fabriken skulle stoppas. Detta ledde till att klorutsläppsfrågan för första gången behandlades av en myndighet. Det ledde inte till några nya åtgärder. (not 67)

Ungefär ett halvår efter produktionsstarten insändes en ny omgång protestlistor genom en advokat, denna gång till hälsovårdsnämnden. Dessa listor var undertecknade av 1 100 personer. Här yrkade opinionen på att HN skulle ålägga bolaget att inom en månad ha undanröjt obehagen, och i annat fall stoppa produktionen. HN ställde då en del frågor till bolaget, men inte några krav på förändringar i utsläppen. HN drog igång en undersökning av opinionen i samarbete med Folkhälsan i Stockholm. (rap 3 sid 63-70)

Försöken att påverka miljösituationen i Mörrum fortsatte med överklaganden genom allt högre instanser. HNs beslut överklagas till länsstyrelsen, och länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen. På detta sätt drog behandlingen av miljöproblemen ut i nästan fem år efter produktionsstart.

6.4.3 Fallet Värö

I Värö försökte opinionsgrupperna till en början påverka kommunfullmäktige genom skrivelser. Önskemål framfördes om en grundlig information om den planering som pågick, innan planerna var färdiga och fastlåsta. (rap 5 sid 98)

I både Värö och Mörrum gjordes försök att påverka behandlingen av miljöproblemen på de informationsmöten som länsstyrelsen skulle hålla enligt vattenlagen. Här försökte man påverka utredningsverksamheten genom att försöka få gehör för problem som borde undersökas noggrannare. Opinionsgrupperna försökte också påverka företagets planering. Men dessa krav blev besvärade. På informationsmötet om Värö Bruk sa landshövdingen: "Dagens sammanträde är icke avsett som ett diskussionsmöte, utan som ett informationsmöte." (se del 3:2) (123)

Efterhand som tillståndsprövningarna kom igång riktades försöken att påverka inte längre till kommunen, utan till de olika statliga myndigheterna.

Opinionsgrupperna försökte påverka många olika delar av processen:

dels planer, både företagets planer vid informationsmötena och vissa fysiska planer, som stadsplanerna för industrierna;

dels beslutsprocessen, framför allt de olika tillståndsprövningarna i hälsovårdsnämnd, vattendomstolar, koncessionsnämnd etc. Här försökte de både påverka omfattningen av beslutsunderlaget och själva beslutens innehåll;

dels driften vid massafabriken.

Opinionsgrupperna har alltså huvudsakligen gått via myndigheter, främst statliga. Ibland försökte man påverka individuellt men mest gick man genom intresseorganisationer som miljögrupper, och naturskyddsföreningar. Intresseföreningarna använde delvis advokater som ombud.

Både i Mörrum och Värö gav opinionsgrupperna ganska snart upp hoppet om att kunna påverka företagen direkt.

6.4.4 Fallen Söderfors och Vikmanshyttan

I Söderfors och Vikmanshyttan stannade intressemötsättningarna i första hand på ett informationsplan. Fackföreningarna satt i förhandlingar med företagen. Förhandlingarna handlade i vissa fall (Söderfors 1972-73 och Söderfors-Vikmanshyttan 76) om att få sådan information ur företagen att det skulle bli möjligt att bedöma framtiden.

Om man jämför detta med figur 27 handlar det alltså om envägskommunikation där företaget kan få ersätta myndigheterna och fackföreningarna ersätta opinionsgrupperna. De flesta av de studerade situationerna har varit av kategori 1A (se figuren) vilket skulle innebära en situation där företaget i det längsta håller inne på information som är viktig för de berörda. Fackföreningsledarna och representanter från LO satt i diskussioner med företagen, och satt i veckor och granskade företagets utredningar. Man försökte hitta brister i företagets kalkyler i förhoppningen att det skulle vara argument mot företagets planer.

Facket vände sig dels till företagen och dels till statliga myndigheter för att få gehör för sin kritik mot företagens bedömningar. Man hoppades att den centrala nivån skulle sätta press på företagen. I det senare skedet i Vikmanshyttan bildades en statlig utredningsgrupp. Nya statliga stålutredningar sattes igång på grund av krisen inom hela branschen.

De studiegrupper som bildades i Vikmanshyttan försökte arbeta lite anorlunda. För det första såg de ett värde i att många människor drogs in i arbetet. För det andra försökte de ta fram ny kunskap och nya argument för att rädda orten, t ex:

- de studerade de sociala och ekonomiska konsekvenserna för individer vid en nedläggning
- de tog fram argument för att driva smedjan vidare och pekade på nationalekonomiska konsekvenser av att en unik produktion läggs ner
- de tog reda på forskning kring en teknik som skulle möjliggöra drift i mindre enheter och med mindre energiåtgång, det s k ministålverket.

Studiegrupperna vände sig till den tidigare företagsledningen med sina argument, till fackföreningsledning och myndigheter. De ordnade möten och utställningar. De försökte också påverka via politiska partier och massmedia.

6.5 VAD HAR FÖRSÖKEN ATT PÅVERKA MEDFÖRT?

6.5.1 Fallet Olofström

I Olofström ledde försöken att påverka till en början inte till några förändringar i miljön. Inga åtgärder har gjorts mot segregationen. Snarare har segregationen förstärkts genom att samma bostadsförmedlingspolitik fortsatt. (rap 2 sid 94-95) (not 68) Kraven på åtgärder för att förbättra undervisningen ledde till en början endast till svarsskrivelser där ansvaret bollades mellan olika myndigheter. (rap 2 sid 103)

Småningom bildades en arbetsgrupp med representanter för skola, lärare och Finska Föreningen, som skulle studera försöksverksamhet med modersmålsklasser i andra kommuner. Det ledde inte till några åtgärder från skolstyrelsens sida.

6.5.2 Fallet Mörrum

Försöken att påverka beslutsprocessen i Mörrum ledde till att beslutsprocessen drog ut på tiden flera år efter produktionsstart. De ledde till omfattande insatser, utredningar m m för att bemöta opinionsgrupperna. Endast smärre förändringar åstadkoms i fråga om utsläppen. Företaget fick ändra något i sin reningsprocess.

Till en början innebar försöken att påverka att myndigheterna fick behandla en mängd skrivelser som kom in. Detta verkar dock inte ha påverkat beslutsprocessens gång. När sedan vattendomsprocessen kom igång blev det möjligt för sakägare att gå in i beslutsprocessen, vilket inte heller verkar ha fördröjt processen. Den instans som verkar blivit mest påverkad av opinionsgrupperna var Hälsovårdsnämnden i kommunen. Redan HN:s första beslut, före produktionsstart, överklagades hos länsstyrelsen, vilket tvingade fram ytterligare behandling av ärendet. (rap 3 sid 51-54)

Opinionen lyckades till en början förbättra sitt samarbete och sin aktivitet, men påverkades efterhand så att arbetet avmattades. Ärendena drog ut på tiden, och man hittade inga nya mål för sin aktivitet. Det är naturligt att opinionen resignerade i sin maktlöshet. Intressant är också att myndigheterna, trots all den ökade verksamheten, hela tiden undvek samarbete med opinionen. Man var uppenbarligen oroad, vågade inte lita på att det kunde finnas värdefull kunskap att ta fasta på hos opinionen.

6.5.3 Fallet Värö

I Värö ledde till en början försöken att påverka via informationsmöten och skrivelser inte till något mer än att skrivelserna togs upp och lades till handlingarna hos olika myndigheter. (rap 5 sid 97-98) I viss mån tvingades myndigheterna bemöta protesterna, och redan från början märktes en irritation över kritiken: "Sammanslutningens sätt att argumentera gör det fullt klart att dess intresse inte är att verka för en förbättrad vattenvård i och för sig utan är helt inriktad enbart på att förhindra fabriken tillkomst". (124)

I följande planeringssteg gjordes ytterligare försök att påverka, som inte ledde till några påtagliga förändringar i ärendenas gång. I t ex markförvärvsfrågan avfärdades alla yrkanden i miljöfrågorna med att sådana frågor skulle behandlas senare. I t ex stadsplane frågan för industriområdena gjordes 13 anmärkningsskrivelser angående massafabriken och 17 angående kärnkraftverket. Dessa kommenterades av konsulten och planerna antogs. Planerna ändrades inte. Det var först med vattenmålsfrågorna som försökan att påverka gav tydliga utslag i beslutsprocessens gång. När det gäller massafabriken påverkades även verkligheten på det viset att byggstarten fördröjdes. Men framför allt fördröjdes beslutsprocessen i kanske 5-6 år. (not 69) Detta ledde till att vatten-domstolen gav deldomar för olika etapper i byggandet, och gav bolaget tillstånd att ta tillstånden i anspråk trots att de inte vunnit laga kraft. Detta gjorde man genom så kallade verkställighetsförordnanden. Opinionsgrupperna överklagade dessa deldomar. De högre instanserna antingen ogillade opinionsgruppernas talan och godkände deldomen eller beslöt att inte ens ta upp målet till prövning. (rap 5 sid 130)

På detta sätt drog beslutsprocessen ut ända från 1963 till 73. Opinionsgrupperna påverkade t ex avloppstubbens dragning i havet men däremot inte mängden gifter i utsläppen. (not 70)

När det gäller kärnkraftverket ledde försöken att påverka till i princip liknande resultat. Här fördröjdes dock inte byggstarten. Vattendomstolens deldom och verkställighetsförordnanden för de två första reaktorerna överklagades och vandrade genom olika instanser. Detsamma upprepades sedan för aggregat 3 och 4. Efterhand som processen pågick fick opinionsgrupperna fram mer och mer kunskap om miljöproblemen, haveririsker etc med kärnkraften. Detta ledde till att myndigheterna, vattendomstolen, gjorde nya remissomgångar kring en del av de ytterligare väckta frågeställningarna. Framför allt fick strålskyddsinstitutet avge ytterligare yttranden. (rap 5 sid 278)

När det gäller kärnkraftverket är frågan ännu inte avgjord i alla instanser. (not 71) Alla reaktorerna är snart färdigbyggda. Liksom i Mörrum lät myndigheterna investeringarna fortsätta innan tillstånden var klara. Detta förfarande innebar naturligtvis att de miljökrav som sedan ställdes endast kunde omfatta detaljförändringar. I de fall opinionsgrupperna insåg det trappas förhoppningarna ner och aktiviteten minskar. För Ringhals 3 och 4 innebar domen i Vattenöverdomstolen att gränserna för tillåtna utsläpp vid normaldrift skärptes något, medan några gränser för tillåtna haveriutsläpp inte finns.

I Värö har försöken att påverka alltså lett till något tydligare resultat. Beslutsprocesserna har dragit ut i tiden, man har lyckats få till smärre skärpningar i miljökraven vad gäller utsläpp. Myndighetspersoner har gått till angrepp på opinionen, främst genom uttalanden på möten och i massmedia. Försöken att påverka har lett till en mängd extra verksamheter inom den offentliga sektorn. Dessutom har konflikterna i Värö varit en av orsakerna till förändringar i lagstiftning och organisation

av planeringsapparaten. Fördröjningarna av beslutsprocessen kritiserades från företagets sida. Behovet att skapa en snabbare behandling har lett till att frågor om utsläpp inte längre behandlas i vattendomstol utan av den nya koncessionsnämnden. När domstolsbehandlingen avskaffats blir det svårare för opinioner att påverka.

6.5.4 Fallen Söderfors och Vikmanshyttan

I Söderfors och Vikmanshyttan ledde försöken att påverka huvudsakligen till att förhandlingarna mellan fack och företag drog ut på tiden och att företagets åtgärder töjdes ut över tiden. Den information som kom fram under förhandlingarna kunde inte påverka företagets beslutsprocesser eller konsekvenserna av dem. Opinionsgruppernas agerande i Vikmanshyttan (fackföreningar och studiegrupper) bidrog förmodligen starkt till den uppmärksamhet som uppstod kring Vikmanshyttan hösten 1976. Till en del sammanhänge säkert den uppmärksamheten också med att Vikmanshyttan var först i nedläggningskarusellen och därför allmänt fick tjäna som exempel på vad som händer när "borgarna" tar över, som det har sagts.

Troligen bidrog opinionsgruppernas arbete till de ovanligt intensiva försök som Stora Kopparberg gjort för att få ersättningsindustri till Vikmanshyttan. De ännu mer långsiktiga effekterna av detta är svåra att bedöma. De försök som gjordes av studiegrupperna i Vikmanshyttan att kräva alternativ produktion har hittills bemötts negativt från Stora Kopparberg. Kraven på t ex ett energisnålt prototypstålverk till Vikmanshyttan framfördes till regering och departement men har hittills inte lett till några åtgärder eller besked.

6.5.5 Sammanfattning

Gemensamt för alla de undersökta fallen är att försöken att åstadkomma inflytande varit spontana, tillkomna genom aktivitet underifrån. Inga försök har gjorts från företag eller myndigheter att skapa någon sorts planeringssamråd kring de frågor vi har undersökt. Enda undantaget är Vikmanshyttan (Hedemora), där förberedelser för samråd pågick när nedläggningshotet kom. För att återgå till figur 27 kan man då säga att initiativet till inflytande kommit från de berörda och opinionsgrupperna utanför den offentliga sektorn.

I vissa fall, som t ex informationsmötet i Värö, kom initiativet från myndigheterna. I Söderfors och Vikmanshyttan kom initiativet från företaget. Detta är exempel på envägskommunikation av typen information, vilket enligt figur 27 inte är liktydigt med inflytande i beslutsprocesserna. Våra övriga exempel handlar antingen om information från myndigheter till de berörda eller från de berörda till myndigheterna som t ex när opinionsgrupperna försökt påverka beslutsprocesserna med namninsamlingar, remisser, sakägarargument etc. I viss mån kan man säga att det inte bara är fråga om envägskommunikation eftersom de berörda i vissa fall fått svar på sina skrivelser. Ofta har det varit avfärdanden. De berördas material har inte nämnvärt påverkat beslutsprocesserna.

Vi kan alltså säga att det har rört sig om de vertikala kolumnerna 1-4 i figur 27, dvs om inflytande som information eller kommunikation.

I alla fallen har det visat sig att när invånarna uppfattar lokala samhällsproblem som viktiga, och upptäcker att varken politiska partier eller myndigheter tar problemen på allvar, så bygger de upp opinionsgrupper. De har varit olika livskraftiga beroende på hur problemen utvecklats. Uthålligast och mest omfattande har de varit i Mörrum och Värö, där de omfattat över 1 000 personer.

I alla fallen utom Olofström har opinionen vuxit fram redan på planeringsstadiet, inför hotet om kommande problem. I Olofström skapade de konkreta problemen opinionen.

I alla fallen har opinionsgrupperna själva utvecklat sin kunskap om problemens karaktär och betydelse, socialt och miljömässigt. I några fall har opinionen också haft stöd av fristående forskare eller miljögrupper. Det gäller främst Olofström, Värö och Vikmanshyttan.

Opinionsgrupperna har i de flesta fallen försökt knyta an till redan existerande organisationer, som Finska Föreningen i Olofström och miljögruppen NHLV i Värö. Men opinionsgrupperna har också nyskapat organisationer som studiegrupperna i Vikmanshyttan och Söderfors, miljögrupperna i Mörrum och ytterligare miljögrupper i Värö. Opinionsgrupperna har också skapat nya, mera tillfälliga strukturer kring t ex de olika namnsamlingarna i Mörrum och Värö, eller kring olika opinionsmöten.

Opinionens sociala sammansättning har varit olika, vilket sammanhänger med att problemen uppkommit på olika typer av stadier i urbaniseringsprocessen och kring dels sociala, dels miljöfrågor. I de redan industrialiserade orterna Olofström, Söderfors och Vikmanshyttan har den huvudsakligen bestått av arbetare på de dominerande industrierna. I Mörrum och Värö har den dominerats av bönder, fiskare och fritidsbefolkning.

Opinionen har i alla fallen börjat sitt arbete med förhoppningen att myndigheterna skulle fungera på ett logiskt sätt, och kunna ta hänsyn till den kunskap som kom fram eller till den kunskap som bevisligen saknades. När så de första kunskapsbitarna inte har räckt, har man samlat mera kunskap i förhoppningen att det till slut skulle räcka. De flesta i opinionsgrupperna har inte förstått att det som till slut skulle avgöra besluten var maktrelationerna mellan de olika intressegrupperna. Opinionsgrupperna har inte skilt på kunskap och makt. De har organiserat sig som argumenterande påtryckargrupper och inte tagit steget till att försöka organisera sig så att de kunnat få t ex kommunalpolitisk makt.

Efterhand som frågorna dragit ut på tiden har opinionen avmattats eller resignerat. Det är begripligt att man till slut givit upp när man i Mörrum och Värö sett fabrikerna startas innan alla tillstånd var klara. Arbetet har försvårats av att opinionen inte försökt bygga upp något regelbundet arbete med att träffas och studera och diskutera. Studiegrupperna i Vikmanshyttan utgör här undantaget.

I huvudsak har opinionsgruppernas arbete riktat in sig på förändringar av beslutsunderlag och planer, dvs av "samhällsplaneringens" och beslutsprocessernas konkreta verksamhet. I huvudsak inskränker sig förändringarna till den organisatoriska nivån (II) och till den konkreta verksamheten (III) (se figur 27). Några avgörande förändringar (i förhållande till ambitionerna) av miljön har inte försöken att påverka givit, däremot detaljförändringar.

kapitel 7

HINDER FÖR INFLYTANDE I "SAMHÄLLSPLANERINGEN" (mönster 5)

7.1 INLEDNING

Man skulle kunna sammanfatta föregående kapitel så att opinionsgrupperna i viss mån lyckats tillföra beslutsprocesserna information, eller rättare sagt sin syn på problemen och sina krav. På så vis har alltså opinionsgrupperna utan att själva vara fysiskt närvarande gjort sig fysiskt påminda i beslutsprocesserna. I vissa avseenden ledde inte detta till något gensvar ifrån myndigheternas sida. Det blev envägskommunikation med opinionsgrupperna som avsändare. I andra fall ledde det till kommunikation, dvs opinionsgruppernas material bemöttes eller besvarades. Eftersom åtgärderna i de flesta fallen uteblivit vill vi se på vilket sätt gruppernas material behandlats i beslutsprocessen.

I det här kapitlet tar vi upp några återkommande drag i myndigheternas agerande. I många avseenden utgör detta agerande i sig ett hinder för att opinionsgrupperna ska vinna ett större inflytande i beslutsprocesserna. I huvudsak handlar det om ett beteende som finns i "samhällsplaneringens" konkreta verksamhet. I vissa fall kan det också handla om vilka metoder som används i behandlingen av de berörda och opinionsgruppernas material. I vissa avseenden faller detta klart tillbaka på "samhällsplaneringens" sociala och organisatoriska struktur (nivå II).

Under var och en av följande rubriker sammanfattas ett sätt att behandla opinionsgruppernas material som beslutsunderlag i beslutsprocesserna.

7.2 OSÄKERHET

Osäkerhet i beslutsprocessen sammanhänger bl a med "planeringens" pendling mellan förväntningar och anpassning.

I fallet Mörrum är diskussionen om sysselsättningen ett exempel på hur osäkerhet motverkat inflytande. Kommunen var framför allt angelägen om alla sorters sysselsättning och det innebar att frågan om sysselsättning skulle ställas mot frågan om utsläpp från industrier. (not 72) Detta är en inställning som inte är svår att förstå mot bakgrund av den konkurrenssituation som råder på den kommunala nivån om industrier. I och med detta finns redan från början en prioriteringsgrund inbyggd i beslutsprocessen - tar inte vi den så tar andra den och sedan får man bassning av väljarna, för att uttrycka det drastiskt. I kommunen ansåg man det inte nödvändigt att göra en noggrann problemanalys av miljöfrågorna. (not 73)

Situationen var liknande i Värö. Företagen kunde inte offentliggöra sina planer på grund av konkurrens med andra industrier. Kommunen tvingades redan vid markköpen vara företagen behjälpliga i hemlighetsmakeriet. Några målsättningar för Värös utveckling kunde därför inte öppet ställas upp från början. I kommun och län fanns en enighet om att hålla dörren öppen för industrier, men det fanns ingen öppen diskussion om villkor, utvecklingskrav och alternativ. Man frågade t ex inte vilken typ av industrier vill kommunen ha, hur ska industrin ligga bäst i kommunen, hur stora ska industriområdena vara, hur ska samhället byggas ut etc?

Målsättningar i dessa frågor kunde inte linjeras upp före markköpen. Ur demokratisk synpunkt är det förkastligt att dilemmat inte kunde föras ut till debatt mellan förtroendevalda och invånare i kommunen. Innan etableringsbesluten för sulfatfabriken och kraftverket offentliggjordes genom markköpsavtalen 1963-64 hade utredningar och platsundersökningar pågått i årtal inom företagen.

I Värö lämnades 1965 en skrivelse till fullmäktige undertecknad av 53 personer. I skrivelsen krävdes grundlig information om de planer som var under utarbetande. Men fullmäktige lade skrivelsen till handlingarna utan åtgärd.

Accepteras konkurrenssituationen och osäkerheten hindras inflytande från de berörda. Det viktiga är att hinder skapas främst på den lokala nivån, där industri eller inte industri kan uppfattas som en fråga om liv och död. Det hindrar en klar analys av olika sidor av den nya situation som en ort eller en kommun kan hamna i vid en industrietablering.

Något annorlunda är det i nedläggningssituationer. Även här spelar svängningen mellan anpassning och förväntning rollen som hinder för långsiktiga konsekvensbeskrivningar och alterantivplaner.

För att bryta detta hinder måste man också bryta, genom utvecklingsoptimismen eller utvecklingspessimismen, den determinism som innebär att människor på den lokala nivån betraktar samhällsutvecklingen som mer eller mindre opåverkbar och given.

7.3 SEKTORISERING

I en beslutsprocess kopplas oftast flera myndigheter in, både som utredande och beslutande organ. Detta innebär att den verklighet som det handlar om delas upp i olika bitar. Fallstudier visar att det inte finns några myndigheter som behöver ta helhetsansvar i en beslutsprocess. (not 74)

Uppsplittringen av verkligheten försiggår i "samhällsplaneringens" dagliga praktik (konkret nivå III). Den förklaras av den sektorisering som finns i organisationens uppbyggnad (nivå II). Det sektoriserade beteende som möter opinionsgrupperna utgör ett viktigt hinder för inflytande i komplicerade processer.

I Värö har kärnkraftsfrågan splittrats upp mellan olika myndigheter på ett sätt som antyder vissa återkommande mönster i beteendet. Vi kallar dessa beteenden för buffertar, och har i detta fall urskilt fyra olika typer.

Ex 1 Den ödestroende inställningen

Naturvårdsverket om Ringhals: "Med utgångspunkt från att ett antal atomkraftverk måste förläggas till landets kuster finns ur luftvårdssynpunkt ingen erinran mot en placering vid Ringhals". Verket utgår tydligen från att så måste ske, och fortsätter: "Frågan har emellertid också samband med lokalisering av en sulfatfabrik till Lahallsområdet söder om Biskopshagen. Om denna industrianläggning kommer till stånd och om det med hänsyn till kraftläget anses nödvändigt att redan nu påbörja arbetet med ett fullskaligt atomkraftverk vill naturvårdsverket inte motsätta sig företaget då det ur vatten- och luftvårdssynpunkt synes få en lämplig förläggning". (remissvar 6.2.68)

Ex 2 Förhoppningar om kunskap:

Reaktorförläggningkommittén säger i sitt remissvar 6.2.68: att "... några drifterfarenheter av reaktoranläggningar av dessa typer med här föreslagen storlek ej föreligger ännu". Men, säger man, "Vid den planerade tidpunkten för idrifttagande av Ringhalsstationens första reaktoranläggning 1973 torde emellertid om icke långvariga så dock värdefulla drifterfarenheter föreligga..."

Ex 3 Hänvisning av ansvar

Detta innebär att t ex en instans som känner på sig att det kanske finns svaga punkter i behandlingen av en fråga hänvisar frågan till en annan myndighetsinstans.

Atomenergi: "Bolaget tar för givet att omgivningsrisker i förbindelse med krigshandlingar inklusive de förebyggande speciella åtgärderna bedöms av annat kompetent organ". Men man anger inte vilket organ det skulle kunna vara... (125)

Länsläkaren: "... att anläggningen får en sådan teknisk utformning att utspridning av radioaktiva ämnen förhindras såväl vid normal drift som i samband med driftsstörningar och reaktorolyckor". Men vem som skulle kunna ordna denna fullständiga säkerhet nämns inte. (126)

Ex 4 Skenbara sammanfattningar

Detta innebär att t ex samordnande organ i tillståndsprovningen, utan att peka på ett materials brister eller motsägelser, sammanfattar olika synpunkter som om dessa kompletterar varandra till en fullständig helhet.

Delegationen för amtomenergifrågor: "Av vad remissinstanserna anfört framgår att den av vattenfall föreslagna förläggningsplatsen är lämplig ur strålskydds- och säkerhetssynpunkt..." (127)

Om man får i sin hand enstaka delar av beslutsunderlaget, kan det se ut som om de viktiga frågorna verkligen skulle behandlas. Men vid analysen av hela processen visar det sig att så inte är fallet. En instans kan hänvisa till en annan omnämnd instans utan att se till att frågan verkligen behandlas.

I Olofström gav skolledningen ut en skrift med invändningar mot kritiken av invandrarbarnens undervisning. (128) Man hänvisade här till andra faktorer än undervisningen som orsak till problemen. Detta innebar att man genom att splittra upp frågan sköt ifrån sig den del av ansvaret som låg på undervisningen. (not 75)

Ett annat exempel är när skolstyrelsen i Olofström och skolöverstyrelsen bollar ansvaret mellan varandra. SÖ skrev t ex i sitt svar på opinionsgruppens skrivelse att "SÖ saknar bemyndigande att medge undervisning

vid enskild skola med den uppläggning som föreslås i första delen av er skrivelse". (129)

I Mörrum förutsatte länsstyrelsen att luktfrågan skulle tas upp av Vattendomstolen och att företaget skulle åläggas erforderliga åtgärder för att "förebygga elak lukt". (130)

När frågan så kom till Vattendomstolen sade man först att den lukt som skulle uppstå från avloppsvattnet knappast kunde tänkas ge någon olägenhet. Här såg man inget hinder mot tillåtligheten. (del 2:3) Sedan sade man: "Vidkommande åter förekomsten av luftföroreningar från fabriken i övrigt och närmast då dess skorsten äro eventuellt uppkommande lukt- och andra obehag icke att hänföra till sådant men, som det lagligen tillkommer vattendomstol att beakta..." och "i denna del tillkommer det andra myndigheter att avgöra uppkommande frågor." (131)

Detta bollande av ansvaret mellan olika myndigheter innebär att det för opinionsgrupperna är svårt att veta var frågan verkligen ska behandlas.

7.4 CENTRALISERING AV BESLUTSFATTANDET

Kopplat till sektoriseringen är att de slutliga avgörandena ofta kan ligga på central nivå. Men det är inte bara i det avseendet som centraliseringen blir ett hinder för inflytande. Bara det faktum att man i periferin saknar överblick verkar kunna leda till att man hänvisar ansvaret till centrum oavsett om man skulle kunna fatta beslutet lokalt eller inte.

I både Mörrum och Värö tvingade motsättningarna på den lokala nivån upp beslutsprocessen på central nivå.

Den ideologiska motiveringen till detta är ofta att besluten är så viktiga att man inte kan låta gruppegoistiska intressen stå i vägen för riksintressen (132). Förändringar i lagstiftningen, t ex i miljölagstiftningen, gör det också möjligt att lyfta upp den slutliga avvägningen mellan motsatta intressen till central nivå.

På den centrala nivån görs inga öppet motiverade ställningstaganden till de olika argument som finns. I koncessionsbeslutet för Ringhals 1 som omfattar 2 sidor text görs bara en kort beskrivning av de reaktortyper som Vattenfall tänkt sig och en uppräknig av de instanser som yttrat sig. Sedan kommer tillståndsformuleringen.

I Mörrum fattade regeringen beslut med hänvisning till några gjorda undersökningar men utan att alls beröra den kritik som framförts mot dessa. Även högsta instans accepterade alltså till slut att fatta beslut på basis av mycket vaga resonemang och utan att bemöta den allvarliga kritik som framförts mot frågans handläggning i olika lägre instanser. Genom att dra ut på beslutet ända till 1967 bidrog den högsta instansen till den av andra instanser drivna förhållningsmetoden.

Centraliseringen av beslutsfattandet gör det tydligt att själva beslutet som uttryck för en maktposition är överordnat kunskapsinnehållet och helheten i det beslutsunderlag som läggs fram. Det bästa och mest kända exemplet på det är tillståndsprövningen i kärnkraftsfrågan, som faktiskt gått så långt att 10 reaktorer i Sverige nu är under utbyggnad eller i drift trots att det återstår oerhört stora och svåra tekniska och sociala problem.

I Olofström avvaktade de lokala myndigheterna tydligare riktlinjer från de centrala myndigheterna. Man utnyttjade centraliseringen för att inte ta ställning, inte handla.

I Söderfors och Vikmanshyttan innebar centraliseringsaspekten, som vi redan flera gånger påpekat, att den lokala nivån inte såg någon lösning, och därför skickades förhoppningarna vidare uppåt. Detta kan förklaras med att man är van vid att handla efter mönster som förutsätter att centrum har ett övergripande ansvar och ett övergripande inflytande över t ex arbetsformerna inom "planeringen" (jfr diskussionen om Danborg m fl i kap 3.3).

När de lokala myndigheternas förhoppningar ställs till den centrala nivån är detta ett uttryck för passivitet, vilket i sig utgör ett hinder för inflytande.

7.5 FÖRHÄLNING AV BESLUT

Splittringen i delfrågor gör det också möjligt att fatta avgörande beslut för en utbyggnad innan en mängd frågor är behandlade. Ofta fattas de principbeslut som krävs för att processen skall kunna rulla vidare, fastän viktiga delbeslut återstår. Genom att besluten fattas så att byggena kan sättas i gång, binds de slutliga besluten upp av de första. Vilken instans vågar på sluttampen komma med krav som ifrågasätter 100-tals redan investerade miljoner? På detta vis skapas en steg för steg process, där det ena följer av det andra, men där några helhetsbeslut inte fattas förrän i efterhand, och då med nödvändighet är innehållsligt mycket ofullständiga.

I Mörnum gav hälsovårdsnämnden tillstånd enligt av företaget gjorda planer. Trots opinionen skärptes inte kraven. Sommaren 1962 startade Mörnums Bruk. Det luktade. Hälsovårdsnämndens beslut överklagades då av opinionen och vandrade vidare uppåt bland instanserna. Först 1967 fattades det slutliga beslutet i den här frågan (av regeringsrätten). I Mörnum förhalades alltså det slutliga beslutet om kraven på reningsanläggningar i årtal efter det att fabriken startats.

I koncessionsfrågan i Ringhals gjordes först en sån här remissomgång i en mängd delfrågor. Sedan fattades ett principbeslut av regeringen som gav vattenfall tillstånd att "...uppföra, inneha och driva en atomreaktor i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anges i den vid framställningen fogade beskrivningen, dels för samma reaktors drift förvärva, inneha och i övrigt ta befattning med erforderlig mängd uran". (ur tillstånd för första reaktorn). Vattenfall fick alltså ett principiellt tillstånd att säga igång. Men samtidigt sägs i beslutet att vissa tekniska detaljer skall godkännas efterhand som företagen får fram dem.

Det innebär att de viktiga besluten som har med säkerheten att göra förhalades. Och att de beslutande myndigheterna avvaktade företagets åtgärder i stället för att ligga före med säkerhetskrav.

I vattenmålet i Ringhals gavs först en deldom som gjorde det möjligt att börja bygga. Deldomarna överklagades av miljögruppen NHLV. De två första aggregaten manglades vid det här laget genom alla instanser. Frågan om aggregat 3 och 4 låg fortfarande 1975 i vattenöverdomstolen.

De förhållningar av beslut som vi konstaterat i våra undersökningar är en följd av både osäkerhet och okunskap. Men de är också en följd av opinionens påtryckningar. Förhållningar av beslut är ett sätt att inte klart ta

ställning till opinionens krav, men genom att låta ärendena löpa ett tag extra ger experterna sken av att man tagit hänsyn till opinionen.

Förhållningen av beslut skapar hinder för inflytande från allmänheten genom att

- det blir oklart när och var beslut verkligen skall fattas,
- byggen kan starta innan viktiga beslut är fattade vilket gör att processen uppfattas som omöjlig att påverka,
- processen drar ut så länge att det blir svårt att förstå vad som egentligen pågår.

7.6 MINSKANDE INFLYTANDEMÖJLIGHETER

Samtidigt som de spontana samhällsförändringarna fortsätter, sker också förändringar i lagstiftningen och i statens organisation. Det har skett förändringar under de senaste åren som stärker centralbyråkratin och minskar möjligheterna för inflytande i processen.

Före miljöskyddslagets tillkomst 1969 behandlades tillstånd för utsläpp i luft av hälsovårdsnämnderna i kommunerna. Detta gav folk i ett område som drabbades av en industrialisering vissa möjligheter att hålla kontakt med de personer som handlade frågan. Särskilt gällde detta före kommundomstol. Men sådana frågor behandlas nu, efter 69, av koncessionsnämnden, en myndighet som sitter i Stockholm. Efter miljöskyddslagets tillkomst behandlas också utsläpp i vatten av koncessionsnämnden. Tidigare behandlades sådana frågor av vattendomstol. Då kunde alla som ansåg sig drabbade kräva att i domstolen bli behandlade som sakägare. Vidare kunde sakägare få ersättning för sina rättegångskostnader och för utredningar som man gjort i frågan. Enligt vattenlagen skulle också lokala informationsmöten hållas, dit alla hade rätt att komma.

Men allt detta har försämrats enligt miljöskyddslagen. I koncessionsnämnden behandlas endast markägare som sakägare. Den som vill kan visserligen åka till Stockholm och yttra sig inför nämnden, eller skriva. Men ingen ersättning ges för vare sig rättegångskostnader eller utredningskostnader. Här har alltså en viktig förutsättning för demokrati försvunnit, nämligen resurser till alternativa utredningar. Nu har alltihop blivit rena expertfrågor.

Ytterligare en centralisering av prövningen har tillkommit i byggnadslagen i samband med riksplaneringen. Enligt § 136 a skall vissa typer av industri prövas direkt av regeringen (genom bostadsdep.). Dessa beslut blir bindande för koncessionsnämnden. Tills vidare har dock kommunerna vetorätt mot dessa beslut. I bygglagsutredningen från 1974 föreslås emellertid att denna vetorätt skall kunna inskränkas genom att riksdagen fattar beslut om att visst område förklaras vara av riksintresse. Det skulle kunna gälla för såväl naturskyddsintressen som för industriintressen. Man skulle i den fysiska planen lägga in en "rikszon". Även om bygglagsutredningens förslag i denna del inte skulle genomföras är det troligt att den centrala statsmakten på skilda sätt kommer att försöka inskränka den kommunala vetorätten.

På flera punkter måste vi konstatera att allmänhetens möjligheter till inflytande i planeringsfrågor minskar. Det finns dock tendenser som motsäger denna utveckling, t ex ett ökande antal försök med samråd i framför allt den fysiska planeringen. Men dessa har oftast gällt detaljfrågor i planeringen och inte stora grundläggande förändringar.

7.7 MOTAGERANDE

Ett mer öppet ställningstagande från myndigheternas sida till opinionsgruppernas försök att påverka har varit olika slags motutredningar.

När över 1 000 personer för andra gången skrev under protestlistor i Mörrum sattes en särskild undersökning igång. Det var den intervjuundersökning där experterna var speciellt noga med att särskilja de personer som skrev under protestlistorna från övriga ortsbor. Speciell expertis tillkallades, bl a psykologer, och tre intervjuformulär konstruerades. Ett var avsett att kartlägga hur folk uppfattade besvären vid utsläpp, ett att mäta en s k neurosbenägenhet och ett att uppskatta vissa personlighetsdrag.

Både intervjuformulären och de resonemang som fördes kring resultaten visar att undersökningen gjordes för att försöka hitta argument mot opinionen. Experterna kunde inte acceptera att folk själva skulle få bedöma sin situation, utan försökte förklara opinionen som otillräknelig.

Värö kommunfullmäktige kommenterade opinionsgruppen Norra Hallands Vattenvårdsdelegation (NHVD) på följande sätt:

"Denna sammanslutning vill ge sig sken av att värna om bygd och natur men leds uppenbarligen av andra intressen. NHVD:s inblandning är helt opåkallad och tillbakavisas med bestämdhet. Sammanslutningens försök att piska upp en opinion mot fabriksprojektet sker uppenbarligen i syfte att utöva påverkan på ärendets lagliga gång. Alla, som ansluter sig till projektet, förlitar sig på att denna sak avgöres på det sätt och i de former som gäller enligt svensk lag. Man kan tryggt utgå ifrån att de myndigheter, som ha att ta ställning till projektet, är fullt kompetenta att lösa sina uppgifter utan anvisningar från NHVD. För övrigt konstateras att NHVD:s försök till opinionsbildning i frågan skett på ett sådant sätt, att varje från det hållet kommande meningsyttring måste betraktas med misstro." (133)

I Olofström framförde skolledningen följande argument:

"...de krav som framförts har kommit från en falang bland de finska invandrarna. Den finska invandrargruppen står emellertid icke enig bakom detta sätt att se på skolans åtgärder och på den undervisningsmodell som föreslås. Det finns många som har en mera nyanserad syn, men som icke gjort sig hörda i lika hög grad i debatten." (134)

7.8 ENSIDIG INFORMATION

En förutsättning för inflytande är naturligtvis kunskap i de frågor det gäller. I de planeringsprocesser vi undersökt har den information som givits till allmänheten kommit framför allt genom pressen, i någon mån genom broschyrer och offentliga informationsmöten. Dessutom har efterhand miljögrupper och andra fört ut ytterligare information via möten och skrifter.

I Mörrum och i Värö höll länsstyrelsen informationsmöten enligt vattenlagen. Mötet i Mörrum 1958 kritiserades i pressen, dels därför att det förlagts till Karlskrona, dvs så långt borta från de berörda områdena som möjligt, dels därför att det lades så tidigt på morgonen att ingen reguljär förbindelse från de berörda områdena kunde begagnas, dels därför att mötet utannonserades först sista vardagen före mötet.

Det är uppenbart att myndigheterna försökte undvika en diskussion med

allmänheten. I synnerhet tycktes de vilja undvika en diskussion som skulle kunna framtvinga mer information än företag och planerare vill ge. Vid båda mötena i Värö försökte myndigheterna stoppa en diskussion utöver de frågor som företagen tog upp.

Vad gäller information via massmedia och broschyrer är fallet Ringhals intressant därför att informationsmängden där var så stor. (Men även i de andra fallen var det under en följd av år ett intensivt skrivande i tidningarna.)

Till en början beskrevs kärnkraften som någonting helt okontroversiellt. I tidningarna talades om hur rent och bra det skulle bli. I Vattenfalls första lokala broschyr från 1969 nämns att eventuell inverkan på fisket är en viktig fråga. Men inget nämns om olycksrisker etc. I en särskild bilaga till Handelstidningen, maj 69, sägs att "Kärnkraftstationer måste utföras så att man eliminerar alla risker för att radioaktivt material kommer ut i omgivningen och skadar befolkningen". I en senare broschyr från Vattenfall nämns olycksriskerna, men det sägs att konsekvenserna inte skulle kunna bli större än från en klorgasolycka.

Efterhand som åren har gått har annan information kommit fram, både i broschyrer och i ärendebehandlingen, t ex i Vattendomstolen. Orsakerna till dessa förändringar är helt klar. Det är inte ny kunskap som kommit fram. Det är kunskap som experterna suttit på i decennier. Det är kunskap som kommit ut till allmänheten först genom miljöopinionens agerande. Efterhand som opinionsgruppen har tagit fram kunskap har experterna fått backa och ändra karaktär på sina informationsalster.

I Söderfors och Vikmanshyttan kom myndigheterna först i de konkreta kris-situationerna med information om vilka uppvaktningar och utredningar som var på gång. Men det förekom inte någon information om vad som kan hända på längre sikt, eller om vilka åtgärder som myndigheterna ansåg möjliga att vidta på längre sikt.

Kunskap är en förutsättning för demokrati. I de fall vi studerat har myndigheternas bidrag till kunskapen om problemen varit ringa. Informationen om intressebetsättningarna, och om möjligheterna att genomföra åtgärder, har dessutom varit synnerligen ensidig.

7.9 BRISTANDE ERFARENHETSÅTERFÖRING

Förutsättningarna för erfarenhetsåterföring är ganska olika i de studerade fallen. I Söderfors och Vikmanshyttan hade de lokala myndigheterna egna erfarenheter att bygga på. I de övriga fallen var förändringarna nya, och erfarenheter kunde bara hämtas från andra håll.

I Värö och Mörå blev både allmänheten och de flesta lokala politiker överrumplade när förändringarna kom. De ställdes inför en mängd problem som de inte hade någon egen erfarenhet av. Det är svårt att få fram erfarenhet från tidigare liknande förändringar. De centrala myndigheterna och storföretagen har däremot andra möjligheter till erfarenhetsåterföring. De är hela tiden indragna i stora förändringsprocesser i olika kommuner. Och de låter erfarenheterna påverka sitt fortsatta agerande. (not 76)

Ett tydligt uttryck för vilka slutsatser myndigheterna har dragit är förändringarna i lagstiftningen. Den nya miljöskyddslagen och den nya lokaliseringsprövningen enligt byggnadslagen direkt under regeringen är ett uttryck för flera saker. Dels en strävan till samordning av ärendehandlingen, vilket skulle kunna vara värdefullt om någon verkligen tog ett innehållsligt helhetsansvar. Dels en strävan att få fram snabbare beslut, att bygga på rena expertorgan, och att undvika opinioner.

Tidigare har folk kunnat överklaga och förlänga beslutsprocessen och kunnat ställa krav på ersättning för egna utredningar och advokater. Detta kan undvikas med de nya lagarna.

Företagens erfarenhetsåterföring tar sig bl.a. uttryck i hemlighetsmakeri och i ytlig information, men också i anpassningen till opinionen med "följsam" information efterhand som opinionen tar fram mer kunskap.

Så här ser skogsägarförbundet på sina erfarenheter: "Att bygga en stor cellulosaafabrik är som att utkämpa ett större fältslag. Underrättelseverksamhet måste tidigt sättas in, stora trupper måste dras samman, väldiga mängder material måste införskaffas. Inför själva slaget måste sedan detaljerade planer föreligga över vars och ens uppgift. Noggranna ritningar måste finnas för hur den slutliga segern skall vinnas. Inom den europeiska cellulosaindustrin torde förbundet f.n. ha den största erfarenheten av sådana här fältslag. Två stora moderna fabriker har byggts upp, och en tredje har just påbörjats." (135)

I Olofström fanns kunskap om erfarenheter från andra platser. Men de lokala myndigheterna ansåg inte den tillräcklig.

I Söderfors och Vikmanshyttan, där både allmänhet och lokala myndigheter hade tidigare erfarenheter att bygga vidare på, lyckades man ändå inte utveckla någon erfarenhetsåterföring. I nya nedläggningsskeden stod man lika överraskad som tidigare. Genom att man inte systematiserat tidigare erfarenheter upptäckte man inte de mönster som fanns i spelet mellan företaget och myndigheter och i steg-för-steg förfarandet.

De lokala myndigheterna hoppades att den akuta situationen man befann sig i var "sista gången" och att allt sen skulle utveckla sig positivt. Därför hade man inte heller sett behovet av att samla erfarenheter från andra orter, av sociala och ekonomiska konsekvenser, eller av möjligheter att agera. (not 77)

Den erfarenhetsåterföring, som hittills har dominerat, har alltså gynnat de starka parterna i processen, medan lokala politiker, planerare och allmänhet haft svårare att utveckla en erfarenhetsåterföring.

Det finns alltså ett stort behov av erfarenhetsåterföring. Men var och hur skall den kunna byggas upp? Våra undersökningar visar att de centrala instanserna inte förmår bygga upp en helhetsbild av den lokala problematiken och att de inte förmår samarbeta med allmänheten i en kommun. Det är uppenbart att endast lokala intressen är så engagerade i problematiken att de kan bygga upp en noggrann erfarenhetsåterföring och information.

För detta krävs ytterligare planeringsresurser för en liten kommun som utsätts för stora förändringar. Det krävs ett samarbete på lokal nivå mellan experter och allmänheten. Det krävs också att de berörda på lokal nivå får rätt att ställa krav på beslutsunderlagets noggrannhet och rätt att ta ställning till vilka förändringar de anser önskvärda.

7.10 BRIST PÅ ÅTGÄRDSALTERNATIV

En viktig förutsättning för demokratisk planering är att olika alternativa utvecklingsvägar kan analyseras och beskrivas, samt att de får bli föremål för en öppen och utförlig debatt.

I Mörrum var det aldrig frågan om annat än att en eller flera massafabriker skulle lokaliseras i närheten av Mörrumsåns mynning. Några alternativa lägen eller alternativa processer diskuterades aldrig utåt. Hälsovårdsnämnden och länsläkaren gjorde försök att ställa krav på företagets reningsanläggningar och att på några punkter formulera alternativ till företagets egna planer. Dessa föll emellertid bort i förhandlingarna mellan företag och myndigheter. Alternativförslagen fördes aldrig ut till någon diskussion utanför de direkt berörda myndigheterna. Inte ens i fullmäktige diskuterades eventuella behov av alternativ.

I Värö förekom utredningar om alternativa lokaliseringar av både industrier och bostäder. Vad gäller massafabriken fanns diskussioner om ytterligare några lägen inom företaget. Det gällde lägen vid Åtran och Nordre älv. Under vattendomsstolsförhandlingarna föreslogs från opinionsgrupperna också lägen längre upp i Viskadalen. En utredning om tre sådana lägen gjordes vid handelshögskolan i Stockholm. (se rap 5, sid 66-67) Inga inblandade myndigheter gjorde förslag till alternativa lokaliseringar. Därmed kunde frågan om alternativ inte heller föras ut till en demokratisk diskussion bland allmänheten. (not 78)

Vad gäller kärnkraftverket fanns utredningar om alternativ hos Vattenfall. Men på informationsmötet i samband med vattendomsfrågan vägrade Vattenfall att redovisa dessa alternativ. (136) Inte heller i detta fall gjorde någon planeringsmyndighet utredningar om alternativ, eller försökte föra ut denna fråga till diskussion.

I fråga om miljökraven på dessa industrier skulle man också kunna tänka sig att tillståndsmyndigheterna gjort utredningar om alternativa tekniska lösningar med olika omfattande säkerhet. Detta hade dock varit svårt vad gäller olika säkerhetsåtgärder mot haverier i kärnkraftverket och utsläpp av klor från massafabriken.

De diskussioner som förts om olika alternativ för bostadsbyggandet har huvudsakligen förts mellan myndigheter på olika nivåer. Frågan har hela tiden hängt ihop med hur stora risker de ansåg att det fanns kring industrierna. Här kunde det funnits möjligheter att i en öppen diskussion koppla ihop miljöfrågorna med samhällsbyggandet.

I Olofström har myndigheterna inte presenterat några alternativförslag varken för bostadsbyggande och bostadsförmedling eller för undervisningen. De har t ex hävdad att det fanns så många nationaliteter att ta hänsyn till att det skulle vara omöjligt att förändra undervisningen med hänsyn till alla dem. Denna inställning har i praktiken inneburit att man inte ens försökt utveckla förslag till alternativa åtgärder, som skulle ha kunnat omfatta insatser för olika många av nationaliteterna, kostnader och redovisningar av hur situationen skulle bli för de övriga.

7.11 SAMMANFATTNING

"Samhällsplaneringens" och beslutsprocessens organisation, arbetsmetoder och beteende har, som vi exemplifierat, utgjort hinder för inflytande. Hindren har dock samtidigt bidragit till att utveckla de berördas och opinionsgruppernas inflytande. Efter hand som de märkt att deras material och deras krav inte tagits på allvar har de försökt vidareut-

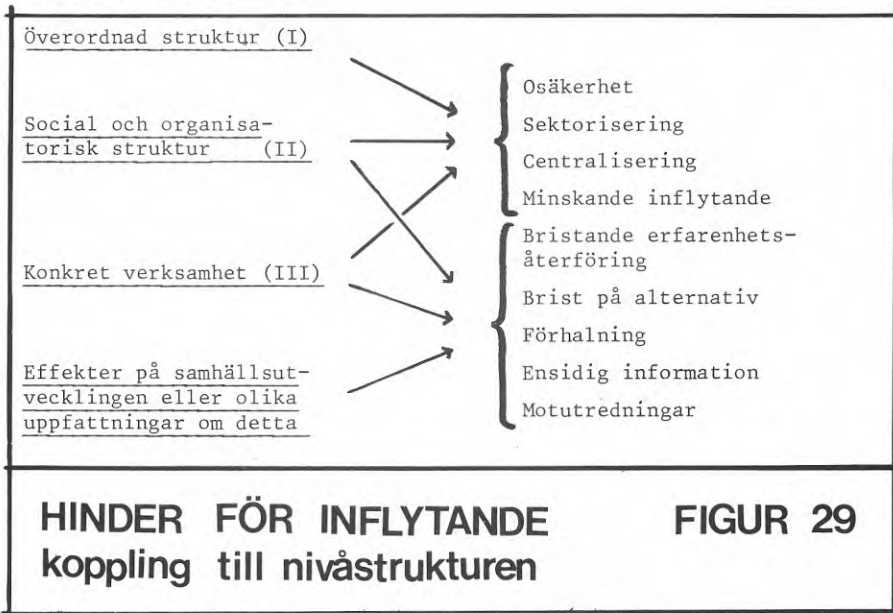
veckla argumentering och organisering. Men opinionsgrupperna har ändå inte haft erfarenheter av hur allvarliga hindren för inflytande kunde bli. De har fortsatt att agera enbart med kunskapen som påtryckningsmedel. Mönstren i detta kapitel visar att det inte räcker att försöka föra in kunskap i en "planeringsapparat" som är så uppbyggd att den splittrar kunskapen för att aldrig mera sy ihop den. I stället har opinionsgrupperna avmattats eller resignerat, när de inte funnit flera sätt att kämpa på. De har givit upp inför planeringsapparatens organisation och beteende.

Hindren kan sammanfattas så här:

- Viktiga förändringar hålls hemliga så länge att mycket redan är bestämt innan de berörda får möjligheter att påverka.
- Ingen noggrann problemanalys görs.
- En helhetssyn på problemen motverkas genom sektoriseringen.
- En tydlig ansvarsfördelning hindras genom frågornas uppsplittring och bollandet mellan olika instanser.
- En ordentlig diskussion av problemen hindras genom att skrivelser ej leder till åtgärd, eller genom att möten bara görs till informationsmöten.
- Opinionsgrupper motarbetas aktivt genom uttalanden och motutredningar.
- Kunskap motverkas genom ensidig eller ytlig information.
- Kunskap motverkas genom att erfarenhetsåterföringen huvudsakligen gäller myndigheters och företags problem.
- En demokratisk diskussion om olika åtgärdsalternativ motverkas av brist på genomarbetade alternativ.

Hur förhåller sig de olika slags hinder vi diskuterat till nivåerna i "samhällsplaneringen?

I huvudsak hänför sig de olika exemplen till ett beteende som möter de berörda och opinionsgrupperna i den konkreta verksamheten. Men bakom beteendet skymtar strukturella orsaker. I figuren nedan har vi försökt beskriva dessa samband.



För det första framgår sambandet mellan nivåerna. Pilarna visar att nivå (I) är överordnad nivå (II) osv.

För det andra framgår att vi betraktar osäkerhet, sektorisering, centralisering och minskande inflytande som ett strukturellt problem som i första hand kan hänföras till nivå (II). Förändringar måste ske där och i nivå (I).

Bristande erfarenhetsåterföring och brist på alternativ kan sägas vara en fråga om metoder. Men det är också ett mycket klart uttryck för sambandet mellan centrum och periferi. Det är en återspeglning av centrums dominans över den konkreta verksamheten på den lokala nivån. Det är alltså inte bara en fråga om att tillföra den konkreta verksamheten mer resurser, utan också en fråga om att åstadkomma strukturella förändringar i den organisatoriska uppbyggnaden, främst genom att bryta de centrala myndigheternas och experternas kunskapsmonopol.

Förhållning, ensidig information och motutredningar kan sägas vara relativt renodlade exempel på ett beteende. Detta sammanhänger till stor del med intresseinställningarna, särskilt när de utvecklats. Det är också exempel på hur organisationens struktur och de överordnade intresseinställningarna återspeglas i den konkreta verksamheten.

Inför en diskussion om alternativ "planering" ställer vi oss en rad frågor:

- Hur åstadkomma information och diskussion innan beslut är upplåsta?
- Hur åstadkomma noggranna problemanalyser i samspel mellan berörda och experter?
- Var kan ett helhetsansvar för ett problemkomplex byggas upp, och hur skall det gå till?
- Hur åstadkomma en beslutsprocess där skrivelser från berörda måste beaktas?
- Hur åstadkomma en "planering" där de berörda deltar i verksamheten från problemanalys till åtgärdsalternativ och konsekvensanalyser och där deltagandet är någorlunda kontinuerligt, inte bara inriktat på några stadier i beslutsprocessen? (som t ex utställning av stadsplan)
- Hur åstadkomma erfarenhetsåterföring mellan opinionsgrupper på olika platser?
- Hur åstadkomma en allsidig analys och diskussion planerare emellan? Behövs en särskild advokatplanering? Behövs en särskild planeringstidning?

kapitel 8

BARNOMSORGEN ETT TESTFALL

8.1 BARNOMSORGSSTUDIEN

Barnomsorgsundersökningen i del 5 skiljer sig som sagt från övriga fallstudier. Därför har det inte varit möjligt att ta upp den samtidigt som ortsstudierna.

Ortsstudierna handlar om lokala utvecklingsförlopp där de tre intressentgrupperna finns representerade.

Barnomsorgsstudien handlar om "samhällsplaneringens" konkreta nivå (III) i första hand (genomgången av "behovsberäkningarna" i kap 2) men även om "planeringens" effekter (exemplifieringen av beräkningarnas resultat i kap 3) och den organisatoriska nivån (II) (exemplen på sektorisering i kap 4). Barnomsorgsstudien beskriver inte en utvecklingsprocess. De tre intressentgrupperna är inte konkret representerade i studien. Detta är anledningen till att den får en särskild behandling här.

Frågan är om det är möjligt att använda samma ansatser som i de tidigare kapitlen för att analysera barnomsorgsplaneringen. I följande avsnitt vill vi visa att det går. Vi vill därmed se barnomsorgsstudien som ett exempel på hur en planform kan analyseras med de begrepp som vi härlett ur ort-kommunstudierna.

8.2 NIVÅERNA I "PLANERINGEN"

"Behovsberäkningarna" är utgångspunkten för den nya "barnomsorgsplaneringen". Beräkningarna är konstruerade på den centrala nivån i statsapparaten och har därifrån förts in i den lokala nivåns "planering". Beräkningarnas konstruktion återspeglar därför främst det synsätt som finns i det politiska centrumet med dess övergripande syn på "barnomsorgsplaneringens" roll i samhällsutvecklingen och dess mer direkta koppling till den överordnade samhällsstrukturen (nivå I). Detta visar sig i att beräkningarna först och främst är anpassade till arbetsmarknadsförändringar, framför allt till arbetsmarknadens behov av vissa förvärvsarbete mödrar (del 5:2). Detta behov är utgångspunkt för definitionen av "behov" av barnomsorg.

Å andra sidan är "behovsberäkningarnas" resultat (del 5:3) ett uttryck för den lokala nivåns tolkningar eller sätt att använda beräkningsmodellen. Beräkningsmodellen rymmer (eller rymde) så pass stora tolkningsmöjligheter att det varit möjligt för kommunerna att relativt god-

tyckligt påverka siffrorna. Beräkningarna kan konstrueras så att de inte rymmer lika stort buffertutrymme. Ett sådant arbete förefaller pågå. Ingenting säger emellertid att en sådan förändring av beslutsunderlaget leder till förändringar i verkligheten, eftersom beslutsunderlaget inte är styrande för åtgärder. (del 5:2)

Om man relaterar "behovsberäkningarna" till de berörda och andra intressegrupper (se del 5:2) finner man att beräkningarna i första hand utgår ifrån arbetsmarknadens behov av viss kvinnlig arbetskraft och i andra hand är konstruerade för att möta behovet av förvaringsplatser för barn till förvärvsarbetande. Beräkningarna är kvantifieringar och är uttryck för ett schablontänkande som avsevärt skiljer sig från det synsätt som utgår ifrån kvalitativa resonemang om alla barns situation. (se del 5:1-2 och 5:5)

Om man relaterar beräkningarna till förhållandet mellan centrala och lokala myndigheter är det först genom att studera hur de används lokalt och vilka resultat det ger (i beräkningsform och i utbyggnad) som det är möjligt att se en motsättning. Centrum står i första hand för ovanstående synsätt, medan periferin tolkar utifrån sina egna politiska och ekonomiska förutsättningar (jfr del 5:3 och 5:5). I praktiken är det den lokala situationen som blir avgörande för resultatet. Till detta motsatsförhållande mellan centrum intentioner och periferins förhållningssätt kan man sedan lägga planformens sektorisering. Sektoriseringen är genomgående uppifrån de statliga verken ner till kommunerna. (se del 5:4)

Sektoriseringen innebär att det inte finns någon egentlig samordning mellan t ex personalutbildning och utbyggnad, vilket faller tillbaka på att barnomsorgsplaneringen inte är ett styrmedel utan snarast en slags anpassningsplanering. Så länge den lokala nivån tillåts anpassa besluten om en utbyggnad av barnomsorgen till den speciella politiskt-ekonomiska situationen kan inte centrum utforma en bestämd personalutbildningspolitik utan tvingas basera personalutbildningen på antaganden om ett tänkt tillstånd. (del 5:4) Därför kommer det att finnas motstridiga intentioner även på den centrala nivån. Där återfinns t ex de progressiva synsätten på barns behov (barnstugeutredningen), det renodlat kvantitativa synsättet som gör inskränkningar i barns behov och underordnar dessa arbetsmarknaden (behovsberäkningarna från socialstyrelsen) och den ytterligare inskränkta synen på personalutbildning (Skolöverstyrelsen) som beräknar denna utifrån en slags efterfrågemodell. (se del 5:4)

Denna sektorisering skär genom statsapparaten och skapar oerhört svåra samordningsproblem i kommunerna. De kommuner som har ett stort utbyggnadsprogram riskerar att få detta urholkat genom provisoriska personalprogram (jfr Sthlms kommun del 5:4). Utbyggnaden av hus är inte samordnad, med personalutbildningen. Detta kommer att försämra barnomsorgen på sikt och tvinga fram nedskärningar, vilket alltså innebär att de konservativa krafterna, de krafter som står emot utbyggnad av samhällelig barnomsorg, eller bra barnomsorg, kommer att utöva ett stort inflytande på det slutliga resultatet. (se del 5:5)

Själva planformen "barnomsorgsplanering" är en sektorsplanering. Som sådan kan den inte betraktas isolerat från de utvecklingsprocesser i vilka den ingår. Begränsningen i vår studie ligger i detta. Vi är övertygade om att en viktig förklaring till "barnomsorgsplaneringens" faktiska effekter först kan erhållas när man betraktar denna planform som en av flera delar i anpassningsplaneringen. Först när man ser "barnomsorgsplaneringen" som en del i den lokala situationen är det möjligt

att förstå varför vissa kommuner bygger mycket och andra mindre. Så länge rätten till samhällelig barnomsorg inte är reglerad centralt kommer det spontana agerandet lokalt att fortsätta. Därmed inte sagt att central styrning skulle skapa bra barnomsorg. (not 79)

8.3 BEHOV OCH INFLYTANDE

En av förutsättningarna för bra barnomsorg är att barnens situation måste utgöra utgångspunkt. "Barnomsorgsplaneringen" har som vi visat i del 5 inte denna utgångspunkt (del 5:2-5) utan är mer inriktad på att skapa förvaringsmiljöer. Förutsättningen för att skapa en annan utgångspunkt föreligger inte inom nuvarande planform, inte minst därför att de berörda - barnen och deras föräldrar - inte lämnas utrymme för något större inflytande.

"Barnomsorgsplaneringen" är genom sin konstruktion ytterst svår att påverka. Uppdelningen på centrala och perifera funktioner och sektoriseringen gör det svårt att påverka tillverkningen av beslutsunderlaget. Detta är alldeles för beroende av många beräkningssystem. (se 5:4)

De berördas möjligheter till inflytande inskränker sig till informationsaspekter och i vissa fall till kommunikation mellan de berörda och myndigheterna (jfr kap 6.1). Inflytandenaspekten rör sig på planstadiet uteslutande om kvantitetsaspekten, medan kvalitetsaspekten i huvudsak inte kan påverkas förrän i det stadium då barnstugan tas i bruk. (not 80)

Några viktiga steg för att skapa en alternativ "barnomsorgsplanering" skulle kunna vara:

att göra "barnomsorgsplaneringen" till ett styrsystem som är kopplat till barns lagstadgade rättigheter till samhällelig barnomsorg,

att göra "barnomsorgsplaneringen" till ett samordnat styrsystem genom att bryta ut det ur den existerande administrativa strukturen och skapa ett system som inte är beroende av att barnomsorg vägs mot andra behov, dvs eliminera sektoriseringen,

att skapa förutsättningar för att föräldrar och personal kan styra barnmiljöns utformning på den lokala nivån genom aktiva ingripanden av typen självbestämmande.

kapitel 9

SLUTSATSER OCH PERSPEKTIV PÅ ANALYSEN

9.1 INLEDNING

I inledningskapitlet (1.2.3) talade vi om arbetshypoteser och perspektiv som utgångspunkt för planeringsanalysen. Vid sidan om varje fallstudie arbetade vi med olika försök att skapa ett sammanhang i det vi dittills undersökt. Oftast kallade vi detta för hypoteser. Hypoteserna, eller perspektiven, byggdes upp av fragment ur litteratur- och forskningsstudier och ur egna iakttagelser. De var hållplatser på vägen till en mer samlad bild av "samhällsplaneringens" roll i samhällsutvecklingen. Ofta var hypoteserna formuleringar om hur "planeringen" fungerar och om orsaker till det. Ibland var de försök att formulera vad som fordrades för att "planeringen" skulle fungera "bättre" ur de berördas synpunkt. I vissa fall var arbetshypoteserna försök att dels beskriva "planeringens" funktion och dels beskriva hur vi som forskare måste arbeta för att kunna komma åt "planeringens" funktion.

I det första av fyra avsnitt i det här kapitlet ska vi göra en återblick på några av de hypoteser vi arbetat med och ställa dem mot de mönster som kommit fram i de föregående kapitlen. Återblicken ger ingen fullständig bild av forskningsprocessen, men kanske ett ytterligare perspektiv på mönstren i analysen. I det sammanhanget ska vi också göra en återkoppling till värdepremisserna. (1.2.3)

I avsnitt 9.3 diskuteras de slutsatser som vi dragit ur den föregående analysen. I avsnitt 9.4 finns en jämförelse mellan våra slutsatser och annan planeringsforskning. I avsnitt 9.5 förs ett skissartat resonemang vars syfte är att ge ett mer omfattande perspektiv på samhällsutvecklingen.

9.2 ÅTERBLICK PÅ ARBETSHYPOTESER OCH VÄRDEPREMISSER

9.2.1 Hypoteser i Värörapporten 1974

Under arbetet med undersökningarna i Olofström, Mörrum och Söderfors formulerade vi ett antal hypoteser. Som exempel på hypoteser i de tidigare undersökningarna tar vi här upp formuleringarna i Värörapporten.

Vi hade som uttalad avsikt att "ur det samlade materialet kunna utveckla en beskrivning av kommunens roll i planeringsverksamheten". I hypoteserna förde vi då ett resonemang om "tendenser som vi tror oss ha funnit i de olika planeringsverksamheterna". (rap 5, sid 6) I det läget såg vi två sidor i "planeringen". Vi kallade dem förväntnings- och avstämningsplanering. Våra definitioner var dock vaga, Förväntningsplanering kallade vi det utrymme i "planeringen" som ägnades åt osäkerheter i

framtiden. Vi förutsatte att vissa osäkerheter inte skulle leda till någon beredskap, utan till allmänna förhoppningar. Avställningsplanering var då någon sorts beredskap, eller "utrymme för eventuellt uppdykande förändringar", t ex markreservationer. Senare har vi skärpt definitionerna så att båda dessa sidor i "planeringen" ingår i begreppet förväntningsplanering, medan begreppet anpassningsplanering (kan jämföras med verkställighetsplanering) tillkommit för den verksamhet som är direkt anpassad till konkreta förändringar i näringslivet, t ex vid expansion.

Förväntningsplanering och avställningsplanering rymdes under begreppet "planering under osäkerhet". Den planeringen ställde vi mot en annan, "planmässig planering", som definierades som en medveten logisk process för att i nuet påverka framtiden. Den planering som vi mötte genom våra undersökningar var i huvudsak "planering under osäkerhet". Det var en planering som saknade klara problemanalyser och som inte lämnade stort utrymme åt de berördas intressen. Den "planmässiga planeringen" var den planering som vi såg som ett alternativ, dvs den planering som skulle ta hänsyn till de berörda, den "goda planeringen" som i sig kunde definieras utifrån en beskrivning av "det goda livet". Den allmänna innebörden i begreppen håller vi fast vid, men i stället för "planmässig planering" talar vi i dag om alternativ planering eller om olika grader av inflytande på "planeringen". Och i stället för "planering under osäkerhet" talar vi nu om "samhällsplaneringens" allmänna karaktär och kopplar den dels till intresse motsättningar på lokal nivå, dels till klassmotsättningar på samhällsnivå.

I de tidiga arbetshypoteserna ägnade vi stort utrymme åt buffertfunktioner. Vi härledde dem ur "planeringens" osäkra förutsättningar.

"Osäkerheter i fråga om befolkningsutveckling, sysselsättningsutveckling, resurstilldelning, etc, skapar osäkerheter i planeringen. Utrymme för dessa osäkerheter måste då lämnas i såväl problemanalyser, målformuleringar som planarbete och åtgärder, vilka måste byggas upp för att kunna möta kortsiktigt uppdykande problem." "En planering som vilar på alltför många osäkerheter tvingas utveckla buffertsystem för att klara oväntade förändringar. Dessa buffertsystem utvecklas först i planeringssystemet, men tar sig också uttryck i åtgärderna i praktiken (ex krav på för stora bostadskvoter och hög planberedskap samt bostadsbrist eller bostadsöverskott)." (rap 5, sid 6) (not 81)

Buffertbegreppet i våra hypoteser omfattade ett stort fält av osäkerheter och underlåtenheter. Det blev ett parallellbegrepp till planering under osäkerhet. Så småningom blev det för otympligt:

"Buffertsystem är ett uttryck för att vissa faktorer i planeringen inte går att kontrollera, men också ett uttryck för avsaknad av problemanalys, bredare erfarenhet av olika intressenters problem och önskemål." "För att planering "under osäkerhet" skall kunna utvecklas mot en "planmässighet" är det nödvändigt att kartlägga planeringsbuffertarnas karaktär och materiella grund. Det är nödvändigt att klarlägga vilka buffertsystem som är ett uttryck för avsaknad av kunskap och vilka som är uttryck för avsaknad av möjligheter till kontroll över utvecklingen och vilka som är uttryck för intresse motsättningar." (rap 5, sid 6-7)

Citatet anger två viktiga orsaker till att det finns osäkerheter i planeringen: kunskaps- och maktrelationer. Vi underbetonade då vikten av att sätta in "planeringen" i dess politiska sammanhang vilket ledde till att vi inte klart skiljde på frågan om kontroll över utvecklingen och frågan om "planeringens" ställning i intresse motsättningarna mel-

lan olika klasser och grupper i samhället. Maktrelationerna kom i bakgrunden när vi betonade att "förekomsten av buffertsystem i en kommuns planering ställer krav på konkretisering av utvecklingsalternativ." Vi diskuterade inte hur den situation skulle se ut, där det fanns både buffertar i "planeringen" och utvecklingsalternativ. Vi hade svårt att precisera vilka förutsättningar i systemet som inte kunde ändras och vilka förutsättningar som kunde ändras. För att diskutera det problemet behövde vi den teoretiska struktur som vi nu redovisat i kapitel 3 (nivåerna i staten och i "samhällsplaneringen") och i kapitel 6 (olika grader av inflytande). Diskussionen om brister i "planeringen" och om möjliga förändringar riskerade på grund av detta att bli idealistisk. Vi diskuterade inte alternativ planering i termer av maktförskjutningar (nivå I) utan snarare i termer av organisatoriska och metodiska förändringar (nivå II och III) vilket framgår av följande citat. Det betyder inte att vi var omedvetna om den maktaspekten utan snarast att vi inte hade klart för oss hur vi skulle bearbeta den på den generella nivån. Maktaspekten framgick i och för sig tydligt i de enskilda fallen.

"För att den nuvarande kommunala planeringen skall kunna analysera betydelsen av ett nytt problem krävs bl a:

att det finns resurser för utredningsverksamhet

att det finns metoder för och en vilja att göra målmedvetna prioriteringar

att det finns möjlighet för planerarna att arbeta med folk för att konkretisera problem-behov och att planeringsarbetet inte sker i det fördolda.

Om man i kommunerna gjorde systematiska utvärderingar av tidigare utveckling och planering, så skulle den kommunala planeringen ha större möjligheter att ta itu med konkreta problem."

"Tendensen till ökade behov av central styrning av de offentligt kontrollerade resurserna inom de olika samhällssektorerna leder till att osäkerheterna i framför allt de mindre kommunernas beslutsunderlag i vissa avseenden ökar. Men det finns också ett samband mellan centrala resursfördelnings- och lokaliseringsbeslut och de lokala sociala problemen. Detta ställer å ena sidan krav på en mer utvecklad information mellan kommun och centrala organ och å andra sidan krav på en större rörlighet och beredskap i både kommunens och de centrala organens handlingsprogram." (rap 5, sid 8)

Att motsättningen mellan centrum och periferi i det läget var dåligt preciserad berodde troligen på att vi först i Väröundersökningen kunde se den starkt styrande och strukturerande roll som de centrala myndigheterna har vid expansion och tillbakagång. Bristen på en makroteoretisk struktur gjorde det svårt för oss att komma åt centrum-periferiförhållandets betydelse i de tidigare studerade utvecklingsförloppen. Vi behandlade på den tiden också - till en del - centrala och lokala myndigheter som en helhet vid försöken till generaliseringar.

9.2.2 Värdepremisserna

I våra normativa utgångspunkter (avsnitt 1.2.3) utgår vi från att det är de berörda människorna själva som genom sitt aktiva deltagande måste ha möjlighet att föra in sina uppfattningar i beslutsprocessen, och ta ställning till beslut som påverkar dem. Analyserna i de föregående kapitlen (2,4,5,6,7,8) visar att dessa utgångspunkter i mycket ringa grad stämmer med verkligheten.

Varken i expansions- eller i tillbakagångsfallen hade de berörda män-

niskorna någon möjlighet att bedöma vad de förväntade förändringarna skulle leda till. Ännu mindre möjlighet hade de att ta ställning till olika handlingsvägar. "Samhällsplaneringen" presenterade inga alternativ, annat än rent individuella (finna nytt arbete, ny bostadsort osv). I de fall de berörda ingrep i "samhällsplaneringen" och i beslutsprocessen uppfattades det ingalunda som något positivt, utan som en störning. Dessa ingripanden behandlades formellt riktigt när de var skyddade genom den formella rätten att störa (sakägare). Men som framgår av fallstudierna i rapport 11 och av genomgången av dem i kapitel 6 och 7 har myndigheterna varit klart negativa till innehållet i det som de berörda haft att komma med.

Informationen till de berörda klargjorde inte hur den framtida utvecklingen skulle se ut, inte heller vilka mål som skulle uppnås på kort och lång sikt, eller vilka osäkerheter som var förenade med målen. I de fall då preciserade planer lades fram gav de en starkt begränsad bild av expansions- och tillbakagångsförloppen. De var inte utformade som vi beskrev det i värdepremiss 4:

"Planer måste få en sådan utformning att människor konkret kan föreställa sig vilka problem en planerad åtgärd löser, vilka påverkande faktorer som står utom resp inom kontroll, vilka hinder som finns, i vems intresse förändringen sker, alternativa handlingsvägar, hur och när åtgärder ska ske."

En sådan utformning skulle strida både mot förväntnings- och anpassningskaraktären i "planeringen". Kanske skulle den också ligga utanför vad det nuvarande systemet förmår, dvs utanför dess förutsättningar.

9.3 HUVUDFRÅGESTÄLLNINGARNA

9.3.1 Utgångspunkten

Huvudfrågeställningarna för vår analys formulerades i avsnitt 1.3.1.

- Hur återspeglas företagens-näringslivets behov och intressen i beslutsprocesserna vid expansion och tillbakagång?
- Hur återspeglas de berörda människornas behov och problem i beslutsprocesserna vid expansion och tillbakagång?

Frågeställningarna har behandlats i olika kapitel. Den första frågan behandlas framför allt i kapitlen 2, 3 och 4, den andra framför allt i kapitlen 5-8. Här vill vi nu kortfattat sammanfatta de svar vi funnit på våra huvudfrågeställningar.

9.3.2 Företagens förhållande till beslutsprocesserna

Kapitel 2 visar att det undantagslöst är från företaget som initiativ till förändringar kommit. Förändringar i företagen utlöste förändringar i "planering" och i beslutsprocesser. De berörda människorna reagerade först efter det att företagen gjort sina utspel. I samtliga fall, utom i Olofström, reagerade de dock på problem som ännu inte uppstått, men som kunde förväntas bli en följd av expansion eller tillbakagång.

Sambandet mellan företagens agerande och de berördas problem är klart i samtliga fall. Det är mellan företagen och de berörda människorna som intressemotsättningen står i första hand. Dock fungerar "planeringen" och den offentliga sektorn som mellanled - det är där som det avgörs hur intressemotsättningarna ska behandlas.

I kapitel 3 konstaterar vi att "planeringens" koppling till den spontana näringslivsutvecklingen ger den vissa överordnade bestämmingar som kan härledas ur det kapitalistiska systemets sätt att fungera. Några av dessa bestämmingar är motsatspar: kapitalförhållanden är överordnade arbetskraftsförhållanden - expansion är överordnad tillbakagång - förändringar i produktion och cirkulation är överordnade förändringar i levnadsförhållanden - geografiska och ekonomiska centra är överordnade perifera områden - det kortsiktiga är överordnat det långsiktiga.

Dessa motsatspar återspeglas i "samhällsplaneringens" dubbelkaraktär. "Samhällsplaneringen pendlar mellan anpassning, som är kortsiktigt underordnad expansion och tillbakagång, och förväntning, som är mer långsiktig och präglad av betydande osäkerheter.

Ett motsatsförhållande inom den offentliga sektorn ser vi mellan de centrala myndigheterna (centrum) och de lokala (periferin). Denna motsättning ger en förklaring till hur de olika nivåerna inom "samhällsplanering" och beslutsprocesser förhåller sig till varandra. De centrala myndigheterna har ett ansvar som i första hand ser till näringslivets och totalkapitalets intressen. Myndigheterna på den lokala nivån tvingas konkurrera med varandra inom bestämda ramar och mer begränsade förutsättningar. Beslutsprocesserna centraliseras och myndigheterna på den lokala nivån följer mer och mer de ändringsförslag som kommer uppifrån.

Ett exempel på detta centrum-periferiförhållande: Vid expansion är beslutsprocesserna oerhört omfattande och ogripbara. De avgörande besluten fattas i departementen och både där och i den sektoriserade behandlingen dessförinnan är processen nästan omöjlig att påverka i sin helhet.

Ett annat exempel: Vid tillbakagång, när den offentliga sektorn utvecklar en ganska ringa verksamhet, är det på den centrala nivån som det avgörs vilka konsekvenser som ska accepteras och inte accepteras. På den lokala nivån saknar man handlingsberedskap och förlitar sig till lösningar från centrum.

Denna centrums överordnade och periferins underordnade roll förstärks också av "samhällsplaneringens" och beslutsprocessernas sektorisering. Den uppspjälkning som skett på olika sektorer och delsektorer stycker sönder verkligheten. Viktiga delar i ett beslutsunderlag blir inte behandlade. Centrala sammanvägningar blir godtyckliga då beslutsunderlag är otillräckliga och problembehandlingen slumpartad.

De ekonomiska bestämmingar som kan härledas från det kapitalistiska systemets grunddrag återskapas i "samhällsplaneringens" arbetsmetoder, i den konkreta verksamheten. De blir marknadsinriktade. Människorna i beslutsunderlagen blir genomsnittsmänniskor som visar sig i siffror på bostadsbehov, konsumtionskraft, skattekraft m m. Människors behov blir i första hand behov sådana de uppträder på marknader: bostadsmarknaden, arbetsmarknaden, barnmiljömarknaden, servicemarknaden osv. Under expansionen på 50- och 60-talen utvecklades en mekanik i "samhällsplaneringens" metoder som gjorde det överflödigt med någon direkt kontakt med de berörda vid beslutsfattandet. "Samhällsplaneringen" grundlade då ett anonymt förhållande till de berörda människorna.

I kapitel 4 ger vi exempel på hur förändringarna i företagens situation inverkar på "planeringen". Både i expansions- och tillbakagångssituationerna är det på samma sätt: förändringar i företagen utlöser förändringar i "planeringen". Anpassningsplaneringen uppträder främst

i expansionssituationer. När företagen ligger stilla råder förväntningsplanering, en mer rutinbetonad verksamhet som dock ger uttryck för förväntningar på expansion. Vid tillbakagång finns ingen "planering" som klargör konsekvensen för samhället, för anställda och boende. I Stället vidtas åtgärder av arbetsmarknadskaraktär, t ex att ta hand om dem som plötsligt står utan arbete. "Planeringen" kan också fungera på andra sätt i vissa situationer: som förhandlingsbud, förhandlingsresultat eller förhållningsmöjlighet i förhandlingarna mellan de olika nivåerna inom den offentliga sektorn.

9.3.3 De berördas förhållande till beslutsprocesserna

Kapitel 5 visar att de berörda människornas problem inte tagits upp till utförligare behandling inom den offentliga sektorn förrän de berörda själva börjat agera. Vi ställde oss frågan vilken kunskap myndigheterna kunde ha skaffat sig på eget initiativ dessförinnan. I allmänhet fanns kunskap om problemens allmänna sidor tillgänglig för vem som helst innan de berörda själva började agera. Våra fallstudier ger ingen klarhet i frågan om denna allmänna kunskap fanns med i beslutsprocesserna eller inte. Däremot visar de att en sådan allmän kunskap om problemen inte använts för att slå vakt om de berördas intressen. Fallstudierna visar också att det inte gjordes några problemanalyser kring de speciella situationerna. Vi har inte funnit några allvarliga försök att behandla de berörda människornas problem i någon av de fem ortsstudierna.

Efter en relativt översiktlig genomgång av målsättningarna inom "sambhällsplaneringen" drar vi den slutsatsen att målformuleringar ofta tycks ersätta försöken att göra problemanalyser. De exempel på målsättningar som vi behandlat är mycket allmänt formulerade. De ska nämligen kunna förändras med svängningarna mellan anpassning och förväntning i "planeringen". Målsättningarna tar ytterst sällan upp sådana konkreta frågor som varför ett mål ställts upp, i vems intresse det ställts upp, när det ska uppnås, eller hur det ska uppnås.

Kapitel 6 beskriver hur opinionsgruppernas arbete växt fram. Initiativet har kommit från grupper av berörda utanför den offentliga sektorn. Motiven har varit att hindra negativa konsekvenser av expansion och vid tillbakagång. Arbetet började vid upptäckten av eller misstanken om förutsägbara problem (i Olofström faktiska) och insikten att dessa problem inte fanns med i den offentliga sektorns "sambhällsplanering". I huvudsak kan man karaktärisera opinionsgruppernas försök att påverka som lägsta graden av inflytande. Det har varit information från de berörda till myndigheterna (dvs envägskommunikation). I vissa fall har dock opinionsgruppernas krav och problemanalyser besvarats och behandlats (tvåvägskommunikation) - dock utan att detta lett till förändringar i beslutsprocesserna.

Opinionsgrupperna har försökt utveckla kunskap om problemens karaktär och betydelse. De har sökt stöd hos forskare, miljögrupper, politiska partier. De har arbetat tvärpolitiskt, dvs utan speciell bindning till något parti.

I huvudsak har gruppernas arbete varit kunskapsinriktat. De har antingen krävt att problemanalyser skulle göras eller gjort egna. De har inte organiserat sig för att sätta politisk kraft bakom kraven. De verkar ha arbetat med den uppfattningen att kunskap i sig förändrar verkligheten. Endast i mindre grad tycks de ha varit medvetna om den organisatoriska och maktpolitiska aspekten på beslutsprocesserna.

Kapitel 7 ger exempel på olika hinder för inflytande på beslutsprocessen: Osäkerheten i den kommunala konkurrensen leder till hemlighetsmakeri och till att kommunen i förhand binder upp sig till ett beslut. Sektoriseringen i beslutsprocesserna leder till att viktiga frågor bollas mellan olika myndigheter. Centraliseringen av beslutsfattandet skapar möjligheten att lösa en konflikt långt bortom närkontakt med de berörda. Förhållning av beslut kan ske dels genom uppsplittning av en process i delprocesser, dels genom uppsplittring av en fråga i delbeslut (ett vanligt förfarande t ex vid vattenmålen). Utöver detta kan nämnas lagförändringar (miljöskyddslagen, byggnadslagen), motutredningar till opinionsgruppernas utredningar, ensidig information och brist på alternativa åtgärdsförslag.

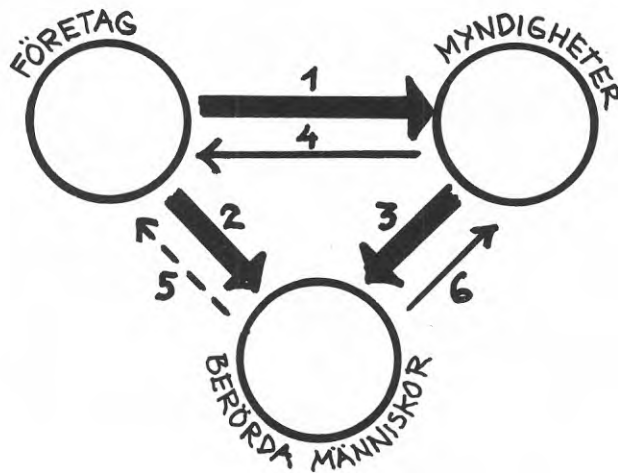
Kapitel 8 diskuterar barnomsorgsplaneringen med utgångspunkt från nivåstrukturen. Planformen är underordnad arbetsmarknadsförändringarna. Den är uppbyggd på ett sådant sätt att det inte finns något helhetsansvar för alla barns behov av en bra barnmiljö. Planformen är hierarkisk uppbyggd och sektoriserad, vilket gör det mycket svårt att skapa en kvalitativt bra barnomsorg på den lokala nivån eftersom detta fordrar en samordning som inte finns. Barnomsorgsplaneringen är ett exempel på en ny planform som inordnas i en bestämd administrativ struktur. Genom denna konstruktion har barnomsorgsplaneringen blivit dominerad av de konservativa krafterna i samhället som motsätter sig försök att skapa en bra samhällelig barnomsorg.

9.3.4 Förhållandet mellan intressenterna

Figur 30 redovisar en förenklad bild av förhållandet mellan "intressenterna" i fallstudierna. Huvuddragen är att förändringar vid expansion och tillbakagång utgår ifrån företagen. Den grova pilen (1) visar företagets initiativ och att det är detta som påverkar förändringar inom myndighetssektorn. Den grova pilen (2) visar att förändringarna inom företagssektorn kraftigt påverkar de berördas situation. En liknande påverkan på de berördas situation sker genom den offentliga sektorns agerande (pil 3). De grova pilarna visar alltså huvudriktningarna vid en förändring. Övriga pilar visar mottendenser. Myndigheterna påverkar näringslivssektorn (pil 4) även om denna påverkan förefaller sekundär i förhållande till påverkan i motsatt riktning (pil 1). De berörda människorna gör försök att påverka företag och myndigheter (pil 5 och 6). Deras inflytande i beslutsprocesserna är sekundär i förhållande till myndigheternas maktutövning.

Genom den föregående analysen känner vi oss garderade mot en alltför absolut tolkning av figuren. (En sådan risk finns alltid när man vill visa komplicerade förhållanden tvådimensionellt.) Vår bild av förhållandet mellan berörda människor och myndigheter/beslutsfattare förefaller inte strida mot den bild som den revisionistiska grenen inom statsvetenskapen står för. Enligt Schumpeter, Dahl, Lipset, Tingsten m fl (se not 82) är demokrati ett förhållande mellan eliten och folket, som inte med nödvändighet förutsätter något utvecklat deltagande av det slag vi diskuterat. Majoriteten av de s k valforsknarna inom statsvetenskapen tycks snarare ha uppfattningen att en viss grad av apati (icke-deltagande, politisk passivitet) är ett hälsotecken och en förutsättning för att demokratin ska fungera (jfr Tingsten 1937). Vi ska emellertid inte fördjupa oss i vetenskapens försvar för elitens maktställning då vi själva är mer intresserade av att förklara förhållandena som de är än att försvara dem.

FIGUR 30



9.3.5 Sektorisering och centralisering i ett centrum-periferiperspektiv

Figur 30 sammanfattar till viss del slutsatserna i fallstudieanalysen. När man generaliserar dem blir det inte längre fråga om förhållandet mellan intressenterna i några orter utan om förhållanden i ett system. Företag och näringsliv blir på totalnivån kapitalet och den ekonomiska nivån i samhället. Myndigheterna blir på totalnivån staten och den politiska nivån. De berörda människorna blir en stor grupp människor som saknar möjlighet att påverka beslutsprocesserna.

För att göra bilden fullständigare måste man skilja det som händer på den politiska scenen från det som händer i politiken. (not 83) Vi menar att de avgörande politiska förändringarna inte bestäms på den politiska scenen, dvs av de politiska partierna i deras arbete, propaganda, information osv, utan att de framför allt bestäms på den politiska nivå som utgörs av staten (inklusive den kommunala förvaltningen) och dess maktutövning. Om man ansluter sig till detta synsätt innebär det generaliserade förhållandet i figuren så mycket mer. Det skulle då kunna fungera som en stomme för att beskriva förhållandet mellan den ekonomiska nivån i samhället, dvs det område där de avgörande ekonomiska förändringarna sker, och den politiska nivån, dvs det område där de avgörande politiska besluten fattas. (not 84)

Det betyder i så fall att de slutsatser vi dragit om de berörda människornas situation och svårigheter att göra sig hörda skulle säga något om den allmänna politiska och ekonomiska status de berörda människorna har i förhållande till ett mer eller mindre bestämt politiskt-ekonomiskt maktmonopol.

Vi befinner oss nu inte på riktigt fast mark eftersom sådana slutsatser inte kan dras ur vårt material. Men vi tycker att vi fångat upp tendenser som pekar i denna riktning och vi vill därför skissera en utveckling av de här tankarna. Bilden kompliceras dock av flera orsaker. Vi kan t ex inte ge något uttömmande svar på frågan vad det är i den

offentliga sektorns konstruktion som ger den den roll vi skisserat ovan. För svaret finns inte bara i myndigheternas förhållande till de två intressentkategorierna (företag och berörda). Det måste också sökas i den offentliga sektorns struktur, i dess inre organisation och uppbyggnad. På den punkten ger våra egna undersökningar begränsad vägledning. Vi har studerat vissa drag i den offentliga sektorns uppbyggnad (sektorisering, centralisering, beteende och metoder) sådan de möter utomstående som tittar på apparaten eller in i den. Men någon bild av apparatens inre motsättningar ger inte våra undersökningar. För att få den bilden får vi gå till andra källor. (not 85)

Den offentliga sektorn skulle kunna liknas vid ett stort cellsystem. Stommen i det, dvs förhållandet mellan cellerna, har vi skisserat med hjälp av begreppen sektorisering och centralisering. Vi har skisserat förhållandet mellan nivåer i systemet enligt en centrum-periferimodell.

En cell i detta system kan rent formellt beskrivas som en avdelning, en enhet med sitt förhållande mellan chefer och övriga tjänstemän. Den kan också beskrivas som ett revir vars gränser definieras av t ex arbetsuppgifter, ett bestämt förhållande till människor, som att betala ut sociala bidrag, kontrollera ritningar etc. Reviren kan vara av andra slag, t ex uppbyggda kring någon utredningsuppgift, en expertmetod, en kunskapsbas eller liknande. Syftet är inte här att ge en uttömmande beskrivning. Vad vi försökt skissera är det som gör cellerna sinsemellan olika. Detta är nämligen, menar vi, basen för sektoriseringen inom statsapparaten. Sektoriseringen garanterar varje cells relativa självständighet i förhållande till helheten. Den ger cellerna ett visst utrymme för självständigt handlande.

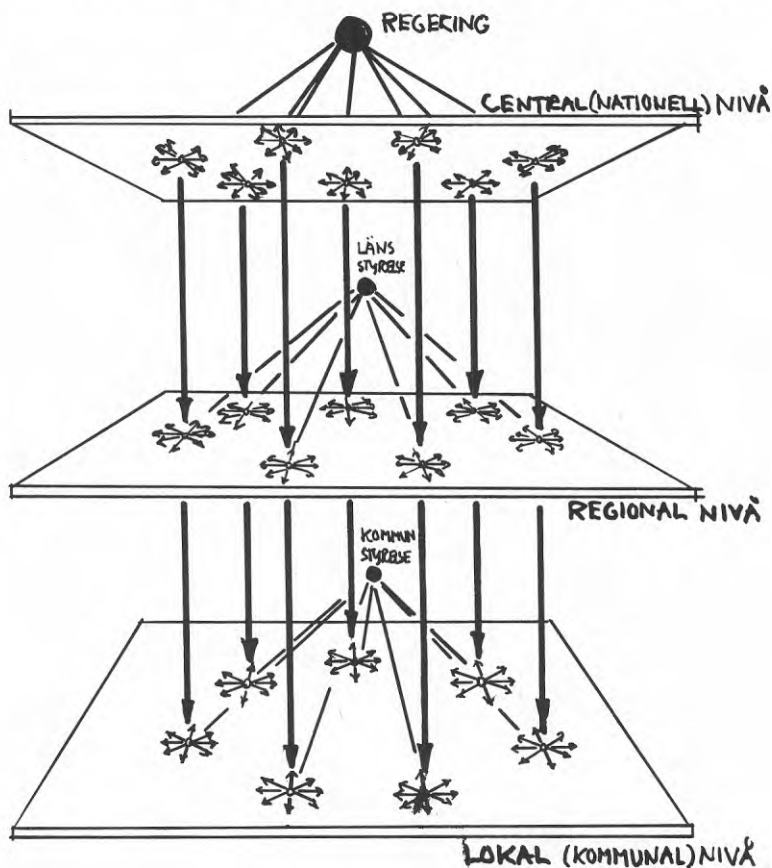
Mellan cellerna finns också likheter. Identiska inre egenskaper förenar cellsystemet, egenskaper som är gemensamma för avdelningar och enheter på såväl lokal som central nivå. Varje cell har t ex en likartad ansvars- och befogenhetsfördelning. Arbetsgången står under uppsikt av cheferna som kontrollerar de lägre tjänstemännen. Den sk tjänstevägen innebär t ex att de underordnade inom en cell inte kan kommunicera med de underordnade i en annan cell om ledningen säger ifrån. Detta ger möjlighet till strikt auktoritär kontroll. Tjänstevägssystemet tillämpas möjligen inte så ofta men är ett uttryck för den yttersta möjligheten att avskärma och underordna tjänstemän i en hierarkiskt uppbyggd organisation. Utöver detta finns ett hierarkiskt system av ordergivning och lydnadsplikt, som lägger hämsko på de enskilda tjänstemännens initiativ. Det är inte svårt att tänka sig vad som händer i en cell när en kontroversiell fråga hamnar där. Den underordnade tjänstemannen reagerar med säkerhet försiktigt, bollar kanske ansvaret till chefen eller över till en annan cell. Om han inte gör det, om han försöker bryta mot gängse rutiner, kan han räkna med sanktioner så allvarliga att hans karriär stoppas.

I ett hierarkiskt cellsystem finns egentligen bara två sätt att bete sig. Det ena är att klättra från underordnade till överordnade positioner. Det andra är att stanna på sin post och ta emot den befördran som åldern ger rätt till (vägen ut finns förstås också). Den underordnades ställning upprätthålls med olika metoder. Den överordnades ställning är avgörande och det är detta förhållande som förbinder de olika cellerna i systemet med varandra. Om man beskriver varje cell som hierarkiskt organiserad har man också därmed beskrivit det som förenar hela cellsystemet. De överordnade i varje lägre cell är underordnade de överordnade i varje högre cell. Cellerna står i ett slags metropol-satellitförhållande till varandra. Vägen uppåt är den enda vägen ur en underordnad ställning, och den vägen är väl befäst inom den offent-

liga sektorn. Politiker och tjänstemän på den lägre nivån utvecklar informella kontakter med överordnade tjänstemän. Vägen uppåt öppnas för lojala, reglementspliktiga, anpassningsbara och kanske framför allt för de människor som redan från början accepterat cellsystemets begränsningar och hierarkiska uppbyggnad. Detta skapar personer med en avgränsad verklighetsuppfattning, experttänkande och kanske framför allt personer med förmåga att åstadkomma organisatoriska och inombyråkratiska lösningar snarare än praktiska lösningar på samhällets problem. Inom detta system skolas också ledande politiker som ofta börjar sin politiska karriär som byråkrater.

Figur 31 nedan visar stommen i den offentliga sektorn. Figuren är en utveckling av Schons figur på sid 66. På varje nivå finns ett centrum-periferi förhållande. De olika sektorerna har åskådliggjorts med stjärnor på den centrala nivån. De beskriver t ex en sektors (bostadssektorn, skolsektorn osv) spridning från centrum på den nationella nivån till periferin i de olika regionerna. Under den centrala nivån

SEKTORISERING OCH CENTRALISERING I CENTRUM-PERIFERIFÖRHÅLLET FIG 31



beskrivs överföringen av centrum-periferiförhållandet på en regional nivå, t ex inom ett län. På det lokala planet beskrivs överföringen av centrum-periferiförhållandet regionalt på en kommun. Inom kommunen på det lokala planet finns ett centrum-periferiförhållande mellan centralort och övriga områden.

Vi tänker oss detta som en benstomme, vilken i verkligheten är betydligt mer komplicerad och innehåller oändligt större sektorisering. Cellsystemet är köttat på denna stomme. Cellsystemet är i sig miniatyrbilder av centrum-periferiförhållandet vilket understödjer både sektoriseringen och centraliseringen.

Vi tror att denna skiss skulle kunna vidareutvecklas. Den skulle då också kunna fungera som en utgångspunkt för att diskutera möjligheter till inflytande. Genom att vi fört cellsystemet till stommen har vi försökt motverka en överförenkling i våra slutsatser. Dessa ger nämligen lätt intrycket att den offentliga sektorn är en rigid och nomogen konstruktion som inte lämnar utrymme för medborgerligt inflytande. Så är det inte i verkligheten. Det system som vi nu beskrivit består dels av motsatsförhållanden och dels av enhetsförhållanden, t ex:

- Motsats och enhet mellan den lokala nivån och den centrala, eller mellan den lokala och den regionala eller mellan den regionala och den centrala nivån.
- Motsats och enhet mellan de olika sektorerna inom en nivå och mellan nivåerna.
- Motsats och enhet mellan människor i underordnad och överordnad ställning (inom cellerna och mellan nivåerna).

Inga enkla recept kan ges på hur dessa förhållanden påverkar inflytandemöjligheterna i de enskilda fallen. I våra undersökningar har vi dock märkt att graden av inflytande främst sammanhänger med nivåförhållanden. Exempel på detta ska ges i följande avsnitt.

9.3.6 Ett försök att gradera intressemotsättningarna

Vi har hittills inte frågat oss hur olikheter i intressefrågorna påverkat möjligheten att lösa problemen i de enskilda fallen. Är vissa frågor svårare att påverka än andra? En diskussion om detta blir delvis spekulativ. Det är rimligt att anta att det finns ett förhållande mellan intressekonflikternas omfattning och graden av inflytande i beslutsprocesserna.

Det verkar möjligt att genom en lokal opinionsbildning påverka t ex boendesegregationen i Olofström, medan boendesegregationen som strukturellt fenomen (klassegregation) varken förefaller önskvärd eller möjlig att påverka då det är en återspeglning av ojämlikheter i samhällssystemets konstruktion.

Språkproblemen har påverkats relativt snabbt i andra kommuner än Olofström. Det är troligt att detta sammanhängder med att det där funnits starka lokala krafter för en förändring och att dessa fått en förankring för alternativ undervisning bland invandrargrupper, forskare m fl utanför den lokala nivån. Det finns också en utvecklingstendens på det här området som sammanhänger med Sveriges internationella relationer. Med tanke på dessa förefaller det svårt att ha den konservativa minoritetsbehandling som vi exemplifierat.

Graden av utsläpp från den miljöstörande massindustrin i Mörrum och Värö kan sannolikt påverkas, beroende på den lokala opinionens styrka.

Detta har diskuterats i föregående kapitel. Men det är också sannolikt att ett alltför hårt ställningstagande mot utsläpp på den lokala nivån medför att graden av utsläpp blir en principfråga. Det blir en principfråga i det ögonblick ett företag som tänkt lokalisera sig i en kommun drar sig tillbaka. Intresse motsättningen överförs då till någon annan kommun. För att lösa denna motsättning fordras i så fall ett lokalt insamarbete. Om ett sådant förekom skulle det troligen vara möjligt att tvinga fram en bättre rening av vissa utsläpp.

Betydligt svårare förefaller det vara att påverka kärnkraftsutbyggnaden och nedläggningen av industrier. Kärnkraftsfrågan blir omedelbart en principfråga och en mycket komplex sådan, vilket verkligheten visat. Ett lokalt agerande har inte varit tillräckligt för att hindra kärnkraftsetableringar, och det förefaller svårt att skapa en rörelse på det nationella planet med tillräcklig politisk kraft för att sätta stopp för kärnkraften. Detta är, menar vi, ett uttryck för att kärnkraftsfrågan rymmer många strukturella aspekter att den är väl integrerad i systemets utvecklingsförutsättningar. Det finns alltför stor risk för att ett genombrott för antikärnkraftskravet utlöser en kedje-reaktion som i så fall ifrågasätter åtskilliga heliga principer.

Möjligheten att påverka tillbakagång förefaller innehålla liknande svårigheter, eftersom det är omöjligt att påverka tillbakagång som princip utan att ifrågasätta systemets utveckling. Däremot innehåller inte nedläggningsproblematiken samma möjlighet som kärnkraftsproblematiken att ställa miljö och sysselsättning i motsättning. Här kommer det i stället att handla om att delens (den enskilda ortens) utveckling ställs i motsättning till helhetens (nationens ekonomi) utveckling.

På motstående sida har dessa resonemang skisserats schematiskt.

FIG 32

	AVGRÄNSADE KRAV	STRUKTURELLA KRAV
	Frågor som skulle kunnat lösas lokalt	Frågor som fordrar inblandning från centrala nivån
Olofström	<u>Boendesegregationen</u> Var man byggt Bostadsfördelningen <u>Språkproblemen</u> Förberedelseklasser för de stora invandrargrupperna <u>Arbetsmiljön</u> Att motverka utslagningstendenserna på den lokala nivån (facket)	<u>Boendesegregationen</u> Takten i invandringen <u>Språkproblemen</u> Förberedelseklasser för samtliga invandrargrupper <u>Arbetsmarknadssituationen</u> Att motverka utslagningstendenserna på den nationella nivån (vilket skulle innebära en annan arbetsmarknadspolitik än i dag)
Mörrum	<u>Utsläppsgraden</u> En viss om än marginell påverkan på graden av luft- och vattenföroreningar	<u>Utsläppsgraden</u> Om hårda krav ställs på utsläpp blir frågan principiell. Det handlar då om lokalisering eller ej, såvida man inte från centralt håll säger att hårda krav ska gälla för alla kommuner
Värö	<u>Utsläppsgraden (Värö Bruk) se Mörrum</u> <u>Kärnkraftens risker</u> Utnyttjande av kommunalt veto stopp för utbyggnad <u>Storindustriområdet</u> Kommunalt nej är troligen inte tänkbart skilt ifrån övriga lokaliseringar. (Förutsätter hårdare krav mot massafabriken och kärnkraftverket) <u>Samhällsutbyggnaden</u> Motivet för ja till industrierna var utbyggnad. Nej till utbyggnad av bostäder i ett senare skede hade varit möjligt under förutsättning att t ex kärnkraftens risker erkänts	<u>Utsläppsgraden (Värö Bruk) se Mörrum</u> <u>Kärnkraftens risker</u> Nej till kärnkraft gör frågan principiell eftersom ett kommunalt agerande kan få prejudicerande effekt. Denna fråga är så pass viktig att den sammanhänger med hela totalkapitalets utvecklingsförutsättningar. Nej till kärnkraft är i det närmaste liktydigt med nej till systemet <u>Storindustriområdet</u> Ett krav från näringslivet. Ja eller nej torde sammanhålla med möjligheten till alternativ <u>Samhällsutbyggnaden</u> En alternativ lokalisering till Varberg hade varit möjlig med centraliseringsmotiveringar men troligen inte med motivering som handlar om kärnkraftens risker
Söderfors Vikmanshyttan	<u>Vikande sysselsättning</u> Under nuvarande förutsättningar har den lokala nivån inga möjligheter att hindra ett företag från att lägga ner och små möjligheter att skapa ersättningsindustri.	<u>Vikande sysselsättning</u> Inom systemets ramar finns inga möjligheter att hindra företagsnedläggningar, däremot att omfördela statligt kontrollerade resurser för att motverka nedläggning och utöva press på företagen för att hindra "onödiga" nedläggningar

9.4 JÄMFÖRELSE MED ANDRA ERFARENHETER

Vi ska här göra jämförelser mellan våra erfarenheter av försök att påverka "planeringen" och andra erfarenheter redovisade i olika rapporter.

Vid denna genomgång diskuteras:

- vilka tog initiativet?
- var det information, kommunikation eller medbestämmande?
- vad påverkades?

9.4.1 Utredningen om kommunal demokrati (information och medverkan i kommunal planering, SOU 1974:50)

I utredningen om kommunal demokrati redovisas ett antal fall med försök till vidgad information och medverkan. (148) Bl a redovisas försök från Nacka, Skellefteå och Lidingö på vidgat informationsutbyte vid region- och generalplanering. I alla dessa fall handlar det om myndighetsiniterade försök att vidga medverkan i "planeringen". Det handlar alltså inte om hur inflytandeförsök har motverkats, utan om hur myndigheterna haft svårt att få folk intresserade. Men bristande kunskap om hur människors intresse kan väckas är också en sorts hinder för inflytande. I utvärderingen av Nackakampanjen konstaterades att frågor och problem måste vara konkreta för att väcka allmänhetens intresse. Samtidigt konstaterades att det kan vara svårt för kommunen att gå ut med kritisk information för att ge ett intressant diskussionsunderlag. (149)

I utredningen sägs sammanfattningsvis om alla försöken med vidgat informationsutbyte, att det innebär stora svårigheter att få till stånd en inträngande diskussion kring övergripande planeringsproblem. I allmänhet upplevs inte frågorna som tillräckligt näraliggande. Men försöken visar ändå att det går att åstadkomma ett väsentligt breddat deltagande. (150)

I utredningen tas vidare upp erfarenheter från medverkan vid nyexploatering respektive vid komplettering av miljön. Man tar upp ett 20-tal svenska fall. Beträffande nyexploateringsfallen sägs att förutsättningarna för deltagande varit speciella, därför att endast ett fåtal av de framtida brukarna varit bosatta i planområdet. Svårigheterna att få större grupper av allmänheten att känna sig motiverade att delta i diskussioner kring planfrågor av den här typen har varit påfallande. I regel har resultatet blivit bäst om diskussionen kunnat ta kända förhållanden som utgångspunkt. (151)

Beträffande miljökompletteringsfallen sägs, att även relativt små förändringar i miljön är väsentliga att ta upp till diskussion mellan den allmänhet som berörs och kommunen. Tidiga samråd med personer som väl känner till de befintliga förhållandena synes ofta kunna tillföra planeringsunderlaget väsentliga synpunkter. (152)

I utredningen redovisas också exempel på försök med vidgad information och medverkan i England, Danmark och Norge. Vi ska inte här ta upp några av dessa exempel utan konstatera att alla dessa fall också bygger på myndighetsiniterade försök till information och medverkan. I redovisningen tas heller inte upp någon diskussion av hur förslag som kommit fram från allmänheten eventuellt har motarbetats av myndigheterna.

Sammanfattningsvis kan sägas att alla de fall (ett 40-tal) som behandlats i utredningen om information och medverkan är myndighetsiniterade fall. De har huvudsakligen varit av karaktären kommunikation om beslutsunderlag, dvs ruta 3 B i vår tabell för inflytande. (fig 27)

Här finns också exempel på att medverkan utvecklats till medbestämmande i "planeringen", att vissa synpunkter tagits in i beslutsunderlaget, dvs ruta 5 B. Graden av påverkan på miljön har inte behandlats särskilt utförligt i dessa exempel, och frågan om hinder för inflytande inte alls. Däremot har svårigheterna att informera och aktivera diskuterats.

9.4.2 Nackakampanjen (K Maunsbach)

I en särskild utvärdering av Nackakampanjen (153) konstaterar K Maunsbach att informationsmaterialets innehåll inte var grundat på en undersökning av olika befolkningsgrupper, deras engagemangsmöjligheter i form av tid, intresseområden, kunskap eller motivation. Materialet kan i stället karaktäriseras som en popularisering av blockplanen och är alltså i hög grad underordnad denna. De teoretiska och abstrakta planresonemangen är ett hinder i strävandena att engagera den breda allmänheten. (154) Detta är ett exempel på en myndighetsinitierad kampanj för information, som är underordnad redan gjorda planer. Om allmänhetens aktivitet påverkat den fortsatta "planeringen" framgår inte av dessa undersökningar.

9.4.3 Trafiksamrådet i Stockholm (Miller-Österberg)

Trafiksamrådet i Stockholm behandlas i en särskild rapport. (155) I denna ställs bl a frågan om samrådet har varit ett effektivt sätt för kommunen att förbättra sitt beslutsunderlag. Samrådsgrupperna lämnade drygt 300 förslag till lokala åtgärder av typen trafiksignaler, övergångsställen etc. De bidrog med betydande sakkunskap om lokala trafikförhållanden. Här konstateras att både som ett sätt att informera om planförslag och för att få in synpunkter har samrådet varit överlägset andra tänkbara metoder. Här påpekas också att samrådet både förbättrat och försämrat deltagarnas möjligheter att utöva inflytande över trafikplaneringen. Möjligheterna har försämrats genom att trafikfrågan har parlamentariserats och initiativet övergått till delar av den kommunala apparaten. (156)

Ett exempel på hur samrådsgruppernas synpunkter inte alls tillgodosetts (157) är de förslag som berört huvudtrafiknätet. Detta förklaras med dels brist på medel och dels att det är vägverket och inte kommunen som gör dessa prioriteringar. Ett exempel alltså på hur sektoriseringen varit ett hinder för inflytande.

Trafikområdet är ett myndighetsinitierat fall, som har lett till en hel del påverkan på "planeringen". Här handlar det om både kommunikation och medbestämmande i "planeringen".

9.4.4 Inflytandeförsök på Lidingö (Häggroth-Wallin samt Johansson)

Häggroth och Wallin behandlar vidgat medborgarinflytande vid generalplanering i Lidingö. (158) (Detta fall tas också upp i SOU 1974:50) Det är ett myndighetsinitierat fall. Det är en statsvetenskaplig undersökning, som bygger på intervjuer med studiecirkelledare och föreringsordföranden, och på enkäter till cirkeldeltagarna. Författarna pekar på tre frågor som påverkats i "planeringen": den maximala utbyggnaden av kommunen som sänktes; utbyggnaden av Sättsjöområdet som sköts på framtiden; frågan om centrumbebyggelsen som bantades. Men man pekar också på att dessa förändringar underlättades av att de regionala förutsättningarna ändrades under åren 1972-73. Författarna påpekar att möjligheterna att påverka sannolikt varit mer begränsade om detta inte inträffat. Här antyder man alltså ett regionalekonomiskt hinder för inflytandet. (159)

Johanssons undersökning av försök med myndighetsinitierat boendeinflytande i den kommunala "planeringen" handlar om sanering av ett bostadsområde på Lidingö. (160) Undersökningen bygger dels på deltagande i en kontaktgrupps arbete, dels på en enkät till de boende. Utifrån detta görs en noggrann redovisning av vad invånarna ansåg om olika aspekter på bostadsområdet. Arbetet i kontaktgruppen beskrivs också. Någon beskrivning eller bedömning av hur försöken med inflytande påverkat "planeringen" görs inte. Däremot hävdas att försöken med Nackakampanjen och M 70 i Märsta är exempel på misslyckade "medborgar-projekt". (161) Ett exempel på svårigheter med inflytandeprojekt som nämns är att de ofta inte är förankrade i vare sig faktiskt upplevda problem, eller i faktiskt existerande möjligheter till påverkan.

I en senare rapport i samma projekt (162) nämns några exempel på resultat i miljön. Det gäller projektering av en gångväg och upprustning av en trappa. Men här sägs inget om konflikter eller hinder för inflytande.

9.4.5 Hedemorasamrådet (Miller-Burell)

1975 påbörjades på kommunens initiativ ett omfattande samråd. I en första omgång deltog 310 människor i 31 cirklar på 11 orter i kommunen. Miller och Burell följde detta samråd (163) Cirklarna lämnade in skriftliga svar på frågor om den egna orten. I en andra samrådsomgång från 1976 gjordes ansträngningar att rekrytera folk ur olika samhällsgrupper. Personlig kontakt visade sig vara den bästa värvningsmetoden. Bara 18 % av deltagarna anmälde sig efter att ha fått skriftlig information. (I denna omgång bildades också cirklar i enbart Vikmanshyttan, vilket vi behandlat särskilt i denna rapport.)

Forskarna pekar på att det behövs stora insatser för att rekrytera folk och producera information etc. Det är ännu för tidigt att dra slutsatser om hur samrådet har påverkat "planeringen". Forskarna påpekar att deltagandet endast är rådgivande, och kan skapa falska illusioner om möjligheter till påverkan.

9.4.6 Coventry och Boston (Gottschalk-Tonboe)

Gottschalk-Tonboe tar upp några exempel från olika länder. Från England beskrivs försöket i Coventry från 1961. Här försökte myndigheterna få synpunkter från allmänheten i tre faser: dels innan skissandet på en översiktsplan började, dels efter utarbetandet av ett skissförslag, dels efter det planen formellt var färdig och utställdes. I första fasen fick man in 280 förslag, i andra fasen 2 000, och i tredje fasen 732 invändningar. Av de senare tog man i "planeringen" hänsyn till 322. (115) Här handlade det alltså om att allmänheten påverkade "planerna", dvs ruta 5 B i fig 27.

Från USA redovisas ett stadsförnyelseförsök i Boston. Myndigheterna tillsatte två lokala planeringsgrupper att samarbeta med invånarna. Den första gruppen nådde efter 30 månader fram till en plan, som den emellertid på grund av kritik blev tvungen att överge. Då tillsattes planeringsgrupp 2.

Efter ytterligare 30 månader blev den gruppens plan godkänd av invånarna i området. Att den första gruppen misslyckades berodde bl a på att den hade sina arbetslokaler i det centrala planeringskontoret i Boston, och på konflikter mellan olika nivåer inom myndigheterna. Den andra gruppen öppnade ett lokalt planeringskontor i området, och innehöll fler personer med planeringserfarenhet. Till det lokala kontoret fick man på ett år in över 3 000 synpunkter. Den andra gruppen hade

också ett direkt samarbete med grannskapsgrupper i området.

Dessa två försök är myndighetsinitierade, och exempel på medbestämmande. De visar på en ganska stor påverkan på "planerna". och ligger alltså till stor del inom ruta 5 B i fig 27. Erfarenheterna av det bättre samarbetet genom ett lokalt planeringskontor bedömer vi som viktiga. Här diskuteras också några hinder för inflytande, som förklarar den första arbetsgruppens misslyckande. Inom gruppen dominerade en elitinställning till "planering", ett fåtal skulle planera för ett flertal, och inom gruppen rådde en uppfattning om makt och kommunikationsförhållanden som inte stämde med verkligheten. (164)

9.4.7 Urbana rörelser, principiellt (Castells)

I den internationella litteraturen används ofta begreppet "urban social movements" för att beteckna grupper som försöker påverka "planeringen", framför allt i städer. Vi kallar i fortsättningen detta för urbana rörelser. Flera av de fallstudier vi gjort analyserar rörelser som sträcker sig långt utöver de urbana frågorna. Men det finns ändå många intressanta jämförelsesynpunkter i litteraturen om de urbana rörelserna.

Hos Castells finns flera principiella resonemang om studier av urbana rörelser. (165) (166) Han säger bl a att inriktning på studier av organisationer är just den felaktiga utgångspunkten för undersökningar av urbana rörelser. Inriktningen bör i stället vara på problem, resultat och insatser som organisationen står för, samt organisationens relationer till omgivande strukturer. Det är de strukturella motsättningar som organisationen ingår i, som är den avgörande nivån för analysen. (167)

Castells skiljer vidare på olika grader av effekt, och olika typer av organisation. Han skiljer på effekterna kontroll och reform. Med den första menar han att det urbana systemet fortsätter att reproduceras, att myndigheterna har den totala kontrollen. Med den andra menar han att vissa element i det urbana systemet förändras. Typerna av organisation delar han in i skalan: participation - protest - urban rörelse, beroende på vilka resultat som uppnåtts. Här svarar kontroll mot participation och reform mot protest. Vidare säger han att en organisation, där de motsättningar man utgår ifrån endast är urbana (t ex bostäder eller skolor) och inte förbundna med politiska och ekonomiska aspekter, som mest kan nå effekten reform. (168) Det innebär att organisationstyperna participation och protest kan uppnås, men inte urban rörelse. Med urban rörelse menar han en organisation som strävar att förändra den urbana strukturen eller maktförhållanden. (169) En urban rörelse uppstår om det finns ett samband mellan fundamentala strukturella motsättningar och ett korrekt agerande från en organisation som formats genom erfarenheter från tidigare praktik.

I våra fallstudier finns exempel på både försök att påverka avgränsade frågor och att påverka strukturella frågor. Vi räknar skolfrågan i Olofström och luftutsläppsfrågan i Mörrum till avgränsade (urbana) frågor, medan kärnkraftsfrågan och sysselsättningsfrågan i Värö, Söderfors och Vikmanshyttan är strukturella frågor. I alla fallen har det varit svårt för opinionsgrupperna att få del av erfarenheter från andra håll, vilket har begränsat organisationernas utveckling. I kärnkraftsfrågan har dock kampen i Värö bidragit till att en nationell rörelse vuxit fram, som är inriktad på strukturella frågor.

Castells redovisar också några hypoteser om urbana rörelser, dels be-

träffande motsättningarna som driver fram rörelsen, dels beträffande organisationers roll. (170) Beträffande motsättningar säger han bl a:

- Ju fler ackumulerade motsättningar, desto större är mobiliseringspotentialen.
- Ju mera motsättningarna är koncentrerade till det ekonomiska systemet eller beror av motsättningar i det systemet, desto viktigare kommer de att vara.
- Och motsatt, ju mer motsättningarna är ideologiska, desto lättare kan de integreras i systemet.

Beträffande organisationer säger han bl a:

- Rollen för en organisation i en urban rörelse är att sammanlänka de olika motsättningarna till de strukturella kombinationer i vilka de hänger ihop.
- Rollen för en organisation som försöker bryta ner den urbana rörelsen är att länka isär de motsättningar som redan sammanlänkats.
- Om en organisation uppstår bara genom samband mellan element i en del av det urbana systemet, kan den inte leda till några kvalitativa förändringar. Detta är den lägsta nivån av organisation, samordning av spontanitet.
- Skapandet av en urban rörelse kräver nödvändigtvis samordning av en serie grundläggande motsättningar, vilket kräver att man tar del av erfarenheter från annat håll.

Castells ägnar sig här inte så mycket åt myndigheternas agerande och vilka drivkrafter som bestämmer det. Vi har inte hos honom funnit några försök att diskutera olika strukturella nivåer.

9.4.8 Urbana rörelser, fallstudier (Olives och Pickvance)

En intressant analys av 16 olika fall av kamp mot stadsförnyelse i Paris görs av José Olives. (171) Han skiljer på två olika typer av aktioner:

- kortlivade aktioner av en mindre grupp,
- en konflikt som är politisk och ideologisk, som försöker länka motsättningar till en allomfattande opposition, eller som försöker föra fram en kritisk utopi i opposition till dagens livsformer. (172)

Han beskriver de olika fallen i tabeller med följande rubriker:

- plats -intresse -social bas -organisatorisk karaktär
- social kraft -motståndare -särskilda krav -allmänna krav
- aktion -repression -urbana effekter -politiska effekter. I dessa tabeller beskriver han med pilar sambanden mellan olika händelser.

Av de sju aktioner som ledde till urbana förändringar möttes två av svår polisrepression. I tre av fallen ledde aktionerna till politiska förändringar i form av ändrat agerande eller ändrad organisation från myndigheternas sida. (173)

Pickvance använder i sin analys av ett antal studier av urbana rörelser fyra olika aspekter. (175)

1. Klarläggande av urbana effekter.

Detta måste göras genom att visa att en händelse orsakar en annan. Han pekar på två vanliga tendenser i forskningens analyser av sociala rörelser. Det finns en risk att forskaren identifierar sig med organisa-

tionen och dess mål, och på så vis förlorar möjligheten att göra en mera komplett analys. Denna risk har vi motverkat genom att sätta in våra problemanalyser i ett större tvärvetenskapligt sammanhang. Vidare finns en risk att forskaren förklarar för mycket med rörelsens aktioner och för lite med myndigheternas agerande. Genom att vi har studerat opinionsgrupper och myndigheter parallellt har vi försökt motverka denna risk.

2. Lokala myndigheter och urbana effekter

Castells påstår att det är de urbana rörelserna, och inte planeringsinstitutionerna, som är de sanna krafterna för förändringar och nyskapande. (174) Pickvance håller inte med om detta, utan menar att det behövs ytterligare studier för att avgöra vilka intressenter som skapar förändringarna. Vilken roll myndigheterna spelar för förändringar är en empirisk fråga, som innebär krav på analys av hur riktlinjer utvecklas inom statliga institutioner.

Vi håller med om att det finns en tendens inom vissa teoretiska riktningar att beskriva statens roll som mekanisk i förhållande till samhällsutvecklingen. Det gäller särskilt den marxistiska kapitallogiska inriktning som ser både statens roll och hela samhällsutvecklingen som entydigt bestämd av förändringarna i ekonomin. (not 86)

Våra undersökningar visar att myndigheternas förmåga att bidra till förändringar på de punkter som rörelserna, opinionsgrupperna, strävat efter varit mycket begränsade. Det enda påtagliga undantaget från detta mönster är att andra kommuner än Olofström kunnat genomföra den typ av förändring som krävts vad gäller språkfrågan.

3. Myndigheters agerande och urbana effekter

Pickvance ställer sig frågan om folklig mobilisering är enda vägen till lyckosamma aktioner. (175) Med hjälp av Olives 16 fallstudier försöker han besvara frågan. Dessa fall pekar på att urbana förändringar kan uppnås såväl genom institutionella som icke-institutionella aktiviteter. Han kommer slutligen fram till att myndigheter kan åstadkomma förändringar, åtminstone i samarbete med urbana rörelser.

Vi finner denna slutsats riktig, när det gäller urbana förändringar, eller avgränsade frågor. Var gränsen går för myndigheternas möjligheter att bidra till strukturella förändringar går inte att entydigt bedöma, varken utifrån våra undersökningar eller från andra undersökningar som vi tagit del av. Vi menar att även detta är en fråga som endast kan avgöras empiriskt, genom erfarenheter av fortsatta försök att förändra verkligheten med hjälp av myndigheter i samarbete med opinionsgrupper, urbana rörelser, folkorganisationer etc.

4. Organisatoriska resurser och urbana effekter.

I anslutning till Olives säger Pickvance att det finns två faktorer som avgör hur en urban rörelse lyckas. Det är dels betydelsen av frågan, och de intressen som ligger bakom, dels i vilken grad den sociala basen blir organiserad till en social kraft. (176) Ju starkare intressen som är inblandade, och ju starkare den sociala kraften är, desto högre blir graden av mobilisering och desto sannolikare en urban förändring.

En viktig skillnad ligger i vilka kopplingar en organisation har lokalt i kommunen respektive nationellt. De kan dels vara horisontellt integrerade genom samordning med andra sociala strukturer inom kommunen. De kan dels vara vertikalt integrerade genom samordning med sys-

tem utanför kommunen. T ex är ett nationellt politiskt parti vertikalt integrerat. Pcikvance har hypotesen att organisationer som är horisontellt integrerade kommer att få större problem att överleva, och ha mindre chanser att åstadkomma urbana förändringar. (176)

Avslutningsvis säger han att det hänger på forskaren att empiriskt visa vilka "belöningar" och vilka "kostnader" som försöken att delta i "planeringen" leder till. Han menar att organisationer spelar en större roll i sociala rörelser än att bara möjliggöra sammanlänkande av motsättningar. Möjligheterna för en sådan organisation att överleva och nå framgång beror på de resurser den kan frigöra, egna eller genom socialt utbyte. Detta utbyte kan ske med organisationer inom kommunen, eller med högre nivåer i en hierarki, eller genom medlemmarnas personliga kontakter.

Vi har i våra studier inte ägnat opinionsgruppernas struktur och sociala sammansättning någon större uppmärksamhet. Det är dock intressant att här göra några jämförelser med våra fallstudier. I alla våra fall utom Olofström och Barnomsorgen har starka intressen, företagen, varit direkt inblandade i problemen. Även i Olofström har företaget varit tydligt inblandat, om än indirekt. I fallet barnomsorgen har problemen kunnat relateras till arbetsmarknaden i dess helhet.

Den sociala mobiliseringen har också varit omfattande i alla våra fall, åtminstone så tillvida att många människor varit indragna. Men å andra sidan har de aktiva opinionsgrupperna i flera fall varit oklara om hur den sociala basen sett ut, vilka samhällsgrupper som varit möjliga att mobilisera. Detta gäller särskilt Mörrum och Värö. I Söderfors och Vikmanshyttan har medvetenheten om den sociala basen varit störst, och där har även mobiliseringen, sedd över en längre period, varit störst.

Men i inget av de fall vi studerat har de förändringar man uppnått varit särskilt stora. Detta trots starka intressen och en ganska hög grad av mobilisering. Här står vi inför en paradox. När starka intressen och strukturella frågor är indragna i förändringsförsöken, så ger detta största mobiliseringseffekten. Samtidigt innebär detta att det blir svårare att uppnå förändringar. De obetydliga förändringarna kan kanske dessutom förklaras med att opinionsgrupperna huvudsakligen varit horisontellt förankrade. Men det har också funnits vertikala kopplingar, särskilt via fackföreningarna i Söderfors och Vikmanshyttan. Det är kanske också i Vikmanshyttan man hittills uppnått bästa resultatet. Men det är svårt att jämföra resultat som gäller olika problem.

	Initiativ från myndigheter	Initiativ från de berörda		INFORMATION	KOMMUNIKATION	MEDBESTÄMMANDE	SJÄLVBESTÄMMANDE		Påverkade - organisation	Påverkade - beslutsunderlag	Påverkade - miljö.		Avgränsade krav	Strukturella krav
Olofström		o		o	o	o			o	o			o	
Mörrum		o		o	o	o			o	o			o	
Värö		o		o	o	o	o		o	o	o			o
Söderfors		o		o	o	o			o	o				o
Vikmanshyttan		o		o	o	o			o	o	o			o
Information och medverkan i kommunal planering (SOU 1974:50)	o			o						o			o	
Nackakampanjen (Maunsbach, K)	o			o	o					o			o	
Trafiksområdet Stockholm (Miller, Österberg)	o			o	o	o				o			o	
Generalplan Lidingö (Häggroth, Wallin)	o			o	o					o			o	
Sanering Lidingö, 1 (Johansson)	o				o								o	
Hedemorasområdet (Miller, Burell)	o			o	o	o				o			o	
Översiktsplan Coventry (Gottschalk, Tonboe)	o			o	o	o				o			o	
Stadsförnyelse Boston (Gottschalk, Tonboe)	o			o	o	o				o			o	
Stadsförnyelse Paris (Olives)		o				o			o	o			o	

KARAKTÄREN PÅ NÅGRA INFLYTANDEFÖRSÖK FIGUR 33

9.5 ETT PERSPEKTIV PÅ SAMHÄLLSUTVECKLINGEN

9.5.1 Utgångspunkt

"Samhällsplaneringen" och beslutsprocesserna vid expansion och tillbakagång får sina överordnade bestämmingar från nivå I. I kapitel 3 härledde vi med utgångspunkt från den historie-materialistiska vetenskapssynen att de grundläggande bestämmingarna kommer ur den "ekonomiska basen", dvs ur det kapitalistiska produktionssättet. Det är först när vi går till teorin om den politiska ekonomin och till de perspektiv som presenteras på samhällsutvecklingen inom ramarna för denna teori som vi också kan hitta en utgångspunkt för att diskutera "samhällsplaneringen" i ett längre perspektiv.

Detta perspektiv skisserar den framtida utvecklingen och kan därför inte undvaras vid en diskussion om den alternativa planeringens förutsättningar, möjligheter och roll.

9.5.2 Kapitalismens utveckling

Det är lätt att se de rörelser som kräver ökat inflytande som geografiskt eller historiskt tillfälliga. I så fall blir det svårt att förklara varför de alternativa rörelserna vuxit fram med sådan fart och omfattning under 60- och 70-talen och varför detta skett mer eller mindre parallellt i de avancerade kapitalistiska länderna. Varför uppstod miljörörelsen just då? Varför uppstod kampen mot olika former av utslagning? Varför uppstod radikaliseringskampanjer av akademiker och studerande? Varför utvecklades arbetarnas intressekamp?

Vi ser alla dessa rörelser som uttryck för att det skett strukturella förändringar inom det ekonomiska systemet som återspeglas i förändringar i samhällsutvecklingen. Historiskt sett är denna utveckling ett uttryck för att kapitalismen övergår från en fas till en annan.

Samir Amin förklarar detta med att det skapas en ny ackumulationsmodell. (66) (177) Kännetecknande för kapitalistisk produktion är att det ekonomiska överskottet som skapas av arbetarklassen plöjs ner i nya investeringar, ackumuleras, på ett visst sätt. Ackumulationen ser olika ut i olika historiska faser. I de tidigare faserna var kapitalet i de olika företagen inte lika omfattande som i de senare. Med tiden krävdes allt större kapitalsatsningar för enskilda projekt och samtidigt blev de enskilda företagen alltmer beroende av varandra. Kapitalägarna tvingades i allt högre grad gå samman. Man bildade aktiebolag, kreditväsendet utvecklades och bankerna fick en allt viktigare roll för att understödja cirkulation och ackumulation. (not 87)

Varje fas leder till en särskild ackumulationsmodell som utvecklas under några år ända tills det inträffar låsningar i systemet. Dessa låsningar sammanhänger med anarkin, dvs bristen på samordning inom systemet, och tar sig uttryck i överproduktion och överackumulation. I dessa situationer kommer systemet i motsättning till sina begränsningar. De viktigaste av dessa begränsningar är naturens begränsningar, systemets inneboende motsättningar på grund av konkurrensen och de exploaterade människorna. Systemet försöker övervinna dessa begränsningar på olika sätt. I det läget uppstår en strukturell kris.

När det kapitalistiska systemet tagit sig genom sina olika ackumulationsperioder har detta också skett genom förändringar i det geografiskt-ekonomiska förhållandet mellan centrum och periferi. Periferin utnyttjas på olika sätt i de olika hittillsvarande perioderna för att avlasta och möjliggöra centrums herravälde. När Amin talar om ett cen-

trum-periferi-förhållande avser han framför allt förhållandet mellan de utvecklade kapitalistiska länderna i Europa och Nord-Amerika (centrum) och de underutvecklade neokoloniala länderna i den tredje världen (periferin).

Med utgångspunkt från detta skildrar Amin fyra expansionsperioder och fyra krisperioder i kapitalismens historia. Den första verkliga expansionsperioden var 1815-1840 och den byggde vidare på en under flera hundra år pågående långsam ackumulering under merkantilismen. Då tillkom en industriell ackumulering, baserad på bl a ångmaskinen och vävstolen, och främst lokaliserad till England, Belgien och Frankrike. Under denna period minskade den globala periferins roll relativt sett. Statsmakten vilade på en allians mellan den nya borgarklassen och olika jordägande skikt. 1840-50 genomgick systemet en krisperiod.

Nästa expansionsperiod kan dateras till 1850-1870. Då inträdde ett samgående mellan olika individuella kapital i stor skala, aktiebolagen bildades. Järnvägen var ny och stålindustrin utvecklade expansionsmöjligheter. Nya imperialistiska stater framträdde: USA, Tyskland och Ryssland. Den globala periferins relativa betydelse var fortfarande på nedgång. Industrin kunde till stor del tillgodogöra sig råvaror i centrum. Detta är, enligt Amin, den enda verkligt liberala perioden i kapitalismens historia.

Den kris med skärpning i klasskampen, som mynnade ut i bl a Paris-kommunen 1873, övervanns genom framväxten av monopolen. De nya tekniska hjälpmedlen var elektrifieringen och sjöfartens utveckling, vilka bidrog till att marknaden fick en global utbredning. Härmed fick periferin på nytt en viktig roll. Den skulle nu förse det globala centrum med råvaror och livsmedel. Periferin köpte också färdigvaror. Periferin absorberade kapital för uppbyggnaden av infrastruktur m m. Under denna period, som sträckte sig från 1890 till 1914, inleddes det ojämna utbytet och den ökade ojämlikheten i fråga om lönerna mellan periferi och centrum.

Med början 1914 (första världskriget) inleddes en lång krisperiod som skulle sträcka sig fram till 1948. Systemet lyckades inte skapa en hållbar ackumulationsmodell och den strukturella krisen fortsatte efter första världskriget in i nästa krig. Först 1938 uppnåddes samma produktionsnivå som 1913. Under denna krisperiod skedde en nedskrotning av det överackumulerade kapitalet, en omfördelning av ägandet och en omfördelning av marknaderna. I centrum växte det fram statsapparater med ett långt utvecklat ansvar för reproduktionen och balansen i systemet, en strävan att skapa en starkare sammanhållen ram för kapitalismens utveckling och ett större ansvar för övriga samhällsklasser. Keynes teorier blev modellbildande i statsbyggandet. I Ryssland och Kina revolterade de undertryckta klasserna för att bryta sig ur det kapitalistiska systemets förutsättningar.

Trots den förödande krisen 1914-1948 följde på detta den hittills mest intensiva expansionsperioden i kapitalismens historia, 1948-1967. I denna utveckling spelade USAs internationella dominans och dollarn som internationell valuta en viktig roll. Den dominerande industrin var inriktad på produktion av varaktiga konsumtionsvaror och på elektroteknisk utveckling. I centrum skedde nu en omvälvande centralisering, urbaniseringen, som skapade nya marknader för bostadsbyggande, trafiksystem m m. Ett allt intimare samarbete utvecklades mellan statsmakten och de stora monopolbolagen.

Under denna period förändrades formerna för den internationella specialiseringen. I delar av periferin påbörjades en industrialisering som

kunde ta över vissa tidigare importerade varor, dock fortfarande under imperialistisk kontroll. Den gamla kolonialismen avvecklades och ersattes med den mer tidsenliga ekonomiska kolonialismen, neo-kolonialismen eller imperialismen. Genom denna utveckling fördjupades exploateringen av periferin. I ett flertal länder i den tredje världen gjorde folken uppror mot imperialismen. Samtidigt skedde en förskjutning av utvecklingen och underutvecklingen mellan länderna i den tredje världen. Det började uppstå centra inom periferin, så kallade sub-imperialistiska stater.

9.5.3 Den nuvarande krisen

Eftersom systemets drivkrafter tvingar fram en fortsatt ackumulation är det förutsättningarna för denna som avgör systemets möjligheter att överleva.

Det är mot den bakgrunden som man kan iaktta att systemet börjar överskrida de begränsningar som sätts av naturen. Detta sker genom till exempel ödeläggelse av åker- och skogsmark, genom den snabba avverkningen av skogen, genom de omfattande och okoordinerade utsläppen i vatten och luft, genom rovdriften på vissa råvaror m m. Genom detta sker ett genombrott i den ekologiska balansen av aldrig tidigare skådat slag. Risktagandena i samband med kärnkraften är ett exempel på hur dessa behov hos systemet återspeglas på den politiska och ideologiska nivån i samhället. Samtidigt finns en strävan att överlasta delar av denna rovdrift på periferin genom en förskjutning av de miljöförstörande industrierna dit. Dessa gränsöverskridanden har mött motstånd från den växande miljörörelsen och den ekologiska rörelsen.

Under 60- och 70-talen ökade ojämlikheten mellan centrum och periferi. Mot denna utveckling riktar sig befrielsesträffelser i ett växande antal länder.

I centrum har samtidigt klasskampen skärpts som en följd av försöken att öka arbetstakten, försämra arbetsmiljön, öka otryggheten, hålla tillbaka löneutvecklingen och den solidariska lönepolitiken, öka utslagningen m m. Mot dessa tendenser riktar sig en ökande facklig aktivitet på arbetsplatserna, kamp mot utslagning, utarmade miljöer, höjda hyror, prishöjningar m m.

Man iakttar en skärpt kamp inom näringslivet, mellan kapitalgrupper och företag. Den har medfört ett ökande antal konkurser, företagsnedläggningar, samgåenden, fusioner, produktuppdelningar och liknande. Kriserna har drabbat hela branscher och tvingar staten till allt större kapitalsatsningar och till olika försök att driva fram nytt riskvilligt kapital till jättelika satsningar. I denna utveckling ingår också kapitalflykten och den ökande satsningen på produktion utomlands dit hela branscher tenderar att överflyttas. Mot denna utveckling vänder sig glesbygdskampen, kampen mot nedläggningar, kampen om EG och kraven på en alternativ produktion.

Det är inte enkelt att förutsäga vad som kommer att hända i den senaste omstruktureringskrisen. För Keynes fick kriserna ha sin "renande" inverkan på systemet. Efter Keynes har staten ingripit i systemet i ökande grad. I stor utsträckning har de statliga ingripandena byggts på tanken att orsakerna till krisen ligger i varucirkulationen. Det leder till olika försök att öka konsumtionen genom kreditgivning, statlig upplåning och ökning av den cirkulerande penningmängden etc.

Enligt den marxistiska teorin kan orsakerna till krisen i första hand härledas till produktionsledet. Olika tolkningar finns av verkningarna. En riktning ansluter sig till keynesianernas överkonsumtions- underkonsumtionsuppfattning. En annan riktning ser orsakerna främst i en överackumulering av kapital som leder till en fallande profitkvot, till avskedanden, till ett behov av kapitalförstöring genom konkurser, nedskrivningar, nedläggningar, krig och till en koncentration och centralisering av kapitalet i nya former. Effekternas spridning till konsumtionsledet betraktas som sekundär.

Mycket tyder på att omstruktureringskrisen kommer att leda till att de verkligt kapitalintensiva och högteknologiska delarna av världsproduktionen samlas till centrum. Här satsar man på t ex elektronisk industri, vapenindustri och kärnenergiteknik m m, medan vissa delar av den tidigare halvfabrikatsproduktionen överförs till periferin, t ex stålindustri, pappers- och massaindustri, delar av verkstadsindustrin och den kemiskt-tekniska industrin. Detta innebär att den globala periferin kommer att leverera jordbruksprodukter, råvaror och enklare industriprodukter och ett ekonomiskt överskott till centrum. (177)

Det är svårt att förutse hur denna utveckling kan påverka Sverige. Vilka möjligheter har t ex Sverige att hävda sig gentemot de stora internationella företagen och de stora industriländerna. De senaste årens utveckling visar att svenska företag och svenska branscher är små och splittrade enheter vid en internationell jämförelse. Detta kommer sannolikt att tvinga svenska företag till internationella samgåenden och till en ordentlig upprepning som kanske drabbar hela branscher. Krisen i stålbranschen är till stor del ett resultat av att de svenska företagen inte kan hävda sig mot multijättarna.

Det är mot denna bakgrund som vi vill se de olika rörelser som riktar sig mot krisens konsekvenser. Dessa rörelser är själva produkter av systemet. I dag försöker de skapa alternativ och olika slags dellösningar. I morgon kanske de har samlat sig till krav på alternativ som omfattar hela samhällets utveckling.

9.5.4 Behovet av omstrukturering. Statens roll och möjligheter

Såväl liberala ekonomer och teoretiker som marxister är överens om vissa huvuddrag i den geografiska strukturens hierarkiska uppbyggnad. Centrum-periferiförhållandet eller metropolsatellitförhållandet är erkänt på det deskriptiva planet. Men man förklarar det på olika sätt. Marxister hävdar att centrum lever på periferins bekostnad. (65) (66) De liberala ekonomerna ser utvecklingen mot en centralisering som en naturlig följd av systemet, dess teknologiska utveckling, marknadsutveckling m m.

Några exempel på värdeöverföringar som å ena sidan stödjer utvecklingen mot kapitalkoncentration och centralisation (centrum) och å den andra sidan mot utarmning (periferin):

- Värdeöverföring från högarbetsintensiva områden/kapital till kapitalintensiva områden/kapital
- Värdeöverföring från icke-monopoliserade sektorer till monopoliserade sektorer och från storföretagens filialer/avdelningar till storföretagens centra och huvudkontor.
- Värdeöverföring från underordnade produktionssätt till dominerande produktionssätt (t ex från manufakturpräglade företag till industrikapitalistiska företag)
- Omfördelning genom statliga ingripanden. (185) (not 88)

Regionalforskningen understödjer i huvudsak dessa tendenser men använder andra argument. Kristenssons modell för Stockholm är ett argument för denna centralisering. (9) Carl Gjellerup redovisar en stadsmodell som bygger på liknande tankegångar. (186) Den långa raden av regionalpolitiska forskare bygger i huvudsak på modeller som motiverar en centralisering. (not 89) Den statliga regionalpolitiken slog i proposition 1972:111 fast en hierarkisk geografisk struktur - ortsklassificeringen - vilket markerar centralortsteorins avgörande seger i regionalpolitiska sammanhang. (187) Bland de motiveringar för centralisering som förekommer i den regionalpolitiska forskningen vill vi nämna:

- Behov av kvalificerad arbetskraft och större arbetskraftsreserver motiverar centralisering, medan rutinarbetade arbeten, lägre kvalificerade arbeten, låg lönenivå kan förlänga periferins livslängd.
- Minskade kostnader för företagen, t ex genom s k agglomerativa fördelar, stordriftsfördelar, motiverar centralisering.
- Möjlighet till nya marknader genom ökad konsumtion, t ex genom satsning på ett invecklat och omfattande trafiksystem, ökad bilism, motiverar en centralisering.
- Närhet till marknader motiverar centralisering.
- Koncentration av beslutsfunktioner och behov av kontakt mellan företag, mellan företag och forskning och mellan företag och centrala beslutsfattare inom staten motiverar centralisering.

I en intressant analys av Köpenhamns utveckling som metropol och ekonomisk kraftcentrum 1945-1977 konstaterar författarna Larsson-Seidenfaden:

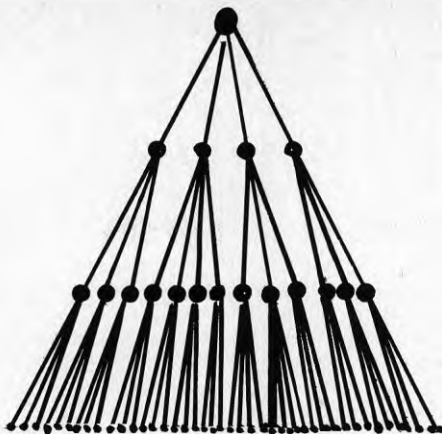
"Vi har nu närmat oss metropolens roll under den moderna kapitalismen som den plats, där det bäst kan koncentreras kontakter mellan olika företagsledningar, kontakter näringsliv-stat-forskning, kontakt mellan danskt och utländskt näringsliv etc; en plats där den mest avancerade produktionen och forskningen äger rum, och varifrån internationellt marknadsförings- och försäljningsarbete sker. Vi har också sett, varför denna metropolfunktion är viktigare för företagen under kapitalismens nuvarande fas än tidigare. Med denna bakgrund förstår man, varför analyser och studier av personkontakter m m under senare år varit centrala för forskningen om storstadsutvecklingen.

De ovan angivna punkterna ger en bild av orsakerna till centraliseringen. Detta ger också en förklaring till det centrum-periferiförhållande inom statsapparaten som vi diskuterat tidigare. Som ytterligare faktorer på vägen till en centralisering kan nämnas sådana som främst faller inom den statliga strukturen:

- Minskade kostnader för staten, t ex genom s k agglomerativa fördelar, stordriftsfördelar m m, vilket förstärks genom den samtidiga kraftiga expansionen.
- Beslutscentralisering och behov av kontakter mellan de högre beslutsfattarna.
- Strävan att övervinna avståndet mellan beslutscentralisering och verkställighet (jfr t ex Lagheim 1978) och sektoriseringen.

Under det senaste decenniet har den etablerade forskningen inriktats på att hitta modeller för att förlösa kapitalet ur den framväxande krisen. Ortsklassificeringsstrukturen pekar ut vägen, även om den inte fungerar som system för en konsekvent prioritering av den offentliga sektorns resurser. Snarare är kanske ortsklassificeringssystemet den ideologiska motiveringen till det redan existerande systemet.

FIG 34



Ortsklassificeringens
hierarki

Omställningen från ett mer decentraliserat stadium i ett centrum-periferiförhållande, själva centraliseringsprocessen (förskjutningen i centrum-periferiskalan), har skapat en kraftig omstrukturering inom statsapparaten, vilket bl a visar sig i den mängd nya planformer och planeringsverksamheter som sett dagens ljus de senaste 15 åren.

Alla tankar om statliga ingripanden i ekonomin, om blandekonominns stabilitet, "planeringen" möjligheter att påverka och styra samhällsutvecklingen under kapitalismen kan ledas tillbaka till de stora borgerliga teoretikerna av vilka Keynes är den på senare tid mest framträdande, den som med sina teorier präglad tänkandet och uppbyggnaden av den statliga politiken sedan 30-talet. Keynes teori är en underkonsumtionsteori, som i korthet går ut på att orsakerna till kriser i systemet ligger i varudistributionen. Tanken är att de statliga ingreppen i ekonomin, t ex genom beställningar, ska stimulera ekonomin, få hjulen att snurra. (193)

Cogoy (183) menar att keynesianismen ställt verkligheten på huvudet. Han utgår ifrån att liberala ekonomer och även marxistiska ekonomer efter Keynes ifrågasatt den marxistiska värdeteorins och kristeorins giltighet. Keynes visade att kriseffekterna i systemet kunde motverkas genom statlig stimulans. Dessa tankar bygger, menar Cogoy, på att orsakerna till krisen härleds till cirkulationen. I själva verket ligger orsakerna som Marx påvisat i produktionsområdet. Kriser framkallas genom överackumulation av kapital. Dessa utvecklingstendenser har tidigare motverkats genom kapitalcentralisation och värdeförstöring (t ex i form av krig, konkurser m m).

De keynesianska metoderna ger ingen direktstimulans åt kapitalackumulationen. Statliga beställningar framstår visserligen helt klart för det enskilda företaget som en orsak till att just det företaget kan producera och öka lönsamheten. Men för systemet som helhet innebär de statliga ingripandena ett avdrag på det totala mervärdet (den totala vinsten). Statens existens är en åderlåtning som motverkar överackumulation av kapital och som därigenom motverkar en omedelbar kris. Sett ur strikt kapitalistisk synvinkel, dvs ur totalkapitalets synpunkt, är därför statens roll motsägelsefull. Å ena sidan innebär den statliga verksamheten (oavsett verksamhetens politiska, sociala eller ideologiska innehåll) i sig en åderlåtning av vinsterna. Å andra sidan motverkar detta överackumulation. Detta innebär, menar Cogoy att staten och dess verksamhet, ur ekonomisk synpunkt i sig förvandlas till en krisregulator. De ökade statliga åtagandena har varit ett sätt att motverka utlösningen av kriser. Genom denna improduktiva konsumtion fungerar den statliga verksamheten som ett sätt att återupprätta räntabilitetsförutsättningarna under

kapitalismens expansionperioder. Krisen skjuts upp men inträder efter en viss tid och bär då den traditionella krisens drag.

"Även om staten förvandlar den öppna krisen till den för "blandekonomin" typiskt förändrade krisformen, måste den nödvändigtvis också överta den klassiska krisens traditionella funktioner. Bara på detta sätt är det möjligt att på nytt förstärka den privata ackumulationen, som alltfört är den grund på vilken "blandekonomin" fungerar. Kapitallets omstruktureringsprocess, som framgår under den klassiska krisens förlopp, måste således understödjas av staten med syfte att forcera ackumulationen." (194)

Cogoy drar inga slutsatser om vad som ska föra kapitalismen ur nästa kris. Han förnekar inte Keynes historiska roll. Det han påpekar är att keynesianerna förväxlat orsak och verkan. Denna förväxling får inga omedelbara effekter, eftersom de keyneska metoderna omedelbart leder till det önskade resultatet, hjulen går igång (med hjälp av åderlåtning, inte stimulans), och därmed tycks teorins giltighet bekräftad. Teorins giltighet är emellertid inte bekräftad, vilket de senaste kristecknen visar. Ser man inte så snävt på krisens utbredning, dvs enbart till de utvecklade kapitalistiska länderna, är det svårt att förneka att krisen varit ett internationellt faktum sedan lång tid tillbaka, fast den först i slutskedet av 60-talet uppträder i de utvecklade länderna. I det nya läget verkar inte de gamla recepten gälla.

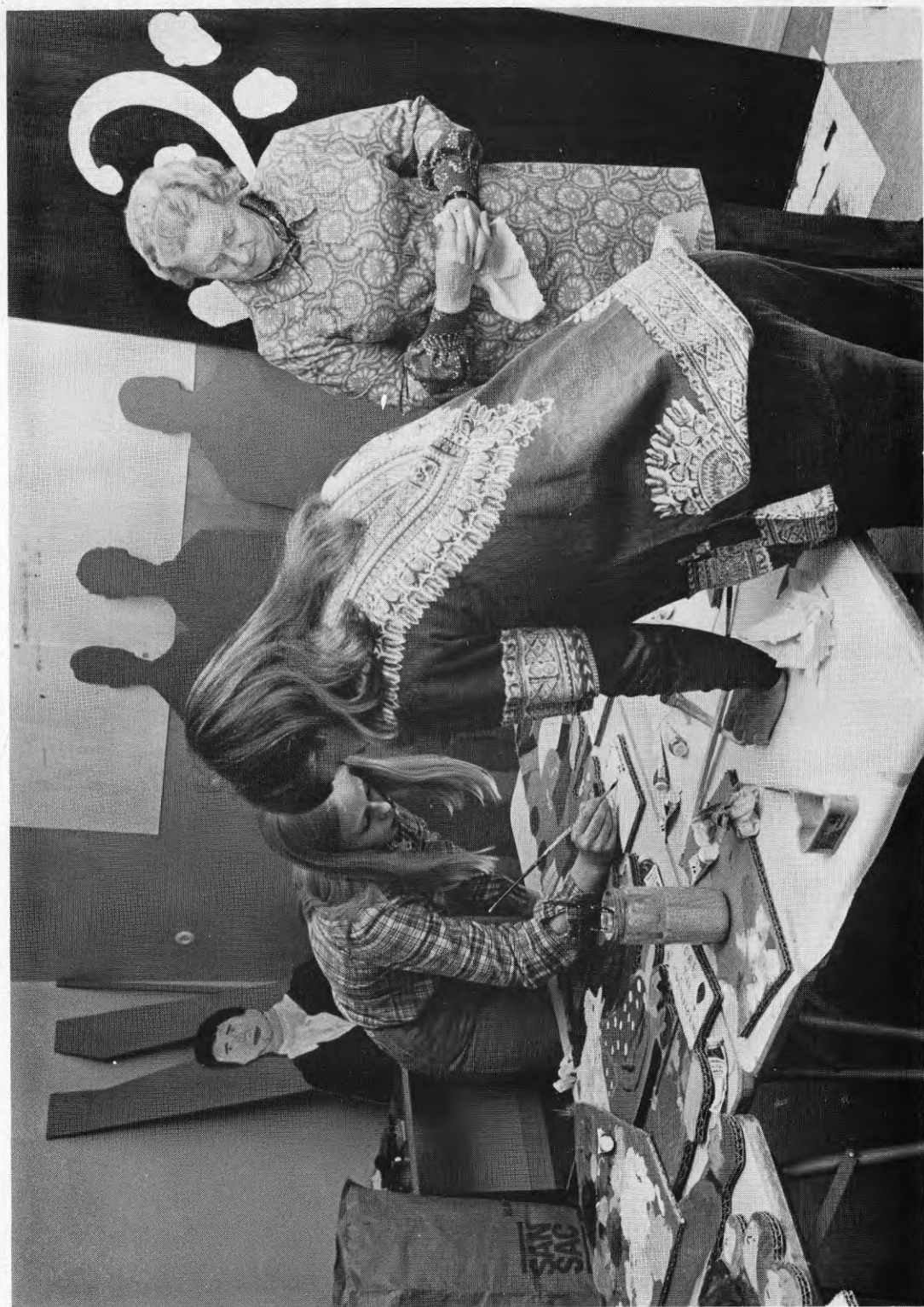
I vår nya regerings ekonomiska politik kan man se två motsägelsefulla linjer - den ena är en vidareutveckling av statens intervention och innebär ökade statliga åtaganden. Den andra är försöken att motverka åderlåtningen genom att till stor del basera de statliga åtagandena på internationella lån. Såvitt vi kan se bekräftar denna dubbelsidighet Cogoy's teori och det innebär då att åtgärderna snarast kommer att fördjupa krisen än minska den.

Cogoy menar att det är omöjligt att i staten se någon slags förberedelse för socialismen som vissa socialdemokrater och marxister gör. De statliga ingripandena leder inte till en krisfri övergång till en demokratisk form för kontroll över monopolen, eftersom staten, som Cogoy och Mattick visat, inte är över- utan underordnad kapitalackumulationens motsägelsefulla process. (195) (not 90)

Vår tolkning av detta är att staten här har fått de kanske viktigaste överordnade bestämningarna. Detta gäller staten som system för politisk maktutövning, vilket därmed avgör gränserna för statens enskilda delar, och det gäller i första hand statens förhållande till strukturella förändringar. (se avsnitt 9.4)

DEL 7

**ALTERNATIV
PLANERING**



Utställningsbygge i Vikmanshyttan
Foto: Beppe Arvidsson

INNEHÅLL

	sid
<u>1 TVÅ TÄNKBARA VÄGAR</u>	173
1 PLANERINGS- OCH BESLUTSSYSTEMET SOM UTGÅNGSPUNKT FÖR ALTERNATIV	174
2 DE BERÖRDA MÄNNISKORNA SOM UTGÅNGSPUNKT FÖR ALTERNATIV	185
<u>2 TVÅ EXEMPEL PÅ FÖRÄNDRING I "PLANERINGEN"</u>	195
1 FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR I DEN OFFENTLIGA SEKTORN "PLANERING" OCH BESLUTSPROCESS I FALLET MÖRRUM	195
2 FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR I DEN OFFENTLIGA SEKTORN "PLANERING" OCH BESLUTSPROCESS I FALLET VÄRÖ	197
<u>3 TVÅ EXEMPEL PÅ AKTIVERING</u>	199
1 AKTIVERINGEN I VIKMANSHYTTAN	199
2 AKTIVERINGEN I SÖDERFORS	203
<u>4 EXEMPEL PÅ KUNSKAPSBEHOV, (tillbakagång)</u>	205
1 AKTIVERING	206
2 PROBLEMANALYSER	206
3 ORSAKSMÖNSTER	211
4 ALTERNATIV	212
5 BEHOV AV ORGANISERING	215
<u>5 EXEMPEL PÅ KUNSKAPSBEHOV, (miljöfall)</u>	217
1 PROBLEMANALYS	217
2 ORSAKSMÖNSTER	219
3 ALTERNATIV	220

kapitel 1

TVÅ TÄNKBARA VÄGAR

Vi vill redan från början framhålla att den diskussion om alternativ, som kan föras på basis av vårt eget material och på andra erfarenheter, inte kan bli annat än skissartad i det här sammanhanget. Det hör också till saken att vi inte gått in för att pröva alternativa synsätt i våra fallstudier. De alternativdiskussioner som vi hittills har fört i rapporterna har alla varit relativt isolerade till de enskilda fallen. Det blir annorlunda när man ställer kravet på en viss generaliserbarhet.

Frågan om alternativ planering har dock varit uppe till diskussion under en längre tid. Olika förslag till lösningar har presenterats, t ex Davidoffs advocate planning, Brox generativ planering, Castells urbana rörelser, samt olika försök till samrådsförfarande och olika opinionsgruppers försök att vinna inflytande.

Med hjälp av nivåsystemet (nivå I-III) och de andra begrepp som visat sig användbara vid planeringsanalysen vill vi skissera en angreppsvinkel på problemet. Alternativ planering kan diskuteras i termer av "tänkbara" förändringar i de förhållanden som bestämmer en organisations (statens) olika nivåer, eller med utgångspunkt från vissa antaganden om centrum-periferiförhållandet.

Alternativ planering kan också diskuteras med utgångspunkt från vilken grad av inflytande de berörda människorna ska få eller lyckas åstadkomma. Det är nödvändigt att i diskussionen särskilja vilken grad av förändring det handlar om, strukturell eller avgränsad. Slutligen bör frågan om alternativ planering, särskilt då det gäller de former där tyngdpunkten ligger hos de berörda människorna, ses som ett samordningsproblem.

I vår föregående analys har vi skilt på vem som tar initiativet, myndigheter eller de berörda. I den följande uppläggnigen har vi inte försökt dra någon skarp gräns i det avseendet. Vi försöker diskutera tänkbara förändringar. Vi utgår då ifrån att vissa förändringar är önskvärda och tänkbara inom ramarna för det befintliga planerings- och beslutssystemet. För att lättare kunna föra den diskussionen är den avgränsad till ett första huvudavsnitt (1.1), vilket dock inte betyder att de berörda människorna saknas. I avsnitt 1.2 lägger vi sedan tyngdpunkten utanför planerings- och beslutssystemet och diskuterar utvecklingstendenser, önskvärda och tänkbara förändringar i de berördas situation, förhållande till varandra och till en alternativ planering.

1.1 PLANERINGS- OCH BESLUTSSYSTEMET SOM UTGÅNGSPUNKT FÖR ALTERNATIV

1.1.1 Några förutsättningar

I diskussionen om statens dubbla huvuduppgifter i kapitel 3 fastslog vi att staten (i betydelsen den offentliga sektorn) är ett uttryck för politisk makt. Dess dubbla uppgift är att 1) motverka att samhället klyvs, dvs att ta hänsyn till alla samhällsklasser, och 2) att ta särskild hänsyn till den härskande samhällsklassen, vars dominans eller ställning ska upprätthållas. Flera planeringsteoretiker utgår från denna dubbelkaraktär för att kunna slå fast att det inom staten finns ett visst utrymme för alternativ, t ex Roos (197) och Sandberg (198). Brox talar om att systemet har ett visst utrymme för formvariation (199).

Detta är en förutsättning. En annan är att den alternativa planeringen ska gynna de som drabbas av de sociala och miljömässiga problemen, vilket enligt vår uppfattning främst är de dominerade samhällsklasserna (jfr del 6, kap 3). Utrymme skulle alltså finnas för förändringar i dessa klassers intresse, så länge som sådana förändringar inte överskrider det kapitalistiska produktionssättets ramar. (Vi förutsätter dock inte att dessa ramar är en gång givna utan föränderliga). (not 91)

Till våra förutsättningar hör också antagandet att förändringar inom staten (av det slag som vi efterlyser) inte i första hand kommer att vara självgenererade. De förändringar som är tänkbara måste ske som en följd av de berörda människornas politiska aktivitet utanför planeringssystemet. Det är en viktig förutsättning. För med utgångspunkt från den blir det inte lika betydelsefullt att göra några bestämda antaganden om hur stor graden av inflytande i planeringen och beslutsprocesser bör vara för att nå önskat resultat. Vi vänder helt enkelt på frågeställningen och säger att det önskade resultatet förutsätter en viss grad av inflytande och om det inte kan uppnås förs problemet över till en diskussion med andra förutsättningar. Det betyder att den alternativa planeringen i så fall måste genereras med tyngpunkt utanför det befintliga planerings- och beslutssystemet. Man kan också uttrycka det så här. I praktiken är det naturligtvis viktigt hur förutsättningarna ser ut för att genomföra en alternativ planering. Förutsättningarna kommer att variera, beroende på vilken typ av förändring som eftersträvas och beroende på i vilken typ av kommun som den alternativa planeringen eftersträvas. De problemen behandlas inte här, det får bli en fråga som tas upp från fall till fall.

Fortsättningsvis för vi efterhand in nya förutsättningar för diskussionen.

1.1.2 Tänkbara förändringar av de överordnade bestämmningarna (nivå I)

Vilka förändringar är tänkbara i de överordnade bestämmningar som ställdes upp i kapitel 3 (del 6)? Är det möjligt att förändra dominansförhållandena i följande motsatspar: Kapitalförhållandenas överordnade och arbetskraftsförhållandenas underordnade karaktär, expansionens överordnade och tillbakagångens underordnade ställning, produktionens och cirkulationens överordnade och reproduktionens underordnade ställning, centrums överordnade och periferins underordnade ställning samt det kortsikrigas överordnade och det långsikrigas underordnade ställning? På den frågan finns inget enkelt svar.

Eftersom vi förutsatt att dessa bestämmningar är inbakade i systemets (ekonomins) förutsättningar kan de i princip inte upphävas. Men det bör kunna ske förändringar i marginalsituationer eller under kortare tid. En kommun kan t ex säkert tvinga fram förändringar i kapitalför-

hållanden och i produktionen för att tillfälligt uppskjuta en tillbakagång och en tänkbar katastrof. Man kan alltså tala om en förändring av dominansförhållandena under dessa förutsättningar. Vad man med säkerhet kan säga är att förhållandet mellan motsatsparen påverkas av de krafter som finns bakom. Hur motsättningarna ser ut i en given situation är således ett uttryck för styrkeförhållanden i klasskampen och i förhållandet mellan de politiska blockbildningarna på den politiska scenen. Sådana förändringar är gradskillnader. De människor som utgör "arbetskraften", de som får sina levnadsförhållanden bestämda av utvecklingen inom produktionen, de som är utsatta för tillbakagång, de som är dominerade av centrum och de som kommer i kläm genom "planeringens" kortsiktiga anpassning till näringslivet, kan påverka motsatsförhållandena beroende på vilken politisk styrka de kan mobilisera. Men det är sannolikt att sådana förändringar i ena riktningen kommer att skapa mottendenser hos de krafter som verkar för att bibehålla dominansförhållandena.

Som exempel på tänkbara förändringar i de överordnade bestämmningarna kan vi ta följande. Vi utgår ifrån att den lokala nivån, främst kommunerna, har intresse av att motverka centrums dominans för att kunna påverka strukturomvandlingen. Detta skulle då kräva en förändring av den nuvarande regionalpolitiken. En av förutsättningarna för en förändring av dominansförhållandet är att ortsklassifieringssystemet sätts ur funktion. Detta av två skäl. För det första därför att ortsklassifieringssystemet i praktiken fungerar som ett mönster för resursallokering. För det andra därför att ortsklassifieringen står som mönster för ett deterministiskt synsätt och en mekanisk "planering". Den förändring vi ser som önskvärd är inte isolerad till ortsklassifieringen som mönster, utan främst till "planeringens" arbetsmetoder och den faktiska resursfördelningen (se vidare om probleminriktad planering, avsnitt 1.1.4).

En annan förändring som vi inte håller för helt otänkbar är ingripanden i den fria etablerings- och nedläggningsrätten. På den centrala nivån kan en etableringskontroll innebära att det skapas möjligheter att fördela nyetableringar och hindra överetablering i vissa områden (t ex storstäder och regionala centra). En sådan kontroll kan t ex ske genom avgifter, beskattning och socialisering av markägandet. För att en sådan kontroll ska vara möjlig fordras också en hårdare styrning av företagens möjligheter att investera utomlands, dvs i princip en möjlighet att styra företagens geografiska resursfördelning. Det krävs också kontroll över de utländska företagens uppköp av företag i Sverige, eftersom man inte kan räkna med att dessa är lika lätta att styra som de svenska företagen.

För att påverka strukturomvandlingen måste den lokala nivån (kommunerna) ha möjlighet att påverka utvecklingen mot vidareförädling inom vissa branscher. Detta skulle, på sina håll, kunna skapa bättre förutsättningar att bygga upp en produktion som baseras på de lokala råvaru- och yrkeserfarenhetstillgångarna. Andra viktiga förutsättningar för att motverka strukturomvandlingen kan vara att satsa på produktion i mindre skala. Sådana tankegångar strider mot teorierna om stordriftsfördelarna. En utvidgad satsning på smådrift kan ske genom att nya företagsformer tas i bruk, t ex kommunala och kooperativa företag. I regioner med ett starkt enbranschberoende bör detta minskas genom lokalisering av komplementär industri.

För att man ska kunna åstadkomma alternativa utvecklingsstrategier inom vissa geografiska områden fordras att det sker en överflyttning av initiativ från centrum till periferin. Detta diskuteras i följande avsnitt.

1.1.3 Tänkbara förändringar på den sociala och organisatoriska nivån (II)

Några av de viktigaste frågorna hänför sig till förändringar i förhållandet mellan de centrala myndigheterna och de lokala, förändringar i sektoriseringen, i inflytande förutsättningarna och i planeringens anpassnings- och förväntningskaraktär.

Förhållandet mellan centrala myndigheter och lokala (centrum-periferi)

Vi kan tänka oss olika grader av förändringar i centrum-periferiförhållandet. Dessa förändringar är givetvis inte begränsade till nivå II utan förutsätter förändringar på nivå I. Till viss del nämndes sådana förändringar i föregående avsnitt. Detta och kommande avsnitt ger ett antal exempel som utgår ifrån nivå II men slutligen tvingar upp diskussionen på nivå I.

Under förutsättning av ett bibehållet dominansförhållande kan vi tänka oss att kommunerna tillkämpar sig olika slags vetorätter mot större näringspolitiska förändringar. En sådan vetorätt finns i dag enligt byggnadslagen (§ 136a) mot vissa företagsetableringar. En utvidgad vetorätt borde kunna riktas mot företagsnedläggningar. En sådan utbyggnad av vetorätten skulle t ex kunna ålägga vissa större företag att upprätthålla driften tills ersättningsindustri (likvärdig) skapats. Detta skulle tvinga de centrala myndigheterna att utarbeta förslag till alternativa branschutvecklingsprogram.

Inför ett starkt tryck från kommunerna skulle det förmodligen gå att decentralisera en viss del av kontrollen över resurserna till bostadsbyggnande, skolbyggnande, fonder för lån till näringslivet etc. En sådan utökad lokal kontroll skulle tvinga centrum att argumentera för alternativ fördelning av resurser. Dvs centrum's planeringsuppgifter skulle förändras från mönsterplanering till konsekvensanalyser och alternativförslag. Detta skulle ge helt andra förutsättningar för en dialog mellan centrum och periferin.

En fullt tänkbar förändring är att kommunerna tillkämpar sig större kontroll över utrednings- och forskningsresurser. De skulle då kunna bygga upp en kunskapsproduktion som inte är dominerad av centrum's hierarkiska tänkande. Om större insatser fordras för lokala problemanalyser måste resurserna för detta föras över till den lokala nivån. Genomgående i våra undersökningar har varit centrum's stora kunskapsmässiga övertag, vilket bl a inneburit att kommunerna inte kunnat möta en förändring med problem- och konsekvensanalyser.

En viktig strukturell förändring inom periferin är ett utvidgat horisontellt samarbete, dvs samarbete mellan kommuner med likartade problem. Ett sådant samarbete måste bygga på sociala och miljöpolitiska målsättningar, på gemensamma lokala förutsättningar, på resurser som finns hos människorna (yrkeskunskap m m), på produktionstekniska resurser och naturtillgångar. På basis av detta är det möjligt att utveckla ett betydligt mer omfattande samarbete över de administrativa gränserna och därigenom motverka konkurrens (mellan kommunerna) om 'sysselsättningen.

Vi tror att ett utökat inflytande från lokala grupper över kommunernas beslutsunderlag ligger i linje med att kommunerna stärker sin ställning gentemot centrum. Myndigheterna på den lokala nivån bör, menar vi, skapa förutsättningar för ett medborgerligt inflytande genom samråd, genom att resurser ställs till opinionsgruppers förfogande i fall då de vill skapa ett alternativt beslutsunderlag etc. Om kommunerna accepterar en

motplanering kommer detta att stärka den kommunala demokratin och "självbestämmanderätten".

Förändringar av det slag som vi skisserat ovan är organisatoriskt strukturella och kan sannolikt inte genomföras utan starkt politiskt stöd på den lokala nivån. Om de genomförs kan de få en avgörande betydelse för att påverka strukturella förändringar inom näringslivet och motverka en alltför snabb strukturomvandling.

Sektoriseringen

Hur kan sektoriseringen motverkas? I kap 8, del 6 diskuterade vi några punkter i en alternativ barnomsorgsplanering. Förutsättningen för att barnomsorgsplaneringen ska kunna göras till ett styrsystem i stället för ett kunskapsproducerande halvstyrande och ineffektivt sektoriserat system är att barns rätt till en samhällelig bra barnmiljö lagstadgas. På den organisatoriska nivån fordras ett samordnat styrsystem. Eftersom kommunerna under sådana förutsättningar inte längre kan slingra sig ur sina principiella skyldigheter att skapa en bra barnmiljö fordras inte någon toppstyrning utan snarast en övervakning från centrum. På den lokala nivån bör allt som har med barnomsorgen - ekonomi, stadsplanering, markbehov, utformning, drift - sammanföras till en enhet. "Planeringen" bör klargöra hur alla barns behov ska lösas inom en viss tid. De resurser som fordras för detta och för personalutbildning måste garanteras genom lagstadganden och avsättas genom centrums försorg.

Genom sådana förändringar kan den sektorisering som i dag utmärker barnomsorgsplaneringen motverkas. En förutsättning för detta är att föräldrar och personal garanteras rätt att styra utformningen av barnmiljöns utformning på den lokala nivån. Den typ av medinflytande som fordras är självbestämmande (fig 27) inom de generellt givna ramarna (resurser m m) (jfr avsnitt 1.1.4 om probleminriktad planering).

Det är betydligt svårare att yttra sig om sektorisering i största allmänhet. Möjligheterna att bryta sektoriseringen i allmänhet är förmodligen underordnade möjligheten att bryta centraliseringen. De förändringar som kan motverka sektoriseringen kan t ex åstadkommas vid en ökad decentralisering och genom en allmän demokratisering av arbetsförhållandena inom statsapparaten.

Kan inflytandeförutsättningarna förändras?

Våra studier visar på svårigheter för opinionsgrupper att vinna inflytande i "planeringen". De visar också att myndigheterna på många håll tar initiativ till samråd och ökat medborgarinflytande. Gränserna mellan de olika graderna av inflytande kan diskuteras i de enskilda fallen och det är också svårt att rent allmänt säga var de går. Det är dock inte oväsentligt att det finns förutsättningar för ett ökat inflytande av typen information, kommunikation och medbestämmande.

En förutsättning för att bryta ner hinder för inflytande, som påvisades i kapitel 7, del 6, är att de berörda och opinionsgruppernas ställning i beslutsprocesserna stärks. Risken för att aktiva och kritiska personer ska sugas upp av systemet är naturligtvis stor och inga långsiktiga framsteg kommer att ske om motaktioner och motplanering enbart integreras i beslutsprocesserna.

På det organisatoriska planet måste de berörda och opinionsgruppernas rätt att gå in i beslutsprocesserna garanteras. Ett exempel på sådana rättigheter var den tidigare miljölagstiftningen (vattenlagen) som gav sakägare rätten att få kostnader för utredningar m m betalade. Detta

möjliggjorde en form av motplanering, en organisering utanför beslutsprocessen, samt rätten att föra in beslutsunderlaget och få det beaktat i vattendomsbehandlingen. Liknande garantier måste återskapas i miljöfrågor och skapas i andra frågor. Rätten att påverka en beslutsprocess får inte bli en fråga om att den konkreta verksamheten öppnar sig vid vissa tidpunkter. En sådan uppfattning är vanlig, jämför t ex Planverkets skrift "Beslut om marken". (201) En del av den offentliga sektorns utredningsresurser bör därför avsättas för motplanering eller alternativ planering som har ett självständigt organisatoriskt förhållande till myndigheterna.

Anpassnings- och förväntningsplanering, tänkbara förändringar?

Den nuvarande anpassnings- och förväntningskaraktären hos "planeringen" är ett uttryck för de överordnade bestämningarna. Inslag av anpassning och förväntning kommer att finnas så länge "planeringens" viktigaste utgångspunkter bestäms av den spontana utvecklingen. I olika grad kan dessa inslag ersättas genom en minskad central dominans och genom att alternativa planer skapas på den lokala nivån. Det är alltså en fråga om i vilken grad kommunerna förmår skapa en planering med sociala och miljömässiga utgångspunkter och i vilken grad kommuninvånarna kan aktiveras för att åstadkomma en sådan planering. (se följande avsnitt)

1.1.4 Tänkbara förändringar i den konkreta verksamheten (nivå III)

Ottar Brox' generativa planering

Ett av de intressantare bidragen till planeringsteorin kommer från den norske samhällsvetaren Ottar Brox som formulerat begreppet generativ planering. Följande genomgång bygger på hans uppsats "Generativ planering" (202).

Brox menar att den etablerade "planeringen", han kallar den för mönsterplanering, skapar vissa restriktioner för utvecklingen. Mönsterplaneringen karaktäriseras av att den utgår ifrån en målsättning för en framtida situation. Mönsterplaneringen eftersträvar en förändring från nuvarande situation till ett nytt mönster i framtiden. (202) Det karaktäristiska för detta mönster är att det inte är grundat på ingående kännedom om förhållandena som de är. Mönsterplaneringen grundar sig snarare på "beslut som (1) syftar till att maximera beslutsfattarnas värden under begränsningar som bestäms av (2) kognitiva, (3) ekologiska och (4) strategiska parametrar". (203) Med andra ord; beslut som grundar sig på mönsterplanering gör ingrepp i verkligheten på ett sätt som leder till oförutsedda konsekvenser. Varför? Därför att mönsterplaneringen överför ett framtida tänkt tillstånd till ett nutida tillstånd utan att skapa något analytiskt samband mellan dessa två tillfällen. Resultatet blir slumpmässigt, eftersom vissa förändringar som ska leda till det "planerade" tillståndet skapar oförutsedda effekter.

Brox' alternativ är en planering som inte sätter upp ett framtida mönster som mål. Den generativa planeringen betraktar människorna eller hushållen som de som genom sina handlingar bör fatta besluten om förändringar. Brox menar att mönsterplaneringen inskränker på hushållens möjligheter att fatta beslut. Han utgår ifrån att beslutsenheter (hushållens) agerande leder till ett framtida mål som är betydligt angenämare än det som skapas av den centralbyråkratiska "planeringen". Förutsättningen för detta klargörs med följande exempel:

"Låt oss ta bostadsplaneringen som exempel. Här innebär en mönsterplanering att man fastställer ett önskat bosättningsmönster som man sedan försöker förverkliga. Den generativa planeringen, däremot, tar

inte ställning till vilken typ av bosättningsmönster man bör ha. Den strävar i stället efter att avlägsna de begränsningar som hindrar folk från att förverkliga sina värden när det gäller bostäder. I det senare fallet åtar sig planeraren alltså inte att formulera målen åt de människor han arbetar för. Hans uppgift är att upptäcka situationella begränsningar - "flaskhalsar" - för enheternas (t ex hushållens) värdemaximering och utröna vilka åtgärder som kan tillgripas för att eliminera dessa begränsningar." (204)

För att förstå Brox' kritik av mönsterplaneringen kan det vara bra att komma ihåg förutsättningarna i Nord-Norge i mitten av 60-talet. De nordnorska lokalsamhällena levde till stor del på fiske. De var inte så integrerade i det kapitalistiska systemet, de hade en egalitär (ung, jämlik) struktur och huvudparten av människorna hade gemensamma intressen. Nord-Norge-planen innebar att befolkningen skulle koncentreras till några större centra. (205) Brox' generativa planering är ett alternativ till centrums ingrepp i periferin och den bygger på tanken att kapitalismen rymmer en betydande formvariation. I stort sett tolkar vi den generativa planeringen som ett försök att blottlägga de ekonomiska krafternas fria spel. Staten ska inte lägga sig i de strukturella förändringarna utan framför allt tillhandahålla den kunskap som fordras för att beslutsfattarna (de enskilda hushållen) ska få ett perspektiv på sina beslut.

Den generativa planeringens uppgift är att skapa det beslutsunderlag som ger människorna en överblick över de samlade konsekvenserna av ett visst handlande i nuet. Planerarens uppgift är

"att planera för en utveckling eller ett vidmakthållande av sådana organisationsformer och marknadsförhållanden som främjar pragmatiska lösningar på mänskliga problem. På så sätt undviker man att problemen aggregeras och växer ut till "sociala missförhållanden" som måste angripas byråkratiskt genom planering, offentliga beviljningar och komplicerade sysselsättningsåtgärder". (206)

Frågan är då: kan den generativa planeringens principer överföras till andra socio-ekonomiska förhållanden? Brox menar själv att det går. När han kritiserar för att principerna inte kan överföras till planeringen av en stadsdel menar han att problemet är felställt:

"Om det problem man ställer är att bygga en ny stadsdel, finns det förmodligen inga andra alternativ än att centralisera planeringsprocessen mycket hårt och ge vittgående fullmakter till planerare och projektadministration. Varje inblandning från kommunpolitiker och framtida avnämare blir lätt grus i maskineriet. Det är mycket osannolikt att sådana amatörer kan ha information, överblick och fantasi nog för att kunna utsätta planerarna för en konstruktiv kritik. Men enligt min mening är detta ett argument mot själva formuleringen av planeringsproblemet, dvs att bygga en ny stadsdel."

"Den generativa planeringen är en aktörscentrerad planering. Vi måste alltså flytta intresset från den stadsdel som eventuellt skall byggas till de familjer som eventuellt skall flytta in där. Vi måste kartlägga och försöka förstå de olika familjetypernas anpassningssituationer och vi måste arbeta fram förslag som öppnar möjligheter och undanröjer begränsningar för deras strävan att maximera sina välfärdsfunktioner. Det är möjligt att en metod som denna också kan leda fram till en planering av nya stadsdelar. Men det är lika möjligt att den ger upphov till en planering av nya arbetstillfällen i regioner där folk kan lösa sina bostadsproblem med ett minimum av

samhällsstöd eller till planer för en rehabilitering av gamla stadsdelar. Så kan t ex projekteringen av nya stadsdelar ge upphov till frågan huruvida "samhället" har mest nytta av att folk bor i Oslo eller av att de bor i en nordnorsk glesbygd. Det kan vara svårt att säga något slutgiltigt om detta. Men det är i varje fall bättre att ha en planeringstyp som tvingar fram sådana frågeställningar i allt fler konkreta situationer än att ha en helautomatisk produktion av nya stadsdelar som styrs av näringslivets lokaliseringsskalkyler. Man bör vara speciellt uppmärksam på att dessa lokaliseringsskalkyler kan vara baserade just på förväntningarna om en sådan stadsplanering från samhällets sida." (207)

Några viktiga frågeställningar

Vi tar upp Brox' generativa planering därför att den hjälper oss att formulera ett antal viktiga utgångspunkter för ett alternativ. Dessa utgångspunkter handlar naturligtvis inte enbart om förändringar i den konkreta verksamheten (i planeringens beteende och metoder) utan i hög grad i den organisatoriska strukturen (nivå II) och i de överordnade bestämmelserna. Men det förefaller oss enklast att föra diskussionen med utgångspunkt från förändringar på den här nivån (III).

Georg Kamfjord har vidareutvecklat synen på den generativa planeringen (208). Utifrån hans tolkningar och kritik kan vi ställa upp ett antal frågor:

- Vad är den generativa planeringen alternativ till?
- Vilka är aktörerna?
- Vilken slags planerare kan tänkas?
- Vilka hinder finns för förverkligandet?

I fråga om vad den generativa planeringen är alternativ till kan vi säga att vår bild av "planeringen" inte riktigt överensstämmer med det som Brox kallar mönsterplanering. Som vi ser det är "samhällsplaneringen" inte i första hand "planering" utifrån ett framtida mönster som är skilt från den nuvarande situationen. "Planeringens" anpassnings- och förväntningskaraktär är inte i första hand resultatet av värdesystem utan framför allt ett uttryck för de krav som ställs genom förändringarna inom ekonomin, i den ekonomiska basen och vilar därigenom på mer grundläggande intressekonflikter i samhället.

Kamfjord menar att den generativa planeringen inte kan vara alternativ till mönsterplanering. Han menar nämligen att mönstren inte är det som främst kännetecknar den planering som Brox vänder sig emot och att den generativa planeringen inte heller kommer från att formulera en slags mönster (i meningen bilder av ett tänkt framtida tillstånd). Den "planering" som Brox vänder sig emot kännetecknas främst av att det är det etablerade systemets "planering", en "planering" som Kamfjord kallar för sektorsplanering. Sektorsplaneringen kännetecknas av att den är en slags optimering av ekonomiska målsättningar, en kopia på näringslivets planering inom den offentliga sektorn.

I fråga om vilka som är aktörerna finns en hel del att tillägga. Brox utgår ifrån egalitära och relativt homogena samhällen. De samhällen vi träffar på är oftast heterogena. Det blir då betydligt mer komplicerat att tillämpa den generativa planeringen. Brox utgår ifrån vissa värdepremisser, då han talar om att planeringens uppgift är att möjliggöra en maximering av aktörernas (individernas eller hushållens) värderingar, (peka på flaskhalsar). Han utgår då ifrån att människornas handlingar är rationella inom de ramar de har, när de gör sina val. Men problem

uppstår i de situationer då det finns olika aktörsklasser med olika intressen.

Kamfjord påpekar att i ett förhållande där aktörerna har inbördes olika strategiska positioner eller möjligheter att påverka de inre och yttre faktorerna i situationen kan principen om värdemaximering leda till att det skapas olika önskemål. Samhället behöver inte vara speciellt komplicerat för att man ska tala om aktörsklasser. En situation där det uppstår intressekonflikter mellan grupper på den lokala nivån komplicerar den generativa planeringens uppgifter.

Det är med utgångspunkt från den senare frågeställningen som man kan diskutera vad som krävs av planerare och planering.

I ett fall, där det finns en aktörsgroup, dvs där det är möjligt att formulera ett gemensamt mål på det lokala planet, blir problemet enkelt. Låt oss anta att en sådan situation föreligger, oavsett om det nu innebär att aktörsklassen är socialt homogen eller heterogen. I det fallet kan man tänka sig två slags planerare-planering. Kamfjord skiljer här på planeringen som en teknisk eller en praktisk handling. Den tekniska handlingen innebär att det skapas ett förhållande mellan kontrollerande subjekt och kontrollerade objekt. Den praktiska handlingen innebär att parterna står i ett ömsesidigt dialektiskt förhållande till varandra, som subjekt till subjekt.

Den senare handlingen ställer vissa krav på planerarna. Kamfjord talar om deltagande planerare. Den deltagande planeraren delar kampen för värdeförverkligandet med aktören(erna). En observerande planerare är den som upplever värdemaximeringen som ett faktum som han som planerare bara tar del av i den grad som han kan föreslå ett neutralt sätt till förverkligande av det han får sig förelagt.

Kamfjord menar att den generativa planeringen är praktisk och bygger på deltagande hos planeraren. Denne måste handla tillsammans med aktörerna och handlingen innebär i sig en ständig process av gränsoverskridanden, eftersom den ena värdeaktualiseringen leder till att nya mönster genereras och krav på förverkligande av nya värden uppstår.

Det blir betydligt svårare i de situationer där det finns motsatta intressen och olika aktörsklasser. Där minskar sannolikt utrymmet för den praktiske och deltagande planeraren till förmån för den tekniske och observerande. Med utgångspunkt från den generativa planeringens tankegångar skulle man i sådana situationer kunna komma ett bra stycke längre på vägen än vad som är fallet i dag. Det skulle kunna vara möjligt att skapa ett beslutsunderlag som kartlade de olika intressen som står mot varandra för att därigenom kunna svara på frågan: Vilka ska få sina värderingar maximerade? (208)

Det är med utgångspunkt från den första frågan (alternativ till vad) som man också bör fråga vilken slags hinder som kommer att resas för den generativa planeringen. Den frågan är relevant och Kamfjord menar att hindren från de samhällsbevarande krafterna kommer att vara så stor att modellen inte tycks vara användbar under nuvarande förutsättningar. På den punkten skiljer sig våra uppfattningar, eftersom vi inte drar någon skarp gräns mellan när en alternativ planering etablerats inom det nuvarande planerings- och beslutssystemets gränser och när den befinner sig i verksamhet utanför.

Kärnkraftsfrågan kan användas som exempel på problem som inte kan angräpas med generativa planeringen på lokalsamhällets nivå (strukturellt

problem). För att skapa alternativ till kärnkraftsetableringarna fordras en alternativ planering på storsamhällets nivå. Samma sak kommer att gälla alla de problem som är av överordnat strukturell karaktär. Problemen i samband med nedläggningar av industrier kommer att tvinga fram en samordning av lokalsamhällenas alternativplanering. Hur denna samordning ska se ut är en öppen fråga. Den kommer emellertid att stå i motsättning till centrums etablerade "samordning". För vår del ser vi framför oss en slags horisontell samordning mellan kommuner, fackföreningar, politiska organisationer m m.

Vid analysen av fallstudierna visade det sig att "planeringen" inte åstadkom det slags problemanalyser som låg i de berördas intresse. I del 6, kap 5, framgick att "planeringen" inte fyllde uppgiften att visa på begränsningar för de berördas värdemaximering. Den kunskapen fick de berörda själva stå för. På så vis skapades genom de berördas agerande en slags alternativ utanför. Våra problemanalyser visade hur dessa kunde ha utvecklats för att fylla uppgiften att klargöra flaskhalsar och problem. Det som är principiellt viktigt här är inte i första hand hur vida det är planerarna inom myndighetssektorn, eller planerare (eller andra) utanför myndighetssektorn som ger de berörda detta stöd. Det principiellt viktiga är vad som krävs för att den alternativa planeringen ska fylla de kriterier som vi skisserat med hjälp av den generativa planeringen. Därför stannar vi i det här sammanhanget vid antagandet att det är önskvärt och möjligt att skapa en alternativ planering av det slaget. Vi kallar denna planering för probleminriktad planering, eftersom den i dag måste ha sin utgångspunkt i de berörda människornas situation och problem att förverkliga sina intressen.

Några drag hos den probleminriktade planeringen - en skiss

I analyserna har vi understrukit skillnaden mellan beslutsunderlaget, dvs kunskapen som tas fram i "planeringen" och åtgärderna, de handlingar som via beslut leder till en viss förändring. Eftersom den probleminriktade planeringen förutsätts stå i ett annat förhållande till de berörda, en dialog, kan man också tala om en process i vilken dialogen mellan de berörda (aktörerna) och planerarna påverkar beslutsunderlaget. Här nedan ska vi i första hand sätta upp några krav på beslutsunderlaget.

Förutsättningen för diskussionen är den enkla situationen med en aktörsgrupp, dvs den potentiella eller faktiska intressegemenskap som detta rymmer (vare sig det är gemenskap inom eller mellan samhällsklasser). Den typ av intressegemenskap vi tänker oss uppstår främst som en följd av strukturella förändringar (sociala problem och miljöproblem). Vi utgår också från att människorna på den lokala nivån (i en ort, kommun, lokalsamhälle) är beredda att ifrågasätta drivkrafterna bakom de sociala och miljömässiga konsekvenserna av den spontana utvecklingen.

De önskvärda problemanalyserna

Den probleminriktade planeringen handlar främst om att åstadkomma problemanalyser. Exempel på problemanalyser har redovisats i fallstudierna. Syftet med problemanalyserna är att de ska redovisa vad en förändring kan tänkas leda till. De måste redogöra för hur en gruppssituation (de berörda) påverkas, hur orten påverkas osv av en förändring - t ex expansion, eller tillbakagång.

Problemanalyserna får inte ha sin utgångspunkt i förändringar av bostadsförhållanden, och service, eller i reproduktionsmiljön i största allmänhet, eftersom sådana förändringar i praktiken är följd effekter, dvs följer av mer grundläggande förändringar inom t ex ekonomin. Därför måste problemanalyserna skilja på primära problem och sekundära.

De primära problemen uppstår som en följd av de förhållanden som ligger utanför periferins kontroll. Problemanalyserna måste med andra ord grundas på undersökningar av de förändringar som sker eller kan ske inom näringslivet och centrum, dvs som en följd av omdirigering av resurser.

Problemanalyserna i en kommun måste därför ge de berörda människorna en bild av vad bristen på lokal kontroll kan leda till. Vilka förändringar kan ske som en följd av kapitalets och centrumets kontroll över vissa resurser. Vilka konsekvenser får expansion? Vilka konsekvenser får tillbakagång? Vilka konsekvenser får teknologiska förändringar? osv. Den probleminriktade planeringen skiljer på problemens orsaker (bristen på kontroll) och problemen eller konsekvenserna av extern kontroll.

De steg som vi skisserar i kunskapsunderlaget (dvs inte i kunskapsprocessen) ser ut så här:

1 Vilka är problemen?
Vilka grupper drabbas?
Problemens karaktär?

2 Vilka yttre faktorer,
dvs faktorer utanför
den lokala nivåns
kontroll, påverkar
den lokala nivån?

3 Hur påverkar dessa yttre faktorer hela det lokala samhället?
Hur påverkar de problemen och olika grupper i lokalsamhället?

De önskvärda planerna - handlingsstrategierna

Definitionen på anpassnings- och förväntningsplanering är att de i sig har ett utrymme för den spontana utvecklingen, dvs att de genom sin konstruktion bakat in ett handlingsutrymme för de krafter som står utanför t ex den lokala nivåns kontroll. Den probleminriktade planeringen kan undvika detta genom att utgå ifrån och betrakta bristen på kontroll som den främsta förutsättningen för att planering behövs. Först i och med att man erkänner att huvudproblemet för de berörda människorna är brist på kontroll är det möjligt att leda problemanalysen vidare från den skisserade orsak-verkan-diskussionen till en diskussion om handlingsstrategier. Av handlingsstrategierna krävs då att de både tar ställning till orsaker, effekter och effekternas spridning på olika grupper (eller som man också kan uttrycka det hindren för aktörernas värdemaximering). De steg som vi ser som en följd av de föregående är

4 På vilket sätt kan de yttre okontrollerade faktorerna påverkas för att motverka konsekvenser, upphäva dem eller åstadkomma en förändring?

5 På vilket sätt kan det ske omdispositioner med hjälp av de faktorer som ligger under det lokala samhällets kontroll? Hur ska de ske? Vilka grupper ska tillgodoses?

De önskvärda konsekvensanalyserna

Som ett ytterligare steg i kunskapsunderlaget kan vi peka på att det ofta blir nödvändigt att analysera konsekvenser av en viss strategi. Detta kan leda tillbaka till nya problemanalys och handlingsstrategier.

6 Vad innebär försök att påverka de yttre okontrollerade faktorerna?

7 Vad innebär den typ av omdispositioner som skisseras enligt pkt 5?

De önskvärda förändringarna

De önskvärda förändringarna förutsätts följa ur föregående steg. De kan t ex innebära att man säger nej till utbyggnad av en industri, att man på olika sätt försöker påverka företagen och centrum att inte lägga ner ett företag, eller att skapa ersättningsindustri. Det kan också innebära att man inte uppnår de önskvärda målsättningarna i handlingsstrategin. De kan också leda till de organisatoriska förändringar, t ex politisk organisering, som är nödvändiga för att uppnå de önskvärda förändringarna.

Den bild vi nu har givit kan skisseras som en kedja av olika logiskt sammanhängande kunskapssteg:



1.1.5 Om förutsättningarna

Det går naturligtvis inte att tänka bort de komplikationer som kan uppstå för att genomdriva en probleminriktad planering. En av dessa är konflikter mellan olika aktörsgrupper på den lokala nivån. Särskilt stora är förutsättningarna i de fall då man inte kan räkna med att planeraren(na) är av den praktiskt deltagande sorten. Kamfjord påpekar, att planerare vanligtvis rekryteras ur de högre samhällsskikten, vilket innebär att aktörsgrupper som har samma värdegemenskap och lättare kan uttrycka sina önskemål med viss sannolikhet kan vinna företräde, varvid man inte skulle uppfylla kravet på en riktig redovisning av de konflikter mellan olika grupper som kan inträffa på den lokala nivån.

Man kan lätt få uppfattningen att den generativa planeringen och den probleminriktade planeringen är gruppegoistisk, dvs att den gynnar en viss grupp eller ett visst lokalsamhälles utveckling på bekostnad av andra. Men att överföra initiativet till den lokala nivån utesluter inte alls behovet av en central planering. För det första kommer den centrala planeringen att kvarstå, oavsett vilka förändringar vi tänker oss på den lokala nivån. För det andra kan vi tänka oss en alternativ central planering som i stort skulle vara en slags övervakning av utvecklingen i kommunerna, en produktion av överordnade problemanalyser, handlingsstrategier och konsekvensanalyser i en dialog med den lokala nivån. Detta alternativ har vi inte närmare utvecklat här. För det tredje kan vi, som vi redan skisserat, tänka oss en alternativ övergripande planering som utgår ifrån behoven på den lokala nivån exemplifierat genom t ex miljörörelsens förslag till alternativt energiutnyttjande. Denna alternativa planering tar ansvar både för avvecklingen av kärnkraftsutbyggnaden och förändringen till ett nytt energialternativ. (209) I förslaget till alternativ (MALTE) finns t ex en diskussion som tar hänsyn till sysselsättningskonsekvenserna inom kärnkraftsproduktionen.

Vi vill också påpeka att just avsaknaden av en probleminriktad (eller generativ) planering medför att det i dag görs prioriteringar på den lokala nivån som gynnar vissa grupper och drabbar andra. Ett exempel på detta är vissa kommuners underprioritering av barnomsorgen, vilket nödvändiggör betydligt hårdare central styrning för att över huvud taget skapa ett utrymme för barnen inom de nuvarande kommunala begränsningarna. Sådana och liknande centrala ingrepp kommer tyvärr att vara nödvändiga under en längre tid. Att ett sådant behov finns i dag får

dock inte skymma det faktum att den centrala nivån, som Kamfjord säger, som princip grundar sitt agerande på värderingar som uppenbarligen inte utgår ifrån den värdemaximering som ligger i majoritetens intresse utan framför allt i systemets.

1.1.6 Om de skisserade alternativen

Så här långt har vi försökt ge stommen till en diskussion om alternativ. Bara till viss del har vi uppfyllt ambitionen att relatera denna till nivåstrukturen. centrum-periferiförhållandet, grader av inflytande, typ av förändring och behovet av samordning. Varje försök att avgränsa diskussionen eller föra in förslag på någon av dessa punkter leder, som framgår, till förändringar i de övriga. Denna dialektik kan naturligtvis bemästras i olika grad. I det här sammanhanget kan vi dock inte föra diskussionen längre.

En fråga som inte belysts särskilt mycket är planerarens roll. Vi har skilt på två slags planerare, den teoretiskt observerande och den praktiskt deltagande. Båda kan fylla en roll i den probleminriktade planeringen, beroende på var man drar gränserna för ett alternativ. Naturligtvis är det som alltid fråga om två motsatspar. I verkligheten slits en planerare mellan båda dessa roller, det är inte i första hand en fråga om politisk eller social ställning. Men man kan vara praktiskt deltagande utifrån sin egen samhällsklass synpunkt och man kan vara det genom att överskrida klassgränserna. Här ligger en viktig skillnad. Vi kommer i nästa avsnitt att ge några exempel på problem som de senare möter, då de solidariserar sig med de dominerade och resursfattiga samhällsklasserna.

Problemet med den "objektiva" planeraren skildras bl a av Kerstin Bohm i "Anteckningar om kommunal bostadsområdesplanering". Hon skriver:

"Det finns inte något "objektivt" eller "naturligt" sätt att beskriva människan och hur "det goda samhället" ser ut. I stället är det så att det inom vardagstänkande, vetenskap, planering och politik finns olika och sinsemellan motstridiga människo- och samhällssyner. Detta förefaller vara ett av problemen när man inom samhällsplanering flyttar över intresset från att bedöma tekniska kvaliteter till sociala. Om man underlåter att ta detta förhållande på allvar blir resultatet lätt att man kommer att röra sig med abstrakta mål härledda ur allmän humanism och god vilja av typen "solidaritet", "jämlighet", "valfrihet" och "integration". (210)

1.2 DE BERÖRDA MÄNNISKORNA SOM UTGÅNGSPUNKT FÖR ALTERNATIV

1.2.1 Några förutsättningar

Våra fallstudier har visat att en probleminriktad planering är önskvärd. Vi har också pekat på andra undersökningar som kan användas för att dra liknande slutsatser om önskvärdheten. Behovet av en probleminriktad planering och behovet av planerare av det praktiskt deltagande slaget framgår implicit i vår analys. Önskvärdheten kan förnekas. Det innebär i så fall ett hinder för ett genomförande inom det befintliga planerings- och beslutssystemet. Då återstår att skapa den alternativa planeringen utanför förvaltningsapparaten, vilket kanske fordrar större initiativ från de berörda människorna och från personer som kan fylla uppgiften att vara praktiskt deltagande planerare. Förutsättningen för att det ska vara möjligt är att vi har rätt när vi antar att de berörda människorna i högre grad än hittills kommer att gripa in i planerings- och beslutsprocesserna.

Det är ett antagande som inte kan härledas ur våra fallstudier. Vi har pekat på minskande kontroll, svårigheter att påverka i kombination med intressekonflikter, dvs utifrån orsakade negativa förändringar. I fallstudierna har vi sett hur de berörda genom egna erfarenheter försökt föra in problemanalyser och krav på alternativ i processerna. Är detta ett uttryck för en utvecklingstendens? Vi kan naturligtvis inte inom ramarna för det här arbetet "bevisa" att detta är uttryck för en utvecklingstendens. Fallstudierna har dock pekat på sambandet mellan problemupplevelser och upplevelser av bristande möjligheter att påverka. Är i så fall detta en ny företeelse? Nej, snarast en tendens som fått en speciellt hög fart under den snabba struktururomvandlingen på 60- och 70-talen och som varit möjlig p g a att denna samtidigt nedsatt de berörda människornas förmåga att stå emot utifrån kommande förändringar. Vi skulle vilja förklara det med utvecklingen från gemenskap till isolering. Denna utveckling bär emellertid på sin motsats, utvecklingen från isolering till gemenskap, eftersom detta är villkoret för att upphäva de negativa konsekvenserna.

1.2.1 Några exempel på utvecklingen från gemenskap till isolering

Förutsättningarna för "planeringen" ligger i att struktururomvandlingen splittrat sönder det sociala och kulturella mönstret. Omflyttningen från landsbygden till tätorterna och från de små tätorterna till de stora, miljöns funktionalisering och arbetets klyvning i allt mindre delar är grundvalen till att människorna i de nya miljöerna i allt högre grad skiljs från varandra, stänger sig inne i familjen, individualiseras och funktionaliseras. När Rita Liljeström analyserar barnens uppväxtmiljö pekar hon just på hur det sociala nätverket bryts sönder. (211)

"I Sverige liksom i andra länder betydde industrialiseringen en differentiering av aktiviteter som tidigare varit samordnade. Nya institutioner tog över stora delar av familjens produktiva, politiska och sociala funktioner. Differentieringen kom även till uttryck i en rumslig uppdelning. Enkelt uttryckt: en egen plats för varje verksamhet. Familj och arbetsliv skildes åt. Vi kan i dag tala om en ekonomisk, politisk och kulturell sektor. Det finns en vårdsektor, en utbildningssektor, en social sektor, fritidssektor, bostadssektor osv. Aktiviteter som tidigare varit samordnade och varvade, bildar i det moderna samhället mer eller mindre självständiga sociala system." (212)

Men det är inte bara barnens utvecklingsförutsättningar som förändrats genom utvecklingen från de tidigare socio-kulturellt homogena samhällstyperna. Det sociala nätverket kring de vuxna försvagas. De nya samhällsmiljöerna är ofta socio-kulturellt heterogena, vilket minskar förutsättningar för kontakter mellan invånarna. Herbert Gans vänder sig mot tankarna att befolkningsheterogenitet är önskvärd (t ex minskad boendesegregation).

"Betydande skillnader, i synnerhet beträffande fundamentala, sociala och ekonomiska intressen, kan inte utplånas eller åsidosättas endast genom att man bor tillsammans." (213)

Liljeström konstaterar:

"I själva verket har man anledning att tro att befolkningsheterogeniteten bidrar till att öka anonymiteten, att den skapar socialpsykologiska trösklar som är svåra att överskrida. Gemenskap och kollektivbildningar uppkommer mellan människor som har gemensamma problem. Man diskuterar inte bilköp, sina socialbidrag och hushållsuppgifter med folk som ligger i ett helt annat löneläge. Eller hur? Man undviker politik och kontroversiella ämnen för att inte stöta sig med folk.

Med andra ord, man har skapat situationer i vilka det personliga umgänget känns besvärande och denna miljöernas brist på entydiga sociala villkor och likartade problem verkar politiskt pacificerande." (214)

Åke Daun diskuterar i "Social struktur på mikronivå" hur olika förutsättningar i demografi, socialklasser, lokalkultur, informell struktur och fysisk struktur påverkar befolkningens förutsättningar för interaktion. (215)

"Förutsättningen för interaktion är i regel en kombination av något gemensamt mål eller intresse och vissa förhandsinformationer om varandra."

"Eftersom det i nybyggda bostadsområden knappast finns några gemensamma angelägenheter, som direkt påkallar hyresgästernas interaktion, och dessutom finns mycket få kanaler för dessa till information om varandra, uppfylles i regel inte förutsättningarna för samtal. De flesta människor kräver sådana informationer att de kan göra någon form att förutsägelse av sina handlingars konsekvenser." (216)

Eva Hedman gör i "Social isolering och sociala kontakter" en genomgång av faktorer som ligger i utvecklingen från gemenskap till isolering. (217) I sin studie nämner hon ett flertal forskare som pekar på dessa utvecklingstendenser (Willmott, Kuper, Dennis m fl). Hedman menar att samhället och själva produktionsordningen och produktions sättet i samhället "förefaller ha förändrats på ett sätt som gjort människorna mindre personligt beroende av varandra i själva arbetsprocessen." (218) Hon konstaterar också att:

"Det förefaller vara så att de möjligheter som människor i ett samhälle som vårt ser sig kunna utnyttja för att få en bättre livssituation i huvudsak riktar sig till individerna eller hushållen en och en. De förutsätter sällan ett kollektiv för att kunna utnyttjas. De binder samman individer/hushållen mera med de samhälleliga institutionerna än de binder samman individerna/hushållen med varandra." (218)

I denna utvecklingstendens ligger en av orsakerna till de framväxande sociala problemen och miljöproblemen. Människornas motståndskraft mot sådana förändringar har utsatts för en kraftig nedbrytning som till viss del ligger i rörligheten på arbetsmarknaden, de nya miljöerna, funktionaliseringen men samtidigt också i att ansvaret för levnadsmiljön i allt högre grad förts in i planerings- och beslutssystemen och där utsatts för det centraliserade och sektoriserade mönstret och den schablonartade människosyn som förefaller dominera förvaltningsapparaten.

I en artikel i tidskriften "Sociologisk Forskning" analyserar Mats Franzén sambandet mellan förändringarna inom produktionen (kapitalackumuleringen), stadstillväxten, stadsplaneringen och effekterna på människorna. (219) Människornas isolering utgår enligt Franzén från kapitalets ökade koncentration och centralisation. Funktionalismen ger en ideologisk motivering för att understödja detta och det återspeglas i storstadens funktionalisering:

"Funktionalismens förverkligande leder ej till tillfredsställande av subjektens behov. "I stället för att /mål-medelrationaliteten/ var en funktion av mänskliga behov, blev människorna allt tydligare till funktioner av deras samhälleliga system, som just inrättades efter denna mål-medelrationalitet. Subjektens tillvaro funktionaliseras, länkas in i och underordnas kapitalackumuleringen." (220)

1.2.3 Några exempel på utvecklingen från isolering till gemenskap

Vi har funnit flera sätt att beskriva utvecklingen från isolering till gemenskap. Rita Liljeström diskuterar den i termer av ett nödvändigt behov. För att motverka utarmningen i den sociala miljön, funktionalisering etc, för att skapa en bra uppväxtmiljö för barnen fordras det ett nytt socialt nätverk. (211)

Åke Daun gör i "Folkliga protester med regionalpolitisk betydelse" (221) en genomgång av ett flertal olika etnologiska och socialantropologiska studier. Det gemensamma för denna är att de handlar om hur människorna prövat olika handlingsformer för att påverka sin situation: arbetsvänderingar, kollektiva aktioner mot industrinedläggningar, individuella lösningar i motsvarande situation, skolstrejker, ekonomiskt mångsyssleri, ömsesidig arbetshjälp m m. Dauns slutsatser om kopplingen mellan aktioner och "sambhällsplanering" ansluter sig till Brox' syn på generativ planering.

"Planeringen bör syfta till att genom samverkan med lokala befolkningsgrupper undanröja de varierande barriärer, som hindrar dem från att realisera sina livsvärderingar - i stället för att planerarna, utifrån mer eller mindre individuellt givna föreställningar om vad som är bra bestämmer hur andra skall ha det." (222)

Daun ställer alltså utifrån en kartläggning av den framväxande intressegemenskapen kriterier för "planeringen".

Eva Hedman utgår i sin analys från tendenserna till isolering och att det i verkningarna av detta finns förutsättningar för "behov av varandras hjälp".

"En första förutsättning för att människor skall ta kontakt med varandra är att de har behov av kontakten ifråga. Den fysiska närheten spelar framför allt en roll så tillvida att den i hög grad avgör vilka personer det är lättast eller överhuvudtaget möjligt att ta kontakt med. En avgörande faktor för huruvida en viss kontakt skall komma till stånd är vad den kontaktsökande vet eller tror sig veta om den han eller hon funderar på att ta kontakt med. Den som tar kontakt (eller skall besvara ett kontaktförsök) tycks på förhand vilja veta hur kontakten kan komma att utvecklas. Avgörande för om kontakter skall utvecklas synes vara att de inblandade parterna står i ett positivt beroendeförhållande till varandra, dvs att de på lika villkor är beroende av varandra. Slutgiltigt avgörande för uppkomsten respektive vidmakthållandet av kontakterna tycks dock inte vara det faktiska positiva beroendet av varandra i sig utan det avgörande förefaller att vara att parterna också själva upplever sig vara beroende av varandra och då beroende av varandra på lika villkor." (223)

Sören Häggroth har genom enkäter till kommunerna försökt kartlägga opinionsgrupper på kommunal nivå (224). Han konstaterar att det skett en ökning i antalet opinionsgrupper med startpunkt i slutet av 60-talet (det fanns grupper före också). 1971 uppgav 20 procent av de då 464 kommunerna att det fanns lokala opinionsgrupper. År 1974 var samma andel (av 278 kommuner) 56 procent. Totalt uppgavs 600 grupper vara verksamma i landet under 1974. Siffrorna är naturligtvis osäkra och vi har tagit med dem som exempel på utvecklingstendensen från isolering till gemenskap. De opinionsgrupper som Häggroth pekar på är ad hoc-grupper, grannskapsgrupper och miljögrupper. Han konstaterar också:

"Opinionsgruppernas uppkomst torde kunna sättas i samband med urbaniseringsprocessen och de effekter den haft på samhällets serviceförsörjning samt användning av naturresurser. Organisationernas och par-

tiernas möjligheter att organisatoriskt och programmässigt anpassa sig till den nya situationen bör också finnas med i bilden då orsakerna till opinionsgruppernas uppkomst diskuteras.

Uppkomsten av olika slag av opinionsgrupper är en internationell företeelse. Detta bekräftar intrycket att gruppernas uppkomst hänger samman med mer grundläggande drag i samhällsutvecklingen i de moderna industristaterna." (224)

Det är givet att ökningen av antalet opinionsgrupper bara är ett sätt att mäta utvecklingen från isolering till gemenskap. Vi har inte försökt leta efter andra. Vi är dock övertygade om att studier av aktivitetsförändringar inom partier, fackföreningar, politiska organisationer, grannskapsgrupper m m skulle ge resultat som visserligen pekar på en ökande isolering och passivitet men också på motsatsen.

Invandrarnas aktivitet i Olofström ger uttryck för deras försök att skapa ett nytt socialt nätverk eller återupprätta vissa sociala och kulturella levnadsbetingelser. Å andra sidan visar den också hur svårt det är för en grupp människor att bryta isoleringen i ett nybyggarsamhälle med hög arbetskraftsrörlighet. Opinionsgruppernas aktivitet i Mörrum ger knappast uttryck för mer än den hjälplöshet som människor känt inför en neddämpande förändring. Även här, där man kan tycka att det skulle finnas en större socio-kulturell homogenitet, visar det sig svårt att övervinna isoleringen och sätta tillräcklig kraft bakom de gemensamma uppfattningarna, inte minst som det uppstod (onödiga) konflikter mellan flera aktörsklasser. Samma sak gäller Värö. I Söderfors och Vikmanshyttan är båda tendenserna klart synliga. Å ena sidan finns de som inser att möjligheterna att påverka utvecklingen och den egna situationen sammanhänger med den gemenskap som finns och som kan utvecklas inom aktörgruppen. Å andra sidan finns den stora gruppen passiva som inte förmått bryta isoleringen för att söka vägar för ett gemensamt handlande.

Med de här exempel vill vi dels underbygga vårt antagande att utvecklingen från gemenskap till isolering och från isolering till gemenskap är två historiskt ofrånkomliga tendenser. De framväxande rörelser som kräver alternativ kan därför inte sägas vara historiska parenteser utan snarast uttryck för rörelsen från isolering till gemenskap. En alternativ planering måste se som sin viktigaste uppgift att stötta denna rörelse från isolering till gemenskap och den kommer därigenom att tvingas till ställningstaganden för vissa grupper och klasser. Det reser kvalitativt nya problem.

1.2.4 Några exempel på problem i processen från isolering till gemenskap

Såvitt vi kan bedöma är det viktigaste problemet när det gäller att förverkliga en alternativ planering i hur den dialektiska frigörelseprocess som vi tidigare nämnde ska åstadkommas. Hur åstadkomma den situation där de berörda människorna står i ett subjekt-subjektförhållande till varandra och inte ett subjekt-objektförhållande. Våra erfarenheter av den frågan, från Söderfors och Vikmanshyttan, är så pass begränsade att vi inte kan göra någon meningsfull analys. Frågan har dock diskuterats mycket under senare år.

Kerstin Bohm konstaterar att den participatoriska (t ex den generativa) planeringen ur en speciell befolkningsgrupps synvinkel blir ett bland många medel i kampen för de egna levnadsvillkoren. (225)

"Därmed är participationsfrågorna förskjutna från den organisatoriskt-

förvaltande sfären till den praktiskt-politiska. Det är, tror jag, i grunden detta förhållande som gör participationsfrågorna så ideologiskt kontroversiella och teoretiskt svärpenetrerade." (226)

Bohm pekar på parallellerna mellan participatorisk planering och den form av socialt arbete som brukar kallas för samhällsarbete.

Problemen för samhällsarbetet är emellertid generella och återfinns i ett flertal olika situationer där det handlar om att människor samlar sig från isolering till gemenskap och gemensamt handlande. Detta är t ex utgångspunkten för Paolo Freire som vill se pedagogiken som ett sätt för de förtryckta människorna i Latinamerika att utveckla ett socialt och politiskt medvetande (de förtrycktas pedagogik). Frigörelsens omfattning genom praxis och dialog är det centrala temat hos Freire. Frigörelsen är en utvecklingsprocess som genom ständiga gränsöverskridanden blir en dialektisk process. De som besitter kunskap är inte lärare eller ledare i traditionell bemärkelse. De förmedlar inte sin kunskap genom korvstoppling utan genom problematisering, dvs de snarare kastar fram frågor än ger svar. Metoden är inte att inplantera en viss uppfattning utan att skapa en dialog. Genom att framställa den närvarande situationen som ett problem för folket blir det en utmaning som kräver ett svar - kunskap och handling. (227) Under senare år har dialogpedagogiken blivit uppmärksam i Sverige och tillämpas mer eller mindre framgångsrikt i olika sammanhang; i undervisning, i studiecirkel, i samhällsarbete, på arbetsplatser, inom den fria teatern osv.

Dialogpedagogikens gränsöverskridanden förefaller till en början ligga i förhållandet mellan isolering och gemenskap, dvs i att ur isoleringen upprätta ett gemensamt värdesystem och gemensamma handlingsparametrar, att lära känna varandra. Hedmans analys pekar på att förutsättningarna för detta är större då det finns en viss social homogenitet eller intressegemenskap (positivt beroendeförhållande) (217) Hur skillnaden i förutsättningar påverkar resultatet diskuteras till viss del av Daun (215) (221) (not 92)

Carin Flemström och Alf Ronnby redogör i "Socialt fältarbete" för samhällsarbetets förutsättningar och inriktning. (228) Deras erfarenheter bygger på 5 år som socialarbetare i Rosengård i Malmö. Samhällsarbetet är ett alternativ till den traditionella socialvården. Flemström och Ronnby vänder sig mot socialvårdens repressiva roll och syftar till att

"stärka målgruppens sociala enhet (socialt nätverk) för att den därmed ska bli i bättre stånd att gripa sig an problemen och hävda sina intressen." (229)

De urskiljer flera olika arbetssätt inom samhällsarbetet. Grannskapsarbete är en metod att skapa kontakter "i områden där människorna tenderar att bli isolerade och därigenom inte kan påverka sin situation". Organisationsarbete "syftar till att få etablerade föreningar, organisationer och myndigheter att bättre anpassa sin verksamhet till gruppens, invånarnas behov och intressen genom deras medverkan". Social planering innebär att man försöker motverka en byråkratisk planering som utförs av maktmänniskorna. Byråkratisk planering sker oftast utifrån makthavarnas egna intressen och värderingar utan större hänsyn till dem som berörs av åtgärderna". Aktionsarbete är något som aktörsgruppen utför (t ex debatt, provokation) för att demonstrera sin vilja. (230) I alla dessa kan fältarbetaren (tjänstemannen) ha olika roller. Den grundläggande förutsättningen är emellertid att han är en praktisk deltagare.

Bohm (231) redovisar utöver Flemström-Ronnby flera exempel på dessa arbetssätt. Hon understryker också att erfarenheterna från samhällsarbete är oerhört viktiga för diskussionen om demokratisering av beslutsprocesserna, eftersom de pekar på hur svårt det är för de resurssvaga grupperna i samhället att göra sina intressen gällande.

"Att här och nu 'öppna' planeringsorganisationerna för medborgarinflytande utan att de rön som gjorts inom socialt arbete beaktas rörande förutsättningarna för att människor ska kunna delta i planeringen är att ge de redan 'resursstarka' ytterligare ett forum. Det är enligt min mening snarast häri det 'odemokratiska' medborgarmedverkan skulle ligga." (232)

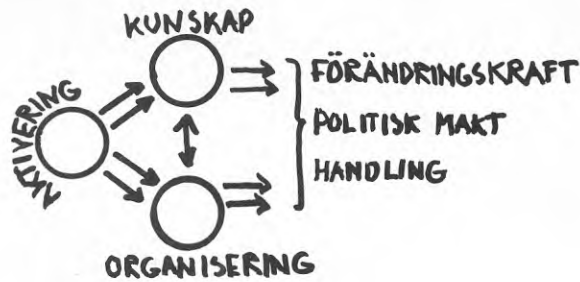
Flemström och Ronnby ställer upp problem som uppstår i samhällsarbetet i form av förhållningspunkter eller behovet av en ny etik. (233) Deras punkter kan sammanfattas så här:

- Verksamheten måste byggas upp underifrån.
- Man måste lita på folks förmåga och inse de enorma resurser som kommer fram om de praktiska förutsättningarna skapas.
- Stimulerare, möjliggörare, "diplomat" eller tredje man har främst rollen att påverka kommunikationerna mellan människorna i målgruppen.
- Aktiviteterna, problemen osv måste tas upp från folkets utgångspunkt och inte från myndigheterna.
- De berörda måste ha kontrollen över den verksamhet de deltar i.
- Man måste undvika att bygga upp korporativa organ, och t ex inte blanda ihop grannskapsaktiviteten med den sociala myndighetens speciella verksamhet.
- Det måste skapas en social bas för aktiviteten genom en breddning.
- Rörelsen inom den berörda gruppen måste vara självständig i förhållande till etablerade organisationer.
- Alla engagerade måste ha en funktion (så att "ordförandetyperna" och därav följande passivisering kan neutraliseras).

Erfarenheter liknande Flemström-Ronnby presenterat i sin utförliga redogörelse för socialt fältarbete, präglade också arbetet i studiecirkelarna i Vikmanshyttan och aktiveringen av studiecirkelarna i Söderfors. (se kapitel 3, del 7) Genom inblicken i den aktiveringen har vi kunnat konstatera att kunskapssidan är viktig. Minst lika viktigt är emellertid att den alternativa planeringen inte stannar på det kunskapsproducerande planet utan överskrider detta i organisering och handling.

1.2.5 Aktivering, kunskap och organisation

Bilden nedan bygger på de erfarenheter vi gjort i Vikmanshyttan och Söderfors. Kanske kan den användas för att peka på några generella aspekter på sådan alternativ planering som utgår från de berörda människorna. Här skildras sambandet mellan fyra viktiga delar i en förändringsprocess. Aktivering skapar förutsättningar för en kunskapsprocess. Men kunskapsprocessen är inte ensamt avgörande för den förändringskraft som de berörda kan uppnå. För att åstadkomma en verklig förändringskraft fordras organisering.



De flesta alternativrörelser vi haft kontakt med har gjort en av följande två erfarenheter:

- Ny kunskap om problemen förändrar (påverkar) besluten.
- Ny kunskap om problemen förändrar (påverkar) inte ensamt besluten.

I det första fallet förutsätts en planerings- och beslutsprocess som är öppen för nytt beslutsunderlag och som väger olika grupperns intressen mot varandra (jfr föregående avsnitt 1.1.4). I det senare fallet krävs utöver kunskap den politiska makt som en organisation kan ge.

Kunskap är naturligtvis en del i ett organiserat arbete. Vi har skilt ut kunskapen i figuren dels därför att det är inom detta område som den alternativa planeringen främst ligger och dels därför att det blir bättre att se den alternativa planeringen i sitt sammanhang. Planerare utgår ofta ifrån sin föreställningsram, planeringen som kunskap. När man överflyttar intresset från planerings- och beslutssystemet, som vi nu gjort, är det emellertid av stor vikt att de planerare som är intresserade av att bidra till de berörda människornas alternativa planering kan se vilket sammanhang deras uppgifter ställts.

Den kunskap som behövs i det här sammanhanget skiljer sig något från den kunskap som vi tidigare diskuterade inom planerings- och beslutssystemets ram:

- | | | |
|----------------------------|--|---|
| 1 Kunskap om
aktivering | 2 Kunskap om
problemanalyser
handlingsstrategier
konsekvenser | 3 Kunskap om
alternativ organisation
och alternativa förändringar |
|----------------------------|--|---|

Kunskapen om aktivering utgår ifrån utvecklingen från isolering till gemenskap. (jfr föregående avsnitt 1.2.3 och 1.2.4) Kunskap om problemanalyser, handlingsstrategier och konsekvensanalyser utgår ifrån de problemställningar som vi nämnde i avsnitt 1.1) (jfr även våra problemanalyser i del 1-5) Kunskap om alternativ organisation och alternativa förändringar sammanhänger med de övriga på bl a följande sätt.

Aktiveringen ingår i en utvecklingsprocess där människorna (en aktörsklass) agerar tillsammans. Denna leder via nya insikter om gruppens förutsättningar, begränsningar och möjligheter, och om gruppens förhållande till samhället och andra människor (aktörsklasser) till handling, förändring som i sig skapar nya problem och reser nya krav på förändring. Ofta verkar dock aktiveringen stanna vid studier. Det kan t ex bero på att de berörda inte inser organiserings betydelse eller att de inte vet hur man ska skapa organisering. I de fall då det handlar om strukturella förändringar växer behovet av en organisering och övergripande ansvar. Då behövs kunskap om organisering.

Som exempel kan vi ta det faktum att många (för att inte säga de flesta) alternativrörelser skapar organisationer som är kopior på etablerade, hierarkiskt uppbyggda organ. Men förutsättningen för att en alternativrörelse ska överleva och inte inordnas i ett stelrat organisationsmönster är med största sannolikhet att människorna upplever dem som bättre än de befintliga organisationerna. Annars är det ju bara att utnyttja de organisationer som står till buds. Det krävs med andra ord att alternativrörelsernas organisationer är uppbyggda kring principer av det slag som Flemström-Ronnby nämner (alla är viktiga och alla måste ha en uppgift). I det sammanhanget ser vi principerna för aktivering och dialogpedagogiken som ett sätt för de nya organisationerna att finna nya former för sin utveckling, så att organisationerna inte blir byråkratiserade eller förvandlade till självändamål. Aktiveringen är då ett led i att finna ständigt nya former för samarbete och samlevnad, vilket inbegriper att mer avgränsade alternativorganisationer måste spränga sin avgränsning, skapa en växande samordning och samverkan med andra och ett övergripande ansvar för det som är gemensamt.

Ytterligare en dimension får frågan om alternativ om man inte enbart stannar vid att aktivering, kunskapsproduktion och organisering ska leda till krav på förändring utan också på ett deltagande i förändringen, i att genomföra ett alternativ.

Det innebär att de berörda erövrar rätten att skapa ett alternativ. Detta är egentligen den viktigaste frågan av alla, eftersom det enda sättet att ifrågasätta orsakerna till de konsekvenser vi studerar är att människorna erövrar rätten att producera, dvs att produktionen inte längre är produktion av varor som byts på en marknad utan i första hand produktion av socialt nyttiga och nödvändiga produkter. De steg som tagits i den här riktningen är inte speciellt stora. Här kan nämnas försöket att skapa alternativa lösningar för arbetsmiljön, och alternativ produktion (fallet Lukas), samt kanske framför allt alternativa energiformer (vindkraft, solkraft m m) samt byalagens och andra aktionsgruppers försök att åstadkomma mer eller mindre omfattande förändringar. Problemet att åstadkomma detta steg är enormt, men ändå viktigt för att alternativrörelser ska kunna vidareutvecklas från det mer eller mindre intellektuella planet till det praktiska.

1.2.6 Den alternativa planeraren

Risken är att man ur detta perspektiv skapar en bild av en superplanerare. Även om man ser den alternativa planeringen med utgångspunkt från de berörda människorna i första hand, som vi gjort här, så finns det ingen anledning att ställa upp en mall för den planerare som ska inordna sig i det här perspektivet. Flemström-Ronnbys etikpunkter ställer kravet att planeraren är en öppen, lyssnande och konstruktiv person, som, vare sig han är en del av aktörgruppen eller deltar därför att han solidariserar sig med den, respekterar de berörda människornas intressefrågor. En viktig utgångspunkt för detta är, säger Kerstin Bohm, att:

"Befolkningsgruppen och experterna måste ha ett gemensamt språk, gemensamma erfarenheter och gemensamt rationalitetsprincip. Befolkningsgruppen måste ha ett aktivt intresse av att påverka sin situation och experten måste ha kunskaper som är relevanta för befolkningsgruppens situation. (234)

Med detta sätter vi punkt för den allmänna diskussionen om alternativ planering. I de följande kapitlen har vi ställt ihop några från varandra oberoende exempel på hur alternativdiskussionen kan föras ihop med våra fallstudier.

Kapitel 2 handlar om vilken typ av problemanalyser som Mörrums och Värös kommuner kunde ha gjort för att ge de berörda en bättre grund för att bedöma miljökonsekvenserna av massafabrikerna. Det anknyter därför mest till frågeställningar som behandlades i avsnitt 1.1.

Kapitel 3 redovisar hur de berörda människorna i Vikmanshyttan och Söderfors aktiverade sig, tog fram ny kunskap och gjorde förslag till alternativ. Det anknyter främst till frågeställningarna som behandlats i avsnitt 1.2.

Kapitel 4 är en sammanställning av exempel på kunskapsbehov i nedläggningssituationer. Det anknyter därigenom både till diskussionen om den probleminriktade planeringen i avsnitt 1.1.4 och 1.1.5.

Kapitel 5 är en skiss till hur kunskap skulle kunna skapas genom aktivering och med hjälp av planeringssystemet i miljösituationer liknande den i Värö.

kapitel 2

TVÅ EXEMPEL PÅ FÖRÄNDRING I "PLANERINGEN"

I följande två avsnitt för vi ett hypotetiskt resonemang om tänkbara förändringar i "planering" och beslutsprocesser. Vi antar då som utgångspunkt att det finns ett intresse hos politiker och tjänstemän på framför allt den lokala nivån att ta fram ett beslutsunderlag som bättre svarar mot de berörda människornas behov. Vi antar också att det finns ett intresse att ställa hårdare krav på företagen. De två fall vi väljer för att illustrera ett sådant alternativ är Mörrum och Värö.

2.1 FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR I DEN OFFENTLIGA SEKTORN "PLANERING" OCH BESLUTSPROCESS I FALLET MÖRRUM

2.1.1 Före driftsstart

De kommunala myndigheternas möjligheter att ställa krav på företaget har varit olika före driftsstart och efter driftsstart. Frågor som utgångspunkt för problemanalysen före driftsstart skulle kunnat vara:

- Vilka tidigare erfarenheter av massafabriker kunde användas?
- Vilken ytterligare kunskap behövdes? Vilka utredningar behövde göras?
- Hur var det möjligt att formulera beslutsvillkoren?

Det fanns en undersökning om luktbesvär kring fabriken i Mönsterås. Det hade varit möjligt att bygga vidare på den, eftersom den gällde en fabrik av nästan samma storlek som den planerade i Mörrum. Undersökningen visade att 35 % av de 80 % som känt lukt var besvärade. Det fanns alltså anledning att befara liknande problem i Mörrum. För att skapa ett bättre beslutsunderlag kunde kommunen i Mörrum ha gjort eller krävt ytterligare underlag. I så fall behövdes dels ny teknisk kunskap och dels ny kunskap om de berördas upplevelser av luktutsläpp. Exempel på teknisk kunskap är beskrivning av reningsanläggningarna i Mönsterås och Mörrum, analys av hur stora mängder (olika) gaser som släpps ut från fabriken i Mönsterås och deras spridning. Den upplevelsemässiga sidan skulle krävt ytterligare undersökningar av lukt, buller och stoftnedfalls inverkan på omgivningen. Jämförelser hade kunnat göras med den redan byggda fabriken i Mönsterås. Luktutsläppen hade kunnat provas i laboratorieförsök och i full skala i Mörrum. I Mönsterås hade man kunnat göra jämförelser mellan luktupplevelser i vindriktningen och den mängd gas som samtidigt släpptes ut, osv osv.

Detta kunde lett fram till:

att man från kommunalt håll kunnat formulera mål för hur långt från fabriken som lukt över huvud taget skulle få förekomma,

att man utifrån dessa mål kunnat fastställa krav (med lämpliga marginaler) på hur stora mängder av olika gaser som skulle få lämna fabriken per tidsenhet,

att man också skulle kunnat ställa krav på mätningar av gasmängder och reningsanläggningar. Kommunen borde dessutom försökt skaffa sig kontroll över mätningarna. Däremot kunde man under dessa förutsättningar överlåtitt åt företaget att välja typen av tekniska åtgärder,

att kommunen formulerat klarare beslutsvillkor, t ex att fabriken fick drivas endast om utsläppen understeg en viss mängd gas per minut.

Liknande villkor kunde ha formulerats för stoftutsläpp, buller och vattenutsläpp. För att klara av ovanstående förändringar hade kommunen behövt förstärkning av utredningsresurserna. Sådan resursförstärkning borde antingen komma från företaget eller från de centrala myndigheterna.

2.1.2 Efter driftsstart

Det hade varit möjligt att vidta de ovan föreslagna åtgärderna i skede 1 före byggstart men troligen ända in i skede 2 mellan byggstart och driftsstart. Kanske hade det varit möjligt ända in i skede 3 efter driftsstart. Detta visar t ex hälsovårdsnämndens reservation som innebär att man förbehöll sig möjligheten att ta utsläppen under provning.

Med utgångspunkt från hur det blev i verkligheten kan man fråga sig vad kommunen haft för möjligheter att påverka efter driftsstart. Det hade naturligtvis varit möjligt att göra lukttröskelundersökningar i full skala kring fabriken. Men frågan är om detta sedan skulle kunnat ge ett starkare beslutsunderlag?

2.1.3 Förutsättningar för att genomföra beslut och krav

Möjligheten att verkligen genom ett kommunalt beslut påverka företaget sammanhänger i hög grad med kommunens styrkeposition. Man måste fråga vilka möjligheter det fanns att skapa en politisk opinion för noggrannare underbyggda beslut. Genom att många invånare engagerade sig i frågan hade det säkert varit möjligt för politiska partier eller för kommunledningen eller personer i kommunledningen att få ett stöd för hårdare krav. Det är svårt att säga om detta hade räckt för att genomdriva kräven. Till viss del sammanhänger detta med kommunens utlämnade situation, med den inter-kommunala konkurrensen om företag. Denna innebär att kommunen är mer utlämnad/ åt företaget före byggstart än efter att företaget investerat i lokaliseringen. Varje kommun som står inför förhandlingar med ett företag om en lokalisering befinner sig i en utpressningssituation som egentligen inte med säkerhet kan hävas förrän det inte längre går att spela ut olika kommuner mot varandra. Detta fordrar ett samarbete mellan de kommuner som är tilltänkta för miljöstörande industri. Sker inte en sådan samordning måste den lokala nivån ta med detta i beräkningen. Fråga är då hur långt man kan komma på den lokala nivån, någonstans går ju gränsen där företaget kan ompröva lokaliseringen.

Det bör också sägas att det inte alls är säkert att starkare krav från det kommunala hållet leder till skärpta utsläpptsvillkor. Företaget kan överklaga kommunens krav. Det är tänkbart att länsstyrelse och Kungl Maj:t i sådana lägen tar företagens parti. Exempel på detta finns. När

kommunen i Årjäng ställde hårda krav på skogsbolagens besprutning och sade nej till vissa besprutningsmedel gav länsstyrelsen företaget rätt att använda dessa. I fråga om uranbrytning i Ranstad diskuteras nu (1977) på den centrala nivån om man ska gå emot majoritetsbeslutet (nej till uranbrytning) från tre inblandade kommuner.

Frågan om den politiska styrkan bakom alternativförslag kan alltså inte isoleras till den lokala nivån. I fallet Mörrum är det tänkbart att centrala myndigheter skulle varit rädda för hårdare krav eftersom det kunde skapa bekymmer på andra lokaliseringssorter. Möjligheten att genomdriva ett krav sammanhänger, som vi tidigare påpekat, med människors aktivering. I Mörrum var många aktiva, men aktiveringen ledde endast till att ett tiotal bedrev en kontinuerlig verksamhet. Förutsättningarna för en samordnad aktivering förefaller varit goda i Mörrum. Det hade troligen varit möjligt att bygga upp en starkare opinion under förutsättning att det skett en samordning mellan de människor som främst ville ha en bra miljö och de som främst ville ha sysselsättningstillfällen.

2.2 FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR I DEN OFFENTLIGA SEKTORN "PLANERING" OCH BESLUTSPROCESS I FALLET VÄRÖ

För oss råder ingen tvekan om att såväl haveririskerna och miljöstörningen som förläggningsen av samhällsutbyggnad hade kunnat behandlas annorlunda. I Värö, liksom i fallet Mörrum, borde insatserna i "planeringen" framför allt ha gjorts mellan offentliggörandet, markköpen och byggstarten. I de senare skedena hade det eventuellt varit möjligt att genomdriva skärpta miljökrav.

2.2.1 Värö Bruk och klorgasen

Samma förutsättningar gällde som för Mörrumsfallet. Tidigare erfarenheter fanns, man skulle ha kunnat bygga ut dessa på liknande sätt som beskrivs i första avsnittet. I praktiken var det framför allt företaget som hade resurser att göra detta. Ett exempel utöver de föregående är klorgasfrågan.

Vid Värö Bruk används dagligen 60 ton klor. Denna transporteras per järnväg. Klor är 2,5 ggr tyngre än luft, vilket innebär att den sprider sig efter markytan vid utsläpp. Några tons utsläpp kan ge livshotande koncentration ut till ett avstånd på 3-4 km (rap 8 sid 47 f). Kunskaper om klorgasriskerna har inte påverkat "planeringen" i den utsträckning som vi anser nödvändig. Det betyder inte att man skulle låtit bli att bygga ut Bua (inom 4 km-avståndet) till 2 500 personer (på sommaren dessutom ca 1 500 fritidsboende). Utifrån den tillgängliga kunskapen om klorgasens spridningssätt och om koncentrationsgränser för olika allvarliga skador hade det varit rimligt att diskutera vissa säkerhetsgränser. Det hade i så fall också varit rimligt att de berörda människorna gjordes delaktiga i en sådan diskussion. Detta hade t ex kunnat medföra

att man satsat på metoder för att hålla kvar klorgasen inom fabriksområdet

att det hade varit möjligt att göra en stadsplan för att föreskriva att hela fabriksområdet måste läggas inom vallar med en viss höjd. Vallar borde i så fall även innesluta järnvägssträckan fram till fabriken. Sådana åtgärder skulle gjort det möjligt att kvarhålla större delen av gasen vid ett utsläpp och sedan återvinna gasen eller släppa ut den i småportioner.

Om sådana åtgärder ställts som krav hade de resulterat i andra markbe-
handlingsprinciper. Det skulle också medfört andra säkerhetsprinciper
inom fabriksområdet. En nackdel kunde möjligen vara att ett utsläpp
skulle kunna leda till längre driftsavbrott än nu.

Det största intresset att genomföra liknande åtgärder finns sannolikt
på det lokala planet. Samma diskussion som i Mörrumsfallet kan föras
här. Det borde vara rimligt att de centrala myndigheterna tar som upp-
gift att stödja en utveckling mot säkrare beslutsunderlag liknande den
vi skisserat här.

2.2.2 Ett försök att sammanfatta förändringar i "planering" och beslutsprocess

De föregående genomgångarna av ett alternativt handlande och ett al-
ternativt beslutsunderlag ser vi som exempel på hur man genom kunskap
om beslutsprocesserna kan komma fram till förändringar i "planering"
och beslutsprocess. Samma genomgång kan göras i de övriga fallen.

Ett översiktligare sätt att göra detta redovisas i tabellform i bila-
ga 6. Den ger exempel på hur de berördas (eller opinionsgruppers)
agerande kan påverka problemanalys och åtgärdsförslag och vad som
ligger inom kommunens möjligheter.



Studiecirkelarbete i Vikmanshyttan

Foto: Beppe Arvidsson

kapitel 3

TVÅ EXEMPEL PÅ AKTIVERING

Hotet om nedläggningar i Vikmanshyttan och Söderfors medförde att de berörda människorna samlade sig i studiecirklar för att den vägen söka kunskap om det som höll på att hända och om vad de tillsammans kunde göra. I båda dessa fall har ett stort antal människor funnit de existerande vägarna för att lösa ortens problem otillräckliga. Följande två avsnitt beskriver hur de gick tillväga. (not 93)

3.1 AKTIVERINGEN I VIKMANSHYTTAN

3.1.1 Händelseförloppet

Resultatet av den s k samordningen mellan Stora Kopparberg AB och Uddeholmsbolaget blev att verksamheten i Vikmanshyttan skulle läggas ner. En avdelning, kallvalsningen, skulle övergå till Fagerstakoncernen och skonades därigenom från omedelbar nedläggning. Ungefär 400 arbetstillfällen skulle försvinna från orten, såvida inte ersättningsindustri skapades. I detta sammanhang formulerade industriminister Åsling den s k Åslingdoktrinen som innebar att det i första hand var företagets uppgift att ta socialt ansvar i en nedläggningssituation eller att man från statligt håll åtminstone förväntade sig ett större socialt ansvar.

Vikmanshyttan gick nu in i ett nytt skede, som bl a innebar att alla förslag till ersättningsindustri skulle gå genom STORA som avsatte särskilda resurser för ändamålet och drog in de lokala fackföreningarna i diskussioner om olika alternativ.

Ortsbor och anställda hade dock i november-december 1976 en mycket oklar bild av framtiden. Vid de diskussioner som vi då hade framkom en osäkerhet och en djup oro hos många. De undrade om de kunde lita på företaget. Många ville få en bättre grund för att kunna bedöma situationen. Det fanns förutsättningar för en aktivitet bland de berörda. I det läget var fackföreningsledningen upptagen med förhandlingar och utredningsgrupper. De tog inget initiativ till aktivering.

I Hedemora kommun hade en tid pågått studiecirklar i kommunal planering. Sådana cirklar skulle just starta i Vikmanshyttan. När beskedet om nedläggning kom fanns inget större intresse kvar. Några personer knutna till ABF började i stället förbereda diskussionscirklar om den nya krisen. I flera dagar gick de omkring och pratade med folk i Vikmanshyttan. Vad tycker ni om läget? Kan vi inte träffas och prata om

saken? Vi kan väl bilda några studiegrupper, som själva bestämmer vad som är viktigt att ta reda på? var några av frågorna. Intresset för detta var stort. I december 1976 samlades deltagare till 10 studiecirk- lar. De kom från nästan alla grupper i samhället: arbetare, hemmafruar, skolgång, affärsinnehavare, pensionärer m fl.

Cirkelverksamheten i Vikmanshyttan inordnades i ett projekt inom ABF i samarbete med Riksställningar - Arbetare i Dalarna. Detta innebar att studiecirkelarna tillförsäkrades vissa resurser för cirkelledare och material. Det fanns ett preliminärt studieprogram, men detta var inte låst. En viktig förutsättning för hela verksamheten var nämligen att det inte skulle finnas något bundet studiematerial och att cirkelarna efterhand skulle få överta initiativet över verksamheten.

3.1.2 Arbetsgrupper bildas och samordnas

De flesta som började i cirkelarna var nedstämda och oroliga. Det fanns många murar som måste rivas ner. De första mötena ägnades mest åt att diskutera om det var någon mening med cirkel eller hur man skulle ge verksamheten en mening. Då formulerades mängder av frågeställningar som utgångspunkt för verksamheten. Genom detta skapades redan från början en stark motivation hos deltagarna. De själva skulle se till att de fick svar på sina frågor. De skulle själva avgöra vilka frågor som behandlades. Ingen skulle behöva vara orolig för att bli nedvärderad eller för att ställa "fel" frågor. Utgångspunkten skapades gemensamt. De första mötena verkar ha skapat en självkänsla hos deltagarna. En inställning blev att det är bättre att söka ta reda på hur verkligheten fungerar och att eventuellt misslyckas än att behöva sitta efteråt och ångra att man inte försökte.

Man kan säga att studiecirkelarna är ett exempel på en medinflytandeform som startas på initiativ utanför de berörda. Det är riktigt, men reservationen till detta är värd att understrykas. Studiecirkelledaren arbetade från början medvetet med att deltagarna skulle bygga upp en sådan motivation att de själva undan för undan grep initiativet. Den pedagogiska målsättningen verkar också ha givit ett relativt snabbt resultat. De som deltog upptäckte snart att de tillsammans hade en kunskap om bruket och samhället som täckte nästan alla viktiga frågor. Det växte fram en insikt om att andra hade försökt få dem att tro att de visste för lite, och att deras kunskap inte hade något större värde.

3.1.3 Stöd utifrån

Vid sidan om ABF och Riksutställningar deltog andra grupper för att på olika sätt ge stöd åt studiecirkelarna. En videogrupp hjälpte studiecirkelarna att skildra bl a tillverknings av fartygsventiler i smedjan. Huvuddelen av videofilmningen gjordes av smederna själva och filmen användes i en senare utställning för att argumentera för att denna produktion skulle bibehållas.

På ett liknande sätt arbetade Dala-teatern, en länsteatergrupp från Falun. De deltog i studiecirkelverksamheten för att själva lära av Vikmanshyttans erfarenheter. Samtidigt kunde teatergruppens erfarenheter utnyttjas av ungdomsgruppen som satte upp en pjäs om krisen.

En tvärvetenskaplig arbetsgrupp bildades av forskare och lärare från KTH och universitetet i Uppsala, Stockholm och Linköping. Gruppen ställde sina erfarenheter till studiecirkelarnas och fackets förfogande. Denna grupp, "Tvärgruppen", arbetade med två inriktningar. Den ena var att göra egna självständiga undersökningar. Den andra var att ta mindre uppdrag från studiecirkelarna. Gruppen samarbetade också med fackföreningarna. (237)

En av de undersökningar som gjordes inom gruppens ram är del 4, rapporten om "Stora Kopparberg, Söderfors och Vikmanshyttan" i detta arbete. En undersökning gjordes om de ekonomiska motiven för överlåtelsen. (238) Utöver detta gjordes en sammanställning av "Erfarenheter från tidigare nedläggningar med avseende på arbete, ekonomi och sociala förändringar". (239) I "Morjärv- byn som överlevde trots allt" skildrades Morjärvsbornas kamp för arbete och bostad på hemorten. (240) I en stencil om "Fallet Lucas" gavs en sammanfattning av erfarenheter från de anställdas kamp för alternativproduktion vid Lucasindustrierna i Storbritannien. (241) Därutöver gjordes en undersökning om de brittiska stålindustriarbetarnas kamp mot nedläggningar. (242) (not 94)

3.1.4 Studiecirkelnas arbete

Det 70-tal Vikmanshyttebor som deltog i cirkelarbetet delades upp sig i olika grupper:

En pensionärsgrupp skrev Vikmanshyttans historia från 1907 då fackföreningen bildades till 1969 då Stora Kopparberg hade tagit över och tog bort elektrostålugnen.

Två ungdomsgrupper bildades. En grupp 14-åringar intervjuade människor i Vikmanshyttan om hur det kändes när bruket läggs ned och vad de trodde om olika ersättningsindustrier. I den andra gruppen fanns bl a ungdomar som utbildade sig för jobb inom stålindustrin. Där studerade man en undersökning om ungdomen i glesbygd. Ungdomsgrupperna gjorde en liten teaterpjäs som handlade om nedläggningen. Den har spelats både i och utanför Vikmanshyttan.

En kvinnogrupp diskuterade de sociala konsekvenserna av en nedläggning. De studerade också möjligheterna för kvinnor att få arbete och diskuterade fackets roll.

En cirkel bestod av anställda och medlemmar i Konsum. Den kartlade servicen i orten och diskuterade behoven av service. De undersökte också vad som skulle hända med affärerna, skolan, sparbanken m m vid en nedläggning.

Tre studiecirklar bestod av anställda vid smedjan på bruket. De undersökte varför Stora Kopparberg lade ner tillverkningsenheten. De försökte också arbeta fram alternativ. Bl a kom de tillsammans med tvärgruppen fram till att tillverkningsenheten av fartygsventiler i smedjan var lönsam och borde få finnas kvar. Denna grupp uppvaktade företaget, tryckte på fackföreningsledningen och tog initiativ till att få ett alternativt stålverk - det s k prototypstålverket till Vikmanshyttan. Gruppen deltog också i uppvaktningar och ordnade möten om prototypstålverket. (243)

Två cirklar bestod av anställda vid olika avdelningar på bruket. De undersökte vilka konsekvenser en nedläggning skulle få för bl a egna hemsägare, men även för samhället som helhet. Vilken typ av samhälle skulle Vikmanshyttan bli? En sovstad för penningstarka från Hedemora?

Studiecirkelnas gjorde flera gemensamma aktioner. De byggde upp kontakter med metallurger som arbetat med förslag till prototypstålverk. De ordnade ett stort möte med dessa. De ordnade en demonstration genom att åka till Stockholm och demonstrera utanför Riksdagshuset. Allt det viktiga i cirkelnas arbete samlades i en utställning - Vikmanshyttan lever - som visats i och utanför Vikmanshyttan.

Studiecirkelnas verksamheten har enligt vår bedömning satt press på Stora Kopparberg att ordna ersättningsindustri. (244) (245)

3.1.5 Ökad medvetenhet om alternativ

En viktig insikt för studiecirkeldeltagarna verkar ha varit när arbetarna i en av smedjegrupperna kom underfund med att fartygsventilproduktionen inte egentligen var olönsam, utan att den i själva verket var mycket lönsam. De upptäckte också att detta slags fartygsventiler bara producerades på något ställe till i världen. I det läget insåg de dels sitt eget arbetes värde, dels att detta arbete lades ner av företaget, inte p g a att det var värdelöst utan p g a att det inte var tillräckligt lönsamt. Denna insikt skapade en grund för diskussioner om alternativt produktion. I diskussionen om alternativt blev utgångspunkten de arbetandes egna kunskaper, yrkeserfarenheter, den gemensamma kunskapen, de resurser som var knutna till bruket (maskiner, lokaler), de resurser som man kunde finna lokalt på orten eller i området.

Detta var viktigt för studiecirkelarnas engagemang i det prototypstålverksförslag som utvecklats av forskare vid KTH. Forskarna inbjöds till ett möte i Vikmanshyttan där de presenterade idén. Studiecirkelarna började diskutera. Det nya stålverket är en enklare ståltillverkningsprocess som både är energisnålt och miljövänligt.

Processen går direkt från malm till stål, genom att i slutna injektionsugnar blanda pulvriserad malm med pulveriserat kol. I ugnarna blåser man in syre, och tillsätter legeringar för olika stålsorter. Genom att tillsätta de olika ämnena i pulverform kan man styra processerna helt och slippa både buller och damm. Vidare finner man att malmen inte behöver anrikas och sintras. I stället för bristenergiråvaror som olja och koks använder man pulveriserat kol. Som avfallsprodukter får man svavel och metanol, som båda kan tas till vara och användas i industri och som bilbränsle. När råstålet är klart förs det direkt vidare i gjut- och valsningsprocesser. Hela processen från malm till halvfabrikat ska ske kontinuerligt utan avkylning, vilket sparar ytterligare energi.

Med denna process får man också möjlighet att skapa en bra arbetsmiljö och en produktion i mindre skala. En sak som intresserade studiecirkeldeltagarna var forskarnas inställning att prototypstålverket borde integreras i samhället med aktiv medverkan från de berörda människorna. Prototypstålverksidén ingick i diskussionen om alternativt verksamhet i Vikmanshyttan. I bl a smedjans cirklar konstaterade man att det fanns såväl malm, gruvor som yrkeskunskap och att det var rent slöseri att som Stora Kopparberg nu gjorde plöttra bort dessa resurser.

3.1.6 Studiecirkelarna och organisationerna

Studiecirkelarna tillkom vid sidan om de redan etablerade organisationerna. Studiecirkelarna deklarerade att de var partipolitiskt obundna. Deltagarmajoriteten var socialdemokrater. Ett flertal var partipolitiskt aktiva.

Förhållandet till fackföreningarna var omväxlande gott och problematiskt. Från fackföreningsledningens sida fanns en traditionell inställning till krissituationen och dess möjligheter. Fackföreningsledningen var inte inriktad på att aktivera medlemmarna utan verkade tidvis uppfatta cirklarna som konkurrenter. Det fanns också medlemmar i fackföreningsledningen som redan från början var positiva. Hösten 1977 deltog ett större antal personer ur fackledningarna i studiecirkelverksamheten.

3.2 AKTIVERINGEN I SÖDERFORS

3.2.1 Fackföreningarna tar initiativ till aktivering

"Samordningen" med Uddeholmsbolaget hösten 1976 innebar att 100 arbetstillsfällena togs bort från Söderfors. Därutöver gjordes den tidigare beslutade nedskärningen av den rostfria plåtproduktionen. Detta innebar ett stort slag mot den krisdrabbade orten. Framåt sommaren 1977 ryktades det om konkurs i Uddeholmsbolaget. Fackföreningarna i Söderfors anade att en ny nedskärning väntade. I juni 1977 visste man att det skulle bli nya nedläggningar, men inte hur omfattande de kunde bli.

I det läget upplevde ledningen för de tre fackorganisationerna (Metall, SIF och SALF) att de riskerade ställas ensamma ansvariga för beslut som skulle gälla tusentals människors framtid. Enda alternativet skulle vara att göra dessa människor delaktiga. Vid ett möte med tvärgruppen diskuterades aktivering av de berörda. I september fattades beslut om att fackföreningarna skulle bilda en aktionsgrupp "Rädda Söderfors". Aktionsgruppen skulle få huvudansvaret för att skapa en aktivering.

3.2.2 Steg i aktiveringen

Till aktionsgruppen Rädda Söderfors knöts ABF, Riksutställningar och tvärgruppen. Kommunala myndigheter och politiska partier ställde sig intresserade. Diskussioner fördes om hur man skulle åstadkomma en aktivering. Detta ledde till en stor demonstration som samlade ca 1 000 personer till ett möte i Söderfors i början av oktober 1977. Därefter skickades flygblad ut till alla hushåll i Söderfors. I dessa kallades till ett informationsmöte om aktiveringen. 58 personer kom. På detta möte diskuterades hur aktiveringen skulle läggas upp. Inom aktionsgruppen hade man dessförinnan lagt upp ett förslag att gå ut till hushållen och motivera folk för att delta i studiecirkel. På informationsmötet anmälde sig 12 personer som uppsökare till en särskild uppsökarutbildning (trimning).

Vid uppsökartrimningen diskuterades syftet med att starta studiecirkel, vad man kan göra, på vilket sätt detta kunde påverka ortens framtid osv. Man diskuterade också praktiska frågor kring studiecirkelverksamheten, hur cirkelverksamheten skulle kombineras med arbetstid, fritid osv. Under de två dagar som diskussionerna om uppsökningen varade gick man genom olika situationer som kunde uppstå när uppsökarna gick ut till folk i samhället. En del av denna tid ägnades också åt att diskutera hur man skulle få ihop tillräckligt många och bra studiecirkelledare.

Under de följande veckorna gick uppsökarna ut för att engagera Söderforsborna i cirkelverksamheten. Resultatet blev att ungefär 350 personer anmälde sig till studiecirkel. Bortfallet skulle senare visa sig relativt stort, något som delvis kan bero på att uppsökningen inte var tillräckligt förberedd. I samband med uppsökningen värvades också personer som var intresserade att fungera som studiecirkelledare.

En särskild studiecirkelledarutbildning ordnades under två dagar i slutet av oktober. Under dessa dagar diskuterades bl a följande frågor: Hur ska man få alla i en grupp aktiva? Hur kommer man igång med ett arbete om det finns olika uppfattningar om vad som är viktigt? Vad finns för uppslag från fackets sida? Vad finns för hjälpmedel för cirkelarna när de vill dokumentera sitt arbete (video, teater m m)? Vilka möjligheter finns att knyta forskare till cirkelarnas arbete? Vilka olika slags uttrycksmedel kan man använda under cirkelarnas diskussioner? Kan studiecirkelarna skapa kunskap? Utöver detta informera-

des deltagarna om erfarenheter från Vikmanshyttan och projektet Arbetare i Dalarna.

Studiecirkelarna kom igång i november. En hel del startsvårigheter fanns, bl a bortfall av deltagare, omorganisering, samordning, cirkelledaruppföljning.

Vi har tagit med beskrivningen av aktiveringen i Söderfors därför att det är det enda exemplet i våra undersökningar där fackföreningarna, de politiska partierna och myndigheterna varit överens om att aktiveringen av de berörda människorna är en möjlig väg ur en krissituation. Det finns ännu så länge inte många sådana exempel på en relativt förutsättningslös mobilisering av de berörda. De exempel på samråd som redovisats i del 6 och 7 har inte utlösts med utgångspunkt från att myndigheternas möjligheter att lösa problemen är otillräckliga.



Studiecirkelarbeta i Vikmanshyttan

Foto: Beppe Arvidsson

kapitel 4

EXEMPEL PÅ KUNSKAPSBEHOV (tillbakagång)

Fallen Söderfors och Vikmanshyttan har visat att de berörda människorna inte haft någon handlingsberedskap och inte haft speciellt goda möjligheter att ta ställning till vad en nedläggning eller delnedläggning skulle innebära. Detta beror inte i första hand på att sådan kunskap saknas, utan är enligt vår uppfattning mer ett uttryck för den dominerande roll som företagen och de centrala myndigheterna spelar. Expertifieringen har centraliserats och expertkunskapen har i första hand varit expansionsinriktad. Kunskap om tillbakagång har inte räknats och allra minst har man inom det centralbyråkratiska skiktet sett anledningar att ge de berörda människorna en bild av utvecklingsprocesser och orsakssammanhang. Expansionstänkandet har varit väl förankrat ända ner på kommunnivå och detta har fungerat ända tills större orter började drabbas av tillbakagång.

Under hösten 77 och våren 78 deltog vi i kurser för fackförenings- och kommunfolk i nedläggningshotade orter och kommuner. Dessa kurser visade oss att det fanns ett skriande behov av kunskap om tillbakagång.

I de följande avsnitten ska vi ge exempel på hur man kan fylla några viktiga kunskapsluckor i nedläggningshotade orter och kommuner. Vi utgår ifrån att kunskapen helst bör vara ett led i aktiveringen av de berörda människorna. Kravet på metoderna bör vara sådant att kunskapsproduktionen kan kontrolleras av de berörda människorna i de berörda orterna.

Med denna utgångspunkt har vi delat in exemplen på kunskap om tillbakagång i några olika fält. I uppställningen på nästa sida finns följande kunskapsområden: kunskap om aktivering, problemanalyser, alternativa planer, konsekvensanalyser, organisation. I den vertikala indelningen har vi redovisat olika aspekter på dessa kunskapsområden genom en koppling till näringsliv och samhälle.

		KUNSKAP OM				
<u>NÄRINGS LIV</u>	FÖRETAG	A K T I V E R I N G	P R O B L E M A N A L Y S E R	A L T E R N A T I V P L A N E R	K O N S E K V E N S E R	A L T O R G A N I S A T I O N
Konkurrens och gemensamt intresse	KONCERN					
inom privat- kapitalet och anknutna samhälls- klasser	ÄGARGRUPP					
	BRANSCH					
	nationellt					
	BRANSCH					
	internationellt					
	NATION					
<u>SAMHÄLLE</u>	ORT					
Vissa sam- hällsklassers gemensamma intresse	KOMMUN					
	REGION					
	NATION					
	INTERNATIONELLT					

4.1 AKTIVERING

I fråga om aktivering har vi inte särskilt mycket att tillägga utöver vad som framgick i kapitel 3. Erfarenheterna från Söderfors och Vikmanshyttan visar att det är nödvändigt att de berörda själva kontrollerar aktiveringen och att denna inte överläts åt befintliga organisationer eller experter utifrån.

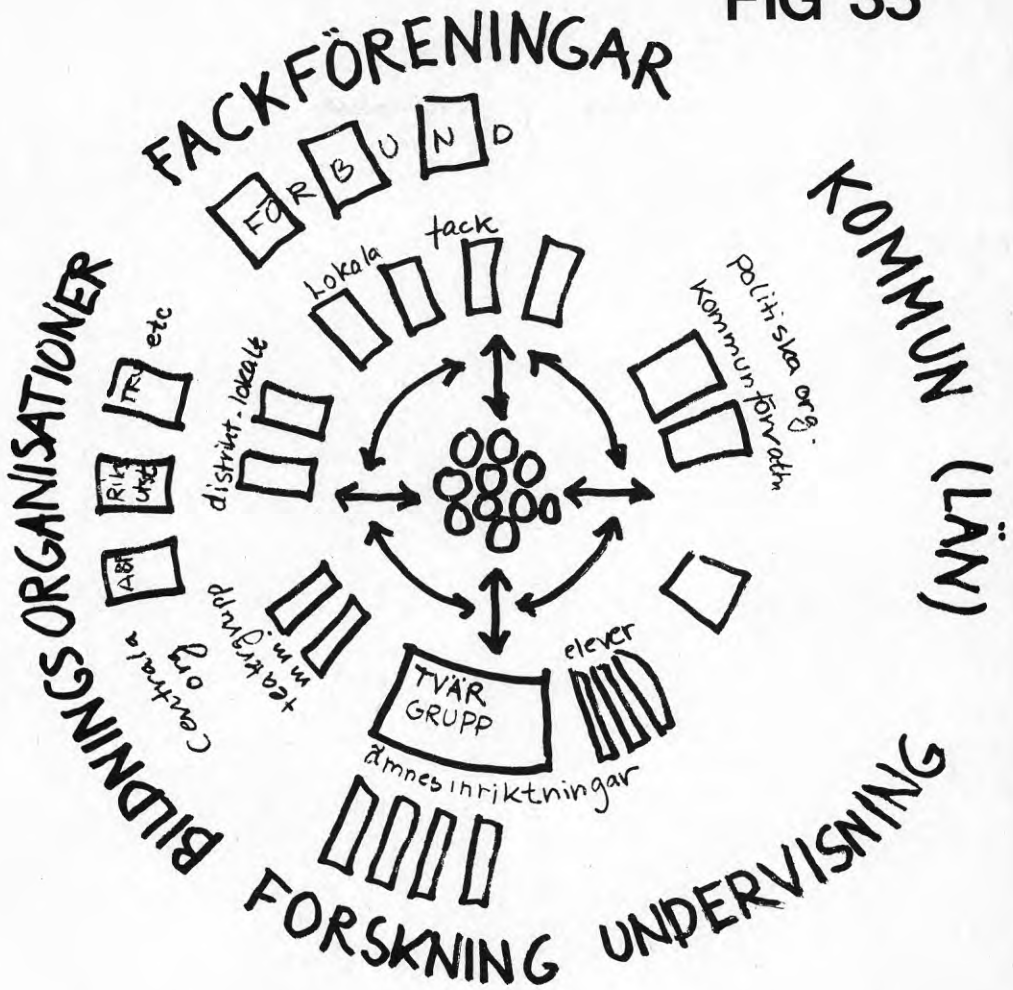
Det viktigaste i aktiveringen är att initiativet över aktiviteterna ska övergå till de berörda då detta inte är fallet från början. Aktiveringskampanjer, löpande studiecirkelledarutbildning, stormöten, gemensamma aktioner, har varit steg i aktiveringen i Söderfors och Vikmanshyttan.

Bilden på nästa sida visar den princip för aktivering som tvärgruppen förespråkade i Bergslagsorterna. I denna står de berörda människorna i centrum för verksamheten och samarbetar med de organisationer som stödjer verksamhetens inriktning.

4.2 PROBLEMANALYSER

Under den här rubriken tar vi främst upp vad som händer med människorna vid företagsnedläggningar. Erfarenheter finns dokumenterade på flera håll. Sysselsättningsstudier har gjorts i AMS regi av bl a Uddeholm, 7 skomakare i Örebro, Svenka Durox i Skövde, Munksunds såg samt MAB och MYA i Malmö och Fors fabriker i Nyköping. Antalet personer som berörs av driftsinskränkningar redovisas för hela landet genom AMS varselstatistik, Statistiska Centralbyråns arbetskraftsundersökningar (för 1967 och 1968), SCBs industristatistik samt två studier av LO (Lilla LO 1 och Lilla LO 3). (246)

FIG 35



Sociala och ekonomiska konsekvenser har belysts av Åke Daun (nedläggningen av sågen i Båtskärsnäs), Billy Ehn (Fengerfors), Bäck-Wiklund, Lindfors (Koppomstudien). LO studerade 1966 konsekvenserna av Vargen nedläggningen. Berger har studerat nedläggningen av Bengtsfors sulfitfabrik samt Billerudkoncernens massafabrik i Jössefors. Gonäs har studerat regional-ekonomiska och flyttningskonsekvenser av varvskriserna i Oskarshamn. Hansson har studerat nedläggningar i Bureå och Örnsköldsvik.

W Petersson har gjort studier av sysselsättningsläget för de anställda vid Jössefors Bruk 4 månader efter nedläggningen, samt konsekvenser för de anställda ett år efter nedläggningen. Agneta Backlund har gjort en studie av de arbetslösas situation i samband med Jösseforsnedläggningen. I samband med hotet om nedläggning av PLMs fabrik i Surte gjorde en grupp forskare vid centrum för tvärvetenskap i Göteborg en rapport om konsekvenser och handlingsalternativ. Bäck-Wiklund, Lindfors för i boken "Utveckling och avveckling" en diskussion om nedläggningar och deras konsekvenser. (247) (not 95)

Alla dessa studier ger tillsammans en relativt klar bild av vad som händer i ett nedläggningsförlopp. Vi har försökt sammanfatta detta i figur 36 sid 209. Figuren visar två perioder. Dels den period som vi studerat i det föregående - händelseförloppet från det att företaget ger den första informationen om "samordning" med Uddeholm till beslut. Under denna period klargörs endast ramar för den framtida sysselsättningsutvecklingen. Därefter kommer en andra period som sträcker sig fram till att avvecklingen är genomförd - dvs något år fram i tiden, till någon gång 1978. Det lilla diagrammet visar vad vi förutsåg skulle hända i Vikmanshyttan (dec 76): De 450 jobben kommer att skäras ner. Uppskattningsvis 200 får anställning i ersättningsindustrier. Tidsaxeln är riktad neråt. Den svarta rutan visar hur produktionen avvecklas. De anställda omgrupperas sedan på antingen sådana som får jobb på platsen, som pendlar, som flyttar, som blir arbetslösa eller som förtidspensioneras.

Erfarenheter från tidigare nedläggningar ger ungefär den här bilden:

De som får nytt arbete	a bor kvar och arbetar på platsen (ca 40 %)
	b bor kvar och pendlar (ca 20 %)
	c flyttar (ca 20 %)
De som inte får arbete eller de som beredskapsarbetar	d bor kvar och förtidspensioneras
	e bor kvar, långtidsarbetslösa
	f bor kvar och beredskapsarbetar
Följande mellangrupper ingår i ovanstående grupper	g korttidsarbetslösa
	h de som omskolas

I figur 36 har vi gjort en schematisk redovisning av konsekvenser för ovanstående grupper. Av dem som får arbete får många lägre inkomster. Pendlare får, trots möjligheter till skatteavdrag, en försämring genom högre resekostnader och längre arbetstid. De som flyttar får vanligen högre lön men också högre levnadsomkostnader. Den hårdast drabbade gruppen blir den som inte får arbete. Alla får här sämre inkomst. De som drabbas hårdast av en nedläggning är vanligen de kollektivanställda - i Jösseforsfallet var detta helt klart. Troligen har situationen för tjänstemän på arbetsmarknaden förändrat detta sedan slutet av 60-talet. Hårdast drabbade blir också äldre män samt kvinnor. De med lägre utbildning drabbas hårdare än de med högre. Ungdomar har ofta svårare att få anställning i omnejden än äldre och bland dem som flyttar är ungdomar och yngre familjer den största gruppen.

Bergers Jösseforsundersökning visar på vilket sätt de anställdas inkomster förändrats två år efter nedläggningen. Även om vissa bidrag motverkar de inkomstskillnader som uppstod för de berörda grupperna så är tendensen klar. Inkomstskillnaderna blir avsevärda beroende på vilken grupp man hamnar i. (246)

Pappersindustriarbetareförbundets avdelning 52 gjorde en undersökning (1977) som skulle belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna av inskränkningar vid två Örebroföretag, Örebro Pappersbruk och Garphytte Bruk. I denna finns en arbetsmarknadsbedömning för de två företagen och en bedömning av de totala samhällskostnader som orsakas av omställningsarbetslöshet och utslagning. Undersökningen redovisar inte följdeffekterna av de två företagsnedläggningarna vilket är en begränsning. (248)

Undersökningen kom fram till att samhällets kostnader för en nedläggning av Örebro Pappersbruk skulle bli ungefär en milj kr per anställd medan kostnaderna för bruket i det lilla samhället Garphyttan skulle bli 6 ggr

PERIOD 1

Denna period har beskrivits i kapitel 2-4. Den sträcker sig för Uddeholmsaffärens del från den 20 sept 76 till den 8 nov 1976

1:a informationen
"förhandlingar"
"samråd"

BESLUTET

Svart fält visar hur sysselsättningen skärs ner

STATLIGA INGRIPANDEN

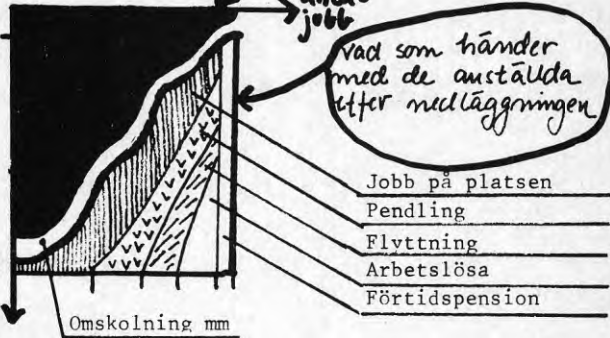
Omskolning,
arbetsförmedling
flyttningsbidrag
startbidrag
hyresbidrag
arbetslöshetsunderst.
skatteavdrag
förtidspension
lokaliseringsstöd
investeringsfonder
m.m.m

nov 1976

1977

1978

tid ↓



Jobb på platsen

Pendling

Flyttning

Arbetslösa

Förtidspension

Omskolning mm

KONSEKVENSER FÖR ORT OCH KOMMUN

Flyttning minskar skatte-kraften, dämpas av statlig skatteutjämning. Minskande befolkningsunderlag och ökande krav på lönsamhet leder på sikt till nedskärning av samhällsservicen och den kommersiella servicen.

Samhället förlorar yrkeskunnande. Orten förvandlas från mer självcentrerad till en del i ortshierarkin och den regionala arbetsmarknaden. Kontakterna mellan ortsborna försämras.

Ungdomen flyttar

På längre sikt försvinner troligen delar av den legoproduktion som planeras ersätta bruket.

FIG 36

KONSEKVENSER FÖR INDIVIDER OCH FAMILJER

DE SOM FÅR JOBB

a Bor och arbetar kvar

Inga större inkomstförändringar. Vissa får sämre ekonomi

b Bor kvar - pendlar

Ökade resekostnader, längre arbetstid inkl. resor.

c Flyttar

Vanligen högre lön och högre kostnader.

DE SOM INTE FÅR JOBB

utgörs vanligen av äldre män, kvinnor samt lågutbildade, ungdom

d Förtidspensioneras

e Långtidsarbetslösa

f Beredskapsarbetar

g Långtidssjuka

Alla får betydligt sämre ekonomi än förut.

GEMENSAMT FÖR BÅDE DE SOM FÅR OCH INTE FÅR JOBB

Många av dem som slutligen hamnar bland de som får jobb eller de som inte får jobb tillhör först någon av grupperna: h omskolas

j Korttidsarbetslös

Många får sämre arbete än tidigare: Många får byta jobb flera gånger under en kortare tid

De som har egna hem drabbas av värdeminskningar

Kontaktmönstret i samhället splittras sönder de flesta får sämre kontakter med folk på orten. Även de som flyttar får sämre sociala kontakter.

De hårdast drabbade får problem i äktenskapet, eller psykiska problem.

Allmänt kan också sägas att konsekvenserna drabbar de kollektivanställda betydligt hårdare än tjänstemän.

PERIOD 2

lägre beroende på bl a skillnader i arbetsmarknadsläget. (249)

Under våren 1977 gjorde en elevgrupp vid KTH undersökningen "Horndal, en studie av en nedläggningshotad ort". I detta arbete skapade gruppen en ny metod för att räkna fram de totala samhällskostnaderna vid en nedläggning av ett företag. Det handlar om att ställa samman de ekonomiska konsekvenserna på fyra olika nivåer.

- Individkostnader
- Statliga kostnader
- Kommunala kostnader
- Kostnader genom multiplikativa effekter.

Undersökningen arbetar med vissa antaganden om vad som kommer att hända med sysselsättningen i de två företagen som är ASSIs sågverk och snickerifabrik samt Boxholms handelsstålverk. Ett av dessa antaganden är att både sågverket och stålverket läggs ner. De multiplikativa effekterna av viss nedläggning studeras sedan för servicen genom bl a en enkät. På grundval av detta räknas fram att kostnaderna för nedläggningarna blir 4,4 milj kr/år, 9,1 milj kr/år eller 11,9 milj kr/år beroende på vilket av nedläggningsalternativen man väljer.

Denna studie av samhällets kostnader för en nedläggning kan sedan ställas mot de lönsamhetsförluster som företaget åberopar som motiv för nedläggning. Enligt alternativ III skulle företagen kunna gå med 11,9 milj kr i förlust årligen vid fortsatt drift innan man kom upp i den förlust som samhället åsamkas vid nedläggning. Därtill ska naturligtvis de sociala konsekvenserna av en nedläggning läggas, men dessa är svåra att värdera i pengar.

Undersökningsmetoden har vidareutvecklats av Eklund-Hogdal i ett samarbete med fackföreningarna och aktionsgruppen i Söderfors. (250)

Dessa studier av de ekonomiska konsekvenserna vid företagsnedläggningar befinner sig under utveckling. De är relativt komplicerade. Ett önskemål är naturligtvis att de berörda människorna själva kan göra konsekvensundersökningar och för att detta ska vara möjligt krävs att undersökningsmetoderna förenklas.

I Söderfors och Vikmansnyttan har det funnits ett behov hos de berörda människorna att värdera vad det innebär för det sociala livet i samhället om företagen läggs ner. När man kommer in på sådana värderingar handlar det om frågor som de berörda tillsammans behärskar. Samtidigt saknar de ofta den erfarenhet som kan peka ut vilka värden som blir hotade. Här finns ett utrymme för samarbete mellan de som hotas av en nedläggning och personer som har en inblick i vilka livskvaliteter som förändras, när t ex ungdomen tvingas söka sig arbete utanför orten, när samhället förvandlas från ett relativt självcentrerat samhälle med arbete på orten till ett pendlarsamhälle, och när ålderssegregationen tilltar.

Exempel på undersökningar som tar upp vad som händer med ungdomen i glesbygden är "Ungdom som exportvara" av Gertrud Westerlund. I denna beskrivs ungdomens arbetsmarknadssituation i Älvdalens kommun och vilka konsekvenser detta för med sig. (251) I undersökningen "Här börjar Marsrallyt" beskriver Rosvall-Selin-Thuresson situationen för de s k veckopendlarna i Älvdalen. Det handlar om människor som inte funnit arbete på orten eller i närregionen men som ändå vill bo kvar. De tvingas söka arbete på avlägsna orter och reser sedan hem över helgerna. I rapporten beskriver författarna genom intervjuer hur detta påverkar veckopendlarna, deras familjer och det sociala livet på hemorten. (252)

Dessa och liknande undersökningar kan tillsammans bilda underlag för människor i nedläggningshotade orter i deras strävan att skapa sig en bild av vad en nedläggning leder till. I Vikmanshyttan arbetade studiecirkelarna med att bygga upp en sådan bild. Delar av den kom fram i den utställning som studiecirkelarna gjorde våren 1977.

4.3 ORSAKSMÖNSTER

Gränserna mellan de olika kunskapsområden som vi tar upp här är inte särskilt klara. Orsaksmönster kan vara analyser som är inordnade i ett makroteoretiskt sammanhang. Med studier av orsaksmönster menar vi sådana undersökningar som kan ge svar på varför något är som det är. Varför sker det nedläggningar, eller varför lägger t ex Stora Kopparberg ner verksamheten i Vikmanshyttan? Det är alltså beskrivningar, teorifragment och teorier, perspektiv som sätter in nedläggningen i ett större sammanhang. Behovet av sådana perspektiv är stort eftersom de ger de berörda människorna bättre möjligheter att bedöma och ifrågasätta det som sker.

Undersökningen "Stora Kopparberg, Söderfors och Vikmanshyttan" (se del 4) spelade en viktig roll i aktiveringen av studiecirkel på orterna genom att den visade ett mönster i förhållandet fackförening-företag över en längre period på tio år. Undersökningen klarlade riskerna i ett kortsiktigt handlande och visade att fackföreningsledningen inte i längden kunde upprätthålla en front mot företaget utan de anställdas aktiva stöd. Den klarlade riskerna i att de berörda låser sig vid ett en-frontsagerande, dvs i att enbart förvänta sig ett resultat av förhandlingar med sitt företag i stället för att bygga upp flera fronter (söka alternativa vägar).

Ett annat exempel är undersökningen "Vikmanshyttan - företag utan värde? gjord av Axelsson-Håkansson vid företagsekonomiska institutionen i Uppsala. (238) Detta är en studie på den företagsekonomiska nivån avsedd att ge en bättre grund för att bedöma företagets motiv i ett historiskt perspektiv.

Inledningsvis diskuteras företagsledningens manöverutrymme i ett tidsperspektiv på 10 år. Därefter görs en genomgång av företagets marknads- politik, försäljningsorganisation, marknader för olika stålsorter, relation till kunder och marknadsorganisation. Stora Kopparbergs investeringspolitik inom olika sektorer studeras, liksom vad köpet av Vikmanshytte Bruk spelat för roll i koncernen. Viktiga slutsatser var att Stora Kopparberg under en längre tid underprioriterat stålsektorn. Investeringarna hade legat under investeringstakten inom resten av stålbranschen och betydligt under företagets investeringar inom skogs- och kraftsektorerna. Under en 10-årsperiod hade bolaget också avvecklat ägande i andra delar av stålbranschen. Allt detta tillsammans pekade på att Stora Kopparberg tidigt avhändert sig möjligheten att skapa ett konkurrenskraftigt företag i Vikmanshyttan. Om man velat prioritera företaget i Vikmanshyttan skulle satsningarna gjorts under 60-talet. I stället kördes specialstålverken mer eller mindre i botten och in i en situation där den återstående verksamheten skänktes till Uddeholmsbolaget.

Erfarenheten från Söderfors och Vikmanshyttan visar att det finns ett stort tomrum när det gäller sammankopplingen av enskilda orter med ett större branschmönster eller med den nationella och internationella ekonomin. I vissa situationer har branschutredningarna använts, men

de ger inga direkta möjligheter att bedöma en enskild orsts framtidsutsikter. Om människorna i de nedläggningshotade orterna ska kunna göra realistiska bedömningar av framtidsutsikterna är det nödvändigt att branschmaterialet är utformat på ett sådant sätt att internationella utvecklingstendenser kan översättas i sannolika tendenser inom det svenska stålkapitalet och vidare ner på produktnivå. Det är svårt att tro att det går att få fram ett bra sådant underlag med nuvarande sekretessförhållanden.

Skulle det gå att få fram ett sådant material så fordras därutöver en god kunskap om de olika företagens speciella förutsättningar, läge i koncern, ägargrupp m m och ändå skulle man aldrig kunna med säkerhet förutsäga vilka drag som kan bli de kommande.

De som alltså vill sätta in just sin orsts framtid i den ekonomiska utvecklingen tar på sig en svår uppgift om de går alltför djupt i det empiriska materialet. Det dilemma som vi upplevt är att fackförningarna ofta kör fast i den här frågeställningen. De väntar sig också ofta att lösningen ska komma från bättre vetande. Det skulle förmodligen vara bra om man i en sådan situation fick hjälp med att genomskåda det empiriska materialets möjligheter och begränsningar, eftersom detta leder till att man tvingas söka svaren på sina frågor på ett annat abstraktionsplan.

4.4 ALTERNATIV

Studiecirkelarna i Vikmanshyttan, främst de båda grupperna från smedjan, arbetade ett tag med utgångspunkten att inventera vilka resurser de hade. Detta blev en genomgång av yrkeskunnighet, av teknologi, av värdefulla produkter, av vad som fanns i form av maskiner och annan utrustning. Inventeringen ledde till en diskussion om alternativ produktion. Till en början handlade den om att behålla sådan produktion som fartygsventilerna. Fartygsventiler produceras på ett fåtal ställen i världen och den typ som tillverkades i Vikmanshyttan före nedläggningen görs bara på ett annat ställe. Smederna i Vikmanshyttan kom fram till att deras fartygsventiler var bäst i världen och dessutom lönsamma, vilket ledde till kravet på bibehållen produktion. Kravet avslogs av företagsledningen.

I Söderfors har fackföreningarna fäst stor vikt vid att få fram förslag till alternativ produktion. Bland annat har man diskuterat hur man på bästa sätt ska förvalta ASP-stålet, vilken typ av vidareförädling som kan kopplas till detta m m.

Under de senaste åren har det på flera håll vuxit fram en diskussion om alternativ produktion. Inom varvsindustrin finns arbetsgrupper, t ex vid Götaverken, inom teko-branschen i Borås, Skellefteå och inom verkstadsindustrin vid SAAB.

Många av dessa diskussioner har hämtat inspiration från Lucaskoncernerna i England, fackföreningarnas och de anställdas kamp mot nedläggning av produktionen inom en del av Lucaskoncernen. Hot om nedläggning uppstod i samband med att flygindustrin drabbades av en internationell kris och då Concordeprojektet skulle avvecklas i Storbriannien. (241)

Arbetarna i Lucaskoncernen organiserade ett motstånd som bl a byggde på att de tog fram förslag till alternativ produktion. En av ledarna i den kommitté som samordnade fackföreningarna sade vid en intervju:

"Vi vägrar att bli behandlade som bihang till maskinerna, som ma-

skindelar som när som helst kan bytas ut mot andra. Produktionen borde vara till för människorna inte tvärtom. Vi producerar avancerade elektroniska komponenter till Concorde, samtidigt som 980 åldringar frös ihjäl i London under en enda vinter. Sådant kan vi inte längre acceptera. Många av oss, framför allt inom tekniker-kåren, upplever en allt starkare motsättning mellan det teknologin skulle kunna göra för människor och det den faktiskt gör idag." (241)

Med sådana utgångspunkter har de anställda ställt vissa krav: Alla som arbetar inom koncernen ska erbjudas arbete. Ingen naturlig avgång. Äldre arbetare och kvinnor måste integreras i produktionsprocessen och deras erfarenheter tillvaratas. Arbetsprocessen måste organiseras så att fler kan anställas samtidigt som arbetarna får större initiativ, överblick och kontroll över arbetsprocessen. Forskningen måste inriktas på att lösa mänskliga behov, exempelvis energifrågor.

Samordningskommittén konstaterade 1974 att den traditionella metoden att slåss för rätten till arbete inte varit särskilt framgångsrik. Mellan 1960 och 1975 hade det totala antalet anställda minskat med ca 90 000, från 283 000 till 195 000. Samtidigt hade hela industrin blivit mer och mer kapitalintensiv. Detta ledde fram till kraven på alternativ produktion. Frågan var hur man skulle få ett gehör för dessa krav. I intervjuer sade de ledande inom samordningskommittén att de inte trodde att det kan existera en ö av ansvar och medvetande i ett hav av ansvarslöshet och förfall. De trodde man inte att Lucasarbetarna kunde förändra situationen i ensamhet. I stället trodde de att de Lucasanställda kunde göra en blygsam början när det gällde att demonstrera, att de anställda kunde driva på kraven på rätt till arbete genom att peka på alternativa produkter som löser mänskliga problem snarare än skapar dem. Kommitténs ståndpunkt var att även om många arbetare i andra industrier tog upp dessa frågor kunde framgången bara bli begränsad så länge som ekonomin drevs av vinstintressen och människorna kom sist. På så vis blev frågan politisk.

De anställda bildade en kommitté med uppgift att ansvara för en alternativ plan till företagets. Planen skulle bygga på tillverkning av socialt meningsfulla produkter. Produktionen skulle grundas på nyskapande arbetsformer och inte som i den gamla på isolerade tidsstuderade arbetsfunktioner. Planen byggdes upp på förslag från framför allt de anställda. I alternativplanen ingick 150 olika alternativa produkter av slag som arbetarna ansåg sig kunna göra. De olika produkterna delades in i sex huvudtyper. I planen fanns målsättningar som riktade sig mot energi- och resursslöseri samt miljöutsläpp och dålig arbetsmiljö. Planen var alltså uppbyggd för att förena målsättningar om social nytta med målsättningar om miljö- och energifrågor och arbetssätt.

När förslagen presenterades var reaktionen från början helt negativ från Lucaskoncernens ledning. Företagsledningen ansåg själva idén förkastlig och hävdade att krigsindustri är samhällsnyttig. Vidare hävdades som vanligt att produkterna inte var tillräckligt lönsamma. En del tekniska experter berömde Lucasarbetarna för deras tekniskt geniala och väl genomarbetade plan. De menade att företagsledningen skulle få ångra sin inställning. I juli 76 antog också den administrativa personalen alternativplanen. De hade förstått att också de hotades av arbetslöshet. Då var endast de högsta cheferna emot planen.

Ytterligare ett exempel på alternativ planering har hämtats från den brittiska industrin, det handlar om brittiska stålarbetare vid stålverket Shotton i norra Wales. I detta fall arbetade de anställda inte med förslag till alternativ produktion utan mer med argument mot de nedläggningsplaner som stålbolaget lade fram. (242)

1972 lade British Steel Corporation fram en rationaliseringsplan för den förstatligade brittiska handelsstålsindustrin. Fem nya superstålverk skulle byggas. Stora omorganiseringar skulle ske och de 230 000 jobben inom stålsektorn skulle skäras ner med minst 50 000. Många av nedskärningarna skulle drabba punktvis och oerhört hårt. Stålverket i Shotton i norra Wales som sysselsatte 12 000 personer skulle förlora halva sysselsättningen. Råstålsdelen skulle tas bort. Färdigställningen, där den varmvalsade plåten vidarebearbetades till plåt för byggnader, bilar m m, skulle få vara kvar.

Fackföreningarna i Shotton, nio till antalet, bildade en samordningsgrupp, en lokal aktionskommitté. Den började organisera motståndsarbetet mot nedläggningsplanen på flera olika områden. I huvudsak ville man bemöta BSCs plan med argument. En teknisk, en ekonomisk och en social kommitté, den senare i samarbete med länsstyrelsen, fick i uppdrag att fingranska företagets argument och att göra beskrivningar av konsekvenserna om en nedläggning skulle bli ett faktum. De anställda visade att företagets tekniska och ekonomiska argument var felaktiga på de flesta punkterna. De visade också att de sociala konsekvenserna av en nedläggning skulle drabba hela regionen hårt.

De anställda vid stålverket i Shotton gjorde alltså konsekvensbeskrivningar men även ett förslag till hur de ville se utvecklingen i samhället, kommunen och regionen. De ställde krav på en viss minimiproduktion och att några nedskärningar vid stålverket inte fick ske förrän ersättningsindustri redan stod färdig att tas i bruk. De gjorde förslag till hur verkamheten kunde organiseras för att bibehålla produktionen och öka den, de tog fram uppgifter för att jämföra Shottonverken med nya stålverk. Allt detta kallades för en motplan och tanken var att denna skulle samlas tillsammans med motplaner från andra stålverk till en nationell plan för de olika verken i stålbranschen. I detta samarbetade de anställdas olika kommittéer med kommunen och länsstyrelsen. Som ett led i detta arbete byggde Shottonanställda upp en organisation för att sätta kraft bakom sina krav. De skapade en lokal, en regional och en nationell organisering, vilken beskrivs i nästa avsnitt. Efter fem års segsliten dragkamp togs nedläggningsshotet tillbaka av stålbolaget våren 1977.

De exempel på alternativ planering som vi redovisat ovan har naturligtvis alla sina svagheter. En svaghet är att de är avgränsade på olika sätt. För att den alternativa planeringen ska få en bredare förankring och tyngd krävs att förslagen till alternativ produktion samordnas med planer som på olika nivåer (ort-, kommun-, region- och nation) klagör de enskilda produktionsstälernas sammanlänkning med varandra, hur de kan inordnas i det existerande samhället, vilka slags resurser som måste tillföras för att alternativplanerna ska kunna genomföras, vilka ändringar som fordras i lagstiftning, beslutsprocesser m m samt vilka hinder de berörda kan förvänta sig när de kräver att de alternativa planerna ska genomföras.

4.5 BEHOV AV ORGANISERING

Många fackföreningar är i dag uppbundna av företagets initiativ. I Söderfors och Vikmanshyttan matades fackföreningarna med olika förslag som de skulle ta ställning till. Detta åstadkom en upplåsning av de aktiva inom facket, vilket vi betraktat som en viktig orsak till att fackföreningarna på lokalplanet har så dålig handlingsberedskap. Det är först när man ser mönstret i detta som det blir förfärande, eftersom det innebär att fackföreningarna blir låsta i ett agerande inom det enskilda företagets förutsättningar. På varje företag i de krisdrabbade branscherna sitter fackföreningsrepresentanter i liknande situationer. De handlar med inriktning på det egna företaget, vilket innebär att de kan tvingas att arbeta mot varandra och konkurrera om de återstående krympande arbetstillfällena medan branschen krymper ihop mot nollpunkten.

Konkurrens kan inte ersättas med samverkan förrän detta perspektiv står klart. Ett exempel på sådana försök till samverkan mellan fackföreningar är det i förra avsnittet nämnda Shottonfallet. De Shottonanställda organiserade sig på tre nivåer mot det statliga bolaget BSC:

På den lokala nivån, inom företaget, skapades en samordning av fackföreningarna genom aktionskommittén vilken under sig hade ändamålsenligt uppbyggda underkommittéer som skötte publicitet, propaganda, finanser, teknisk och ekonomisk argumentering, förberedelser för okkupation, nationell organisering m m. (not 94)

På den lokala nivån utanför företaget skapades kommunala kommittéer vilka arbetade med att bli beskriva konsekvenserna för samhället av en nedläggning. Liknande samordning gjordes med länsstyrelsen som försökte överblicka konsekvenser och vissa alternativmöjligheter för hela regionen, som är ett stort industriellt tillbakagångsområde.

Denna organisation är framför allt kopplad till kunskapsproduktion men man lyckades också tidvis aktivera stora delar av de berörda. Vid företaget hölls massmöten med uppemot 9 000 av de 12 000 anställda. Stora demonstrationer ordnades och resor till London samlade flera tusen anställda som hyrde hela tåg för att ta sig till huvudstaden.

På den regionala nivån samarbetade arbetarna vid stålverket med de anställda på underleverantörsfirmor och i senare produktionsled. Detta samarbete byggde på att Shottonarbetarna klagade på vilka ungefärliga konsekvenser en nedläggning skulle få för t ex gruvarbetare, oljearbetare, hamnarbetare, transportarbetare och för konsultfirmor. Dessa grupper deltog sedan i diskussioner om de mer precisa konsekvenserna, bidrog med uppgifter om sysselsättningskonsekvenser, och i vissa fall med att granska bolagets argument.

Hamnarbetarnas fackförening granskade BSCs utredning om hamnar. Ett av argumenten för nedläggning var att Shottonverken hade dåliga hamnförutsättningar. Hamnarbetarna kunde genom sin fackförening ta fram uppgifter som visade på det rakt motsatta, att Shottonverkens förutsättningar att ta in fartyg av ett visst tonnage och vid visst tidvatten var minst lika bra och i vissa fall bättre än vid de nya superstålverken. På basis av dessa undersökningar visade Shottonarbetarna att en nedläggning av Shottonverken skulle ge betydligt mer omfattande konsekvenser än vad företaget från början velat påskina.

Detta skapade förutsättningar för gemensamma påtryckningar på bolaget. I hemlighet byggde Shottonarbetarna upp en plan för en s k work-in. Denna plan skulle sättas i verket om bolagsledningen inte lyssnade på

de anställdas krav utan försökte lägga ner verksamheten. Work-in innebär att de anställda fortsätter arbetet, en slags ockupation. Förutsättningen för att detta skulle lyckas var att BSC inte kunde strypa råvarutillförseln av malm, olja osv, och att de färdiga produkterna kunde levereras. För att garantera sig för detta tog de Shottonanställda work-in-kommitté kontakt med arbetare i andra industrier och krävde hjälp. De fick då löften om fortsatta leveranser. Av arbetare på byggfirmer och inom bilindustrin, dit Shottonverken levererar plåt, fick de löfte om att kunna leverera samma mängd plåt som dittills vid en work-in.

Genom denna organisering ville de Shottonanställda sätta ytterligare tyngd bakom sina krav. De ville, som ordföranden i aktionskommittén uttryckte det, tvinga bolaget acceptera Shottonverkens produkter och fortsätta utbetalningen av lönerna. Däremot ville de anställda vid Shottonverken inte bli nya ägare till företaget.

På den nationella nivån skapades en nationell samordningskommitté inom stålbranschen. Den byggdes upp underifrån, delvis som en följd av att brittiska LO var negativt inställd till kampen mot nedläggning. Tanken bakom denna organisering var ungefär följande: I dag säger företaget att 50 000 jobb ska bort, men vad är det som säger att det räcker? I morgon kanske dom säger att hela stålindustrin ska flyttas utomlands.

Våren 1973 krävde Shottonarbetarna att TUC - brittiska LO - skulle ställa sig på deras sida. Efter att detta krav avisats samlade Shottonarbetarna folk från lokala fackföreningar i hela stålindustrin till en konferens. Man bildade den nationella aktionskommittén och den fick framför allt tre uppgifter:

- 1 att avvisa alla försök från EG att begränsa den brittiska stålkapaciteten,
- 2 att inte gå med på nedläggningar förrän godtagbara ersättningsjobb finns på platsen,
- 3 att samla alla stålarbetare till stöd för de anställda på hotade verk.

Den nationella aktionskommittén lyckades aldrig samla alla stålarbetare - många av fackföreningarna på de nyare verken ställde inte upp. Under sin mest aktiva period kring 74-75 representerade kommittén 22 stålverk och innemot 150 000 arbetare. I en intervju med förre ordföranden i aktionskommittén Luke McLoughlin i ett radioprogram i Sveriges Radio säger denne:

"Vi ville inte vara den sorts nationella kommitté som talade om för folk vad dom skulle göra. Vi ville ha en plan att sätta emot den som regeringen och BSC hade gjort. Och då gick vi inte till folket i Eastmoors eller Clydesbridge t ex och sa till dom: så måste ni göra, och så. Vad vi sa till dom var det här: Vi på Shotton håller på att göra en motplan till BSC. Vi tycker att ni ska göra detsamma i ert område och ni vet bäst hur det är där. Så tala om vad ni vill och vad ni vill ha för hjälp av den nationella kommittén. Om ni, som är hotade av nedläggning, tycker att det skulle vara bättre med ersättningsjobb än med fortsatt drift då hjälper vi er med det. Om ni säger att ni inte vill gå med på nedläggningen, då hjälper vi er med det."

Genom den nationella organiseringen skapade arbetarna inom stålbranschen en ytterligare press på bolaget. De förhindrade nedläggningen av stålverket Toll Cross i Skottland.

Dessa olika organisationsformer var starkt bidragande till att det brittiska stålbolaget BSC våren 1977, efter drygt 4 år, tog tillbaka nedläggningsshotet, och godtog delar av de Shottonanställdas motargument.

kapitel 5

EXEMPEL PÅ KUNSKAPSBEHOV (miljöfall)

I de följande tabellerna har vi utgått ifrån de problem som finns i situationer liknande Mörrum och Värö. Vi har tänkt oss ett antal viktiga frågor som utgör ett kunskapsbehov. På vilket sätt kan denna kunskap skapas genom aktivering? På vilket sätt kan denna kunskap tillgodoses inom "planeringen"?

1. PROBLEMANALYS

KUNSKAPSBEHOV	AKTIVERING	"PLANERINGEN"
<p>- Utsläpp, det kan gälla gaser, partiklar, strålning, vätskor, buller, som släpps ut direkt i omgivningen, eller avfall som deponeras i någon form längre bort, Detta kräver:</p> <p>- kunskap om den tekniska processen och dess över-skottsprodukter, detta kan delvis fås från myndigheter och företag, men här krävs också sökande efter tidigare utredningar,</p> <p>- kunskap om hur levande organismer påverkas av de olika utsläppen, här finns undersökningar som kan ge en del, men det räcker oftast inte,</p>	<p>berörda bildar studiegrupper som börjar undersöka frågan,</p> <p>Forskare kontaktas, miljörelsen kontaktas, ev miljögrupper på platser för tidigare etableringar kontaktas, detta kräver ganska mycket arbete, och kontinuerligt arbete,</p> <p>Forskare kontaktas men mycket eget sammanställningsarbete kan krävas,</p>	<p>berörda försöker få stöd av lokala myndigheter med resurser för undersökningar, ekonomiskt eller genom personresurser,</p> <p>ev kan lokala myndigheter fås att hjälpa till med kontakter med orter för tidigare etableringar,</p>

PROBLEMANALYS

KUNSKAPSBEHOV	AKTIVERING	"PLANERINGEN"
<p>- vilka blir konsekvenserna av utsläpp vid normal drift respektive vid haverier? Här är det svårare att få fram kunskap, eftersom myndigheterna har en tendens att undvika att behandla haverier, vilket innebär att det finns mycket lite forskning om detta,</p>	<p>opinionsgrupperna försöker få material från myndigheter, kontakter med forskare, miljögrupper nödvändig, även internationellt,</p>	<p>efterhand som opinionsgrupperna börjar få mycket kunskap kommer också myndigheterna att erkänna problem, och eventuellt bidra med kunskaper, kan beröra flera kommuner, kan behövas opinionstryck i flera kommuner,</p>
<p>- beskrivning av hur många människor som skadas hur vid olika stora haverier,</p>	<p>bör göras i samarbete mellan invånare i olika områden, som är olika utsatta, och forskare,</p>	<p>här bör det vara möjligt att få en del myndigheter att bidra till beskrivningar av konsekvenser, genom ett starkt opinionstryck, eller genom lokala politiska krav mot högre myndigheter, kanske i samarbete mellan flera kommuner,</p>
<p>- beskrivning av påverkan på olika verksamheter i omgivningen, som jordbruk, fiske, skogsbruk. Vilka utsläppta ämnen tas upp, hur påverkas växtlighet etc?</p>	<p>görs i samarbete mellan berörda yrkesgrupper och konsumenter och forskare, kan beröra flera kommuner, levande beskrivningar av hur villkoren för vardagslivet kommer att förändras görs av berörda invånare i samarbete med forskare,</p>	<p>här finns erfarenheter hos olika myndigheter, som kanske går att få fram, angeläget även ur den kommunala "planeringens" synpunkt.</p>
<p>- beskrivning av påverkan på boendemiljö, fritidsverksamheter, annan industri etc.</p>	<p>försök att få fram erfarenheter från liknande fall, arbetsmarknadsmyndigheter,</p>	<p>här bör lokala planerare kunna fås att bidra med beskrivningar,</p>
<p>- beskrivning av påverkan på sysselsättningen, varifrån kommer nyanställda, vilka jobb försvinner?</p>	<p>levande beskrivningar, bilder, modeller, etc</p>	<p>troligen inga myndigheter som kan bidra,</p>
<p>- beskrivningar av påverkan på naturvärden, vackra områden, estetisk påverkan på omgivningen, påverkan på kulturhistoriska värden,</p>	<p>levande beskrivningar, bilder, modeller, etc</p>	<p>troligen inga myndigheter</p>
<p>- påverkan på den psykiska känsloupplevelsen av miljön,</p>	<p>levande beskrivningar, bilder, modeller, etc</p>	<p>troligen inga myndigheter</p>
<p>- beskrivning av nationella konsekvenser av förändringarna, miljö, resurs, energi, kontrollsystem, demokrati,</p>	<p>kan göras av lokala opinionsgrupper, eller i samarbete med grupper på andra håll, och med forskare</p>	<p>troligen inga myndigheter</p>

2. ORSAKSMÖNSTER

KUNSKAPSBEHOV	AKTIVERING	"PLANERINGEN"
<p>- vilka intressen ligger bakom etableringen eller utbyggnaden? Vilka behov produceras, var ska de säljas? finns det några alternativ diskuterade till lokaliseringen eller produktionsinriktningen?</p>	<p>Berörda bildar studiegrupper som börjar undersöka frågan, försöker få information från företag och myndigheter,</p>	<p>myndigheterna har här kunskaper som de ev kan bidra med, men det kräver oftast en stark opinionspress, varför det blir svårast när det gäller centrala myndigheter,</p>
<p>- erfarenheter från tidigare fall av etableringar av miljöförstörande industri, vilka myndigheter brukar dras in, hur brukar problemen behandlas?</p>	<p>forskare kontaktas, miljögrupper från platser för tidigare etableringar kontaktas etc,</p>	<p>försök att få lokala myndigheter att kontakta myndigheter på andra orter vilket dock kan användas både i opinionsgruppernas intresse, och mot dem, en förutsättning för att detta ska vara meningsfullt är att de berörda har kontinuerlig inblick, deltagande i sammanträden etc,</p>
<p>- hur brukar myndigheterna förhålla sig till önskemål från berörda? Vilka svårigheter har opinionsgrupperna mött i sitt arbete?</p>	<p>här måste erfarenheterna från tidigare fall användas för att opinionsgrupperna ska kunna utveckla bättre arbetsformer, där man kan vara vaksam mot den sorts misstag som gjorts i tidigare fall,</p>	<p>Detta kan inga myndigheter ge en tillfredsställande bild av, eftersom de inte har någon överblick,</p>
<p>- bedömning av vilka olika intressenter som kan komma att dras in i etableringsprocessen, och hur de kan komma att agera i förhållande till varandra, erfarenheter från tidigare fall,</p>	<p>studiegrupperna kontaktar grupper i orter med tidigare liknande fall, och forskare som studerat sådana,</p>	

3a. ALTERNATIV

KUNSKAPSBEHOV	AKTIVERING	"PLANERINGEN"
- beskrivning av alternativ teknik som skulle kunna lösa miljöproblemen, i de fall detta är möjligt,	de tidigare studiegrupperna samordnar sig för att ta fram en offensiv kunskap, här behövs kontakter med nya forskare, som sysslat med alternativa processer och olika typer av reningsteknik,	- här behövs en opinion som är uppbyggd så att den spelar en avgörande roll i den kommunala politiken, för att veto-rätten enligt § 136 a i BL ska kunna användas, om inte de tekniska kraven uppfylls
- kunskap om maktpositioner för att genomföra hårdare krav på tekniken,	kontakt med samhällsforskare, grupper i andra orter som försökt,	

3b. ALTERNATIV

KUNSKAPSBEHOV	AKTIVERING	"PLANERINGEN"
- beskrivning av alternativ teknik för att skapa en motsvarande produktion, som den avsedda, eller för att behandla samma råvaror på ett ur miljö- och resurssynpunkt rimligare sätt, det kan gälla alternativ energiproduktion med hjälp av sol, vind, etc eller användande av en råvara som skog för att producera biomassa, som kan användas för att ersätta de flesta oljebaserade kemiska produkter, eller som kan användas för att producera energi,	här behövs ytterligare kontakter med forskare, kanske behövs startande av experimentverksamhet i mindre skala, här behövs också ett långsiktigt arbete för att skapa en aktivering på många platser kring dessa frågor, denna aktivering måste efterhand samordnas i ett gemensamt agerande,	- här räcker det sannolikt inte med en lokal opinion, utan det behövs en nationell politisk kraft som kan genomföra förbud mot vissa miljöfarliga verksamheter, och som kan genomföra byggande av anläggningar med alternativ teknik, i full skala och på flera platser, här krävs en ändring av både miljölagstiftning och kanske ekonomisk lagstiftning
- kunskap om vilka politiska och ekonomiska konsekvenser ett genomförande av alternativen skulle få,		

DEL 8

ARBETSMETODER

INNEHÅLL

	sid
<u>1 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR VAL AV ARBETSMETODER</u>	227
1 BAKGRUND	227
2 NÅGRA EXEMPEL PÅ ANDRA UNDERSÖKNINGAR VID BÖRJAN AV VÅRT FORSKNINGSPÅRBEDE	227
3 PROBLEMET ATT UTVECKLA ETT ARBETSSÄTT	228
4 OM SKILLNADEN MELLAN UNDERSÖKNING OCH FRAMSTÄLLNING	229
<u>2 BESKRIVNING AV ARBETSMETODER</u>	230
1 UTVECKLINGEN AV HYPOTESER	230
2 TESER OM ARBETSSÄTT	231
3 VÄRDEPREMISSER	232
4 VAL AV BEGREPP	234
5 PROJEKTETS FÖRHÅLLANDE TILL VETENSKAPSTEORI	234
6 PROJEKTETS FÖRHÅLLANDE TILL PLANERINGSTEORI	236
7 PROJEKTETS FÖRHÅLLANDE TILL INFLYTANDE-TEORI	237
8 ARBETSMETODER	238
<u>3 FÖRSVAR OCH KRITIK</u>	240
1 OBJEKTIVITETSFRÅGAN	240
2 BEDÖMNING AV KÄLLMATERIAL	242
<u>4 OLIKA SYNSÄTT, ETT NYTT PARADIGM</u>	245
1 TVÅ SYNSÄTT PÅ FORSKNING	245
2 FÖR EN NY PLANERINGSTEORI	247

kapitel 1

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR VAL AV ARBETSMETODER

1.1 FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR FORSKNINGSPROJEKTET - BAKGRUND

Bakgrunden till forskningsarbetet belystes i inledningen till första slutrapporten och något utförligare i kapitel 1 del 6. Där redogjorde vi för hur ambitionerna växte fram. Vi ansåg att en undersökning av "planeringen" måste grundas på ingående kunskap om sociala problem och miljöproblem. Planerings- och beslutsprocessen måste analyseras med en koppling till sådana problem. Vi ansåg också på ett tidigt stadium att det var nödvändigt att föra in olika intressentgrupper och intressekonflikter i planeringsundersökningarna och att studera förhållandet problem-intressenter-planering i utvecklingsprocesser.

Detta skulle innebära att arbetet måste spänna över ett större område, det blev tvärvetenskapligt. Vi sökte inspiration inom flera traditionellt avgränsade forskningsfält. Vissa av de undersökningar vi fann skulle påverka vårt arbetssätt. Genom litteraturinventeringen (1) sökte vi ett arbetssätt som svarade mot våra intentioner, men fann att de flesta var mer eller mindre avgränsade.

1.2 NÅGRA EXEMPEL PÅ ANDRA UNDERSÖKNINGAR VID BÖRJAN AV VÅRT FORSKNINGSPROJEKT

I kapitel 1 nämndes ett antal undersökningar som påverkade vårt arbetssätt. Vissa av dessa inspirerade oss medan vi förhöll oss kritiska till andra, den dominerande forskningsinriktningen. Problemet med den dominerande forskningsinriktningen var inte att den gav ett dåligt resultat. Vi värderade inte i första hand det enskilda resultatet. Vi ställde frågan: Kan metoderna användas för våra undersökningar?

Den dominerande inriktningen inom den fysiska planeringen lade tonvikten vid miljöns funktion och dess koppling till "planeringen". Sådana undersökningar var huvudsakligen uppbyggda kring enkäter och funktionsstudier. De var inriktade på att kartlägga rörelsemönster, gångavstånd, lägenhetsstandard m m. (4) (5) (7) Avgränsningen i dessa var snäv och hade ingen koppling till utvecklingsprocesser eller sociala problem.

Ett annat exempel är de två stora forskningsprojekten "Urbaniseringsprocessen" som var ett samlingsprojekt för de geografiska institutionerna i Stockholm, Uppsala, Göteborg och Lund samt "Glesbygdskundersökningen", som bedrevs vid geografiska institutionen i Umeå. De var typexempel på en forskning som var snävt avgränsad till datasamling. Dessa projekt gav ingen anvisning om metoder som kunde användas för att söka orsaker till processerna. De var inte heller probleminriktade. I huvudsak var

de avgränsade till mekanisk beskrivning av förändringar i lokalisering, boende eller kontaktmönster. Denna forskning låg långt ifrån den sammankoppling av problem-intressenter-planering och processer som vi sökte. Inte heller inom det stora kommunalforskningsprojektet fann vi stöd. Här utgick man från traditionella frågeställningar inom statsvetenskapen och undersökte frågor som hade med åsiktsrepresentativitet och personrepresentativitet att göra. Även här saknades möjligheter att sammankoppla problem-intressenter-planering och processer.

Inom den framväxande kritiska forskningen fann vi många värdefulla bidrag. Exempel på problemanalyser fann vi hos t ex: Strömdahl-Svensson (11), Brox (12), Daun (13), Nilsson (14), Bäck-Vilund och Lindfors (15), som sammankopplade problem-planering. När det gällde miljöfrågor saknades ofta just den sammankopplingen. Carson (17), Borgström (18) och Pamstierna (19) höll sig framför allt på en problemanalyserande nivå.

Exempel på hur planering- och utvecklingsprocess kunde sammankopplas fann vi hos Albertsson-Ödmann (24) och Orrskog (25) som arbetade med undersökningar parallellt med våra. Flemström-Ronnby (16) gav med fallet Rosengård exempel på hur problem-intressenter-planering kunde kopplas samman. Den framväxande debatten om planeringen (Stockholms regionplan, storstads- och glesbygdsproblematiken) handlade i mycket om hur det kapitalistiska systemet påverkade strukturomvandlingen. "Planeringen" kritiserades för att den ställde sig i systemets tjänst.

Vi levde då i de framväxande aktionsgruppernas och byalagens tid. Runt omkring gjordes försök att påverka "planeringen". Kampen om almarna i Kungsträdgården och aktionen för att rädda Karlbergsvägen var några. Ungefär samtidigt lade låginkomstutredningen fram uppgifter om människors politiska resurser. Demokratidebatten låg i luften, men forskningen om inflytande i "planeringen" hade ännu inte tagit fart.

1.3 PROBLEMET ATT UTVECKLA ETT ARBETSSÄTT

Ambitionen att hitta en metod för att studera sambandet mellan problem-intressenter-planering i ett utvecklingsförlopp (historiskt perspektiv) tvingade oss in på flera kunskapsområden; nationalekonomi, statsvetenskap, organisationsteori, sociologi, utvecklingspsykologi, pedagogik, kulturgeografi, behovsteori, planerings- och beslutsteori samt vetenskapsteori. Som tur var ställde vi inte problemet så. Utgångspunkten var aldrig att arbeta inom ett flertal forskningsfält. Det var snarare arbetsmetoden som tvingade oss att bryta oss genom de akademiska gränserna.

Den röda tråden i undersökningarna var "planeringen" och beslutsprocesserna som kopplades till intressenterna och deras problem. Problemanalyserna tvingade oss att göra utflykter till andra forskningsområden för att ta in den kunskap som behövdes. Fallstudierna byggdes oftast kring ett kronologiskt händelseförlopp där de för intressenterna, planeringen och problemen viktiga punkterna prickades in med hjälp av ett omfattande material. Det väldiga ursprungliga materialet krymptes efterhand till en förenklad stomme i vilken endast återstod de händelser och sammanhang som vi bedömde som viktiga och relevanta för beskrivningen.

Ett problem var emellertid att en hel del erfarenhet måste hämtas från andra forskningsområden. En begränsning var att vi själva inte kunde gå längre in på dessa områden än vad som fordrades för att göra en bedömning av vad som var relevant kunskap. Vi kunde inte göra omfattande undersökningar av hela forskningsfält utan tvingades förlita oss på ett

begränsat samarbete med andra forskare, översikter och i vissa fall andrahandskällor. Det är uppenbart att detta är en förutsättning för att man i dag över huvud taget ska kunna bedriva forskning av det här slaget. Själva rådgjorde vi med t ex språkforskare, pedagoger, kärnenergiforskare, företagsekonomer och metallurjer, och vi förlitade oss i många avseenden på deras bedömningar.

Kanske kan detta göras annorlunda i framtiden. Kanske blir det då möjligt att skapa ett rörligare samarbete mellan olika slags forskare än vad det är i dag. I dag tvingas var och en söka sig avgränsade vägar. Det finns ytterst små möjligheter till spontant samarbete, dvs till samarbete som skapas med utgångspunkt från problem i verkligheten. Hur skulle det vara möjligt att för ett par månader bryta sig ut ur ett arbete som är snävt målinriktat, tidsstuderat och ekonomiskt kalkylerat. Forskningsanslagen ger sällan utrymme för sådana utvecklingar.

1.4 OM SKILLNADEN MELLAN UNDERSÖKNING OCH FRAMSTÄLLNING

Vår strävan har varit att efterhand utveckla ett framställningssätt som ska förtydliga de viktigaste dragen i det empiriska materialet och relatera det till annat teoretiskt material.

I de första undersökningarna präglades redovisningen av arbetssättet. Efterhand strukturerade vi materialet så att det empiriska materialet redovisades på ett likvärdigt sätt för de olika fallen, med tyngdpunkten på relationen mellan problem och beslutsprocess. (rapport 11) Slutligen lät vi i rapport 12 framställningssättet styras av en struktur för alla fallen, uppbyggd kring relationen mellan intressneterna och beslutsprocesserna.

I förhoppningen att resultatet ska kunna väcka intresse även utanför de akademiska institutionerna har vi försökt undvika ett alltför tungt akademiskt språkbruk.

kapitel 2

BESKRIVNING AV ARBETSMETODER

2.1 UTVECKLINGEN AV HYPOTESER

Vår strävan efter helhetsgrepp har alltså lett oss in på många kunskapsområden. Men varje kunskapsområdes traditionella metoder har inte kunnat ge något bidrag till metoderna för att analysera helheten.

Vi har inte från början formulerat hypoteser som sedan skulle prövas genom datainsamling. Eftersom tillgången på empiriska undersökningar varit så begränsad, har vi själva först arbetat med explorativa empiriska studier. Dessa, och andra studier, har bildat underlag för nästa steg, syntetiserande studier. Under arbetets gång har vi redovisat uppfattningar om hur beslutsprocesserna fungerar, arbetshypoteser. Dessa hypoteser har vi förändrat efterhand som nya kunskaper kommit fram genom undersökningarna. Hypoteserna har varit arbetsinstrument eller perspektiv på den verklighet vi undersökt.

Våra hypoteser har inte varit slutgiltiga, utan snarast provisoriska. I senare skeden kan det alltid tillkomma kunskaper som kräver att hypoteser som föreföll bevisade kräver ny kunskap.

Vetenskapsteoretikern Törnebohm säger om detta: (255)

"Hypoteser om verkliga förhållanden är aldrig bevisbara. Man har anledning att betrakta vad som vid en given tid accepteras som vetenskaplig kunskap som ett provisorium." (256)

Frågan om huruvida en forskare nöjer sig med att konstatera om en hypotes är sann eller falsk, beror på avsikten med forskningen. Om man har ambitionen att verkligen undersöka hur ett problem förhåller sig till en beslutsprocess, måste man utveckla hypoteserna och fortsätta undersökningen tills man når den kunskap som behövs för att skapa en så riktig bild som möjligt av verkligheten. Törnebohm säger att kunskaper om ett område av verkligheten kan liknas vid kartor över ett territorium av jordytan. En karta ger en sannfärdig beskrivning av ett landområde. Men det betyder inte att varje drag hos territoriet är avbildat på kartan eller att varje drag på kartan svarar mot något som finns på jordytan. Avbildningstroheten kan vara större eller mindre. (257)

Detta innebär att den analys vi redovisat i del 6 är ett provisorium. Den innehåller nu så mycket kunskap om territoriet att analysen är "sannfärdig".

Törnebohm skiljer noga på empiriska studier och syntetiserande studier.

Genom empiriska studier studeras data, genom syntetiserande studier analyseras komplicerade skeenden. Den syntetiserande forskningen bygger på resultat från den empiriska, och från tidigare synteser. Syntesen innebär strävan att bilda en teori. Teorin kan antingen vara en avbildning, en "karta", eller ett instrument för undersökningar.

"Om en teori visar sig fungera bra som ett instrument, kan detta förhållande betraktas som ett indicium för att teorin dessutom ger en god avbildning av sitt territorium". (258)

Törnebohm nämner två slags faktorer som både inverkar på den explorativa empiriska forskningen och på den syntetiserande. Det är dels forskarens förhandsuppfattning om det territorium som skall studeras, dels forskarens vetenskapsideal. Vi menar att det finns åtminstone ytterligare en viktig faktor. Det är forskarens förväntningar på resultatets användning. Forskaren befinner sig alltid i ett socialt sammanhang, och tvingas medvetet eller omedvetet förhålla sig till olika grupper och klasser i samhället. En del forskare är i huvudsak inriktade på att resultatet ska kunna användas för att lösa problem i samhället. Andra är i huvudsak inriktade på att resultatet ska användas för meritering i den akademiska världen. Denna tredje faktor är ett viktigt skäl för att i forskningsarbete redovisa de normativa utgångspunkter som man har.

Ett exempel på hur våra hypoteser eller perspektiv har utvecklats under arbetets gång finns ovan i del 6, kap 9.

2.2 TESER OM ARBETSSÄTT

Efterhand har vår syn på förutsättningarna för planeringsforskning förändrats. Vi redovisar här några teser om arbetssätt.

1. Om problem som utgångspunkt:

- Det blir stor skillnad på hur mycket som går att förklara av beslutsprocessens roll, beroende på om man utgår från konkreta sociala problem eller från händelser inom själva beslutsprocessen.
- Om forskaren bara utgår från faktorer inom beslutsprocessen, går det inte att förstå berörda människors behov och roll i processen. Om man bara utgår från planeringsapparaten kan man inte förstå och förklara "planeringens" roll i samhället.
- Först om forskaren utgår från problem blir det möjligt att undersöka hur planeringsapparaten verkligen fungerar. Först om man utgår från problem blir det möjligt att både förstå, förklara och förändra "planeringen" så att den kan utgå från människors behov, och så att berörda människor kan spela en aktiv roll.

2. Om överordnade faktorer:

- Det är nödvändigt att sätta in planeringsanalysen i ett historiskt och samhälleligt sammanhang för att kunna klargöra orsaker till skeendet.
- Det är nödvändigt att göra en noggrann analys och kritik av hur myndigheterna fungerar i olika "planeringssituationer", för att det ska bli möjligt att utveckla användbara förslag till förbättringar i "planeringen".
- Det är först om man undersöker möjligheterna till förändringar i "planeringen", som det blir möjligt att klargöra begränsningarna i den rådande organisationen.
- "Planeringens" roll i samhället kan inte förklaras om man inte analy-

serar "planeringen" som ett uttryck för intressebetsättningar. En förbättring av "planeringen" är alltid relaterad till någon intressegrupp i samhället.

2.3 VÄRDEPREMISSER

I debatten de senare åren om värderingar och objektivitet har flera forskareforskare pekat på att värderingar oundvikligen påverkar forskningen. I denna debatt har Gunnar Myrdal (1968) hävdade att det finns ett inflytande från både traditionen inom det egna vetenskapsområdet och från hela samhällsmiljön och från egna personliga erfarenheter. (259)

För att skydda sig mot att detta sker omedvetet borde forskaren dels klarlägga sina värderingar, teoretiskt och praktiskt, dels granska dem med avseende på möjligheten att förverkliga dem, dels omvandla dem till precisa värdepremisser, dels bestämma angreppsmetod och definiera begrepp utifrån dessa värdepremisser.

Forskaren måste, enligt Myrdal, vara beredd att rätta till värdepremisserna efterhand som undersökningen framskrider. Värdepremisserna måste väljas så att dom:

- finns företrädda hos betydande grupper av människor eller hos små grupper med betydande makt,
- är rimliga, dvs möjliga att förverkliga.

Joachim Israel (1972) hävdar att värderingsdebatten har blandat ihop tre olika problem (260). Han menar att man måste särskilja:

- vetenskapens värdefrihet,
- vetenskapens objektivitet,
- vetenskapsmannens ansvar för det sätt på vilket forskningsresultatet används eller utnyttjas. (261)

Vad gäller frågan om värderingar försöker Israel noggrannare än Myrdal precisera vilka typer av värderingar som påverkar samhällsvetenskapen. (not 96)

Han skiljer på tre typer av stipulativa satser:

- antaganden om människans natur och hennes kunskap
- antaganden om samhällets natur
- antaganden om relationen mellan människan och samhället (262)

Israels huvudtes är att dessa stipulativa satser har en reglerande funktion. De bestämmer vilken typ av empiriska teorier som utvecklas och dessa teorier påverkar sedan i sin tur den forskningsstrategi som används. När det gäller stipuleringar om människans natur visar han på motsatta synsätt i tre huvudfrågor:

- människan som objekt, — eller som aktivt handlande subjekt,
- människan som autonom, — eller som social varelse, (dvs opåverkad av social interaktion)
- människan som rationell, — eller irrationell varelse.

Therborn (1973) menar att Myrdal lagt mycket litet till vad Weber redan

sagt på området. Det utesluter dock inte att Myrdals bidrag vunnit inflytande i forskningen (263). Myrdals "administrativa historicism" skiljer honom från Weber i det att Myrdal relaterar värdeproblematiken till administrativa praktiska frågeställningar. Praktik är för Myrdal reformerande social administration. Det blir en fråga om värderingarnas relevans för administrativa åtgärder. Myrdals position kan ses som exempel på kopplingen mellan å ena sidan revisionism och reformism i arbetarrörelsen och å andra sidan den klassiska borgerliga idealismen. (264)

Vår syn på värderingarnas roll i samhällsforskningen har vi inte redovisat i tidigare rapporter. Vi har inte heller explicit redovisat mer än några av våra egna värderingar. I denna rapport finns våra värderingar beträffande relationen mellan berörda människor och beslutsprocess redovisade i del 6, kap 1.

Det är förmodligen inte möjligt för en forskare att redovisa alla värderingar som haft ett avgörande inflytande på ett forskningsarbets utveckling. Värderingsdiskussionen pekar på att ärlighet och självreflektion är eftersträvansvärt. Forskare bör försöka redovisa de värderingar som varit viktigast för val av probleminriktning, begrepp, metoder och teorier. Vi ska här komplettera våra värdepremisser, med utgångspunkt från värderingsdiskussionen ovan.

Hur vi påverkades av samhällsmiljön, och kritiken mot den, har redovisats i del 6, kap 1. Inflytandet från olika vetenskapliga traditioner redovisas här i del 8.

Vi har funnit många tecken på att våra värdepremisser finns företrädde hos en stor del av svenska folket, i varje fall inom arbetarrörelsen. Vi anser att de är möjliga att förverkliga, men exakt vilka hinder som finns och vilka styrmedel som krävs har inte våra undersökningar räckt till för att klarlägga. Ett förverkligande måste enligt våra värderingar ske genom ett ökat deltagande från de berörda i en mera demokratisk beslutsprocess. Våra värderingar har formats av denna inriktning, och inte av en inriktning på administrativa åtgärder.

Vad gäller antaganden om människans natur, så ser vi henne som en aktivt handlande varelse. Hon påverkas av sina sociala relationer, vilka också kan leda till passivisering. Passiviserande faktorer står i strid mot våra värdepremisser om förutsättningarna för ett demokratiskt samhälle.

Vad gäller antaganden om samhällets natur, så ser vi det som en ständig utvecklingsprocess där individernas relation till produktionen i huvudsak avgör deras roller och medvetande. Detta är i sin tur grundläggande för intressegemenskapen mellan individer och grupper i samhället.

Vad gäller forskningsresultatets användning anser vi det svårt för forskaren att ta ansvar för att det används på bästa sätt utifrån forskarens värderingar. Det skulle i så fall innebära krav på att sprida resultatet bara till så få att man kan följa upp användningen. Vi menar att det måste vara ett ansvar för alla med liknande värdepremisser att arbeta för att resultatet förmedlas till människor som kan och vill arbeta för en mer demokratisk "planering". Vi har hela tiden arbetat med inriktning på flera målgrupper. Dels berörda människor i de typer av kommuner som vi har undersökt. Dels planerare i denna typ av kommuner, och planerare över huvud taget som vill arbeta för ökad demokratisering. Dels forskare och studenter, vilka vi vill inspirera till ett mera tvärvetenskapligt arbetssätt kopplat till konkreta problem i samhället.

En del av våra erfarenheter har redan kommit till användning inom fackföreningsrörelsen och miljöförändringen, samt inom forskning och undervisning.

2.4 VAL AV BEGREPP

De begrepp som vi använder i analyserna är utvecklade som följd av ett samspel mellan utgångspunkter, värdepremisser, erfarenheter som kommit fram under arbetets gång och inflytandet från annan forskning och teoribildning.

Detta har först lett fram till tre begreppskategorier:

- | | |
|--|--|
| 1 - Intressenterna,
där vi särskiljer | - företag och näringsliv,
- myndigheter,
- berörda och opinionsgrupper, |
| 2 - Behov och problem, | |
| 3 - Beslutsprocessen,
där vi särskiljer | - beslutsprocess,
- "planering" av olika typer av besluts-
underlag
- åtgärder. |

Under arbetet med analyserna har ytterligare några begreppskategorier utvecklats:

- | | |
|-------------------------|---|
| 4 - Organisationsnivåer | - överordnad nivå
- social nivå
- konkret nivå,
- organisationens effekter, |
| 5 - Inflytandetyper | - information,
- kommunikation,
- medbestämmande,
- självbestämmande,
- avgränsade krav,
- strukturella krav, |
| 6 - Aktiveringsfaktorer | - aktivering
- kunskap om konsekvenser,
- kunskap om orsaksmönster,
- kunskap om alternativ,
- kunskap om organisation. |

2.5 PROJEKTETS FÖRHÅLLANDE TILL VETENSKAPSTEORI

När vårt forskningsprojekt påbörjades var de vetenskapliga traditionerna vad gäller planeringsforskning och inflytande mycket begränsade. (kap 1) Samtidigt som kritiken av samhällsplaneringen växte i slutet av 60-talet, växte det också bland många forskare fram en kritik av den dominerande samhällsforskningstraditionen, positivismen. Vi deltog i denna kritik. Vi vände oss mot att kravet på att använda positivistiska metoder i det närmaste blev liktydigt med vetenskaplighet (vetenskaplig legitimering). Detta gick ut över ambitioner till tvärvetenskaplighet och processforskning.

Positivismen växte fram på 20-talet i den sk Wienerkretsen i Österrike. Kretsen bestod av vetenskapsmän från flera olika discipliner, dess ledande filosof blev så småningom Rudolf Carnap. Gruppen ägnade sig åt vetenskapliga metoder, och utvecklade den filosofiska riktning som kom att kallas "logisk empirism" eller "logisk positivism". De hämtade sina idéer från den matematiska logiken, främst från Russel, och från empirisk kunskapsteori. Deras nya synsätt växte fram som en reaktion mot den traditionella metafysiska filosofin. De försökte bli dra

en skarp gräns mellan det meningsfulla och det meningslösa. Meningsfullt var ett påstående som fyllde en funktion i en empirisk vetenskap. (265)

Under intryck av bl a den marxisminfluerade "vetenskapliga materialismen" hävdade Carnap under 30-talet att det "fysikaliska språket" är ett universellt språk. Detta ledde inom psykologins område till tanken att en människas själsliv kan avläsas i hennes beteende med hjälp av det fysiska universalspråket. På så vis utvecklades den "logiska behaviorismen". (266)

Den här vetenskapsriktningen passade väl in i de nya teknokratiska och centraliserade samhällen som växte fram i både väst och öst. Positivismen underlättade också tron på den totala objektiviteten i vetenskapen. De mänskliga handlingarna skulle bara undersökas som positivt observerbara fakta. Forskaren skulle stå helt utanför. Vi menar att positivismen har gjort samhällsvetenskapen förlamad. Forskningen riskerar att syssla med endast det som är enkelt observerbart. Det blir svårt att utveckla teorier för större sammanhang, och omöjligt att diskutera hur samhället bör vara.

Efterhand har allt fler forskare kritiserat positivismen.

"En positivistisk vetenskapsfilosofi må vara berättigad när det gäller exploration, men om den totaliseras kan den få ödesdigra konsekvenser. Positivisterna är fientligt inställda till ogrundade spekulationer. Utan sådana är det emellertid knappast möjligt att åstadkomma synteser av kunskaper. Positivismen verkar därför hämmande på försök till syntetisering vare sig av teoretisk eller annan art." (267)

Törnebohm säger också att man måste betrakta positivismen som ett intellektuellt miljögift, i fall man anser synteser värdefulla. Israel jämför positivismen med metafysik:

"När positivismen blev vetenskapsmannens metafysik utvecklade psykologer och sociologer ytterligare en metafysisk dogm, nämligen att psykologi och samhällsvetenskap borde bedrivas på samma sätt som naturvetenskapen." (268)

Även om positivismen har dominerat samhällsforskningen sedan flera decennier, har det ändå funnits andra vetenskapsriktningar. Flera forskare särskiljer utöver positivismen en kritisk teori och en marxistisk. (269) (270)

Den kritiska teorin utvecklades under 30-talet i anknytning till Frankfurterskolan. Marxismen utgår från Marx som i mycket byggde sin vetenskapssyn på en utveckling av Hegel (den historiska materialismen).

Både Enerstvedt och Elzinga karaktäriserar dessa tre olika riktningar med hjälp av ett antal olika aspekter. Vi ska här ta upp några av dessa:

	Positivism	Kritisk teori	Dialektisk teori
kunskaps- intresse	tekniskt manipulativt	kritiskt emancipatoriskt	politiskt emancipatoriskt
kunskaps- användning	deskriptivt och förklarande	förstående	konstruktivt förändrande
människosyn	passivt beteende, biologisk organism	självreflekter- ande	aktiv medlem av samhällsklass
forskarens roll	beskrivare	kritiker	deltagare
forskningens intressenter	andra forskare	den upplysta eliten	allmänheten
social teori	ingen	ingen	klasskampen
politisk teori	klassisk liberalism	social liberalism	socialism
ekonomiskt medel	prognos	inget	plan

Många forskningsprojekt kan sorteras in under de två första inriktningarna, ganska få under den tredje. En del projekt kan naturligtvis innehålla fragment från alla tre.

Var hör då vårt projekt hemma? Vi har ju arbetat såväl teoretiskt som kritiskt analyserande och inriktat på förändringar. Vi uppfattar att vårt projekt hämtat viss inspiration från alla tre inriktningarna. Det liknar i sin inriktning vad Marković (1972) kallar en "tvärvetenskaplig kritisk samhällsteori". (271) I huvudsak ansluter vi oss till den dialektiska teorin.

2.6 PROJEKTETS FÖRHÅLLANDE TILL PLANERINGSTEORI

De teorier om "planering" som fanns när detta projekt påbörjades handlade om operationsanalys och systemanalys. De utgick från forskning inom storföretag och militärapparater. Mycket av dessa teorier var ett arv från andra världskrigets erfarenheter.

En översikt över planeringsteorins utveckling i västvärlden visar hur den från 30-talet och in på 60-talet varit helt dominerad av en filosofisk skola och en systemteoretisk och en organisationsteoretisk. Till en början gjordes kopplingen till empiriska studier på en nationell planeringsnivå. (272)

Friedman och Hudson diskuterar fyra traditioner inom planeringsteorin:

- filosofisk syntetisk,
- rationalistisk,
- organisationsteoretisk,
- empirisk.

Dessa författare pekar också på att det dröjde länge innan det kom em-

piriska studier av stadsplanering. Ett tidigt undantag var Meyerson och Banfield, 1955. (273) De undersökte hur "planeringen" av 40 000 lägenheter fungerade i Chicago i början på 50-talet. De studerade också den opinion som gjorde sig gällande på ett antal offentliga möten. (274)

Friedman och Hudson pekar på hur bl a kriget i Vietnam bidrog till att klargöra det absurda i den rationalistiska planeringsteoriskolan. Nu växte det fram ett nytt paradigm som krävde att människans sociala utveckling måste tas med i planeringsteorin. Den rationalistiska traditionen kritiserades för att den inte klarade av kunskap om osäkerhet, kunskap om välfärdsaspekter, eller frågan om svårigheter vid genomförande av beslut. (275) De menar att den organisationsteoretiska skolan misslyckades därför att den bygger på litteratur om enstaka organisationer som privata företag, medan den offentliga "planeringen" produceras av ett organisationskomplex. Rationalismen hade nästan helt ignorerat erfarenheter från planeringspraxis, och den hade likaså ignorerat teorier om organisationers utveckling. Avslutningsvis säger Friedmann och Hudson att det som nu behövs är en förenande planeringsteori, en korsbefruktnings mellan olika riktningar. En sådan planeringsteori skulle kunna hindra de sociala vetenskaperna att hamna vid sidan av problemen i det föränderliga samhället. (276)

Faludi gör ett försök att utveckla principer för en planeringsteori. Han diskuterar rationell planering med avseende på mänsklig tillväxt. Han tar också upp planeringsorganisationer med avseende på operationellt tänkande och kontrollerad feedback. Han diskuterar planeringsorganisationers agerande med avseende på bl a målsökande och problemsökande. (277) Vi uppfattar Faludis resonemang som ett exempel på teorbildningar som fortfarande är alltför bundna vid den rationalistiska riktningen. Frågorna om organisationernas drivkrafter och effekter på miljön är otillräckligt behandlade.

I vårt arbet har en ambition varit att lägga en bättre empirisk grund för teorin. Vi har använt erfarenheter från organisationsteorin vad gäller organisationers drivkrafter och erfarenheter från den syntetiska riktningen vad gäller "planeringens" förhållande till olika intressenter i samhället.

I dag återstår ännu mycket forskning innan man kan skapa en någorlunda konsistent "förenande" planeringsteori. Särskilt gäller detta förhållandet mellan planeringsorganisationernas olika nivåer å ena sidan, och olika problem och intressenter i samhället å den andra sidan. I ännu högre grad återstår forskning för en normativ planeringsteori, inriktad på förbättringar av process och organisation med utgångspunkt från människors behov. (not 97)

2.7 PROJEKTETS FÖRHÅLLANDE TILL INFLYTANDE-TEORI

Sedan slutet av 60-talet har alltfler samhällsforskare intresserat sig för frågor som har med allmänhetens inflytande i "planeringen" att göra. Inom denna forskning kan vi se några olika inriktningar:

- En makroanalytisk, som inriktar sig på att försöka analysera varför frågan om inflytande kommit upp just nu. Vad är det för förändringar i samhället som gjort att krav på inflytande vuxit fram? Vad är det som gjort att myndigheter är intresserade av allmänhetens medverkan? Som representanter för denna inriktning kan nämnas Castells, Offe, Roos.

- En metodinriktad, teknokratisk, som utgår från nuvarande former för "planering", och diskuterar hur myndigheterna bör arbeta för att ge utrymme för den medverkan man vill ha från allmänheten. Som representanter för denna inriktning kan nämnas undersökningar (se del 6) som tas upp i utredningen om kommunal demokrati.
- En normativ, som inriktar sig på att formulera alternativ till nuvarande sektoriserade planeringsorganisation. Här gäller det att finna former och metoder som utgår från sociala grupperns konkreta situation. Som representanter för denna inriktning kan nämnas Davidoff, Brox, och Friedmann. De talar om "advokatplanering" respektive "generativ planering" respektive "transactive planning".
- En probleminriktad, som utgår från spontana aktiviteter bland allmänheten grundade på konkreta sociala och miljöproblem. Här gäller det att analysera problemens och aktiviteternas karaktär å ena sidan, samt myndigheternas bemötande av inflytandekraven å andra sidan. Som representanter för denna inriktning kan nämnas Castells, Olives och detta projekt.

Vårt forskningsarbete har präglats av ett probleminriktat arbetssätt i fallstudierna. De normativa utgångspunkterna återspeglas främst i ambitionerna i del 6 som leder över i alternativdiskussionen i del 7. Ambitionerna att föra upp analysen på en makroanalytisk nivå har funnits från början, men dessa ambitioner har förverkligats först i och med ansatserna i del 6.

2.8 ARBETSMETODER

Vårt arbete har genomgått flera utvecklingssteg. Den teoretiska strukturen var till en början vag och allmän. Den har utvecklats genom fallstudierna. Även de empiriska undersökningarna har utvecklats stegvis. Under projektets gång eftersträvade vi en sökande arbetsmetod. Mycken tid har ägnats åt att diskutera olika tänkbara hypoteser och perspektiv. Detta arbetssätt blev en följd av att det inte fanns några utstakade vägar för analyser av "planeringens" roll i förhållande till olika intressenter.

I projektets utveckling kan fem olika huvudsteg särskiljas:

1. Förloppsstudie

Förloppsstudierna fungerade som förundersökningar, som sträckte sig över några månaders tid. Med hjälp av intervjuer med olika intressenter och studier av planeringsdokument, protokoll, litteratur, tidningar skapade vi en överblick över en längre utvecklingsperiod.

Urvalet av kommuner inriktades på sådana med stora sysselsättningsförändringar och med ett eller ett par dominerande företag. Därmed räknade vi med att

- dels en omfattande planeringsverksamhet skulle ha förekommit,
- dels att tydliga problem skulle ha uppstått,
- dels att intressesättningsarna skulle vara någorlunda tydliga.

Med hjälp av förloppsstudierna valdes problem som utgångspunkt för de fördjupade undersökningarna. Dessa problem valdes dels utifrån vad opinionsgrupperna ansåg vara allvarliga problem, dels utifrån vad vi själva, med utgångspunkt från våra värdepremisser, ansgå vara viktigt ur mänsklig och demokratisk synpunkt.

2. Fördjupad undersökning

I denna fas byggde vi dels upp en fördjupad kunskap om problemens karaktär och framväxt, dels om "planeringens" förhållande till problemen. Detta krävde nya kontakter med de berörda grupperna och myndigheterna. I alla fallen (utom Mörrum) tog vi kontakt med forskare som sysslat med de aktuella problemen. På så vis försökte vi sätta oss in i olika sätt att se på problemen, vilket var nödvändigt för att ställa upp problembeskrivningar som utgångspunkt för undersökningen av "planeringen".

Problembeskrivningarna har utgått från opinionsgruppernas synsätt, men samtidigt överskridit detta. Vi har dels fördjupat problembeskrivningarna, dels satt in dem i ett större samhälleligt perspektiv.

Med utgångspunkt från problembeskrivningarna gjorde vi en fördjupad undersökning av de delar av beslutsprocessen (och "planeringen") som varit kopplad till problemens framväxt och till opinionsgruppernas agerande. Detta har gällt myndigheter på både lokala och centrala nivåer. Denna undersökning byggde på ytterligare intervjuer med personer inom myndigheter och opinionsgrupper, och detaljerade dokument- och protokollstudier vad gäller de berörda delarna av beslutsprocessen. På så vis gjordes noggranna kronologiska beskrivningar av intressenternas agerande. (Se förteckningen över grundmaterial i förordet sid 7)

Delrapporterna har något olika karaktär, beroende på att de successivt påverkats av de framväxande hypoteserna, perspektiven, inför analysen av "planeringens" roll.

3. Sammanställning av fallstudier

Detta steg har utvecklats i samspel med arbetet på analysen. Här har materialet från alla fallstudierna strukturerats ytterligare med avseende på olika skeden i utvecklingen.

4. Analys av alla fallstudier

Analysdelen är den viktigaste i denna rapport. Den är viktig för att utveckla kunskapen om "planeringens" roll i samhället. Den är också ett nödvändigt första steg för att kunna komma vidare till en diskussion om alternativ. De tendenser till hinder mot en noggrann problemanalys och mot inflytande som vi funnit, är nödvändiga utgångspunkter för en diskussion av hur en bättre "planering" ska kunna byggas upp.

Analysen innebär att materialet från fallstudierna har strukturerats på ett nytt sätt, med hjälp av teoribildningar och begrepp som redovisats. Arbetet med analysen har utvecklats i flera omgångar. Vi har prövat olika strukturer och teorier. Vissa kapitel i del 6 har först arbetats fram som uppsatser eller artiklar. Sedan har olika sätt att foga ihop delarna i en helhet prövats. Hela del 6 har skrivits om två gånger innan vi funnit en struktur som håller ihop materialet till en helhet. Vid varje sådan omskrivning har vissa avsnitt fallit bort, och nya tillkommit.

5. Diskussion om alternativ

Denna diskussion utgår från analysen i del 6 och från erfarenheter av opinionsgruppernas aktivering och kunskapsproduktion.

kapitel 3

FÖRSVAR OCH KRITIK

3.1 OBJEKTIVITETSFRÅGAN

Myrdal menar att det inte finns någon objektivitet, och att det närmaste man kan komma en riktig vetenskap är om forskaren redovisar sina värdepremisser, samt prövar deras relevans och rimlighet. Myrdal säger också att forskaren leds av övertygelsen att sanning är nyttig och illusioner skadliga. Därför söker forskaren realism, som i en mening är ett uttryck för objektivitet. (259)

Israel (1970) definierar objektivitet som intersubjektivitet, vilket innebär att forskning ska bedrivas enligt bestämda regler som är sådana att flera forskare med samma förutsättningar och kompetens ska kunna uppnå samma resultat. Med samma förutsättningar menar Israel också samma värdepremisser. (278)

Enerstvedt (1973) utvidgar diskussionen om intersubjektivitet genom att skilja på om intersubjektiviteten sker mellan bara ett par personer, forskare, eller i en större dialog. Han menar att den "substituerbara subjektiviteten" mellan forskare handlar om en "inskränkt dialog". Det som är eftersträvansvärt för att nå en meningsfull "intersubjektivitet" är en "fri dialog". Denna dialog ska ske med människor utanför forskarinstitutionerna, liksom med andra forskare. (279)

Bergström (1972) tar upp objektivitetsfrågan ur många aspekter. För det första skiljer han på objektivitet i forskningsverksamheten och i forskningsresultatet. Dessa båda aspekter anser han sedan kan bedömas utifrån ett antal faktorer, bl a värderingsfrihet, förutsättningslöshet, mångsidighet, opartiskhet, intersubjektivitet vad gäller forskningsverksamheten. Beträffande resultatet tar han upp bl a värderingsfrihet, universalitet, sanning, fullständighet, intersubjektivitet. Bergström kommer fram till att objektivitet i betydelsen intersubjektivitet i allmänhet inte kan uppnås i samhällsvetenskaplig verksamhet. Medan intersubjektivitet skulle vara möjlig vad gäller forskningsresultatet. (280)

Bergström diskuterar synsättet att ett resultat är fullständigt, om det är tillräckligt uttömmande för att inte vara vilseledande.

Liksom Bergström anser vi det riktigt att i bedömningen av objektivitet skilja mellan den vetenskapliga verksamheten och det vetenskapliga resultatet. Vi menar att det går att komma längre i objektivitetsfrågan än vad Myrdal anser. Frågan är inte tillfredsställande löst genom att man redovisar sina värderingar. Slutligen vill vi påpeka att vi uppfattar det riktigt att bygga vidare på Bergströms och Myrdals resonemang om sanning. Israels uppfattning om intersubjektivitet som definition på objektivitet förefaller riktig men begränsad. Enerstvetds utvidgning av definitionen är viktig.

Vad kan då sägas om objektiviteten i vårt forskningsarbete?

Vetenskaplig verksamhet kan kanske ibland råka bli opartisk, genom att ingen använder resultatet, eller att det gynnar alla parter lika mycket. Verksamheten i detta projekt är partisk i den meningen att vi utgår från berörda invånare i de undersökta kommunerna, och deras sociala problem eller miljöproblem. Vi har tydligt redovisat denna "partiskhet" i beskrivningen av arbetssättet, och genom redovisningen av våra värdepremisser och andra utgångspunkter.

Om det vetenskapliga resultatet i de empiriska undersökningarna kan sägas att andra forskare (med samma utgångspunkter som vi) kan utläsa tillräckligt mycket om undersökningsmetoderna ur våra rapporter för att de vid en upprepad undersökning skulle komma till ungefär samma resultat. Intersubjektivitetskravet skulle därför kunna uppfyllas. Genom att vi i alla undersökningarna har arbetat i en dialog med berörda människor anser vi att vi uppfyllt Enerstvetds intersubjektivitetskrav. (Dialogens resultat skulle visserligen kunnat redovisas mera systematiskt.)

Vi har strävat efter att beskrivningar av problem och förlopp ska vara sanna, dvs så fullständiga att de inte är vilseledande. Därmed inte sagt att våra beskrivningar täcker utvecklingsförloppen i sin helhet. Det har heller aldrig varit avsikten och är förmodligen inte heller möjligt. Om våra beskrivningar är sanna (fullständiga) är också vår kritik av "planeringen" välgrundad. Därmed inte sagt att forskare med andra utgångspunkter skulle dragit samma slutsatser som vi. Med andra ord anser vi att de beskrivningar vi gjort av utvecklingsförloppen i fallstudierna är värderingsfria, medan däremot problemval och val av begrepp och metoder gjorts med redovisade utgångspunkter.

I fråga om det vetenskapliga resultatet i det teoretiska resonemanget kan sägas att detta har två källor, våra egna undersökningar och teorier eller teorifragment som förts in i vår analys utifrån. När analysen byggt på extern deduktion har detta redovisats, vilket varit en förutsättning för att uppnå bredden i vår arbetsmetod. Vi har redan försvarat oss mot sådana angrepp. En genomträngande analys av alla de vetenskapsdiscipliner vi tangerat och gett oss in på skulle hota vår tvärvetenskapliga ambition.

Det försök vi gjort att sammanföra olika teorier och teorifragment med vårt material ställer givetvis andra krav på värderingen av materialet

än vad som skulle varit fallet om det empiriska materialet lämnats i ensamhet. Metoden för samordning av teori och empiriskt material är en intuitiv och sökande process, som är svår att redogöra för i detalj.

Visserligen är det troligt att forskare med samma värdepremisser som våra, med utgångspunkt från våra fallstudier och med erfarenhet av att använda samma teoretiska källor som vi gjort, skulle komma till ett liknande resultat. Men då har villkoren för intersubjektiviteten drivits så långt att den börjar bli meningslös. Det skulle bara bli några få forskare som uppfyllde dessa krav. Hur kan då objektiviteten i teoretiskt resonemang prövas? Avsikten med den dialektiska metoden är att utveckla kunskapen och begreppsstrukturen, så att man når en djupare förståelse av det man undersökt. Avsikten är att skapa ny kunskap, att överskrida den kunskap man började undersökningen med, därför att de begrepp man började undersökningen med oftast inte är tillräckliga för att förstå fenomenet. (269)

Vi anser att det finns två sätt att pröva teoretiska resonemang, dels i relation till tidigare erfarenheter, dels i relation till kommande erfarenheter.

Vad gäller tidigare erfarenheter anser vi att redovisningen av fallstudierna innehåller tillräckligt med material och källredovisningar för att läsaren ska kunna försäkra sig om att våra teoretiska resonemang är sannfärdiga. Vi har också uppnått en viss grad av intersubjektivitet genom dialog med berörda människor och med andra forskare. Denna dialog bekräftar huvudsakligen våra resonemang. Men här finns också motsatta uppfattningar, som menar att bristerna i "planeringen" berott på tillfälligheter och vissa personers okunnighet.

Vad gäller kommande erfarenheter menar vi att de är den enda grunden för att slutligen pröva om en samhällsvetenskaplig teori är riktig. Endast erfarenheter av kommande situationer, där allmänheten försöker förändra "planering" och beslutsprocess, ger svar på om våra teoretiska resonemang är riktiga.

3.2 BEDÖMNING AV KÄLLMATERIAL

I den hypotetisk-deduktiva metodläran brukar tre frågor anses centrala, nämligen frågorna om validitet, intersubjektivitet och reliabilitet. Intersubjektiviteten har diskuterats ovan, här ska de två andra frågorna beröras.

Med validitet menas att en undersökning verkligen iakttar det som man avsett att iaktta. Kriteriet på god validitet är att ett resultat ska möjliggöra förutsägelser av ett annat mätresultat. (281)

Med reliabilitet avses att man i en undersökning ska eliminera verkningarna av tillfälliga faktorer, och uppnå så liten variation mellan olika undersökningsresultat som möjligt. Detta innebär, menar Enerstvedt, att ju högre reliabilitetsnivå som eftersträvas, desto färre fenomen kan göras till föremål för undersökning. Vill vi hellre ha undersökningar med hög reliabilitet av triviala förhållanden än undersökningar med låg reliabilitet av väsentliga förhållanden? (282)

3.2.1 Typer av källor i forskningsarbetet

Projektet bygger på följande typer av källor:

- | | | |
|---|--|--|
| A | Intervjuer med: | 1. Berörda invånare i kommunerna,
2. Myndigheter,
3. Företag,
4. Andra forskare, särskilt beträffande de undersökta problemen, |
| B | Dokument från:
(av typen protokoll,
skrivelser, "planer",
undersökningar, stati-
stik) | 5. Opinionsgrupper i kommunerna,
6. Myndigheter,
7. Företag,
8. Forskare, (såväl andra undersökningar som teoretisk litteratur) |
| C | Massmedia: | 9. Lokala tidningar,
10. Informationsbroschyrer, (särsk Värö) |

Hela det material som samlats in är arkiverat. Det mesta av detta material är tillgängligt antingen i vårt arkiv eller i originalarkivet. Endast det material som fungerat som källa (ociterat eller citerat) är upptaget i våra källförteckningar. Källförteckningarna i de tidigare rapporterna är ofullständiga. Denna brist har vi försökt överbygga i de två slutrapporterna.

I vissa fall som i t ex tillståndsprövningsprocesserna finns ett stort material lättillgängligt hos berörda myndigheter. I andra fall är materialet relativt utspritt. I fråga om intervjuerna gäller anonymitetskravet i de fall då uppgifterna inte lämnats av offentlig person eller då offentlig person krävt att få vara anonym. I dessa fall är våra källor inte möjliga att kontrollera annat än genom en upprepning av undersökningen. Vi vill dock framhålla att intervjuerna sällan använts som annat än ett sätt att kontrollera utvecklingstendenser och hållpunkter. Eftersom vi inte varit ute efter att beskriva skandalartade händelser eller avsteg från tjänsterutiner utan tendenser i utvecklingsförloppen spelar enskilda utsagor vid intervjuerna ingen avgörande roll i helheten. De viktigaste och kanske mest kontroversiella slutsatserna om t ex "planeringens" sektorisering, hinder för inflytande etc stödjer sig på dokumentstudier.

Generaliserbarheten (val av kommun och möjligheten att dra slutsatser) har diskuterats i del 6 kap 1.

3.2.2 Validitet och reliabilitet

Validiteten framgår kanske bäst i mönsterstudierna som visar att det finns en stor överensstämmelse i fråga om vissa avgörande faktorer som uppträder i alla utvecklingsförloppen. Man kan t ex jämföra de två mest likartade fallen Mörrum och Värö. De företeelser som iakttagits i tillståndsprövningen i Mörrum återfinns i hög grad i Värö.

Med ovanstående kriterium på reliabilitet är den inte önskvärd i tvärvetenskapligt arbete. Våra ambitioner och bredden i processstudierna har nödvändiggjort ett arbetssätt som varit olika i de olika fallen. En högre grad av reliabilitet i materialet hade kunnat uppnås med flera fallstudier.

3.2.3 Om orsakssamband och falsifiering

Det är inte intressant att försöka hitta absoluta orsakssamband eller statistiska bedömningar av sambanden. Orsakssamband måste studeras som återkommande tendenser i förlopp. Det har vi gjort genom en logisk analys av samband i det empiriska materialet (mönsterstudierna). Beträffande orsakssamband och utvecklingstendenser kan sägas att vi betraktar det empiriska materialet som verifierat inte bara genom att tendenserna har stöd i det empiriska materialet utan även genom att de fungerar i makrosammanhanget. Teorin ger en viss garanti för att det empiriska materialet är sannfärdigt.

Frågan om falsifiering kan behandlas på två sätt. Dels kan kravet ställas att faktorer som motsäger resultatet ska förtecknas i det empiriska materialet. Dels kan kravet ställas att ett teoretiskt resonemang ska vara så formulerat att det kan falsifieras genom ytterligare undersökningar. Popper menar att man bör klargöra hur en falsifiering skulle se ut på det teoretiska planet. (283)

Vad gäller det första kravet så har vi i de empiriska undersökningarna varken försökt undvika eller särskilt söka efter motsägende data. Vi har inte funnit några viktiga falsifierande faktorer. Men det hade naturligtvis varit möjligt att söka ytterligare faktorer. Förmodligen skulle vi då funnit en del falsifierande faktorer, men sannolikt betydligt färre än de faktorer som ligger till grund för våra resonemang.

Beträffande falsifiering av de teoretiska resonemangen hänvisar vi till den redan förda diskussionen i avsnitt 3.1. sid 241. Vi anser alltså att teorier främst falsifieras genom sin framtida användbarhet och denna fråga överlämnas därmed åt kritiken.

Det är naturligtvis i det sammanhanget intressant att formulera antitesen till våra resonemang. Den antites som vi alltså menar kommer att falsifieras om våra resonemang är riktiga.

Så här skulle antitesen se ut:

I kommande fall där stora grupper av allmänheten försöker påverka "planering" och beslutsprocess, kommer detta att leda till att myndigheterna ombildar sin organisation så att icke-sektoriserade problemanalyser kan göras. Myndigheterna kommer vidare att avsätta resurser så att planerare kan arbeta i nära kontakt med de berörda problem, och ta fram den sorts kunskap som de berörda anser viktig. Vidare kommer myndigheterna att göra en korrekt analys av intressekonflikterna i den aktuella situationen, och föra ut detta till diskussion. Vidare kommer myndigheterna att producera ett antal alternativa lösningsförslag, med klart angivande av vilka styrmedel som behövs för olika lösningar.

kapitel 4

OLIKA SYNSÄTT, ETT NYTT PARADIGM

4.1 TVÅ SYNSÄTT PÅ FORSKNING

Under arbetet har vi efterhand kunnat urskilja två karaktäristiska huvudtendenser i synen på varför och hur man forskar. Det gäller olikheter i vad man uppfattar som problem, vilka delar av samhällsprocessen som man undersöker, synen på hur samhället fungerar, och vem man vänder sig till med resultatet. Allt detta styr vilka metoder man använder och försöker utveckla.

Vi ska här ge exemplet på hur vi uppfattar de olika synsätten. Det första är främst dominerat av den positivistiska traditionen, med vissa inslag av den kritiska, Det andra till vilket vi ansluter oss är en kombination av den kritiska och den dialektiska inriktningen.

synsätt 1

Samhällsutvecklingen är en följd av att vetenskap och öppen diskussion leder till åtgärder som främjar den gemensamma nyttan för oss alla. På kort sikt måste ibland vissa grupper ge avkall på sina krav.

De problem som uppstår i samhällsutvecklingen är en följd av brister i informationsöverföring och beslutsunderlag. Därför skall man studera planeringsinstrument och informationsteknik.

Det som måste förändras är noggrannheten och den inre logiken i informationsöverföringen inom planerings- och beslutsapparaten.

De styrmedel som kan diskuteras är olika ekonomiska överföringssystem, olika restriktioner för användning av den fysiska miljön, olika normer för byggandet och för planeringsmaterialets innehåll, samt normer för information till allmänheten.

synsätt 2

De olika åtgärder som driver på samhällsutvecklingen, är en följd av konflikter mellan olika grupper i samhället. Resultatet är ett uttryck för vilka som har makten.

De problem som forskning och förändringsarbete måste utgå ifrån är sociala, ekonomiska och miljöproblem för grupper av människor och klasser i konkreta situationer.

Det som måste förändras är de undertryckta gruppernas maktposition i planeringsprocessen, liksom deras möjligheter att få kunskap.

De styrmedel som måste diskuteras är ökad folklig makt över hur natur och människor får användas i produktionen. Det innebär makt över produktionens innehåll och lokalisering, liksom makt över den sociala miljön i övrigt. De åtgärder som diskuteras måste vara inriktade på att öka folks möjligheter att behärska naturen och sig själva.

synsätt 1

Det är viktigt att analysera brister inom själva planeringsapparaten, organisatoriskt och innehållsligt.

Det är viktigt att analysera brister i åsiktsöverensstämmelse mellan folk och förtroendevalda, för att kunna hitta former för bättre information.

Människan är en varelse som har behov av en allt högre materiell standard, allt större fritid och en alltmer raffinerad kulturell konsumtion. Människan är en ganska passiv konsument, och svår att intressera för samhällsfrågor.

För att inte komplicera och fördröja planering och beslut, är det nödvändigt med ett system av experter som utreder fakta, och förtroendevalda representanter som fattar beslut om av experterna föreslagna åtgärder.

Det är viktigt att ansvariga personer anpassar information till allmänheten så att folk inte blir oroliga inför samhällsutvecklingen.

Det är viktigt att vi har experter som är skickliga var och en inom sina sektorer. Men dom skall inte försöka blanda sig i eller förstå varandras kunskapsfält.

Ett forskningsarbete måste i första hand vara vetenskapligt korrekt, och utgå från statistiska enkäter och kvantifierbara data. För sådant arbete finns experter inom olika discipliner.

Forskningsmetoderna måste vara så entydigt redovisade att en annan forskare skulle kunna göra om undersökningen och komma till samma resultat.

Forskningsarbete kan ge kunskap för att förbättra planeringsmetoder, informationssystem, eller kan ge ett allmänt tillskott till den samlade mänskliga kunskapen.

synsätt 2

Det är viktigt att analysera hur mot-sättningarna ser ut i den faktiska processen av åtgärder i samhället, och hur olika planeringsverksamheter förhåller sig till det.

Det är viktigt att analysera hur hinderna för inflytande ser ut för att kunna formulera kraven på förändringar som stärker folks positioner i beslutsprocesserna.

Människan är en aktiv social varelse som har ett ständigt behov av att utveckla alla sina egenskaper. Människan har behov och förmåga att aktivt delta i och förändra samhället, sin relation till naturen och till andra människor.

Människans aktiva deltagande i den samhälleliga planeringsverksamheten är en nödvändig förutsättning för att skapa ett levande och demokratiskt samhälle, där allas förmåga kan utvecklas och där inga särintressen tillåts dominera över majoritetsintressen.

Var och en som kommer att beröras av en förändring skall ha möjlighet och rätt att ta ställning till olika handlingsvägar.

Det är viktigt att många människor lägger sig i planering och beslut, så att man får in en bred kunskap och så att en helhetsbild av förändringssituationen kan skapas.

Arbetsmetoder måste utvecklas som gör det möjligt förstå och arbeta tillsammans med människor med utgångspunkt från hela deras livssituation.

Forskningsmetoderna måste redovisas så att man kan förstå utifrån vilka värderingar problemen är valda, och hur olika avgränsningar är gjorda. Det måste också vara tydligt vilka källor olika slutsatser grundar sig på.

Undersökningsarbete bör för det första utgå från konkreta problem i samhället. För det andra bör resultatet kunna användas i planeringsprocessen av de berörda människorna och de som solidariserar sig med dessa människor.

synsätt 1

Det viktigaste med forskningsarbete är att det bidrar till metodutveckling och systematiskt tänkande och till datalagringsmöjligheter. Samt att det ger en dokumentation av samhällsutvecklingen.

synsätt 2

Det viktigaste med forskningsarbete måste vara att det inriktas på att försöka ingripa i och förändra situationer med viktiga sociala, ekonomiska och miljöproblem.

4.2 FÖR EN NY PLANERINGSTEORI

Vetenskapshistorikern Kuhn införde begreppet paradig, vilket ungefär betyder teoretisk helhetssyn inom en vetenskap. Det finns alltid ett paradig som mer eller mindre påverkar forskningen. Ett paradig består enligt Kuhn av flera ingredienser. Det innehåller generella påståenden om hur någonting fungerar, föreställningar om olika orsaksband, värderingar, underförstådd kunskap i form av gemensamma sätt att lösa standardproblem inom en vetenskap (284). Ett paradig bygger inte alltid (eller enbart) på erfarenhet utan till vissa delar på spekulativa element. Då och då sker paradigbyten.

Om det finns ett paradig inom den dominerande planeringsforskningen så bygger detta på ett rationalistiskt synsätt, det är metodinriktat och teknokratiskt, det handlar främst om beslutsprocesserna sedda inifrån, det är huvudsakligen grundat på beskrivningar, det är systemkonserverande och framställs som sakligt och objektivt.

Under det senaste decenniet har olika byggstenar fogats till en ny (alternativ) planeringsteori. Den nya planeringsteorin har människornas sociala problem, miljöproblemen och människornas frigörelse från passivitet till aktivitet och deras aktiva ingripande i samhällsutvecklingen, som viktigaste utgångspunkt.

Vi skulle vilja formulera några viktiga kriterier på detta nya paradig. Den nya planeringsteorin:

- måste kunna bidra till förståelsen av, förklaringen av och förändringen av beslutsprocesserna och "samhällsplaneringen",
- måste utgå från kunskap om människors behov och om samhällets och naturens begränsningar
- måste kunna förklara beslutsprocessernas förhållande till samhällsutvecklingens drivkrafter och förhållandet till olika grupper och klasser i samhället
- måste kunna bryta genom sektorsgränser och samordna kunskapsområden, utveckla tvärvetenskapliga arbetsmetoder
- måste kunna klarlägga motsättningar i samhället och hinder för att genomföra förändringar
- måste kunna diskutera olika vägar att överskrida hinder och visa under vilka förhållanden som förändringar kan ske

Detta innebär att forskarna:

- måste arbeta så att de kan förstå de problem som de berörda människorna och de undertryckta samhällsklasserna har och hur dessa påverkas av beslutsprocesserna. De måste arbeta i en nära dialog med de berörda människorna
- måste kunna sätta in de berördas kunskap i ett större perspektiv
- måste arbeta så att de kan förstå de problem som planerare och förtroendevalda har, vilket också kräver en nära dialog med dessa och vilket kräver att de erfarenheterna sätts in i ett större perspektiv
- måste arbeta så att de bidrar till att de berörda människornas egen aktivitet och kunskapsutvecklande förmåga får ett stöd, vilket är en viktig förutsättning för att förändra "planering" och beslutsprocesser i demokratisk riktning
- måste göra analyser av "planeringen" med utgångspunkt från försök att förändra "planeringen" vilket är en förutsättning för att en noggrann analys av "planeringens" funktionssätt ska kunna göras
- måste kunna förklara de förändringar i metod och organisation som sker inom planeringssystemet, vilket förutsätter att de under en längre tid kan följa processerna inom planeringssystemet och klarlägga drivkrafterna
- måste kunna undersöka opinionsgruppernas problem på de berörda människornas villkor, förklara orsaker till lyckade eller misslyckade förändringar och peka på nödvändiga förändringar i organisation och arbetsmetoder

Forskningen måste ske i en tvärvetenskaplig grupp av flera forskare med många olika erfarenheter, från olika akademiska discipliner, från "planering", från opinionsgrupper. Detta förutsätter att forskarna har vissa värderingar gemensamma, främst vad gäller vilken typ av problem i samhället som forskningen bör syssla med, och vilka grupper i samhället som man vill nå under forskningsarbetets gång och med forskningsresultatet.

I utvecklingen av planeringsteorin måste ingå både en analyserande verksamhet, en teoretiskt syntetiserande verksamhet, och en normativ syntetiserande verksamhet. Endast genom att teorin prövas i praktiken kan den nå en omfattande kvalitativ utveckling. Den måste prövas i konkreta situationer av förändring.

Den normativa delen av teorin måste innehålla erfarenheter av hur en ökad aktivitet och deltagande i "planeringen" kan byggas upp och upprätthållas, samt de svårigheter som här måste övervinnas.

KÄLLOR till del 6-8

- 1 Edsjö, E, Maunsbach, T, Mårtensson, B; Inventering av pågående forskning och litteratur, publ 5:71, Samhällsb, KTH, Sthlm 1971
- 2 SOU 1970:3 Balanserad Regional Utveckling, Sthlm 1970
SOU 1970:14 Urbaniseringen i Sverige, En geografisk samhällsanalys, Sthlm 1970
- 3 SOU 1969:27 Länsplanering 1967
- 4 Krantz, B; Lägenheter och markutrymmen i Baronbackarna, Örebro, Byggforskningsrapport 12/68, Sthlm 1968
- 5 Ryman, N; Hur fyra bostadsområden planerats, Rapport från Byggforskningen 17/68, Sthlm 1968
- 6 Eriksson, E; Om Byggforskningen nr 2/71 av tidskriften AT samt Debatten om byggforskningen nr 9/71 av AT
- 7 Christiansson, G; "Skillnader mellan Plan och verklighet i expanderande industriorter. En studie i Olofström och Bjuv. Lic.avh. Lund 1966, även utgiven av Byggforskningen nr 13/69 i byggningens rapportserie
- 8 Normann, R; Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slump-process? En systemstudie av bostadskvoteringen, Studentlitteratur, Lund 1972
- 9 Kristensson, F; Människor, företag och regioner - En strukturekonomisk analys, EFI, Almqvist & Wiksell, Sthlm 1967
- 10 Svensson, R; Fallet Brofjorden, regering på osäkert vatten, hur samhällsplanering fungerar i verkligheten, Wahlström & Widstrand, Sthlm 1971
- 11 Strömdahl, J, Svensson, R; Makt och miljö, koncentration och utarmning i Sverige, Exemplet fysisk riksplanering. Wahlström & Widstrand, Sthlm 1972.
- 12 Brox, O; Centralbyråkraterna och glesbygden, Prisma, Halmstad 1969
- 13 Daun, Å; Upp till kamp i Båtskärsnäs, Prisma, Oskarshamn 1969
- 14 Nilsson, M; Sveket mot Norrland, Prisma, Halmstad 1969
- 15 Bäck-Wiklund, M och Lindfors, H; Samhälle i förändring - en intensivstudie av ett samhälle i västra Värmland. Länsstyrelsen i Värmlands län, Karlstad 1970
- 16 Ronnby, A, Flemström, C; Fallet Rosengård, nr 4 i serien Det nya samhället, Prisma, Lund 1972
- 17 Carson, R; Tyst vår, Prisma, Köthen, 1966
- 18 Borgström, G; Gränser för vår tillvaro, TEMA, LRs förlag, Halmstad 1967
- 19 Palmstierna, H; Plundring, svält, förgiftning, Rabén & Sjögren, Örebro 1967

- 20 Melin-Gonegai, B, Thorell, B; Rapport från Stenungsund (stencil) Statens Planverk, Sthlm 1970
- 21 Jacobsson, C och Wizelius, T; Ack, Värmeland du sköna... Prisma, Lund 1972
- 22 Westerståhl, J; Ett forskningsprogram, Almqvist & Wiksell, Uppsala 1970
- 23 Back-Dahlberg-Otterbeck; Lokalisering och ekonomisk strukturutveckling. EFI 1970, Malmö 1970
- 24 Albertsson, B och Ödmann, E; Kommunal och industriell planering i Sundsvallsregionen 1950-1970. Byggforskningsrapport 1973:67, Sthlm 1973
- 25 Orrskog, L; Nio fysiska översiktsplaner - en analys av plandokument rapport R50:1973 Byggforskningen, Sthlm 1973
- 26 SOU 1975:44; Etablering av miljöstörande industri, delbetänkande av utredningen rörande miljöproblem m m, UMI, Sthlm 1975
- 27 se inledningen till grundrapporterna 1-10
- 28 Johansson, S; Om levnadsnivåundersökningen, Allmänna Förlaget, Sthlm 1970
- 29 se (28) sid 24-25
- 30 se (28) sid 32
- 31 Allardt, E; Att ha, att älska, att vara, Argos, Lund 1975
- 32 se (31) sid 12
- 33 se (31) sid 18
- 34 Tengvald, K; Samhällets krav och de fattigas resurser, Sociologiska institutionen, Uppsala 1976 (sid 14)
- 35 Marx, K; Lön, pris och profit, Arbetarkultur, Sthlm 1968 (sid 74)
- 36 Åsvärn, G; Hur planeras ditt samhälle? LTs Förlag, Halmstad 1962
- 37 Törnquist, H; Byggnadsnämnden och samhällsplaneringen. LTs Förlag, Helsingborg 1972 (i serien vi och vår kommun)
- 38 Svensson, G, Thufvesson, B; Hur planeras Sverige? Publica, Allmänna Förlaget, Uddevalla 1971
- 39 Holm, L; Land i sikte, korta och långa perspektiv i samhällsplaneringen, Robert Larsson AB, Sthlm 1971
- 40 se (39) sid 32
- 41 Tobé, E; Kommunal Planering, Almqvist & Wiksell, Sthlm 1972
- 42 Ahlberg, m fl; Storlandstingets planeringsroll. Tiden, Sthlm 1970
- 43 Friend, J K och Jessop, W N; Local Government and Strategic Choice, Tavistock Publication, London 1969

- 44 Hickling, A; Managing Decisions, a strategic choice approach, Mantec Publications, Rugby 1974
- 45 Drake, M; Aims, Objectives and Problems in Structure Planning Methodology, Center for Environmental Studies, London 1975
- 46 Faludi, A; A reader in Planning Theory, Elmsford 1973
Wildavsky, A; If planning is everything, may be it's nothing, Policy in Science, 4, 1973, (sid 127-153)
- 47 Björkman m fl; Planeringens gränser, Forum, Lund 1975
- 48 Østerud, Ø; Samfunnsplanlegging og politisk system, Gyldendal Forlag, Oslo 1972
- 49 Henström, E, Hult, M, Rudberg, E; Urbaniseringen och den statliga politiken i Sverige, 1939-1969, Publ 2:71, Samhällsb, KTH, Sthlm 1971
- 50 Sandberg, Å; En fråga om makt, Prisma, Sthlm 1975
- 51 se (50) sid 33
- 52 Häggroth, S; Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering Rotobeckman, Stockholm 1972
- 53 Sunesson, S; Politik och organisation , staten och arbetarklassens organisationer, Arkiv Avhandlingsserie 1 (Arkiv för studier av arbetarrörelsens historia), Kristianstad 1974
- 54 se (1) sid 5
- 55 se (1) sid 6
- 56 se (1) sid 13
- 57 se (1) sid 36
- 58 se (1) sid 25-30
- 59 Therborn, G; Det svenska klassamhället 1930-70, tidskriften Zenit, särtryck på nr 28, 1973
- 60 se (7) sid 5
- 61 Bettelheim, C; Socialism och ekonomisk planering, övers av M Svensson, Partisanbiblioteket René Coeckelberghs förlag, Halmstad 1971, se sid 123
- 62 Bettelheim, C; artiklar i boken; Socialkapitalismen, en kritik av sovjetekonomin, (red Bo Gustavsson) TEMA, Rabén & Sjögren, Halmstad 1971
- 63 se (1) sid 17
- 64 se (1) sid 70
- 65 Frank, A G; Kapitalism och underutveckling i Latinamerika, Zenitserien nr 8, Zenit och Cavefors förlag, Köthen 1970
- 66 Amin, S; Den globala kapitalackumuleringen, Tema Teori 10, Zenit och Rabén & Sjögren, Uddevalla 1974

- 67 Lagheim, P; Resurser för planering på kommunal och länsnivå, rap från Byggeforskningsrådet (BFR), Sthlm 1978, (kapitel 5)
- 68 Danborg, T, Hammar, G, Lind, J-I; Region i kris - samhällsorganisatorisk diagnos av sydöstra Skånes växtproblem, EFL rapport, Studentlitteratur, Lund 1975
- 69 se (68) sid 191-193
- 70 Schon, D; Blindgångare mot framtiden, PAN/Norstedt, Sthlm 1972
- 71 se (70) sid 149
- 72 se (68) sid 171
- 73 Liljeström, R; Våra barn, andras ungar, Publica, Liber Förlag, Sthlm 1976
- 74 Liljeström, R; Uppväxtvillkor, Publica, Allmänna Förlaget, Uddevalla 1974
- 75 se (8) sid 98-99
- 76 se (8) sid 106
- 77 Generalplan för Olofströms kommun, 1964. Olofströms kommun
- 78 K-Konsult; Utvecklingsplan för Olofströms kommun, 1971, Olofströms kommun
- 79 Länsarkitekten i Hallands län, PM beträffande fortsatt utredning rörande bebyggelsen m m på Hallandskusten, 1 juni 1962, Länsstyrelsen i Halmstad
- 80 Stubbe, B, m fl; 3-betygsuppsats, Stencil, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, 1971
- 81 se karta 15 i rapport 5
- 82 Kommunikationsdepartementet, PM nr 2 angående Värö 16.12.1966, Kommunikationsdepartementet
- 83 Länsbostadsnämnden i Hallands län, skrivelse till Bostadsstyrelsen 7.12.1973, Länsbostadsnämnden Halmstad
- 84 Skogsägarnas Industri AB, Skrivelse till Stiftelsen Väröbostäder 4.11.1970, Varbergs kommuns arkiv
- 85 Protokoll från Byggarbetsnämnden 1970-1971, se rapport 5 sid 188-189
- 86 SOU 1975:44, Etablering av miljöstörande industri, delbetänkande av UMI-utredningen, Sthlm 1975, se sid 192
- 87 Uppgift som kommer från fackföreningarna i Söderfors, Arbetarpressen, och som tagits upp i Sveriges Radio och oss veterligt inte dementerats av bolaget
- 88 se rapport 2 och del 1 i första slutrapporten
- 89 se rapport 3 och del 2 i första slutrapporten

- 90 se rapport 5 och del 3 i första slutrapporten
- 91 se rapport 8
- 92 se rapport 5 sid 252
- 93 se rapport 4 och 9 samt del 4 i första slutrapporten
- 94 Proposition 1975/76:92, Utbyggnad av barnomsorgen, Riksdagen, Sthlm
- 95 Stockholms socialförvaltning; Förslag till barnstugeplan 1976-1981, ärenden nr 109/1976, socialförvaltningen, Sthlm
- 96 se (95) sid 32-33
- 97 Hälsovårdsnämnden i Mörrums kommun; Protokoll 24.9.1958, Karlshamns kommuns arkiv
- 98 se (26) sid 41
- 99 se rapport 5 sid 148-151
- 100 Johansson, S; Politiska resurser, Låginkomstutredningen, Allmänna Förlaget, Sthlm 1971
- 101 Väg- och Vattenbyggnadsbyrån, VBB, Jubileumsskriften; Teknokrat? Om teknikerns roll i samhällsbyggandet, Örebro 1972
- 102 se (101) sid 78
- 103 se (101) sid 80
- 104 Odén, B; Planering, värdestruktur och demokratisk participation, Specialarbete S4 till SOU 1972:59, Justitiedepartementet Ds Ju 1972:27, Sthlm 1972 (stencil)
- 105 Åkerman, N (red), Demokratibegreppet, se artikel av Fredriksson, G; Demokratidebatten, Prisma, Falköping, 1972
- 106 Tonboe, J C, Participation i langsigtet planlaegging af samfundet, Stencil, Roskilde universitetscenter, 1975
- 107 se (107) sid 81
- 108 Roos, J P; Teoretiska problem rörande demokratisk planering, artikel i Björkman, T (red); Planeringens gränser, Rorum, Lund 1974
- 109 se (50) sid 113
- 110 se (50) sid 128
- 111 SOU 1974:50; Information och medverkan i kommunal planering, rapport från utredningen om den kommunala demokratin, Sthlm 1974
- 112 se (111) sid 127
- 113 SOU 1975:41; Kommunal demokrati, Huvudbetänkande från utredningen om den kommunala demokratin, Sthlm 1975
- 114 (113) sid 331

- 115 Gottschalk, G, Tonboe, J C; Offentlighed, Hemmelighed og medinflydelse i planlægning, del 1, Statens byggeforskningsinstitut, København 1974
- 116 se (115) sid 27
- 117 Tonboe, J C; Offentlighed, hemmelighed og medinflydelse i planlægningen, del 2, Statens byggeforskningsinstitut, København 1975
- 118 se (117) sid 46
- 119 se (117) sid 62
- 120 se (117) sid 33
- 121 se rapport 5 sid 124, Genomgång av material från beslutsprocessen
- 122 En slutsats som vi har dragit ur genomgången av NHLVs material till olika myndigheter
- 123 Länsstyrelsen i Hallands län, protokoll från informationsmöte 25.2.1964 ang massafabriken, Länsstyrelsen Halmstad
- 124 Värö Kommun, Kommunfullmäktigeprotokoll 29.10.1964, Varbergs kommuns arkiv
se även rap 5 sid 93
- 125 Atomenergi AB; Yttrande till Delegationen för Atomenergifrågor, 23.2.1968, Industridepartementets arkiv
- 126 Länssläkaren i Hallands län: Yttrande över informationsmöte som hölls 13.6.1967, Länsstyrelsen Halmstad
- 127 Delegationen för atomenergifrågor; Remissvar till Konungen 14.5.14.5.1968, Industridepartementets arkiv
- 128 Skolförvaltningen i Olofströms kommun; Invandrarundervisningen i Olofströms skolor läsåret 1972-73, Skolstyrelsens kansli, Olofström
- 129 Skolöverstyrelsen, SÖ; Brev till Finska föreningen i Olofström 20.6.1972, Finska föreningen, Olofström
- 130 Länsstyrelsen i Blekinge län, Skrivelse till kammarkollegiet (16.7.1958), citerat ur Blekinge Läns tidning 24.7.1958
- 131 Söderbygdens Vattendomstol, Dom den 9.12.1959, Skogsägarnas arkiv, Växjö
- 132 Maunsbach, T, Mårtensson, B; Rikszon eller riskzon, artikel i Kommunal Tidskrift nr 17/74, Kommunförbundet, Sthlm
- 133 Värö Kommunfullmäktige, protokoll från den 29,10,1964, Varbergs kommuns arkiv
- 134 se (128) och rapport 2 sid 131
- 135 Södra Sveriges Skogsägareförening; Skogskoncern, Karlstad 1968
- 136 Länsstyrelsen i Hallands län: Protokoll från informationsmöte 13.6.1967, sid 36, Länsstyrelsen Halmstad

- 137 Lewin, I; Folket och eliterna, Almqvist & Wiksell, Sthlm 1970
- 138 Dahlkvist, M; Staten, socialdemokratin och socialismen. En inledande analys, Verdandi debatt, Prisma, Lund 1975
- 139 Berntsson, L; Politiska partier och sociala klasser, Lund 1974
- 140 Flemström, C och Ronnby, A; Socialt fältarbete, 2:a uppl., Studentlitteratur, Lund 1975
- 141 Ronnby, A; Ny social miljö, genom ökad självaktivitet, Studentlitteratur, Lund 1977
- 142 Schjelderup, H; Psykologi, Wahlström & Widstrand, Halmstad 1966
- 143 Hayakawa, S I; Symbol, staten, personlighet, Aldus, Sthlm 1965
- 144 Katz, D och Kahn, R; The Social Psychology of Organisations, New York 1966
- 145 Etzioni, A; A Comparative Analysis of Complex Organisations, New York 1961
- 146 Scott, W G; Organization Theory - An Overview and an Appraisal i Litterer (red) Organizations vol I, New York 1969
- 147 Selznick, P; Foundations of the Theory of Organization i Litterer (red) Organizations vol II, New York 1969
- 148 Information och medverkan i kommunal planering, SOU 1974:50. Ingår i utredningen om den kommunala demokratin
- 149 se (148) sid 53
- 150 se (148) sid 59
- 151 se (148) sid 86-87
- 152 se (148) sid 103-104
- 153 Maunsbach, K, Planering och information, Samhällsbyggnad KTH, 3/71, Sthlm 1971
- 154 se (153) sid 37-39
- 155 Miller, T, Österberg, R; Medborgarinflytande i kommunal planering, försök till utvärdering av trafiksamrådet i Stockholm 1973-1974, BFR-rapport R 30:1977
- 156 se (155) sid 155-158
- 157 se (155) sid 145
- 158 Häggroth, S, Wallin, G; Vidgat medborgarinflytande vid generalplanering, Utvärdering av försöksverksamhet i Lidingö kommun 1972-1973, Lidingö kommuns utredningar, U1 1974
- 159 se (158) s 83-84

- 160 Johansson, I; Sanering på de boendes villkor? Försök med boendeflyttande i den kommunala planeringen: 1, Bergsätra-Lidingö kommun, Samhällsbyggnad KTH, 2:76, Sthlm 1976
- 161 se (160) sid 10
- 162 Johansson, I; Sanering på de boendes villkor? Försök med boendeflyttande i den kommunala planeringen: IV Slutrapport - Lidingö kommun, Samhällsbyggnad KTH, 1:77, Sthlm 1977
- 163 Burell, U, Miller, T; Studiecirklar engagerade invånarna vid försök med planeringssamråd i Hedemora, Kommunal Tidskrift nr 17/77
- 164 se (115) sid 181
- 165 Castells, M, La Question Urbaine, Maspero, Paris 1972
- 166 Castells, M; Theoretical propositions for an experimental study of urban social movements, I Pickvance, C G, Urban Sociology: Critical Essays, Tavistock Publications, London 1976
- 167 se (166) sid 199
- 168 se (165) sid 340
- 169 se (166) sid 199
- 170 se (166) sid 168-170
- 171 Olives, J, The struggle against urban renewal in the "Cité d'Alerte" (Paris), I Pickvance, C G, Urban Sociology: Critical Essays, Tavistock Publications, London 1976
- 172 se (171) sid 176
- 173 se (171) sid 188
- 174 se (166) sid 203
- 175 Pickvance, C G, On the study of urban social movements. I Pickvance, C G, Urban Sociology: Critical Essays, Tavistock Publications, London 1976
- 176 se (175) sid 211-212
- 177 se artikel av Samir Amin i tidskriften Zenit nr 37
- 178 Marx, K; Kapitalet del III, Cavefors, Köthen 1973
- 179 Baran, P och Swezy, P; Monopolkapitalet, Sthlm 1970
- 180 Swezy, P; Teorin för den kapitalistiska utvecklingen, Sthlm 1970
- 181 Baran, P; Utvecklingens politiska ekonomi, Tema Teori 3, Zenit/Rabén & Sjögren, 1971
- 182 Kågesson, P; Slöseriets politiska ekonomi, Prismaserien, Lund 1975
- 183 Jaffe, D S, Cogoy, M; Kristeori och statsutgifter, Röda Bokförlaget, Göteborg 1976

- 184 Mattick, P; Marx och Keynes, Blandekonomins gränser, Röda bokför-
åaget, Göteborg 1975
- 185 Larsson, B och Seidenfaden, A; Köpenhamn 1945-1977, Analys av en
storstads utveckling och förändring, Byggforskningen R74:1977,
Stockholm 1977
- 186 Gjellerup, C; Industriens krav til industriområdet, Köpenhamn 1970
- 187 Kungl Maj:ts proposition 1972:111 bilaga 1 Inrikesdepartementet,
Sthlm 1972
- 188 Dickinson, R E; City and Region, a geographical interpretation,
2:a uppl, Routledge & Kegan LTD, London 1966
- 189 Philbrick, A K; Areal Functional Organization in Regional Geo-
graphy, Economic Geography, Vol 33, 1957
- 190 Berry, B J L and Horton, F E; Geographic Perspectives on Urban
Systems, Engelwood Cliffs, New Jersey, 1970
- 191 Svensson, R; Drabbad av planering, Prisma, Falköping, 1973
- 192 se (185) sid 50
- 193 Keynes, J M; General Theory of Employment, Interest and Money.
MacMillan 1970. Svensk övers: Sysselsättningsproblemet, allmän
teori för produktion, ränta och pengar, Sthlm 1945
- 194 se (183) sid 88
- 195 se (183) sid 89
- 196 Forsman, A; Rodriguez, E, Waara, L, Wickman, K; Den offentliga
sektorns expansion i Sverige under efterkrigstiden, Inst för eko-
nomisk historia, Uppsala universitet, (stencil) okt 1977
- 197 Roos, J P; Teoretiska problem rörande demokratisk planering, i
Planeringens gränser, Forum, Lund 1976
- 198 Sandberg, Å; Planering i välfärdsstaten, se Ronnby (red) Studie-
material till Samhällsarbete, Studentlitteratur, Lund 1976
- 199 Brox, O; Strukturfascismen och andra essäer, Lund 1972
- 200 Svensson, J; Du skall ta ledningen och makten, Arbetarkultur,
Göteborg 1975
- 201 Statens Planverk; Beslut om marken, insyn - medverkan, påverkan,
1976
- 202 Brox, O; Generativ planering, i "Samhällsförändringar och brotts-
lighet, Tiden/Folksam, Stockholm 1974
- 203 se (202) sid 234
- 204 se (202) sid 236-37
- 205 se (12) sid 25-29
- 206 se (202) sid 240
- 207 se (202) sid 242

- 208 Kamfjord, G; Generativ mønsterplanlegging, tidskriften Sosiologi idag 1/74
- 209 Miljöförbundet, Fältbiologerna, Jordens vänner; MALTE, miljörörelsens alternativa energiplan, Energikommissionen, Sthlm 1978
- 210 Bohm, K; Anteckningar om kommunal bostadsområdesplanering, i tidskriften Social Forskning, nr 2 1975
- 211 Liljeström, R; Våra barn, andras ungar, samhället och barns utveckling, Liber förlag Publica, Uddevalla 1976
- 212 se (211) sid 27
- 213 Gans, H; Den balanserade kommuniteten: homogenitet eller heterogenitet i bostadsområden? Lindberg, G, Urbana processer, Gleerups, Lund 1971, sid 240
- 214 Liljeström, R; Gemenskap och isolering i stadsmiljö, Socialmedicinsk tidskrift nr 7-8 1972, sid 451
- 215 Daun, Å; Social struktur på mikronivå, i SOU 1971:28, se även Ronnby (red) Studiematerial till Samhällsarbete, Studentlitteratur, Lund 1976
- 216 se (215) sid 13
- 217 Hedman, E; Social isolering och sociala kontakter, rapport 21 Soc. institutionen, Umeå universitet 1974, publ i Ronnby (red) Studiematerial till Samhällsarbete, Studentlitteratur, Lund 1976
- 218 se (217) sid 30
- 219 Franzén, M; Inledning till studiet av den moderna staden, i tidskriften Sociologisk forskning, nr 2 1975
- 220 se (219) sid 25
- 221 Daun, Å; Folkliga protester med regionalpolitisk betydelse, se Ronnby (red) Studiematerial till Samhällsarbete, Studentlitteratur, Lund 1976
- 222 se (221) sid 121
- 223 se (217) sid 29
- 224 Häggroth, S; Opinionsgrupper på kommunal nivå, i SOU 1975:46
- 225 Bohm, K; Participatorisk planering, Uppsats från ett nordiskt symposium 29 sept - 1 okt 1976. Nordiska institutet för Samhällsplanering, Stockholm 1976
- 226 se (225) sid 33
- 227 Freire, P; Pedagogik för förtryckta, Gummessons, Falköping 1973
- 228 Flemström, C, Ronnby, A; Socialt fältarbete, 2:a uppl, Studentlitteratur, Lund 1975
- 229 se (224) sid 206

- 230 se (224) sid 207-209
- 231 se (221) sid 33-41
- 232 se (221) sid 41
- 233 se (224) sid 219-221
- 234 se (225) sid 30-31
- 235 Daun, Å; Strategi för gemenskap, essäer om boendets och samvarons villkor, Tiden, Sthlm 1976
- 236 Holm, A, Arvidsson, B; Här vill vi jobba och bo, en bok om Vikmanshyttan, Gidlunds förlag, Esbo 1977
- 237 Tvärgruppen: Ramprogram från juni 1977, stencil, KTH, Samhällsbyggnad, Sthlm 1977
- 238 Axelsson, B, Håkansson, H; Vikmanshyttan - företag utan värde? Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet, Uppsala 1976
- 239 Berger, S, Färje, L; Erfarenheter från tidigare nedläggningar med avseende på arbete, ekonomi, och sociala förändringar, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet, 1977
- 240 Kronlund, J; Morjärv - byn som överlevde trots allt, Stencil, Sthlm 1976
- 241 Maunsbach, T; Fallet Lucas, KTH, Samhällsbyggnad, Sthlm 1976
- 242 Holm, A, Mårtensson, B; Staden som vägrade dö, ett radioprogram i SR 4 juli 1977
- 243 Tvärgruppen; Stencil om Prototypstålverk till Vikmanshyttan, KTH, Samhällsbyggnad, Sthlm 1977
- 244 Lindkvist, S; Lyssna till kampen från Vikmanshyttan, Dagens Nyheter 12 maj 1977
- 245 Lövgren, B; Och Vikmanshyttan lever trots allt! Aftonbladet 12 maj 1977
- 246 Berger, S; Företagsnedläggning - konsekvenser för individ och samhälle, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet, Östervåla 1973
- 247 se (246) sid 47-49
- 248 Pappersindustriarbetareförbundets avd 52 (Örebro) (T Larsson): Konsekvenser av driftsinskränkningar vid två företag i Örebro - en samhällsekonomisk utredning. Örebro 1977
- 249 se (248) sid 49-53
- 250 Hägglund, S m fl; Horndal, en studie av en nedläggningshotad ort, Samhällsbyggnad, KTH, Sthlm 1977
- 251 Westerlund, G; Ungdom som exportvara, examensarbete vid Samhällsbyggnad, KTH, Stockholm

- 252 Rosvall, K, Sellin, G, Thuresson, M-L; Här börjar masrallyt - om långpendling från Älvdalen, Särna, Idre, examensarbete vid Samhällsb, KTH, Stockholm 1974
- 253 Åberg, R; Arbetsmarknadspolitiken ur andra synvinklar än de renodlat ekonomiska, rapport 14 i projektet geografisk rörlighet - sociala och ekonomiska effekter, Sociologiska institutionen, Umeå universitet 1973
- 254 Hedman, E; Boende och sociala konsekvenser, rapport nr 21 i projektet geografisk rörlighet - sociala och ekonomiska effekter, soc inst, Umeå universitet, 1974
- 255 Törnebohm, H; Perspektiv på studier, Avdelning för vetenskapsteori, rapport nr 41, Göteborgs universitet, 1972
- 256 se (255) sid 4
- 257 se (255) sid 1
- 258 se (255) sid 25
- 259 Myrdal, G; Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen, Rabén & Sjögren, Uddevalla 1968
- 260 Israel, J; Om konsten att lyfta sig själv i håret och behålla barnet i badvattnet, Kritiska synpunkter på samhällsvetenskapens vetenskapsteori, Rabén & Sjögren, Tema, 1972
- 261 se (260) sid 20
- 262 se (260) sid 35
- 263 Therborn, G; Vad är bra värderingar värda? Zenitserien 16, Cavefors, Lund 1973
- 264 se (263) sid 38
- 265 Wedberg, A; Filosofins Historia, Från Bolzano till Wittgenstein, Bonniers, Stockholm 1966, sid 210
- 266 se (265) sid 234
- 267 se (255) sid 29
- 268 se (260) sid 17
- 269 Enerstvedt, R T; Vetenskap som pedagogik, Prisma, Oskarshamn 1971 (Norska originalets titel: Vitenskap som pedagogikk, 1971)
- 270 Elzinga, A; Vetenskapsteori, Kortfattad kompendium i forskarutbildning, Avdelningen för vetenskapsteori, Göteborgs universitet, Rapport nr 48, 1973
- 271 Marković, M; Att utveckla socialismen, i Det nya samhället, Åkerman, N, red, Prisma, Lund 1972 (Originalets titel: Philosophy and Social Criticism, 1971)
- 272 Friedmann, J, Hudson, B; Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory, AIP Journal, Januari 1974

- 273 Meyerson, M, Banfield, E C; Politics, Planning, & the Public Interest, Interest, The Free Press of Glencoe, New York, 1955
- 274 se (273) sid 26
- 275 se (272) sid 8
- 276 se (272) sid 13-14
- 277 Faludi, A; Planning Theory, Pergamon Press, Oxford 1973
- 278 se (260) sid 67
- 279 se (269) sid 41
- 280 Bergström, L; Objektivitet, Prisma, Vänersborg 1972. sid 65
- 281 se (269) sid 29
- 282 se (269) sid 40
- 283 se (260) sid 25
- 284 Johansson, I; Anglosaxisk vetenskapsfilosofi, I Positivism, marxism, kritisk teori, Aspelin, K, Gerholm, G, red, PAN/Norstedts, Stockholm 1972

NOTFÖRTECKNING

del 6-8

- 1 I denna rapport görs flera typer av hänvisningar till källmaterial. Dels görs hänvisningar till gemensam källförteckning för delarna 6-8, med parentes och siffror (00). Dels kommenteras källor i noter som markeras med parentes och "not" och siffror (not 1). Vidare görs i texten hänvisningar till författare med namn och årtal (1978), vilka redovisas fullständigt i litteraturförteckningen. Dessutom görs hänvisningar till delarna 1-5 i rapport 11 (Byggforskningen R31:1978). Slutligen görs också hänvisningar till grundrapporterna i detta projekt (rapport 1-10, se förteckning över grundmaterial, sid 7 i denna rapport).

- 2 Vi ansluter oss här till den historie-materialistiska vetenskapsuppfattningen som ser staten som ett uttryck för klassförhållanden och politisk makt, vilken i sista hand går tillbaka på den ekonomiska strukturen, den ekonomiska basen i samhället. Statsmakten är ytterligare ett begrepp som bör skiljas från de nämnda. Statsmakten är ett uttryck för politiska klassförhållanden. Se Sunesson, S: Politik och organisation, Arkivs avhandlingsserie, Kristianstad 1974, samt Dencik m fl, Arbete, Kapital & Stat Tema Teori 11, Rabén & Sjögren, Sthlm 1974.
I det sammanhanget kan också nämnas begreppet byråkrati som i språkbruket har ett flertal olika innebörder. Sunesson nämner dessa i "Det misshandlade byråkrati-begreppet" (Åkerman, N (red) Byråkratin - ett nödvändigt ont? i serien Det nya samhället, Prisma, Falköping, 1973). Sunesson ansluter sig här till de uppfattningar som definierar 'byråkrat' och 'byråkrati' som en kategori individer, nämligen högre statstjänstemän, som utgör ett socialt skikt och som har till uppgift att leda och administrera utövningen av politisk makt i ett samhälle. Han menar att även användningen av begreppet byråkrati om vissa s k byråkratiska organisationer för legitimering av makten (Weber) är relevant.

- 3 Levnadsnivåundersökningen gör ett försök att beskriva levnadsnivåkomponenter, och väljer följande:
 - Hälsa,
 - Kostvanor,
 - Bostad,
 - Uppväxtförhållanden och familjerelationer,
 - Utbildning,
 - Sysselsättning och arbetsplatsförhållanden,

- Ekonomiska resurser,
 - Politiska resurser,
 - Fritid och rekreation.
- 4 Vi anser att vissa grundläggande mänskliga behov kommer att kunna ta sig olika uttryck i olika samhällen.
- 5 Forskare som i dag på nytt formulerar dessa tankegångar måste ta hänsyn till krav från större delar av det sociala livet. T ex måste fritidens roll i reproduktionsprocessen uppmärksammas. (Roos, B och Roos, J P, 1975)
- 6 I begreppet problem innefattar vi:
- dels vad som allmänt kan betraktas som behov eller ligga i en grupps intresse
 - dels vad som i den särskilda situationen kan betraktas som behov eller ligga i en grupps intresse
 - dels hindren för att tillgodose behoven eller det som legat i gruppens intresse.
- 7 Problemen kan vara faktiska eller tänkbara. Problemen är faktiska när vissa behov inte tillgodoses. De är tänkbara när man kan förutse detta. Riskerna i samband med kärnkraftdriften är t ex tänkbara. Opinionsgruppen talar om tänkbara risker, men behandlingen av deras problemanalys i beslutsprocessen innebär att opinionsgruppens intressen inte tillgodoses medan företagets intressen tillgodoses. Denna intressekonflikt gör att man kan tala om faktiska problem för opinionsgruppen, nämligen problemet att de tänkbara problemen eftersätts etc.

Utöver detta har vi lagt tre andra aspekter på problemen. 1) problemens karaktär, 2) problemens framväxt och 3) problemens lösning.

När vi studerat vad som är en grupps behov eller i en grupps intresse har vi så långt möjligt använt oss av gruppens egna utsagor, beskrivningar. I problemanalyserna har vi också, som redan sagts, gjort analyser som baserats på vetenskapliga studier, dokument, intervjuer m m. För att fördjupa problemanalyserna har vi sedan gått vidare in i undersökningarna av beslutsprocesserna.

När vi studerat problemens framväxt har vi försökt relatera framväxten till orsaker. Orsakerna kan vara mer eller mindre dolda. Man kan vara medveten om orsakerna. Vanligtvis finns inte en orsak till ett problems framväxt (jfr segregationen i Olofström) utan en serie orsaker varav vissa är mer grundläggande än andra. De viktigaste orsakerna till problemens framväxt ser vi i motsättningar i samhällsprocessen.

När vi diskuterat åtgärder för att lösa problemen - möta behoven - har vi förutsatt att problemens karaktär erkänns. Sättet och förutsättningarna för att lösa problemen är ibland svåra att skilja från definitionen av problemen. Särskilt tydligt är detta i fråga om språkproblemen i Olofström, där olika definitioner av problemen leder till olika åtgärder.

- 8 Vi vill formulera begrepp för verksamheter som ofta återkommer i den offentliga sektorn, framför allt inom planeringsapparaten. Valet av begrepp har också påverkats av vad som vi finner viktigt att diskutera i del 7, om alternativ planering.

- 9 Det finns flera bra argument mot citationstecknen. Ett av dessa är att frågan om vad "planeringen" är eller inte är bör framgå av analysen eller redogörelsen för den verksamhet som benämns planering. Det är riktigt, men citationstecknen förändrar inte analysens innebörd, eftersom "planeringen" inte får sina bestämningar genom citationstecknen utan genom den verklighet vi analyserar. Citationstecknen förändrar ingenting i vetenskaplig bemärkelse. De fäster mest uppmärksamheten vid begreppet. I och för sig skulle man kunna kalla "planeringen" för t ex statens planering eller kommunernas planering till skillnad från alternativ planering.
- 10 Samma karaktär har "Offentlig förvaltning" (Molin m fl, 1970). Här görs en noggrannare beskrivning av statsapparaten tillväxt, men endast kvantitativt. Hur apparatens tillväxt beror av ekonomiska förhållanden tas inte upp, och inte heller hur apparaten förhåller sig till levnadsmiljön.
- 11 För övrigt förtjänar dessa verk en särskild analys under rubriken "planeringsideologi". Mycket intressant läsning om man har möjlighet att ställa "ideologierna" mot den konkreta verkligheten.
- 12 I "Planeringens grundproblem" (Ingelstam, 1972) förs resonemang på en teoretisk nivå om principer för målformuleringar och osäkerheter. Här beskrivs t ex fyra olika sätt att i planering handskas med värderingar. (Ingelstam, sid 33) Men detta beskrivs helt som problem inom en planeringsapparat, inte som någonting kopplat till konkreta situationer eller en demokratisk process. Arbetet är så allmänt och principiellt att det är oklart vad det skulle betyda i en konkret beslutsprocess.
- 13 I praktiken bygger skedesindelningen på kritiska punkter som hänger ihop med företagets handlande, eftersom företagen haft ett så stort initiativ. I t ex Våröfallet görs en skedesindelning fram till skede 3, då tillståndsprovning och projektering sker, och över till skede 4, då utbyggnad av fabriker sker, över till skede 5, där Vårö Bruk tas i drift.
- Skedesindelningens gränser är markerade i figurer, men vi vill understryka att det inte är meningsfullt att leta efter några definitiva gränser. Skedesindelningen kan göras på olika sätt och syftet är enbart att hitta ett hjälpmedel i analysen.
- I figuren finns markerat viktiga tidpunkter och perioder i gruppen berörda agerande, t ex att problem uppstår vid en viss ungefärlig tidpunkt och att man förutser problem vid en annan ungefärlig tidpunkt.
- 14 Det finns ingen anledning att bestrida att beteendevetenskapen haft ett inflytande över våra undersökningar, även om vi försökt värja oss mot beteendevetenskapens begränsningar. Detta inflytande torde vara mer omedvetet än medvetet och konstigt vore det om vi stod opåverkade så mycket som det beteendevetenskapliga synsättet genomsyrar den akademiska världen och planeringsforskningen.
- 15 Se t ex Marx, K; Till Kritiken av den politiska ekonomin, förordet, Arbetarkultur, Stockholm 1955, och Marx, K; Grunddragen i kritiken av den politiska ekonomin, red S-E Liedman, Zenit/Rabén & Sjögren, Halmstad 1971
Huberman, L; Människans rikedomar, Tema, Ystad 1965
Red Dencik, P, Lundvall, B-Å; Arbete, Kapital och Stat, Tema Teori, Rabén & Sjögren, Stockholm 1974

- 16 Vid sidan av produktionen och det direkta tillägandet av merarbete finns det också andra nödvändiga uppgifter i ett samhälle. Människorna som utför dessa uppgifter bildar inga klasser i strikt mening, men är knutna till eller tenderar åt den ena eller den andra klassen. Hit hör t ex kategorier med specialiserade ideologiska och politiska uppgifter. Hit hör vidare i det moderna samhället de stora tjänstemannagrupperna, som enligt den marxistiska värdeteorin inte producerar mervärde åt kapitalägarna men som inte heller är de som direkt tillägnar sig och bestämmer över det mervärde arbetarna producerat." Therborn (1973) (60)
- 17 Se även Dahlström E; Klasser och samhällen, teorier om social skiktning och social integration, Stor Prisma, Halmstad 1971. Dahlström gör här en genomgång av klassbegreppet inom den sociologiska forskningen.
- 18 Enligt den franske planeringsteoretikern Charles Bettelheim bestämmer den politiska nivån i vissa fall ekonomins förutsättningar. På lång sikt är dock den ekonomiska nivån i sista hand bestämmande.
- "Den politiska nivåns herravälde över den ekonomiska nivån betyder självfallet inte att den senare upphör att vara bestämmande i sista instans. Det betyder att den ekonomiska nivån är bestämmande genom den politiska nivåns förmedling." (61)
- 19 Bettelheim har i sina analyser av socialistiska länders produktions-sätt visat denna teorins tillämplighet under socialismen. T ex hävdar han att staten i Sovjet inte är en stat under arbetarklassens ledning, utan en borgerlig stat. (62)
- 20 Sunesson skriver också: Politiska händelseförlopp låter sig inte förklaras genom hänvisning till motsvarande ekonomiska händelseförlopp, utan bara genom förståelsen av den politiska strukturen som helhet, de politiska samhällsförhållandena och klassförhållandenas politiska konsekvenser, samt de former, i vilka staten kommer att ingripa i olika syften och i olika samhällssektorer. (63)
- 21 Sunessons modell har också skapats för ett praktiskt ändamål, nämligen för att analysera fackföreningsrörelsen. De exempel han ger är kopplade till denna. "Den överordnade nivån för varje organisation bestäms av produktionssätten i ett samhälle. Lagar och de institutionaliserade (obs! ej "normativt" definierat! se inl) formerna för deras upprätthållande, de administrationsprinciper som framgår av den politiska maktens organisatoriska form och deras historiska sätt att legitimeras. Jag kan som exempel nämna kollektivavtalslagstiftningen, men också den dominerande "byråkratiska" formen för delegation av maktbefogenheter, dvs systemet med oavsättbara representanter, förbudet mot "bundna mandat", "ansvariga" ledningar etc." (se (53) sid 69-70)
- 22 som dock är underordnade nivå (I).
- 23 Observera alltså att fast vi talar om en empirisk nivå så menar vi likväl organisationer i allmänhet, inte just en enskild kommuns samhällsplaneringsdel utan kommunernas, vilket innebär en viss skillnad.
- 24 På den punkten brister den mesta planeringsforskning liksom den politiska sociologin, eftersom det är sällan man utgår ifrån de mer omfattande effekterna av "planeringen" för att den vägen söka förklaringar till "planeringens" beteende. Snarare ställer forskarna egna

frågor till sina förklaringsmodeller, frågor som ofta utgår ifrån planeringens konkreta verksamhet snarare än dess effekter i ett händelseförlopp.

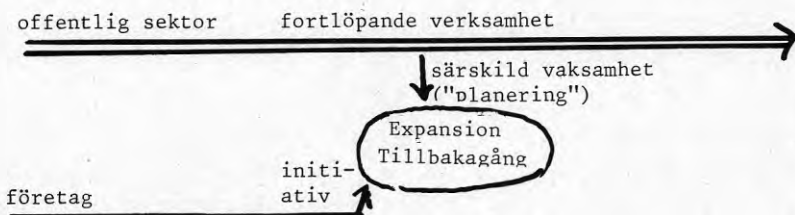
- 25 Hela det sammanhang som vi beskrivit här är ytterst lite behandlat i forskningen, inte minst om man ställer kravet på ett historiskt-materialistiskt angreppssätt. Sambandet mellan de tre nivåerna i "planering" och beslutsprocesser och inverkan på samhällsklasserna borde därför angräpas från flera håll i framtida forskning.
- 26 Vi utgår i vår syn på förändringar inom ekonomin från marxismens politiska ekonomi. Bäst beskrivs de grundläggande begreppen av Marx i "Kapitalet" (1:a bandet, Cavefors-Clarté: En förenklad och mer lättläst utgåva är "Kapitalets produktionsprocess" som är en introduktion till Kapitalets första band. (Barrikadens förlag) Den politiska ekonomin har vidareutvecklats under de senare decennierna av Baran, Sweezy, Andre-Gunder Frank, Samir Amin och Mattick för att nämna några av de teoretiker som vi influerats av.

Den politiska ekonomin utgår ifrån Marx mervärdeteori, vilken går tillbaka till de grundläggande förhållandena mellan arbete och kapital. Mervärdet är det ekonomiska överskott (ej direkt vinst) som kapitalägarna tillgodogör sig ur arbetarklassens arbete. I vår analys går vi inte in på den abstraktionsnivå som en politiskt-ekonomisk analys skulle kräva.

- 27 Den bild av expansion och tillbakagång som skisseras här är förenklad. Syftet är inte att täcka in expansion och tillbakagång med alla dess tänkbara kopplingar mellan arbete och kapital, utan att ge en bild av huvuddragen i expansion och tillbakagång.
- 28 Den politiska ekonomin skiljer på tre områden: Produktionssfären, reproduktionssfären och cirkulationssfären. Cirkulationen som omfattar bl a marknaderna är inte inritad i figuren.
- 29 Den informationsskyldighet m m som finns i och med medbestämmandelagen ger inte den offentliga sektorn någon större möjlighet att påverka vid nedläggning och som praktiken visat under 1977 inte heller fackföreningarna någon reell möjlighet till att påverka en nedläggning. Inte heller finns någon allmän beredskap mot nedläggningar. Vanligtvis tillsätts arbetsgrupper inom den offentliga sektorn först efter att varsel om nedläggning lagts.
- 30 I verkligheten är det mer komplicerat. En skola kan ju läggas ner i etapper genom övergång från A-form till B-form. Nedläggningen behöver inte bli lika dramatisk som en företagsnedläggning, inte minst som lagen om anställningstrygghet ger andra förutsättningar för skolpersonalen.
- 31 Figuren är ett hjälpmedel. En figur är alltid ett mer eller mindre bristfälligt sätt att illustrera eller förtydliga en verklighet. I figurens förutsättningar ingår att den inte kan säga mer än den säger. Det är viktigt att se figuren som ett stöd i ett resonemang som i huvudsak utvecklas i textform. Alltså kan figurerna i detta avsnitt inte ryckas loss ur sitt sammanhang. Och vidare - inga förklaringar kan härledas ur en figur som inte hade kunnat härledas utan figur.
- 32 "Kapital" står här för den abstrakta värdeformen i byggnader, maskiner, råmaterial etc, vad som i den politiska ekonomin går under benämningen konstant kapital.

- 33 A-G Frank använder sig av begreppen metropol-satellit för att beskriva samma förhållanden. Se Frank A G: Kapitalism och underutveckling i Latinamerika (65). Amin tog upp begreppen periferi och centrum inom ekonomin för att vidareutveckla de teorier som bl a Frank utvecklat (66). Deras teorier och synsätt har varit viktiga för vår syn på strukturomvandlingen och särskilt urbaniseringsprocessen. Även om vi inte kan koppla ihop centrum-periferi-teorin med våra undersökningar anser vi att centrum-periferi-förhållandet bör nämnas som viktigt motsatspar vilket ger bestämningar till "samhällsplaneringen". Återstår att visa det alltså. Deras syn på centrum-periferi bör skiljas från den som gäller politiker, se t ex Schon.
- 34 I och för sig är ju "samhällsplanering" som helhet en anpassning, då den är underordnad expansion-tillbakagång.
- 35 I stället för förväntningsplanering skulle man kunna tala om beredskapsplanering, men beredskapsplanering uttrycker, tycker vi, en alltför hög målmedvetenhet. Förväntningsplanering innehåller som vi ska visa mycket önskemål. Den är i hög grad ett uttryck för brist på kontrollmöjligheter och fungerar i sådana fall mycket på ett ideologiskt plan.
- 36 Därmed har inget sagts om att "samhällsplaneringen" bara skulle innehålla dessa två sidor.
- 37 Därmed har inget sagts om "samhällsplanering" som inte är kopplad till expansion eller tillbakagång. Man kan naturligtvis också säga att "samhällsplaneringen" har en för arbetskraften nödvändig roll vid expansion och att den borde ha, men inte har, en socialt nödvändig roll vid tillbakagång.

I dessa situationer skapas resurser i den offentliga sektorns fortlöpande verksamhet. Dessa resurser utnyttjas för en ny verksamhetsform vid sidan om den fortlöpande verksamhet - för att ta fram beslutsunderlag i en särskild beslutsprocess.



- 38 Detta är ytterligare en fråga som vi inte diskuterar speciellt utförligt i kommande mönsterstudier, men som framgår i diskussionerna om centralisering och sektorisering, särskilt i kapitel 7.
- 39 Vi har nu pekat på tre aspekter på centrum-periferi-förhållandet: den ekonomiska, den geografiska och den politiska, eller kanske framför allt den ekonomiskt-geografiska och den politiskt-geografiska. I fortsättningen används framför allt begreppen centrum-periferi om politiskt-geografiska aspekter på planerings- och beslutssystem. Framför allt används begreppen om en relation mellan två poler. Varken centrum eller periferi är entydigt definierat, det finns inte ett centrum och inte en periferi (t ex Stockholm och resten av landet) utan flera centrum-periferi-förhållanden inom en nation (jfr Franks metropol-satellit)

- 40 På nationell nivå tog sig detta uttryck i en utökning av departementen och deras expertorgan. Nya departement som tillkom var bostadsdepartementet, arbetsmarknadsdepartementet, kommundepartementet och industridepartementet. Olika expertorgan som utvidgades eller tillkom var: statsrådsberedningen, forskningsberedningen, miljövårdsberedningen, enheten för regional utveckling, enheten för fysisk riksplanering m fl.

På regional nivå betonades länsstyrelsens samordnings- och planeringskontroll genom att länsstyrelsen tilldelades suveränt ansvar för den regionala utvecklingsplaneringen, länsplaneringen. De olika sektorsorganen på länsnivå underordnades länsstyrelsen. Flera s k länsexperter inordnades i länsstyrelsen. Därigenom skapades den organisatoriska basen för en nivåplanering på regional nivå.

På lokal nivå kom nivåsamordningen att innebära en förstärkning av kommunstyrelsens resurser för samordning och översiktlig kommunal "planering" (Lagheim, sid 288-290).

- 41 "På kommunal nivå har samordningssträvandena framför allt förstärkt kommunstyrelsens och dess beredningsorgans ställning. Centrala planeringsenheter har underställts kommunstyrelsen. Samtidigt är den kommunala förvaltningen av tradition, och inför planeringens verkställighetsfas, starkt sektoriserad med olika facknämnder och förvaltningar för olika sektorer. Varje sektor har dels att se till den kommunala samordningen, men också de av staten givna planeringsformerna för sektorn (t ex förskoleplan) och sektorsmål uttryckta i lagstiftning, normer, föreskrifter, råd och anvisningar, samt sektorns behandling i den regionala planeringen." (Lagheim, sid 291)
- 42 Begreppet sektorisering förekommer numera vanligt inom sociologin. I Sverige har bl a Rita Liljeström fört fram begreppet för att beskriva hur människans jag splittras upp i olika deljag, genom att den ekonomiska, sociala och fysiska strukturens olika funktioner är utspridda. (71) (72)
- 43 Det finns ett mycket stort antal utredningsgrupper kopplade till speciella krisområden, t ex Nord-Upplandsgruppen, Avestagruppen.
- 44 Ett annat exempel är stålutredningarna, stålbranschrådet m fl arbetsgrupper som satts igång p g a krisen inom stålindustrin. Syftet med dessa är dels att tillföra kapital till den krisdrabbade branschen, dels att sanera branschen, dvs samordna nedläggningarna, eller få ett visst helhetsgrepp om den spontana utvecklingen. I denna och liknande samordningar som kommit igång under 70-talet ser vi ett nytt mönster, fröet till en förstärkning av den centrala nivåns initiativ över den lokala samt eventuellt ett steg i riktning mot en samordning av kapital och arbetskraftsrörelser i riktning mot statskapitalism. (se även del 4)
- 45 Det mesta av den fysiska planeringen sker med hjälp av mallar. Mallarnas uppgift är naturligtvis inte enbart präglade av osäkerhet. Inom bostadsbyggandet har det ju utvecklats ett omfattande normsystem vars uppgift varit att garantera en viss funktionell standard. Den typ av schabloner vi avser ligger på ett annat plan - den översiktliga "planeringen". Ta som exempel de problem som funnits under efterkrigstiden att skapa en användbar generalplanering. De flesta generalplaner har visat sig relativt svår användbara på grund av sin uppenbara förväntningskaraktär. Under senare år har centrum gjort försök att få fram mallar för generalplaner, t ex i arbetet med GPF och vidgad pla-

nering. Mycket av "planerings", forskningen ägnar sig åt att utveckla metoderna på den konkreta nivån utan att inse deras roll i förväntningsplaneringen och hur metoderna präglas av intressebetsättningar.

- 46 Vår definition av arbetskraften som vara utgår ifrån den politiska ekonomins teori. Se Marx K: Kapitalet, band 1.
- 47 I dag föreligger inga större svårigheter att definiera vad som är en genomsnittsbostad, det är inte detta som den enskilda kommunens "samhällsplanering" sätter som huvuduppgift, även om man kan lägga ner olika mycket möda på bostädernas utformning.
- 48 När man läser Normann och andra organisationsteoretiker, t ex Danborg m fl (1975) tycker vi att de ofta lägger för stor tonvikt vid att orsaker går att härleda till tänkandet, dvs till en ideologisk nivå. Själva menar vi ju som framgår av tidigare diskussion att tänkandet är underordnat förändringar på det materiella området och då i första hand inom ekonomin. När Normann menar att vissa föreställningar i utgångspunkterna lämnat spelrum för en viss systemutveckling tror vi att man just överbetonar ideologins betydelse.
- 49 Samma problem har funnits i den nationella skalan. Miljonprogrammets (målsättningen att bygga 1 miljon bostäder på 10 år) tillkomst 1964 samt kravet på kommunerna att upprätta kommunala bostadsbyggnadsprogram ser vi som tecken på detta.
- 50 Man kan ju fundera över vad som skulle hänt i det här läget om Väröpolitikerna hade kunnat titta in i framtiden och upptäckt vilka viktiga argument det egentligen fanns mot en kraftig utbyggnad av bostäder i Bua. De hade då troligtvis hamnat i en situation där de hade att välja mellan att gå med på eller gå emot lokaliseringarna.
- 51 Som framgick i del 3 var den viktigaste anledningen till att Värö som självständig kommun inte skulle klara en sådan ekonomisk börda att kommunen inte kunde räkna med stöd för investeringarna i själva utbyggnadsskedet, en form av ekonomisk utpressning, som satte Värö kommun i den orimliga situationen att ta de första årens stora utgifter på egen budget.
- Ett annat argument som framfördes var att Värö kommun inte skulle kunna förvalta utbyggnaden för att det saknades en tillräckligt utbyggd administration som däremot fanns i Varberg. (se rap 5 kap 7 och del 3:4)
- 52 De resonemang som förts här bygger på redovisningen i rapport 5 kapitel 7 och i del 3:4. Mycket av problemen har klargjorts för oss av förre länsplaneringsdirektören i Halmstad och i de rullande planer som han gjorde 1968-72.
- 53 Den statliga utredningen "Etablering av miljöstörande industri" (SOU 1975:44) gör det och föreslår som allmän princip att samhällets planering och normgivande verksamhet skall omfatta allt samhällsbyggande i form av bostäder m m, dvs även det som i dag är provisorier (sid 193-194).
- 54 Vilket visade sig tydligt när vi våren 1973 gjorde intervjuer med kommunalmän och Metalls avd 179. Bakom framtidstron fanns en oro, men det var som om man inte riktigt ville tro på sina egna bedömningar.

- 55 Gränsen mellan före och efter är emellertid inte speciellt skarp för oss. Det kan bero på att en opinion inte uppstår plötsligt utan växer fram successivt. Det kan också bero på att opinionsgruppen till en början söker sig vägar genom politiska organisationer och personliga kontakter. Den gräns vi har dragit är när opinionsgrupperna organiserat försöker påverka "planeringen" och där denna påverkan kan följas i skrivelser, protokoll från möten etc.
- 56 När vi talar om problemanalys menar vi den problemanalys som beskriver en grups problem. För att kunna ta fram denna problemanalys har vi dels utgått ifrån gruppens egna beskrivningar, dels utgått ifrån forskning och dels egna undersökningar.

En problemanalys består med nödvändighet av olika kunskapsbitar. Även om vi hävdar att de problemanalyser som vi redovisat är de som beskriver vad som ligger i de berörda opinionsgruppernas intresse hävdar vi inte att dessa problemanalyser är fullständiga. Alltså hävdas inte detta utan enbart att de ingående delarna är nödvändiga kunskapsbitar i en problemanalys för att komma åt de berörda opinionsgruppernas problem. Detta betraktas som verifierat i fallstudierna.

I sammanfattningen av våra problemanalyser har vi också valt att skilja på en allmän del och en konkret del. Den allmänna delen handlar om den principiella kunskapen om behoven i samband med ett visst problemkomplex. Den konkreta delen handlar om hur de berörda påverkats av problemen i de fall vi undersökt.

- 57 Beträffande invändningarna se avsnitt 5.6 i del 1. Inga alternativa utredningar gjordes före 1974. Till alternativ räknar vi inte den undersökning som gjordes av Statens ungdomsråd och Sociologiska inst i Lund, "Ungdomsundersökningen 1971", och inte heller Kastensson-Wikström "Modersmålsträningens effekt på språk och skolsituation för finska invandrare" som gjordes vid Psykologiska inst i Lund. Motiveringar för det finns i rapport 2 sid 118-120, där bristerna i framför allt den senare undersökningen redovisas.
- 58 De myndigheter som i första hand borde ha ansvarat för problemanalysen, som strålskyddsinstitut och reaktorför läggningsskommitté och vattendomstolar, drogs inte in förrän långt senare i beslutsprocessen. Då hade opinionsgrupperna redan fört fram sina krav.
- 59 Flera viktiga aspekter på tillståndsprovning och miljökrav kom fram i UMIs delundersökningar, men många synpunkter på beslutsprocessens konstruktion och hur den gynnat företagen kom inte med i den slutliga rapporten.
- 60 I våra undersökningar finns ytterligare många exempel på denna typ av målformuleringar (t ex naturvårdsverket, rap 5 sid 258), planverket, rap 5 sid 160), länsläkaren (rap 5 sid 255), invandrarutredningen (rap 2 sid 112), Stora Kopparberg (rap 9 sid 18), industriministern (rap 4 sid 64), Folkhälsan (rap 3 sid 67).
- 61 I våra undersökningar finns ytterligare många exempel på denna typ av målformuleringar (t ex bostadsbyggnadsprogrammen i Söderfors, (rap 4 sid 89 ff), bostadsbyggnadsprogrammen i Olofström (rap 1 sid 189, 162), byggnadsförbuden i Värö (rap 5 sid 48-49), strandutredningen Halland (rap 5 sid 48 ff) (dessa två senare innehöll målformuleringar som också utgick från kvalitativa mål), strålskyddsinstitutet (rap 5 sid 257)

Målen i "planer" domineras ofta av kommunalekonomiska resonemang. De är ofta kvantitativa - innerhåller inte sociala kvaliteter, är ofta led i ett förhandlingsspel mellan olika intressenter och inte uttryck för ett planmässigt agerande. Det finns ofta en rädsla att precisera mål över huvud taget.

- 62 Man kan fråga sig: Är dessa mål allvarligt menade? Vi har inte försökt undersöka det i våra fallstudier, men vi har träffat planerare som är medvetna om att mål ibland formuleras för att uppfylla rutiner och inte för att genomföras. När det gäller de allmänna målen tror vi att de flesta planerare gärna vill att de skulle gå att genomföra. Men planerarna är själva utsatta för sektorisering och ser inte helheten. De har därför svårt att se hur hela planeringsprocessen följer målen.
- 63 Johansson behandlar i sin genomgång Mill, Lipset, Schumpeter, Berelson, Dahl Bachrach m fl.
- 64 Kurt Samuelssons uppfattning om aktionsgrupper faller t ex inom det revisionistiska området. I "Teknokrat" skriver han: (102)

"Den pluralism i beslutsprocesserna som en mer decentraliserad och direkt demokrati representerar har nämligen också sina faror. Små grupper kan genom att besluta över sina respektive områden i själva verket bestämma över andra, mycket större grupper utan att dessa blir hörda." (103)

"Sådana utomparlamentariska aktioner omfattar vanligen endast en liten grupp av människor som "tar saken i egna händer". De vet inte om de är representativa för en allmänna folkmening eller fullständigt orepresentativa. I motsats till de valda representanterna - som i den utomparlamentariska frågan givetvis kan sakna representativitet - är dessa utomparlamentariska grupper helt utan ansvar. De kan inte avsättas eller vid nästa tillfälle förlora en omröstning och tvingas avgå." (102)

Samuelssons uppfattning delas med säkerhet av ett stort antal beslutsfattare bland tjänstemän och politiker. Centraliserat beslutsfattande är en nödvändighet för att demokratin ska fungera menar Samuelsson och ger därigenom intrycket att samhällsutvecklingen är en del i en noga avvägd utveckling under centralt överinseende. (103)

- 65 Naturligtvis har vi svårt att göra en noggrannare bedömning av det.
- 66 Som framgick av rapport 2 kap 5 samt av del 1 kap 4 och 5 var den enda grupp som intresserade sig för problemen Finska Föreningen i Olofström. Föreningen stod för skrivelser till myndigheter m m.
- 67 Riskerna med klorutsläpp är stora. Utsläppen kan i värsta fall få både omfattande och livsfarliga konsekvenser. Se även bilaga 5.
- 68 Avser tiden fram till och med 1974.
- 69 Det är omöjligt att säga hur lång tid det skulle ha tagit om försöken att påverka inte hade funnits.
- 70 Se för övrigt slutsatser i rapport 5 sid 135-136.
- 71 Avser tiden fram till sommaren 1977.
- 72 Såvitt vi kunnat bedöma är detta snarare ett mönster vid lokalisering

ing av miljöstörande industri än ett undantag. Gott om exempel finns, tag fallet Värö, fallet stålverk 80 m fl.

- 73 Här fungerade myndigheternas anpassning till företagets intressen, alltså som ett hinder för att göra en bättre problemanalys. Huruvida det sedan i detta läge verkligen var motiverat att försvara agerandet med osäkerheten kring sysselsättningen kan ifrågasättas, eftersom ju SSAB just etablerat en fabrik i Mörrum.
- 74 Man kan naturligtvis alltid hävda att det är regeringen som har ansvar för att göra helhetssammanvägningen, men gör den det?
- 75 Ett argument var att invandrarnas problem inte främst låg på språkområdet och att insatser måste göras inom andra områden, t ex boendesegregationen. Ett annat argument var att Skolöverstyrelsen inte givit klara anvisningar för språkklasser och att man därför avvaktade SÖs hållning. Ett tredje argument var att man måste vänta på utvärderingar av den s k Göteborgsmodellen. Ett fjärde argument var att man med språkklasser skulle kunna förstärka segregationen.

Med denna sorts argument försökte man avfärda opinionsgruppens problemanalys och krav på åtgärder. Sättet att splittra upp blev ett medel för att hindra inflytande. Flera av argumenten var i och för sig riktiga. Men genom att undvika en helhetsbild fick man det att låta som om insatser i undervisningen inte skulle varit viktiga för att motverka problemen. (del 1:5)

- 76 I både Värö och Mörrumfallen har det gjorts s k luktresor till tidigare etableringsplatser. I Mörrum arrangerad av skogsägarna, i Värö av kommunen. Detta var en form av erfarenhetsåterföring, men alldeles otillräcklig. Dels därför att de bara byggde på någon dags eget iakttagande av ev lukt plus några intervjuer, dels därför att de inte alls inriktades på att få med erfarenheter av hur beslutsprocesserna hade fungerat.
- 77 De undersökningar som vi gjort är i sig exempel på erfarenhetsåterföring.
- 78 En diskussion om alternativ togs dock upp under vattenmålsförhandlingarna och vid informationsmötet. (se föreg avsnitt)
- 79 Jfr diskussionen i del 5 kap 1 om barns behov och i inledningen till kap 2.
- 80 Vi menar då inte den allmänna diskussionen om barnstugornas utformning, den ligger vid sidan om planeringsprocessen. Det vi säger betyder inte heller att kvalitetsdiskussioner saknas i barnomsorgsplaneringen utan att det är ett fåtal av dessa som kan påverkas av föräldrarna. Man kan ge synpunkter på läge, en barnstugas utformning, men därifrån till att barnstugemiljön växer fram ur diskussioner mellan de som ska arbeta med barnen är det oerhört långt. Exempel på sådana barnmiljöer finns dock, t ex daghemmet Kossan i Orminge, där föräldrar tagit initiativet till att skapa en barnmiljö som bygger på aktivt föräldradeltagande, intressegemenskap m m.

- 81 Detta stämmer i huvudsak överens med den analys vi gjorde i kapitel 4. Buffertsystemens existens kan förklaras med de ständiga svängningarna mellan förväntning och anpassning i den kommunala "planeringen". Förväntningsplaneringen innehåller större buffertmöjligheter än anpassningsplaneringen. Den senare är ju mer inriktad på verkställighet, vilket verkar medföra att buffertmöjligheterna ligger i att viktiga delar i en förändring utelämnas snarare än att buffertarna har karaktären av t ex förespeglningar.
- 82 Vi grundar oss här på den genomgång av revisionisternas inställning i demokratifrågan som gjorts av Lewin i *Folket och eliterna*, (137) se t ex sid 19-24.
- 83 För en genomgång av detta kan man läsa Dahlkvists "Staten, socialdemokratien och socialismen." Dahlkvist bygger sina begrepp på den materialistiska historiesynen. Med stöd av bl a Marx gör han en åtskillnad mellan den politiska scenen som är ett område för sig och den politiska nivån inom samhällsstrukturen, (138) se sid 106. Han går till en del tillbaka på Lennart Berntssons *Politiska partier och sociala klasser* (1970) (139)
- 84 Återigen måste vi påpeka att detta inte innebär att politiken är överordnad ekonomin. Det betyder inte heller att de ekonomiska förändringarna är opolitiska, utan snarast bestämmande för den politiska nivån, dess ramar och möjligheter.
- 85 I detta resonemang bygger vi till viss del på egna erfarenheter. Stöd för dessa har vi funnit hos Flemström-Ronnby (140) och Ronnby (141). I sitt arbete i förorten "Lyckan" i Malmö har de haft möjlighet att studera hur medborgerligt agerande påverkar byråkratin genom att de själva fungerat som tjänstemän och samtidigt varit engagerade i socialt samhällsarbete.

Schjelderup (142) diskuterar det mänskliga psykets bortträngningar av besvärande information, och hur psyket genom rationaliseringar försöker bortförklara egna lösningar. Hayakawa (143) diskuterar bl a betydelsen av status och olika symboler för upprätthållande av skillnader mellan samhällsgrupper.

Katz och Kahn (144) ser organisationen som ett öppet rollsystem. I "A Comparative Analysis of Complex Organisations" diskuterar Etzioni organisationen som ett system för medgörlighet, följsamhet och lydnad (145). Scott (146) och Selznick (147) ser organisationer främst som ett uttryck för besluts och befälssystem. I kapitel 3 har vi redovisat vår principiella uppfattning om vad som är bestämmande för en organisation. Där framgår att vi inte anser att de viktigaste bestämmelserna ligger i organisationens inre förhållande.

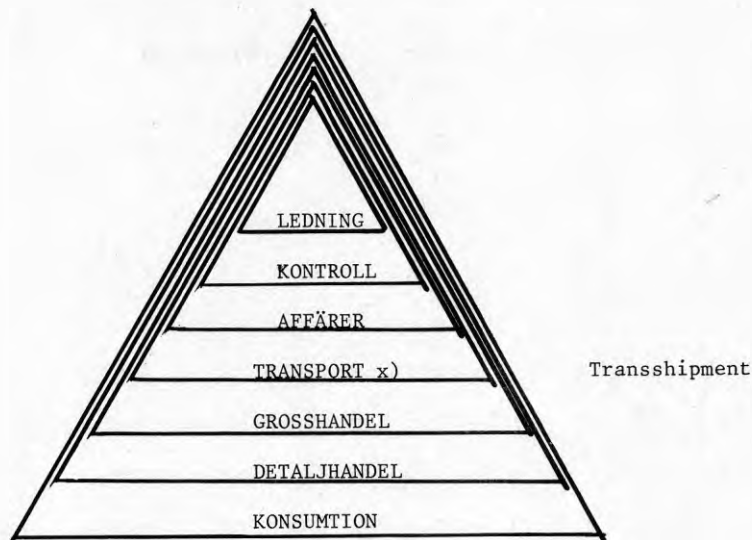
- 86 Vi vill understryka att vi inte funnit några teoretiska inriktningar som givit tillräckliga instrument för att tillfredsställande förklara skeendet i sådana konfliktsituationer som vi studerat och möjligheterna till alternativ planering. Detta gäller såväl liberala som marxistiska riktningar. Denna brist är allvarligast för de marxistiska riktningarna, eftersom dessa ofta ger sig ut för att stå för hela förklaringen. Vi menar att denna kritik gäller t ex den strukturalistiska, den kapitallogiska, den statsmonopolkapitalistiska, den statsinterventionistiska, den leninistiska skolan. De allvarligaste bristerna i dessa marxistiska riktningar är att de inte lyckats integrera flera viktiga kunskapsområden i sina teorier. Det gäller främst ekologisk kunskap och socialpsykologisk. Dessa faktorer spelar en stor roll i de fall vi studerat.

Intressanta exempel på kritik av dessa brister finns hos Saetra i "Ekologi och Socialism" (1977), och Naess i "Økologi, samfunn og livsstil" (1974), och Reich i "Psykoanalys och marxism" (1973) som innehåller artiklar från 20-talet och 30-talet.

Vår kritik innebär inte att vi menar att de liberala teorierna lyckats behandla dessa kunskapsområden bättre, i varje fall inte i ett helhetssammanhang. Kritiken innebär inte heller att ovanstående marxistiska teorier är oanvändbara.

- 87 I huvudsak bygger följande perspektiv på Amins teorier (66) (177). Stora likheter finns mellan Amin och Frank (65). Frank använder begreppen metropol-satellit för att beskriva en hierarki i den ekonomiska strukturen. I övrigt har vi funnit stöd för dessa teorier i Marx arbeten, främst Kapitalet del III (178), där Marx sammankopplar profitkvotens tendensiella fall med uppkomsten av kriser i systemet. Man bör dock hålla i minnet att sedan Kapitalet skrevs har det gått hundra år under vilka svängningarna mellan uppgångsperioder och kriser drastiskt förtydligats. Baran & Sweezy (179) sammankopplar monopolkapitalismens uppkomst med utnyttjandet av det ekonomiska överskottet på makronivån. Se även Sweezy (180) och Baran (181). Kågesson har i sin bok "Slöseriets politiska ekonomi" försökt sammankoppla systemets kris- och utvecklingstendenser med resursslöseriet. I "Värde teori och statsutgifter" ger Mario Cogoy (183) ett värdefullt bidrag till den marxistiska teorin. Han bygger vidare på Matticks (184) teori om Keynes illusoriska betydelse för den kapitalistiska ekonomin. Cogoy menar att staten visserligen kan stimulera ekonomin genom ingrepp i cirkulationen. Däremot kan inte staten skapa en efterfrågan, eftersom staten själv har en parasitär roll i förhållande till värdeproduktionen. Statens efterfrågan blir därigenom enbart en omfördelning inom totalproduktionen. Statliga beställningar ger inte en ny marknad för totalkapitalet.
- 88 Utöver dessa nämner Larsson och Seidenfaden värdeöverföring från kapital med kort omslagstid till kapital med lång omslagstid. (185)
- 89 Robert Dickinson gör en genomgång av centralortsteorin (188) i sin bok City and region. Centralortsteorin ser den demografiska verkligheten som hierarkiska system, vilket det ju också är. Centralortsteorin formulerades av Christaller. Centralortsteorin har en deterministisk syn på ortshierarkin. Ett system från mindre till större städer skapas på grundval av marknadens förändringar och institutionerna. Tre slags krafter påverkar centraliseringen - marknadsprincipen, transportprincipen och administrationsprincipen. (se Dickinson sid 49-86). Philbrick presenterar en bild av hur det skapas ett hierarkiskt funktionellt organisatoriskt mönster inom ett större centrum. Denna bild redovisar en socio-ekonomisk ord-

ning där ledningen för staden (den politiska makten) och kontrollen över ekonomin (den ekonomiska makten) ligger längst upp och är överordnad, medan konsumenterna befinner sig längst ner på skalan. (189)



För en bild av centralortsteorin, se även Berry and Horton som bl a gör en genomgång av urbana hierarkier och influensområden. (190)

Kritik av centralortsteorins tillämpning i Sverige har bl a tagits upp i Ronny Svenssons bok Drabbad av planering (191)

- 90 För säkerhets skull bör påpekas att när Cogoy talar om att staten undandrar systemet en del av mervärdet syftar han på den del av den totala värdeproduktionen som annars skulle omvandlats till maskiner och råmaterial. Utöver detta bygger den statliga expansionen på ett övertagande av allt större delar av arbetskraftens reproduktion. Detta visar ett omfattande forskningsarbete vid ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet. Forsman m fl konstaterar (196) att detta beror på "en produktionsbetingad förändring av löntagarnas livsbetingelser - ytligt sammanfattad av några samlade begrepp: näringslivets snabba strukturomvandling, avfolkning, urbanisering, kvinnors förvärvsarbete, segregering av olika löntagarkategorier". Parallellt med detta konstaterar de den offentliga sektorns ökande kontroll över nationalinkomsten och betecknar detta som en strukturell tendens.
- 91 Frågan om var gränserna för det ekonomiska systemet går är inte intressant i det här sammanhanget. Det är för övrigt en fråga som ofta behandlas mekaniskt inom t ex den kapitallogiska skolan. En annan fråga som vi också undviker är sammankopplingen av delarna i statsapparaten och samhällsklasserna. Den diskussionen är visserligen viktig och ett försök att föra den framåt har gjorts av Jörn Svensson (200). På vissa punkter kan hans bok kritiseras, t ex i det att han framför allt för diskussionen utifrån statsapparatusens perspektiv i stället för de förändrade krafternas perspektiv. Han hamnar då ibland i en situation där han tvingas ge exempel på vilka av den nuvarande organisationsformerna inom statsapparaten som ska tas bort under socialismen. Är inte det att förenkla problemet? Vi tycker i alla fall det.

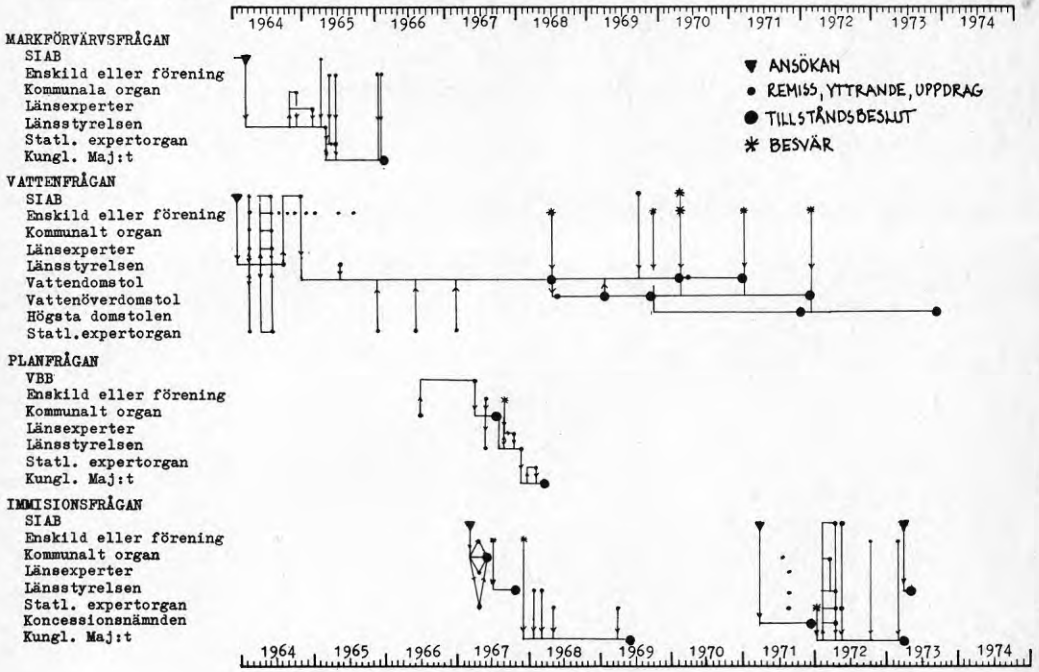
- 92 I boken "Strategi för gemenskap" diskuterar Daun idéerna med community work. Han menar att de är: "att eliminera de attitydmässiga och kognitiva hinder som gör det svårt för de "styrda" medborgarna - i synnerhet de socialt och ekonomiskt underprivilegierade - att kommunicera med samhällets styrande skikt." (235) Det är en formulering som antyder en gräns för grannskapsarbetet. Den gränsen finns naturligtvis om grannskapsarbetet stannar vid grannskapsarbete. Grannskapsarbete måste överskrida grannskapets gränser för att åstadkomma mer omfattande förändringar, det är en logisk följd av vägen från isolering till gemenskap. Eftersom denna väg oftast måste börja i den lilla skalan är splittringen och bristen på överblick och helhetsansvar definitionsmässigt inbyggd, vilket de styrande i dag använder som en ursäkt för att krossa de små rörelserna. De är ju gruppegoistiska. Hur skulle de kunna vara något annat?
- 93 Beskrivningen av det som hänt i Vikmanshyttan och Söderfors bygger på egna iakttagelser och de anteckningar som finns inom tvärgruppen. Detta kommer att dokumenteras i en bok som kommer ut under 1978 på Verdandis förlag. En sammanställning av händelserna och utvecklingen i Vikmanshyttan har gjorts av Annika Holm och Beppe Arvidsson i "Här vill vi jobba och bo". (236)
- 94 Erfarenheterna från stålindustrin i Storbritannien skildras i kapitel 4. Det bygger på tre besök vid stålverket i staden Shotton i Norra Wales, 1973, 1974 och 1977. I juni 1977 sände Sveriges Radio ett program som baserades på dessa undersökningar. (242)
- 95 Undersökningarna finns nämnda i Bergers översikt över företagsnedläggningar. Han har för övrigt gjort en omfattande genomgång av litteratur på området företagsnedläggningar och arbetsmarknadspolitik.
- 96 Av någon anledning har debatten om värderingarna i forskningen huvudsakligen gällt samhällsforskningen. Vi menar att frågan är lika viktig för naturvetenskapen och den tekniska forskningen. Förvisso är samhällsforskningen mera komplicerad på så vis att människan är den del av naturen som kan tänka och som har en långt utvecklad psykisk aktivitet. Det blir därför lite lättare att beskriva orsakssammanhang i naturvetenskapen än i samhällsvetenskapen. Men teknikforskningens avgränsningar och val av begrepp är också en följd av värderingar av människans natur och relationen mellan människan och samhället. Energiforskningens huvudinriktning är ett exempel på detta. Den avgränsar sig för det första från långsiktiga ekologiska bedömningar. Den ser för det andra människan som en varelse som har behov av en ständigt ökande varukonsumtion. Den ser för det tredje samhället som någonting som måste få bli så komplicerat att till slut endast en liten elit kan bestämma.
- Att värderingsdebatten inriktat sig på samhällsforskningen hänger naturligtvis ihop med de rådande värderingarna av den tekniska forskningen som neutral. Förmodligen hänger det också ihop med att det mänskliga psyket först reagerar på de resonemang som handlar just om människans psyke. Samhällsforskningen och den tekniska forskningen borde naturligtvis arbeta hand i hand.
- 97 Både beträffande planeringsteori och inflytandeteori är det möjligt att indela de olika inriktningarna i två huvudtyper. Antingen handlar det om "teorier inom planering" eller om "teorier om planering". Skillnaden ligger i om tyngdpunkten läggs vid studier av metoder och process inom planeringsapparaten, eller om tyngdpunkten läggs vid studier av hur metoder och process förhåller sig till intressenter utanför planeringsapparaten.

Av de fyra diskuterade traditionerna inom planeringsteorin har den rationalistiska och den organisationsteoretiska hört till typen "teorier inom planering".

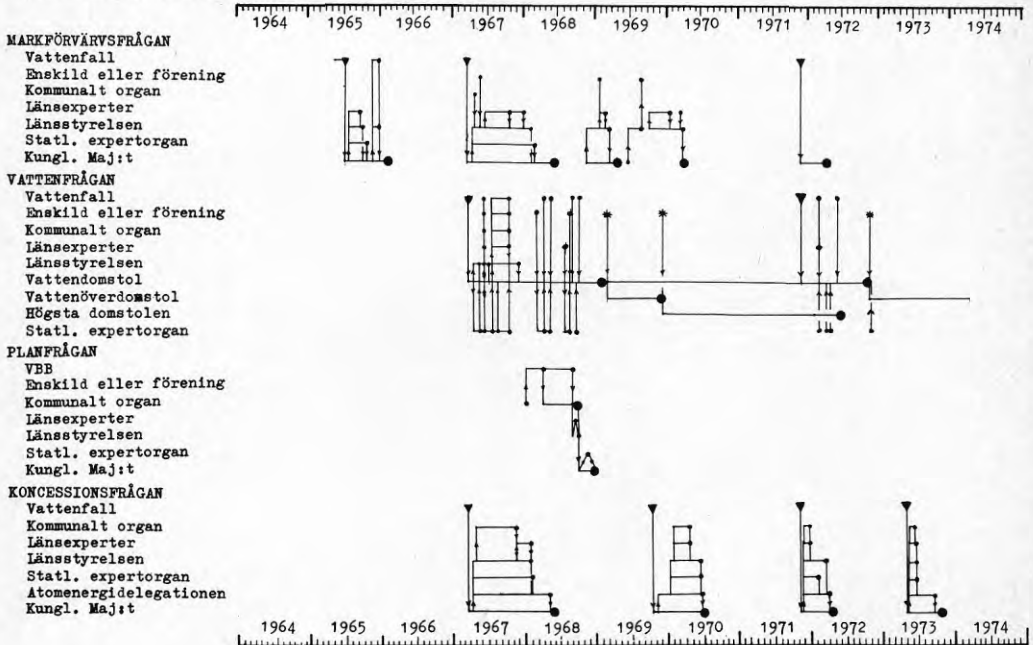
Av de fyra diskuterade traditionerna inom inflytandeteorin har särskild den metodinriktade, teknokratiska, hört till typen "teorier inom planering".

Bilaga 1

TILLSTÅNDSPRÖVNINGEN FÖR VÄRÖ BRUK



TILLSTÅNDSPRÖVNINGEN FÖR RINGHALS



BILAGA 2

DELANALYSER I FALLSTUDIERNA

Ort/kommun TYP	FÖRETAG OCH NÄRINGSLIV	DEN OFFENTLIGA SEKTORNS PLANERING OCH BESLUTS- PROCESS	BERÖRDA OCH OPINIONSGRUPPER
<u>Olofström</u>	1 Behov av arbetskraft, rekryterings-system, expansion och tillbakagång	2 Prognosverksamhet i övergripande planer 3 Lokalisering av bostadsområde, bostadsfördelning m m 4 Bedömning av invandrarbarns utbildningsbehov	5 Boendesegregationens innebörd 6 Invandrarbarns språkproblem och utbildningsbehov
<u>Mörrum</u>	7 Behov av att lokalisera och bygga ut ny fabrik	8 Tillståndsprövning av luftutsläpp 9 Tillståndsprövning av vattenutsläpp 10 Planering av bostadsutbyggnad	11 Luftutsläppens innebörd för opinionsgruppen 12 Vattenutsläppens innebörd för opinionsgruppen
<u>Värö</u>	13 Behov av att bygga ut massafabrik och kärnkraftverk 14 Behovet av arbetskraft under byggnadstiden	15 Övergripande fysisk planering, lokalisering av bostäder och industrier 16 Tillståndsprövning markköp, massafabrik 17 Tillståndsprövning stadsplaner, massafabrik 18 Tillståndsprövning vattenutsläpp, massafabrik 19 Tillståndsprövning luftutsläpp, massafabrik 20 Tillståndsprövning markköp, kärnkraftverk 21 Tillståndsprövning stadsplan, kärnkraftverk 22 Tillståndsprövning vattenutsläpp, kärnkraftverk 23 Tillståndsprövning luftutsläpp, kärnkraftverk 24 Arbetskraftsplanering	25 Innebörden av luftutsläpp från massafabriken 26 Innebörden av luftutsläpp från kärnkraftverket 27 Innebörden av vattenutsläpp från kärnkraftverk 28 Haveririsker med kärnkraftverk 29 Kärnkraftscykeln 30 Behov av skyddszoner vid massafabriker 31 Behov av skyddszoner vid kärnkraftverk

Ort/Kommun	FÖRETAG OCH NÄRINGSLIV	DEN OFFENTLIGA SEKTORNS PLANERING OCH BESLUTSPROCESS	BERÖRDA OCH OPINIONSGRUPPER
<u>Söderfors</u>	32 Produktförändringar och behov av att skära ner sysselsättning - hårdmetallaffären 1968 33 Som ovan. Diskussion om den rostfria plåten 1972-73 34 Som ovan, Uddeholmsaffären 1976	35 Myndigheternas roll vid sysselsättningsförändringarna 36 Möjligheter att förutse konjunktur- och strukturförändringar	37 Fackföreningarnas och de berördas roller vid sysselsättningsförändringar 38 Behov av och möjligheter till alternativkunskap
<u>Vikmanshyttan</u>	39 Se Söderfors, Hårdmetallaffären och fram till 1976 40 Uddeholmsaffären 1976	41 Se Söderfors (35)	42 Se Söderfors (37) 43 Se Söderfors (38)

Ort/Kommun	FÖRETAG OCH NÄRINGSLIV	DEN OFFENTLIGA SEKTORNS PLANERING OCH BESLUTSPROCESS	BERÖRDA OCH OPINIONSGRUPPER
Stockholms regionen Stockholms kommun Skärholmens församling <u>Barnomsorgsplanering.</u>	44 Förändringar i sysselsättning och arbetstillfällena för kvinnor	45 Övergripande målsättningar och motiveringar 46 "Behovsberäkningsmodeller" och tillämpning 47 Olika planeringssektors uppgifter och roller 48 Barnomsorgsplaneringens utfall i region, kommun och församling	49 Teorier om barns behov 50 Opinionsgruppers kritik av barnomsorgsplaneringen

BILAGA 3

MYNDIGHETER

NIVÅ INOM DEN OFFENTLIGA SEKTORN	Olofström	Mörrum	Värö	Vikmanshyttan	Söderfors	Barnomsorg Stlm
<u>KOMMUN</u>						
Kommunfullmäktige	o		o	o	o	
Kommunalnämnden		o	o			
Byggnadsnämnden	o	o	o	o	o	
Hälsovårdsnämnden		o	o			
Kansliavdelningen	o	o	o	o	o	
Drätselkontoret	o					o
Kammarkontoret						o
Socialförvaltningen	o					o
Planeringsavdelning						o
Bartillsynsavdelning						o
Fastighetskontoret						o
Parkförvaltningen						o
Stadsbyggnadskontoret el likn	o	o	o	o	o	o
Idrottsnämnden						o
Fritidsnämnden	o					
Socialdistrikt						o
Skolförvaltningen	o					o
Arbetsförmedlingen	o		o		o	
Kommunala bostadsstiftelsen	o		o			
Pastorsexpeditionen	o					
Kulturnämnden	o					
Häradsskrivarkontoret		o				
<u>INTERNKOMMUNALT</u>						
Samarbetsgrupp Värö+Varberg			o			
Samarbetsgrupp Varberg-Kungsbacka			o			
Svenska Kommunförbundet			o			o
<u>LANDSTING</u>						o
<u>LÄN</u>						
Länsstyrelsen		o	o	o	o	
Planenheten (länsarkitekt)	o	o	o		o	
Regionalekonomiska	o	o	o	o	o	o
Naturvårdsenheten		o	o			
Lantmäterienheten (överlantm)			o			
Länsantikvarien			o			
Länsläkaren		o	o			
Försvarsenheten			o			
Länsbostadsnämnden	o	o	o			
Länsarbetsnämnden	o	o	o	o	o	
Byggarbetsnämnden			o			
Lantbruksnämnden		o	o			
Fiskeriintendent			o			
Länsskolnämnden	o		o			o
Skogsvårdsstyrelsen			o			
Västra milot			o			
Vägförvaltningen		o	o		o	
Nord-Upplandsgruppen					o	

I FALLSTUDIERNÄ

NIVÅ INOM DEN OFFENTLIGA SEKTORN	Olofström	Mörnum	Värö	Vikmans- hyttan	Söderfors	Stlm	Barnomsorg
DEPARTEMENT, VERK							
Inrikesdepartementet			o		o		
Jordbruksdepartementet			o				
Socialdepartementet	o	o					o
Kommunikationsdepartementet			o				
Bostadsdepartementet			o				
Industridepartementet			o	o	o		
Budgetdepartementet							o
Utbildningsdepartementet							o
Civildepartementet			o				
Skolöverstyrelsen avd	o						o
avd							o
Socialstyrelsen avd							o
Barnstugeutredningen							o
Universitets o Högskoleämbetet UHÄ							o
Arbetsmarknadsstyrelsen AMS	o	o	o		o		
Byggnadsstyrelsen	o						
Bostadsstyrelsen			o				
Invandrarverket	o						
Statens Planverk			o				
Naturvårdsverket		o	o				
Statens Luftvårdsnämnd		o					
SMHI		o	o				
IVA		o					
IVL		o					
Statens vattenlaboratorium			o				
Statens institut för Folkhälsan		o	o				
Karolinska institutet		o					
Lunds Universitet		o					
Strålskyddsinstitutet			o				
Reaktorförläggningsskommittén			o				
Koncessionsnämnden			o				
Delegationen för atomenergifrågor			o				
Centrala driftsledningen CDL			o				
Statens Vattenfallsverk			o				
Naturvårdsnämnden			o				
Oceanografiska institutionen Göteborg			o				
Sjöfartsverket			o				
Kustartelleriet			o				
Riksantikvarieämbetet			o				
Kungliga Vetenskapsakademien			o				
Lantmäteristyrelsen			o				
Vattendomstolen		o	o				
Vattenöverdomstolen		o	o				
Högsta domstolen			o				
Fiskeristyrelsen			o				
Statens Vägverk		o	o				
Kammaradvokatfiskalämbetet		o	o				
Kammarkollegiet		o	o				
Riksplangruppen			o				
Åslinggruppen				o	o		
Handelsstålutredningen				o	o		
Specialstålutredningen				o	o		
AB Atomenergi			o				

BILAGA 4 "PLANERINGENS"

SKEDJE	FÖRETAGS BEHOV	"PLANERINGENS" UTGÅNGSPUNKT	"PLANERINGENS" KARAKTÄR	ÅTGÄRDER
OLOFSTRÖM	1 <u>Expansion främst utanför Olofström</u>	Ökat behov av arbetskraft	Kortsiktig anpassning till bristsituation. Långsiktiga förväntningar	Utbyggnad av bostäder
	2 <u>Expansion främst i Olofström</u>	Ökat behov av arbetskraft	Kortsiktig anpassning till bristsituation. Långsiktiga förväntningar	Ökad utbyggnad Arbetsmarknadsåtgärder för att ta in arbetskraft
	3 <u>Tillbakagång</u>	Minskat behov av arbetskraft		Stopp för utbyggnad av flerfamiljshus
	4 <u>Expansion</u>	Ökat behov av arbetskraft	Kortsiktig anpassning till bristsituation. Långsiktiga förväntningar	Utbyggnad av bostäder, service. Arbetsmarknadsåtgärder för att ta in arbetskraft
	5 <u>Tillbakagång</u>	Minskat behov av arbetskraft		Stopp för utbyggnad av flerfamiljshus
VÄRÖ	1 <u>Lokaliseringstudier, behov av expansion</u>	Tänkbart framtida behov av arbetskraft	Förväntningar på utbyggnad anpassad till företagsexpansion. (kommun, län)	
	2 <u>Förberedelser för expansion</u>	Tänkt framtida behov av arbetskraft	Förhandlingsunderlag inriktat på samhällsutbyggnad för expansionen (kommun)	
	3 <u>Projektering m m av expansion</u>	Framtida behov av arbetskraft	Förhandlingsbud (kommun) Förhandlingsresultat (kommuncentrala myndigheter) Förhandlingsmöjlighet (centrala myndigheter) Inriktad på fördelning av samhällsutbyggnad	
	4 <u>Expansion - utbyggnad</u>	Ökat behov av arbetskraft	Förhandlingsresultat (kommuner, centrala myndigheter) inriktat på fördelning av samhällsutbyggnad Kortsiktig anpassning till bristsituation. Långsiktiga förväntningar	Utbyggnad av bostäder och service. Arbetsmarknadsåtgärder för att ta in arbetskraft Olika kontrollåtgärder för fördelning av samhällsutbyggnaden på boende m m

KARAKTÄR

SKEDE	FÖRETAGS BEHOV	"PLANERINGENS" UTGÅNGSPUNKT	"PLANERINGENS" KARAKTÄR	ÅTGÄRDER
VÄRÖ	<u>Tillbakagång</u>	Minskat behov av arbetskraft	Förväntningar på en utbyggnad anpassad till nya företags etableringar i Värö (centrala myndigheter och kommun)	Arbetsmarknadsåtgärder för att ta hand om arbetskraftsöverskott
	5			
SÖDERFORS	Stagnation början till tillbakagång	Ökat behov av arbetskraft	Förväntningar på utbyggnad anpassad till företagets expansion	
	<u>Tillbakagång</u>	Minskat behov av arbetskraft	Förväntningar om en positiv utveckling	Facklig aktivitet mot tillbakagång. Arbetsmarknadsåtgärder, fackligt avvecklingsarbete för att ta hand om arbetskraftsöverskott
	2		<u>Kortsiktig anpassning till behov av utbyggnad</u>	
	<u>Diskuterad tillbakagång</u>	Ev. minskat behov av arbetskraft	Förväntningar på positiv utveckling	Facklig motaktivitet
3		Föregivet stabilt	<u>Kortsiktig anpassning till behov av utbyggnad</u>	
4	<u>Tillbakagång</u>	Minskat behov av arbetskraft	Förväntningar om en positiv utveckling	Facklig motaktivitet Arbetsmarknadsåtgärder, fackligt deltagande i avveckling av arbetskraftsöverskott
VIMANSHYTAN	Stagnation början till tillbakagång	Föregivet stabilt	<u>Kortsiktig anpassning till behov av utbyggnad</u>	
	<u>Tillbakagång</u>	Minskat behov av arbetskraft		Arbetsmarknadsåtgärder för att ta hand om arbetskraftsöverskott
	2			
3	<u>Tillbakagång</u>	Minskat behov av arbetskraft Föregivet stabilt	Förväntningar om en positiv utveckling	Arbetsmarknadsåtgärder för att omskola och ta hand om arbetskraftsöverskott. Företaget tar över ansvaret för ersättningsindustri. Fackligt deltagande i avvecklingsarbete och försök att få ersättningsindustri

BILAGA 5 SKYDDSSOMRÅDEN OCH "PLANERING"

PROBLEM OCH ÅTGÄRDER I SKYDDSSOMRÅDEPLANERINGEN

Vi tar här upp erfarenheter från J-I Scheynius fyra undersökningar av skyddsområden som redovisats i rapport 8.

1. I fallet Värö Bruk handlar det i första hand om utsläpp av luktämnen och risken för klorgasutsläpp. Det handlar också om buller och utsläpp av stoft och svaveldioxid.

Runt Värö Bruk har skyddsområdet blivit 600 meter. Detta motiveras i stadsplanebeskrivningen med lukt- och bullerstörningar. Ändå hade en särskild utredning om luktämnenas förväntade spridning rekommenderat ett "närstörningsområde" på 1 kilometer. Utvecklingen har sedan visat att de utsläpp som görs vid marknivå ger störningar utanför 1 km-gränsen, och att utsläppen genom den 120 meter höga skorstenen sprids över 10 km från fabriken. (rap 8, sid 58, 110)

Bullret från fabriken orsakar för höga nivåer ända ut till 2 km från fabriken. Jämfört med koncessionsnämndens beslut om max 45 dB(A) vid 600-metersgränsen. (rap 8, sid 46)

Risken för klorgasutsläpp har inte uppmärksamats i den fysiska planeringen. Däremot har man i länsstyrelsens gasskyddsplan räknat med livshotande koncentrationer ut till 4 km från fabriken. Inom detta avstånd finns ca 2 500 åretruntboende och ungefär lika många fritidsboende.

Med nuvarande renings- och säkerhetsteknik är alltså skyddsområdet alltför litet.

2. I fallet Ringhals handlar det om tre olika stora skyddsområden med olika omfattande restriktioner för byggande. Det inre skyddsområdet är 100 till ca 600 meter brett och kallas "industripark". Här får inte finnas någon bebyggelse. Nästa skyddsområde sträcker sig ut till ca 2 km från verket, och där råder byggnadsförbud med viss dispensmöjlighet. Det yttre skyddsområdet sträcker sig från 2 km ut till "någon mil". Här måste alla fysiska planer som innebär folkökning granskas av kärnkraftsinspektionen. Skyddsområdena är till för att minska verkningarna av utsläpp under drift eller vid haveri. Men huvudsakligen är restriktionerna motiverade av riskerna för haverier, och svårigheterna att snabbt evakueras befolkningen. (rap 8, sid 98)

Säkerhetsmyndigheterna räknade 1968, när förslagen till skyddsområden gjordes, med att haveririsken småningom skulle visa sig mindre än man då trodde. Därför gick man också med på en utbyggnad av Bua samhälle, som ligger precis utanför 2 km-gränsen, med ett par tusen invånare. Utvecklingen har i stället blivit den motsatta, och det är nu uppenbart att det var ett misstag att gå med på denna utbyggnad. Buas tillväxt har också stoppats vid ca 2 000 i stället för 3 000 invånare. (rap 8, sid 99)

Detta är ett tecken på den ökade försiktigheten. I detta fall med hänsyn till de stora krav som skulle ställas på beredskapsorganisationen om Bua byggdes ut ytterligare.

Ett annat tecken är de diskussioner som pågår sedan 1973 om skärpta bebyggelsebegränsningar. 2 km-zonen skulle fungera som i dag, men vissa verksamheter förbjudas ut till 5 km, och en maximal befolkning fastställas ända ut till 15 km. Ännu finns dock inga beslut om detta. (1977)

Fastställandet av byggnadsförbuds-zonen till 2 km grundar sig inte heller på någon bestämd kunskap om tänkbara miljökonsekvenser. Det har i stället blivit en praxis ända sedan bestämmelserna för kraftverket vid Marviken. Då visste man ännu mindre än nu om riskerna, och zonen kunde lika gärna blivit 1 eller 3 km. (rap 8, sid 238) Sedan dess har olika utredningar, t ex den engelska "Safety and Siting", visat att en stor obefolkad zon betyder mycket för att minska antalet akut döda vid ett haveri. (rap 5, sid 241)

I Värö har en samförläggning av flera miljöstörande industrier motiverats av bl a riksplangruppen med att det skulle minska miljökonsekvenserna. Detta är emellertid högst osäkert, och i varje fall vad gäller haveririskerna är det i Värö uppenbart att massafabriken och kärnkraftverket tillsammans komplicerar möjligheterna till skyddsåtgärder. Verkningsarna av haverier är nämligen så skilda att olika skyddsåtgärder måste tillämpas. För att skydda sig mot klorutsläpp, som är en tung gas, är det bäst att ta skydd så högt upp som möjligt. Vid radioaktivitetsutsläpp är det däremot bäst att ta skydd i kallare. Dessa olika skyddsåtgärder måste förvirra befolkningen. Dessutom råder det förvirring med larmsignalerna. Gaslarm ges via flyglarmstefonerna i Bua och Väröbacka, medan radioklarm ges från en särskild siren vid Ringhalsverket. Denna är avstämd så att den bara ska höras ut till 2 km-gränsen. Men vid en större olycka räknar länsstyrelsen med att använda samma flyglarm som vid gasolycka. (rap 8, sid 110)

Det fordras mycket information för att folk ska kunna veta vad som är bäst att göra i detta virrvarr. Eller ska myndigheterna för enkelhetens skull rekommendera en typ av skyddsåtgärd oavsett olycka? Den information som har givits är med hänsyn till problemens karaktär mycket bristfällig. (rap 5, sid 39) Har myndigheterna bedömt att alltför ingående information och skyddsövningar skulle oroa befolkningen? Skulle den kunna leda till att folk började flytta från Bua?

Om säkerhetsmyndigheterna skulle låtit bebyggelsebegränsningarna styras av de faktiska olycksriskerna, skulle det med säkerhet omöjliggjort etableringen av de två industrierna. Risken för dödsfall av klor-skador skulle krävt en obebyggd zon på 4 km kring Värö Bruk, och erfarenheterna från utredningen "Safety and siting" skulle krävt en obebyggd zon på 3 till 5 km kring Ringhals. Under sådana förutsättningar skulle kanske inte Värö kommun varit intresserad av etableringarna.

3. I fallet Gränges Aluminium i Sundsvall finns det i stadsplanerna några mindre skyddsområden runt fabriksområdet. Dessa sträcker sig bara från 5 meter till 120 meter. Dessutom finns restriktioner mot ökad boendetäthet i några kvarter, som längst 600 meter från området.

De viktigaste miljöproblemen gäller här utsläpp av fluorid, stoft och tjära. Dessutom finns problem med lukt, svaveldioxid och buller. Framför allt är det fluoriderna som uppmärksammas, även om de kanske inte är allra skadligast. Detta beror på att fluoriderna orsakar synliga skador på växtligheten. Redan på 50-talet kunde sådana skador konstateras. Trots denna vetenskap byggdes fabriken ut. Detta ledde till att nya skador kunde konstateras på hela 2 km avstånd. Företaget lät då bygga 5 st 70 meter höga skorstenar. Samtidigt gjordes en utbyggnad av anlägg-

ningen. Detta ledde till att skador kunde ses på ännu större avstånd, t ex på Norra stadsberget som ligger 5 km från fabriken. (rap 8, sid 129) Skadorna syns tydligast på barrträd, som är speciellt känsliga och får missfärgningar på barren. Men även vissa prydnadsväxter som rosor och liljor visar tydliga skador. Andra är mindre känsliga. Gränges Aluminium har rekommenderat villaägare att odla dalior, astrar och ringblommor, som är mindre känsliga. (rap 8, sid 127)

Överenskommelser har också träffats mellan företaget och villaägare om ersättning för vissa skador. Hälsovårdsnämnden i kommunen har avgränsat ett visst område i närheten av fabriken där man anser det vara olämpligt att öka befolkningskoncentrationen. Här anser man att användningen av området successivt bör övergå till småindustri, handel och allmänt ändamål. Här bor i dag 230 personer. Men hälsovårdsnämnden anser det inte hälsovådligt att bo i detta område, utan det är "mindre angenämt". (rap 8, sid 161)

300 meter från Gränges Aluminium ligger Kubikenborgs skola med 9 klasser. Mätningar av tallbarren visar att skolan ligger mycket utsatt. Här borde fortast möjligt utredas om det är lämpligt att undervisningen fortsätter.

Sammanfattningsvis kan sägas att fabriken ligger mycket olämpligt i Sundsvallsregionen, med tanke på förhärskande vindriktningar som driver gaserna in över staden. Rökgaserna har också låg temperatur, 15-30 grader, vilket innebär att de slår ner mot marken. Sundsvallsluften är en av de ohälsosammaste i landet. Skyddsområdet kring fabriken är högst obetydligt, och som skydd mot gasutsläppen är det helt försumbart. Ingen part har här vågat ta ansvar för kostnaderna för ett utvidgat skyddsområde, med krav på inlösen.

1976 meddelade Gränges att man tills vidare inte kommer att genomföra utbyggnaden.

4. I fallet NJA i Luleå finns det också bara några mindre skyddsområden, men ganska omfattande störningar. Ett skyddsområde mot Svartöstaden är fastställt i stadsplan till 100-150 meters bredd. I ett stadsplaneförslag finns ett område på 100 meters bredd föreslaget mot oljehamnen.

De störningar som man främst tänkt på i samband med skyddsområdena är stoft och buller. Det handlar också om utsläpp av svaveldioxid, och för detta har koncessionsnämnden fastställt ett gränsvärde. I Luleå har också byggts ett kokswerk, som släpper ut tungmetaller, kväveoxid, koloxid, rök, tjära, luktämnen som svavelväte. För kväveoxid och svavelväte har det fastställts gränsvärden. Vid stålverket finns också olycksrisker, men dessa har behandlats på ett oklart sätt.

Det mest störda området i dag är Svartöstaden. Det gäller buller, samt svävande och nedfallande stoft. Störningarna är så svåra att området måste anses olämpligt för bostäder. Ända sedan 40-talet har förslag om utrymning av området förts fram. (rap 8, sid 227)

Flera ytterligare bostadsområden har svåra störningar. Det gäller Lövskataheden och Örnäset, som båda ligger på ca 700 meters avstånd. Innan Örnäset byggdes på 40-talet, bad kommunen Folkhälsan att göra en utredning. Folkhälsan fann inga hinder för byggandet, förutsatt att NJA vidtog vissa tekniska åtgärder. Stadsdelen byggdes, men NJA uppfyllde inte dessa villkor och stadsdelen kom att störas av stoftnedfall. 1969 fattades beslut att bygga bostadsområdet på Hertsön 2,5 km norr om NJA. Detta kritiserades bl a av länsläkaren. När så planerna för Stålverk 80 börja-

de diskuteras skulle just Hertsön bli värst drabbat av störningar. Störningarna skulle bli så stora att naturvårdsverket avstyrkte förläggning till den plats som valts. Här fanns alltså två alternativ att klara problemerna. Antingen att lägga stålverket på större avstånd från bostäderna, eller att kräva effektivare filter än vad NJA planerade. Kommunen har inte ansett det nödvändigt att arbeta för något av alternativen. (rap 8 sid 229) Vad de centrala myndigheterna ansåg vara tillräckliga avstånd har visat sig vara för små. Liksom att det inte hjälpte att folkhälsan förutsatte att tillfredsställande rening skulle ordnas.

I NJA-fallet saknas vissa viktiga bitar i beslutsunderlaget. Det har t ex inte gjorts någon meteorologisk spridningsmodell. Den nuvarande föroreningsituationen är inte klarlagd. Att vissa områden förorenas kan ses med blotta ögat sedan 40-talet. Men regelbundna undersökningar har börjat göras först från 1974. Vidare har NJA hittills vid flera anläggningar släppt ut mera än enligt koncessionsnämndens villkor. Trots detta har ingen myndighet ingripit.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att även NJA och Stålverk 80 projektet ligger mycket olämpligt i relation till bebyggelsen. De skyddsområden som lagts ut är helt otillräckliga. En alternativ lokalisering borde ha utretts noggrannare.

1976 meddelade regeringen att det inte blir någon utbyggnad av Stålverk 80.

5. Sammanfattning skyddsområdesplanering.

De fyra fallstudierna av skyddsområdesplanering visar på vissa gemensamma tendenser.

Det visar sig att när det gäller luftföroreningar har det hittills bara bestämts vilka mängder som får släppas ut från fabriken, men inte vilka koncentrationer som får förekomma i luften i omgivningen. När det gäller många ämnen har det inte bestämts några gränser för utsläppen, som t ex de illaluktande ämnena från sulfatfabrikerna. (Även i Mörrum) Det är endast i fråga om bullerstörningar som koncessionsnämnden kopplar kraven till bestämda avstånd. Naturvårdsverket menar att det är möjligt att undvika hälsofarliga föroreningskoncentrationer i luften genom att reglera utsläppsmängderna och låta utsläppen ske på hög höjd. Att denna politik inte är tillräcklig visar erfarenheterna vid de undersökta industrierna. Det finns exempel på villkor där inget bestämt gränsvärde satts utan företaget ska rena "så gott det går".

Beräkningarna av luktspridningen kring Värö Bruk visade sig inte stämma med verkligheten. Koncessionsnämnden hade sagt att "lukt får normalt inte förekomma utanför det sk närstörningsområdet". Man har dock inte definierat varken "normalt" eller "närstörningsområde".

Handläggningen av bebyggelse restriktionerna kring Ringhals visar på en ökad försiktighet, framför allt beroende på osäkerheten om haveririskerna och utrymningsmöjligheterna.

I flera fall visar det sig att företagen överskrider koncessionsnämndens villkor. Detta har fått passera utan ingripanden.

NJA började 1972 anlägga LD-ugnarna innan koncessionsnämnden givit tillstånd. Gränges Aluminium släppte under tiden april-september 75 ut 17 kg fluorid per timme mot tillåtna 15 kg per timme. Först i september fick länsstyrelsen information om detta. 1973 släppte Gränges ut mer fluorid än naturvårdsverket tillåtit i ett dispensbeslut. Värö Bruk orsakade

under sommaren 72 så mycket luktbesvär att naturvårdsverket planerade att åtala företaget. Det skedde emellertid aldrig.

Enligt miljöskyddslagen kan tillstånden förklaras förverkade om någon bryter mot villkoren. Avvikelsen från villkoren ska dock vara betydande. Anmälan ska göras av naturvårdsverket till koncessionsnämnden, eller så kan länsstyrelsen ingripa och kräva att företaget rättar sig. I det senare fallet behöver inte avvikelsen vara betydande. (rap 8, sid 239)

Hittills har inget ingripande skett i de fall som vi beskrivit här. Tillsynsmyndigheterna accepterar avvikelser från koncessionsnämndens villkor.

Det är tydligt att tidigare lokaliseringar spelar en större roll än miljöhänsyn när det gäller utbyggnaderna av anläggningar, både i fallet Gränges och fallet NJA. I fallet NJA har naturvårdsverket föreslagit andra lägen. 1975 godkände regeringen NJAs lokaliseringsval, med förhoppningen att med bästa reningsteknik så kommer miljöproblemen att lösas.

I båda dessa fall kan man också konstatera att de små skyddsområdena lett till att miljöproblemen blivit allvarliga, och att reningskraven efterhand har skärpts. (rap 8, sid 241) När det gäller kärnkraftverken har också kraven efterhand skärpts, både vad gäller restriktioner i skyddsområden, och vad gäller kraven på rening. I Forsmark är till exempel reningen av utsläppen av ädelgaser bättre än i Ringhals. Där har man fått dispens fram till 1980 för att kunna köra med större utsläpp. (rap 8, sid 242)

Inget av de undersökta företagen har skyddsanordningar som är så bra att det går att undvara skyddsområden. Enligt företagen och prövningsmyndigheterna är det av ekonomiska och tekniska skäl inte möjligt att ha bättre skyddsanordningar. Men å andra sidan finns det inte heller vid någon av industrierna skyddsområden som är tillräckligt stora. Vi måste alltså konstatera att varken skyddsanordningar eller skyddsområden är tillräckliga i något av fallen.

Såsom miljöskyddslagen och byggnadslagen är formulerade, är det svårt att se att syftet med dessa blivit uppfyllt i något av de studerade fallen. (formuleringar, se rap 8, sid 249) Påtagliga problem i dessa fall är vem som ska stå för kostnaderna för skyddsområden, och att kommunerna har begränsade kunskaper om miljökonsekvenserna. Kommunerna tvingas förlita sig på centrala instanser.

Det är nödvändigt att kommunerna får ökade resurser för att bygga ut sin miljöbevakning. Myndigheterna anser att det är bäst att bestämma ett skyddsområdes storlek från fall till fall. Det finns naturligtvis alltid vissa speciella faktorer att ta hänsyn till, men vi kan inte finna att det skulle hindra att man fastställde ett minsta tillåtna avstånd till olika typer av industrier. Viktigast är dock att man utgår från minsta tillåtna koncentrationer av utsläpp i omgivningen.

Planeringens behandling av miljöbehoven i samband med skyddsområdesplaneringen har varit otillfredsställande. Den har behandlat de olika faktorerna kring föroreningar och avstånd på ett ologiskt sätt, och man har intagit en avvaktande hållning inför vad som kommer att hända.

BILAGA 6

DE BERÖRDAS OCH
OPINIONSGRUPPERNAS
AGERANDE

PROBLEMANALYS

ÅTGÄRDSFÖRSLAG

KOMMUNENS
MÖJLIGHETER

GEMENSAMT FÖR VÄRÖ BRUK OCH RINGHALS

de berörda kräver information om pågående "planering" och hur den påverkar samhället,

påverkan på boendevillkor, skolor, fritid,

dispositionsplaner med olika stora säkerhetszoner

krav på nationellt stöd för markinlösen etc,

problem under byggnadstiden, bostäder, buller, transporter

förhandlingar med företagen

DE BERÖRDAS OCH
OPINIONSGRUPPERNAS
AGERANDE

PROBLEMANALYS

ÅTGÄRDSFÖRSLAG

KOMMUNENS
MÖJLIGHETER

VÄRÖ BRUK

de berörda kräver information om pågående förändringar

utifrån behov i jordbruk och miljö, ställer krav på undersökning om alternativa lokaliseringar,

pekar på risker för den omgivande miljön.

Kunskap om pågående företagsplanering,

vad skall förändringen tillfredsställa för behov/intressen

miljökonsekvenser:

-klorgas riskområde med livsfara,

-luktutsläpp, hur stora obehag, hur långt bort, möjliga åtgärder,

-luftutsläpp i övrigt, vilka gifter, påverkan på odling

-vattenutsläpp, påverkan på fiske, samverkan med kylvatten från Ringhals,

-jordbruksmark som försvinner,

alternativ lokalisering intressant bara lokalt,

sysselsättningspolitiska riktlinjer, miljöriktlinjer, skogspolitik, energipolitik,

byggnadsförbud, rivning av bostäder, invallning av fabriken, stadsplaner,

acceptabla luktzoner, acceptabla gasmängder per minut,

gränsvärden för utsläpp av olika ämnen, krav på nya mätmetoder

"

alternativa lokaliseringar,

vidgad offentlighetsprincip,

precisering av kommunala målramar,

kommunala beslut kan överklagas, nationellt samarbete behövs,

"

mera lokala resurser,

"

DE BERÖRDAS OCH OPINIONSGRUPPERNAS AGERANDE	PROBLEMANALYS	ÅTGÄRDSFÖRSLAG	KOMMUNENS MÖJLIGHETER
RINGHALS			
de berörda kräver kunskap om konsekvenserna av kärnkraften, först vid normal drift, småningom vid haverier,	<u>lokalt:</u> -reaktor konsekvenser av haverier, vilka skador, hur många kan beröras, skadekostnader, även jordbruksmark	andra sysselsättningsmöjligheter, annan energiteknik, hur mycket krävs för att göra reaktorer säkra, berg- rum etc,	kommunalt beslut kan överklagas, även de lokala aspekterna måste bli en nationell fråga, numera finns §136a i BL, men den kan förbigås
dessa problem berör flera kommuner,	-avfallstransport, konsekvenser av missöden med lokal lagring och bortforsling av utbrända bränsleelement	" + säkrare lokal lagring, kylning, dubbla väggar, berg- rum, ännu säkrare transportflaskor, kostnader,	" möjligen svårare förbigå §136a, och flera kommuner driver på,
	-påverkan på livsmedel, genom radioaktiva utsläpp i vatten och över odlingar,	odlings- och fiskoförbud inom vissa områden, mindre utsläpp, el odling i slutna växthus,	lokala konsumentbojkotter svåra, och hjälper knappast (jfr kvicksilver i fisk), blir nationell fråga
	-begränsningar av möjligheter till boende och industriverksamhet,	andra lokaliseringar av boende och industrier,	
	<u>nationellt:</u> -konsekvenser av andra led i kärnenergicykeln, som upparbetning, avfalls- lagring,	låta bli att upparbeta, sända avfallet utomlands, (andra får ta konsekvenserna) eller andra energikällor,	internationella förhandlingar, om flera kommuner driver på
	-sammhälleliga aspekter: t ex:	(mer om dessa se del 3, kap 1)	
	-energianvändning, -kontrollsystem, -demokratibegränsningar.	alternativa framtidsbeskrivningar, alternativa energikällor.	miljöfrågorna politiskt viktiga på nationell nivå, stark miljö rörelse, nya partier,

LITTERATUR

- Aarsaether, N; Norsk populism - en radikal folkrörelse i Ronneby (red) Studiematerial till samhällsarbete, Studentlitt, Lund 1976
- Ahlberg, C F, m fl; Storlandstingets planeringsroll, Tiden, Stockholm 1970
- Albertsson, B, Ödmann, E; Kommunal och industriell planering i Sundsvallsregionen 1950-1970, Byggeforskningsrapport 1973:67, Stockholm 1973
- Alfvén, H, m fl; Atomkraft, Miljöförlaget, Stockholm 1974
- Allardt, E, Att Ha Att Älska Att Vara, Argos, Lund 1975
- Alvarsson, A; Glesbygdsplanering - en problemanalys, Tiden-Barnängen, Stockholm 1970
- Alvarsson, A; Samordnad ekonomisk-fysisk-social kommunplanering, BFR-rapport, R28:1974
- Ambjörnsson, R, m fl; Forskning och politik i Sverige, Sovjet och USA, Aldus/Bonniers, Tribunserien, Lund 1969
- Amin, S; Den globala kapitalackumuleringen, Tema Teori 10, Zenit och Rabén & Sjögren, Uddevalla 1974
- Amin, S; artikel i Zenit nr 2/74.
- Andersson, L; Offentliga planmyndigheters beteende, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet, 1973
- Archibald, G C; Welfare economics, Ethics and Essentialism, *Economica* 26, 1959
- Back-Dahlborg-Otterbeck; Lokalisering och ekonomisk strukturutveckling, EFI 1970, Malmö 1970
- Baran, P och Sweezy, P; Monopolkapitalet, Stockholm 1970
- Baran, P; Utvecklingens politiska ekonomi, Tema Teori 3, Zenit/Rabén & Sjögren, 1971
- Berger, S; Företagsnedläggning - konsekvenser för individ och samhälle, Geografiska institutionen, Uppsala universitet, Östervåla 1973
- Bergström, L; Objektivitet, Prisma, Vänersborg 1972
- Berntsson, L; Politiska partier och sociala klasser, Lund 1974
- Bettelheim, C; artiklar i Socialkapitalismen, en kritik av sovjetekonomin, red Bo Gustavsson, Tema, Rabén & Sjögren, Halmstad 1971
- Bettelheim, C; Socialism och ekonomisk planering, övers av M Svensson, Partisanbiblioteket, René Coeckelberghs förlag, Halmstad 1971
- BFR rapport R38:1974; Boendemiljö - Sociala mål och fysisk planering, Från en konferens 1973
- Bjarnehäll, K G; Invandrare i kommunen - ett utvecklingsprojekt, Sveriges Lärarförbund, Stockholm 1971
- Björkman, M, Fleming, D; Stamokap kontra Stinkap kontra Althusserskolan, Häftet för kritiska studier, 5/74
- Björkmant, T, m fl, red; Planeringens gränser, Forum, Lund 1975
- Bohm, K; Anteckningar om kommunal bostadsområdesplanering, i tidskriften *Social Forskning*, nr 2 1975
- Bohm, K; Partecipatorisk planering, Nordiska institutet för samhällsplanering, 1976
- Borgström, G; Mat för miljarderna, Tema, Halmstad 1966
- Borgström, G; Gränser för vår tillvaro, Tema, Halmstad 1967
- Bostadsdepartementet m fl; Samhällsplanering i Sverige, Tiden-Barnängen 1974
- Bottomore, T B; Klass och elit, Rabén & Sjögren, Stockholm 1966
- Brante, T; Kuhns paradigmatteori, Häftet för kritiska studier, 5/76
- Brox, O; Centralbyråkraterna och glesbygden, Verdandi-debatt, Halmstad 1969 (Norska originalets titel: Hva skjer i Nord-Norge?) 1966)
- Brox, O; Generativ planering, i *Samhällsförändringar och brottslighet*, Daun, Å, m fl red, Tiden-Folksam, Stockholm 1974
- Burell, U, Miller, T; Studiecirklar engagerade invånarna vid försök med planeringssamråd i Hedemora, *Kommunal Tidskrift* nr 17/77

- Bäck-Wiklund, M och Lindfors, H; Samhälle i förändring - en intensivstudie av ett samhälle i västra Värmland, Länsstyrelsen i Värmlands län, Karlstad 1970
- Bärmark, J; Orientering i samtida vetenskapsteori, Avdelningen för vetenskapsteori, Göteborgs universitet, 1971
- Carlsson, P, Hult, M, Mårtensson, B, Sandström R; Utveckling och underutveckling i Etiopien, Zenit/Cavefors, Kristianstad 1970
- Carson, R; Tyst vår, Prisma, Köthen, 1966
- Cassel, P, m fl; Sju aktionsgrupper, Avd för samhällsbyggnad, KTH, 1977
- Castells, M; La Question Urbaine, Maspero, Paris 1972
- Castells, M; Theoretical propositions for an experimental study of urban social movements, I Pickvance, C G, Urban Sociology: Critical Essays, Tavistock Publications, London 1976
- CDL, Kärnkraftens ABC, Stockholm 1972
- Civildepartementet, proposition 1972:111, bilagor 2 och 3, Hushållning med mark och vatten
- Commoner, B; Våra möjligheter att överleva, Rabén & Sjögren, Uddevalla 1969
- Cyon, S; Modeller och planering, modelltänkandet och den fysiska planeringsmetodiken, arbetshandling R3:1968 från Bygghörsningen
- Dahlgren, L, Sjödin, W; Om Lucasarbetarnas kamp för meningsfull produktion, meningsfullt arbete, Röda Rummet, Stockholm 1977
- Dahlkvist, M; Staten, socialdemokratin och socialismen. En inledande analys, Verdandi debatt, Prisma, Lund 1975
- Danborg, T, Hammar, G, Lind, J-I; Region i kris - samhällsorganisatorisk diagnos av sydöstra Skånes växtproblem, EFL rapport, Studentlitteratur, Lund 1975
- Daun, Å; Upp till kamp i Båtskärsnäs, Prisma, Oskarshamn 1969
- Daun, Å; Social struktur på mikronivå, SOU 1971:28, Stockholm 1971
- Daun, Å; Folkliga protester med regionalpolitisk betydelse, tidskriften Plan 1972 nr 1
- Daun, Å; Förortsliv, Prisma, Lund 1974
- Daun, Å; m fl red, Samhällsförändringar och brottslighet, Tiden-Folksam, Stockholm 1974
- Davidoff, P; Advocacy and Pluralism in Planning, Journal of American Institute of Planners, 1965:4
- Dickensson, R E; City and Region, a Geographical Interpretation, 2a uppl, Routledge & Kegan Paul LTD, London 1966
- Dickson, D; Alternative Technology, Fontana/Collins, Glasgow 1974
- Drake, M; Aims, Objectives and Problems in Structure Planning Methodology, Center for Environmental Studies, London 1975
- Ehn, B; Nedläggningen av pappersbruket i Fengersfors, stencil, trebetstygsuppsats vid institutet för folklivsforskning, Stockholms universitet 1970
- Edgren, G, m fl; Lönebildning och samhällsekonomi, Rabén & Sjögren, Stockholm 1970
- Edström, S; Montage, planering och genomförande, Svensk papperstidning 22/71
- Ehrensverd, G; Före - efter, Aldus/Bonniers, Stockholm 1971
- Elster, J; Det distributive flertall. Et aspekt ved samfunnsvitenskapenes logikk og historie. Stencil, Oslo 1972
- Elzinga, A; Vetenskapsteori, Avdelningen för vetenskapsteori, Göteborgs universitet, Rapport nr 48, 1973
- Enerstvedt, R T; Vetenskap som pedagogik, Prisma, Oskarshamn 1971
- Erikson, E H; Barnet och samhället, Natur och Kultur, Stockholm 1971
- ERU, Forskning kring urbaniseringen, Urbaniseringsprocessen, nr 41, Stockholm 1970
- Etzioni, A; A Comparative Analysis of Complex Organisations, New York 1961
- Etzioni, A; The active society, A theory of societal and political processes, London-New York 1968

- Faludi, A; A reader in Planning Theory, Elmsford 1973
- Faludi, A; Planning Theory, Pergamon Press, Oxford, Exeter 1973
- Fichtelius, E, m fl; Kampen om Ljusnan, LT:s förlag, Helsingborg 1972
- Flemström, C, Ronnby, A; Fallet Rosengård, nr 4 i serien Det nya samhället, Prisma, Lund 1972
- Flemström, C, Ronnby, A; Socialt fältarbete, 2:a uppl, Studentlitteratur, Lund 1975
- Fog, H; Den fysiska samhällsplaneringens administrativa struktur, Statens institut för byggnadsforskning, rapport 32:1965
- Forsman, A; Rodriguez, E; Waara, L, Wickman, K; Den offentliga sektorns expansion i Sverige under efterkrigstiden, Inst för ekonomisk historia, Uppsala universitet, (stencil) okt 1977
- Frank, A G; Kapitalism och underutveckling i Latinamerika, Zenitserien nr 8, Zenit och Cavefors förlag, Köthen 1970
- Frankenhaeuser, M; Synpunkter på Forskning om människan i framtidens samhälle, Specialarbete S1 till SOU 1972:59, Justitiedepartementet Ds Ju 1972:24
- Fredelius, C; Det socialdemokratiska försöket, Om arbetarkontroll och företagsdemokrati i svensk arbetarrörelse, Barrikaden, Göteborg 1977
- Fredriksson, G; Demokratidebatten, Åkerman, N, red: Demokratibegreppet, Prisma, Falköping, 1972
- Freire, P; Pedagogik för förtryckta, Gummessons, Falköping 1973
- Friberg, L; Studier över sanitära olägenheter av rökgaser från en sulfat-cellulosafabrik, Folkhälsan, Stockholm 1959
- Friedmann, J, Hudson, B; Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory, AIP Journal, Januari 1974
- Friend, I K och Jessop, W N; Local Government and Strategic Choice, Tavistock Publication, London 1969
- Gjellerup, C; Industriens krav til industriområder, Köpenhamn 1970
- Gonäs, L; Oskarshmansundersökningen. Delstudie från en regionalekonomisk undersökning av Oskarhamns A-region, Allmän och empirisk del, Inst för Arbetsmarknadsfrågor, Stockholm 1969
- Gordon, H, Molin, P; Man bara anpassar sig helt enkelt, PAN, Stockholm 1972
- Gottschalk, G, Tonboe, J C; Offentlighed hemmelighed og medinflydelse i planlægningen, del 1, Statens byggeforskningsinstitut, Köpenhamn 1974
- Gustavsson, B; (red); Socialkapitalismen, en kritik av sovjetekonomin, Tema, Rabén & Sjögren, Halmstad 1971
- Hallvarsson, M, Selander, T; Stenungsund, Askild & Kärnekull, Falköping 1974
- Haninge kommun; Promemoria om medborgarinflytande i kommunal planering och verksamhet, Meddelande 1972:4
- Hansegård, N E; Tvåspråkighet eller dubbel halvspråkighet, 2 uppl, Aldus-Bonniers, Stockholm 1970
- Hayakawa, S I; Symbol, status, personlighet, Aldus, Stockholm 1965
- Hedman, E; Boende och sociala kontakter, i projektet Geografisk rörlighet-sociala och ekonomiska effekter, Umeå universitet 1974
- Hedman, E; Boende och samhällsförändring, Sociologiska institutionen, Umeå universitet 1974
- Hedman, E; Social isolering och sociala kontakter, se Ronnby (red) Studiematerial till samhällsarbete, Studentlitteratur, Lund 1976
- Henström, E, Hult, M, Rudberg, N; Urbaniseringen och den statliga politiken i Sverige, 1930-1969, Publ 2:71, Samhällsb, KTH, Stockholm 1971
- Hermanson, J, Isaksson, F; Nere på verkstadsgolvet, Bonniers, Stockholm 1971
- Hermansson, C H; Monopol och storfinans, Arbetarkultur, Stockholm 1962

- Hickling, A; Managing Decisions, a strategic choice approach, Mantec Publications, Rugby 1974
- Holdren, J P; Radioactive pollution of the environment by the nuclear fuel cycle, Pugwash-konferens sept 1973
- Holm, L; Land i sikte, korta och långa perspektiv i samhällsplaneringen, Robert Larson AB, Stockholm 1971
- Holm, P; Samhällsplanering och bostadspolitik, 1958
- Holm, P; Lokala samhällskostnader vid industrilokalisering, i SOU 1963:62
- Holm, P; Industriföretagens rörlighet ur lokaliseringssynpunkt, i Plan 1964:1
- Holmgren, B, Lantz, Å-Å; Dagem och kommunal planering, Studentlitteratur, Lund 1975
- Hultén, P, m fl; Fysiskt socialt utrymme och mänsklig utveckling, IAN-rapport, Pedagogiska institutionen, Stockholm 1972-
- Hägerstrand, T; Urbaniseringszoner, Urbaniseringsprocessen, nr 15, Geografiska institutionen i Lund, 1968
- Hägerstrand, T; Om en konsistent, individorienterad samhällsbeskrivning för framtidsbruk, Specialarbete S2 till SOU 1972:59, Justitiedepartementet Ds Ju 1972:25
- Hägglund, S, m fl; Horndal, en studie av en nedläggningshotad ort, KTH, samhällsbyggnad, elevarbete våren 1977
- Häggroth, S; Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering, Roto-beckman, Stockholm 1972
- Häggroth, S, Wallin, G; Vidgat medborgarinflytande vid generalplanering, Utvärdering av försöksverksamhet i Lidingö kommun 1972-1973, Lidingö Kommuns utredningar, U1 1974
- Häggroth, S; Opinionsgrupper på kommunal nivå, SOU 1975:46, ur Ronnby (red) Studiematerial till samhällsarbete, Studentlitteratur, Lund 1976
- Ingelstam, L; Planeringens grundproblem, förarbete till SOU 1972:59, Justitiedepartementet Ds Ju 1972:26, Stockholm 1972
- Israel, J; Om konsten att lyfta sig själv i håret och behålla barnet i badvattnet, Rabén & Sjögren, Tema, Halmstad 1972
- Jacobsson, G och Wizelius, T; Ack, Värmeland du sköna ..., Prisma, Lund 1972
- Johansson, I; Sanering på de boendes villkor? Försök med boendeinflytande i den kommunala planeringen: I, Bergsätra-Lidingö kommun, Samhällsbyggnad KTH, 2:76, Stockholm 1976
- Johansson, I; Sanering på de boendes villkor? Försök med boendeinflytande i den kommunala planeringen: IV Slutrapport - Lidingö kommun, Samhällsb., KTH, 1:77, Stockholm 1977
- Johansson, S; Om levnadsnivåundersökningen, Utkast till kapitel 1 och 2 i betänkande av Låginkomstutredningen, Allmänna Förlaget, Stockholm 1970
- Johansson, S; Politiska resurser, Utkast till kapitel 10 i betänkande om svenska folkets levnadsförhållanden, Allmänna Förlaget, Stockholm 1971
- Johnson, G, Torell, L; Kärnkraftverk på sörmulandskusten, Avd för samhällsbyggnad, KTH, 1975:4
- Jönsson, S, Lundin, R, red; Perspektiv på kommunala problem, BAS ek för, Göteborg 1976
- Katz, D och Kahn, R; The Social Psychology of Organisations, New York 1966
- Keynes, J M; General Theory of Employment, interest and Money, MacMillan 1970, svensk översättning: Sysselsättningsproblemet, Allmän teori för produktion, ränta och pengar, Stockholm 1945
- Klingberg, T, Lindahl, C; Märsta, Om beslutsprocesser i samhällsbyggnad, Byggeforskningen T 4:1974
- Kommunförbundet; Gemensamma planeringsförutsättningar, Knutsson, K, 1972
- Kommunförbundet; Kommunal flerårsplanering, Knutsson, K, 1972
- Kommunförbundet; Informationsrutiner i kommuner, 1972

- Kommunförbundet; Kommunplanering, 1974
- Krantz, B; Lägenheter och markutrymmen. Baronbackarna, Örebro, Byggnadsforskningsrapport 12/68, Stockholm 1968
- Kristensson, F; Människor, företag och regioner, - En strukturekonomisk analys, EFI, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1967
- Kågeson, P; Stoppa kärnkraften, Prisma, Lund 1973
- Kågeson, P; Slöseriets politiska ekonomi, Prisma, Lund 1975
- Källberg, S; Rapport från medelsvensk stad: Västerås, PAN/Norstedts, Stockholm 1969
- Lagheim, P; Resurser för planering på kommunal och länsnivå, rapport från Byggnadsforskningsrådet (BFR), Stockholm 1978
- Larsson, B och Seidenfaden, A; Köpenhamn 1945-1977, Analys av en storstads utveckling och förändring, Byggnadsforskningen R74:1977, Stockholm 1977
- Larsson, Norling; Vem planerar kommunen, Lagerblads, Karlshamn 1972
- Lewin, L; Folket och eliterna, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1970
- Liedman, S E; Marxism och vetenskapsteori, i Johansson, I, m fl; Positivism, marxism, kritisk teori, PAN/Norstedts, Stockholm 1972
- Liedman, S E; Marxism och dialektik, Häftnen för kritiska studier, 5/76
- Liedman, S E; De humanistiska forskningstraditionerna i Sverige, Häftnen för kritiska studier, 6/77
- Liljeström, R; Uppväxtvillkor, Allmänna förlaget, Publica, Uddevalla 1974
- Liljeström, R; Våra barn andras ungar - samhället och barns utveckling, Liber Förlag, Publica, Uddevalla 1976
- Lindberg, G (red); Urbana processer, CWK Gleerups, Lund 1971
- Lindeberg, S; Energiframtider, Rabén & Sjögren, Stockholm 1975
- Lindell, B, och Löfveberg, S; Kärnkraften, människan och säkerheten, Publica, Allmänna Förlaget, Uddevalla 1972
- Lipset, S M; Den politiska människan, Aldus/Bonniers, Stockholm 1966
- Lohmann, H; Psykisk hälsa och mänsklig miljö, Stockholm 1972
- Lohman, H; Låt inte lura er, Rabén & Sjögren, Stockholm 1974
- Lohman, B (red); Språk och samhälle, Språksociologiska problem, Gleerups, Lund 1972
- Lönnroth, J, Jungen, R; Sambandet mellan fysisk och ekonomisk planering, Arbetsrapport 1971, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet
- Lönnroth, J; Svensk samhällsplanering - ett försök till idéhistoria, i boken Arbete, Kapital & Stat, Tema Teori 11, Zenit/Rabén & Sjögren, Stockholm 1974
- Lönnroth, J; Ekonomisk teori och fysisk planering, BFR R41:1974
- Malmberg, B; Språket och människan, 6:e uppl, Aldus/Bonniers, Lund 1972
- Malmberg, L; Kommunal långtidsplanering, BFR R33:1976
- Marković, M; Att utveckla socialismen, i Det nya samhället, Åkerman, N, red, Prisma, Lund 1972. Originallets titel: Philosophy and Social Oriticism, 1971)
- Marx, K; Lön, pris och profit, Arbetarkultur, Stockholm 1968.
- Marx, K; Grunddragen i kritiken av den politiska ekonomin, Liedman, S E, red, Zenit - Rabén & Sjögren, Halmstad 1971
- Marx, K; Kapitalet, första boken, Cavefors/Clarté, Uddevalla 1969
- Marx, K; Kapitalet tredje boken, Cavefors, Köthen (DDR) 1973
- Mathieson, T; Det ofullgångna, Wahlström & Widstrand, Stockholm 1972
- Mattick, P; Marx och Keynes - blandekonomin gränser, Röda bokförlaget, Göteborg 1975
- Maunsbach, K; Planering och information, KTH, Avdelningen för samhällsbyggnad, Rap 3:71, Stockholm 1971
- Maunsbach, T; Det skapade samhället, Stadsbyggnad KTH, Stockholm 1967
- Maunsbach, T och Mårtensson, B; Rikszon eller Riskzon, Kommunal Tidsskrift nr 17, 1974
- Maunsbach, T och Mårtensson, B; Några erfarenheter av kritiskt forskande, AT nr 19, 1974
- Maunsbach, T och Mårtensson, B; Konkret planering och långsiktig demokrati, Björkman, T, m fl, red, Planeringens gränser, Lund 1975

- Maunsbach, T och Mårtensson, B; Hinder för inflytande i kommunal planering, Vår Lösen nr 1-2 1975
- Maunsbach, T; Förutsättningar för en alternativ planering, Natur och samhälle, Band 3 nr 2, 1976
- McLoughlin, J B, Thorneley, J, Drake, M, Thompsson, R; Aspects of Structure Planning in Britain, CES, London 1975
- Melin-Gonegai, B, Thorsell, B; Rapport från Stenungsund, Stencil, Statens Planverk, Stockholm 1970
- Meyerson, M, Banfield, E C; Politics, Planning & the Public Interest, The Free Press of Glencoe, New York 1955
- Miller, T, Österberg, R; Medborgarinflytande i kommunal planering, försök till utvärdering av trafiksamrådet i Stockholm 1973-1974, BFR-rapport R30:1977
- Molin, B; Offentlig förvaltning, Bonniers, Stockholm 1970
- Myrdal, G; Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen, Rabén & Sjögren, Uddevalla 1968
- Mölleryd, B. m fl; Önsta Gryta i Västerås, ett bostadsområdes tillkomst, Avd för samhällsbyggnad, KTH, 1972
- Naess, A; Økologi, samfunn og livsstil, Universitetsforlaget, Oslo 1976 (5:e uppl)
- Nilsson, M; Sveket mot Norrland, Prisma, Halmstad 1969
- Normann, R; Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess? En systemstudie av bostadskvoteringen, Studentlitteratur, Lund 1972
- Novick, S; Kärnkraften - en miljöfara? Rabén & Sjögren, Halmstad 1970
- Odén, B; Planering, värdestruktur och demokratisk participation, Specialarbete S4 till SOU 1972:59, Justitiedepartementet Ds Ju 1972:27, Stockholm 1972
- Olives, J; The struggle against urban renewal in the "Cité d'Alierte" (Paris), I Pickvance, C G, Urban Sociology: Critical Essays, Tavistock Publications, London 1976
- Orrskog, L; Nio fysiska översiktsplaner - en analys av plandokument, rapport R50:1973 Byggforskningen, Stockholm 1973
- Orrskog, L, Ödmann, E; Kommunal planering i Umeå 1950-1970, BFR-rapport R18:1974
- Orwell, G; Nittonhudraåttiofyra, Aldus/Bonniers, Stockholm 1967
- Palmstierna, H; Plundring, svält, förgiftning, Rabén & Sjögren, Örebro 1967
- Pappersindustriarbetareförbundet avd 52 (Larsson, T); Konsekvenser av driftsinskränkningar vid två företag i Örebro - en samhällsekonomisk utredning, (stencil), Örebro 1977
- Peterson, W; Nedläggningen av Jössefors Bruk. Sysselsättningsläget för de anställda fyra månader efter nedläggningen. Rapport från PARådet 0026, Stockholm 1970
- Piaget, J; Barnets själsliga utveckling, Tema, Gleerups förslag, Lund 1970
- Pickvance, C G; On the study of urban social movements. I Pickvance, C G, Urban Sociology: Critical Essays, Tavistock Publications, London 1976
- Popper, E; Conjectures and Refutations, London 1969
- Reich, W;Psykoanalys och marxism, Röda Bokförlaget, Lund 1973
- Ringén, S; Noen hovedtrekk ved den velferdsteoretiske diskusjon i Norden. INAS-rapport 75:1, Oslo 1975
- Ronnby, A (red); Studiematerial till samhällsarbete, Studentlitteratur, Lund 1976
- Ronnby, A; Ny social miljö, genom ökad självaktivitet, Studentlitteratur, Lund 1977
- Roos, J P; Welfare Theory and social Policy, A study in policy science, Helsingfors 1973
- Roos, J P; Teoretiska problem rörande demokratisk planering, Björkman, T, m fl red, Planeringens gränser, Forum, Lund 1974

- Roos, B och Roos, J P; Människans självförverkligande och välfärd, i Ringen, S, red: Velferdsforskning og socialpolitikk, INAS-rapport 75:1, Oslo 1975
- Rousseau, J J; The social contract, and discourses, Everyman Library, London, New York 1913
- Ryman, N; Hur fyra bostadsområden planerats, Rapport från Byggforskningen, 17/68, Stockholm 1968
- Saetra, H; Ekologi och socialism, Forum 1977
- Sandberg, Å; Planering i välfärdsstaten, Frihetlig tidskrift 1974 nr 7-8
- Sandberg, Å; En fråga om makt, Prisma, Stockholm 1975, (a)
- Sandberg, Å; En fråga om metod, Prisma, Stockholm 1975, (b)
- Schjelderup, H; Psykologi, Wahlström & Widstrand, Halmstad 1966
- Schon, D; Blindgångare mot framtiden, PAN/Norstedt, Stockholm 1972
- Schurgin, A S, Hollochere, T C; Lung cancer among uranium mine workers, The Nuclear Fuel Cycle, Cambridge, USA, 1973
- Scott, W G; Organisation Theory - An Overview and an Appraisal, i Litterer (red) Organisations vol I, New York 1969
- Selznick, P; Foundations of the Theory of Organisation, i Litterer (red) Organisations vol II, New York 1969
- Servan-Schreiber, J J; Den amerikanska utmaningen, Bonniers, Stockholm 1968
- Sjöström, K; Socialpolitiken i det kapitalistiska samhället, Arbetarkultur, Göteborg 1974
- SOU 1968:7; Ågande och inflytande inom det privata näringslivet
- SOU 1969:21; Skogsindustri i södra Sverige
- SOU 1969:27; Länsplanering 1967
- SOU 1970:3; Balanserad regional utveckling
- SOU 1970:14; Urbaniseringen i Sverige
- SOU 1970:15; Regionalekonomisk utveckling
- SOU 1970:30; Stordriftsfördelar inom industriproduktionen
- SOU 1970:41; Företag och samhälle, del 1
- SOU 1970:42; Företag och samhälle, del 2
- SOU 1971:75; Hushållning med mark och vatten
- SOU 1972:52; Rapport angående kommunal information
- SOU 1974:1; Orter i regional samverkan
- SOU 1974:2; Ortsbundna levnadsvillkor
- SOU 1974:3; Produktionskostnader och regionala produktionssystem
- SOU 1974:4; Regionala prognoser i planeringens tjänst
- SOU 1974:21; Markanvändning och byggande, Principer för lagstiftning, Betänkande avgivet av bygglagutredningen
- SOU 1974:50; Information och medverkan i kommunal planering, rapport från utredningen om den kommunala demokratin, Stockholm 1974
- SOU 1974:56; Närförläggning av kärnkraftverk
- SOU 1974:84; Stat och kommun i samverkan
- SOU 1975:36; Barnen och den fysiska miljön
- SOU 1975:41; Kommunal demokrati, Huvudbetänkande från utredningen om den kommunala demokratin, Stockholm 1975
- SOU 1975:44; Etablering av miljöstörande industri, delbetänkande av utredningen rörande miljöproblem m m, UMI, Stockholm 1975
- SOU 1975:46; Kommunal organisation och information
- SOU 1975:98; Miljövård i Sverige 1975-1980
- Statens planverk; Västkustrapporterna, rap nr 5:1 till 5:8
- Statens planverk, Myndighetskatalog, rap nr 7
- Steiger, O; Till kritiken av den reformistiska modellen för samhällelig barnuppfostran, Tidskriften Ord & Bild nr 1/1976
- Strohm; Friedlich in die Katastrophe, Association, Hamburg 1973
- Strömdahl, J, Svensson, R; Makt och miljö, koncentration och utarmning i Sverige, Exemplet fysisk riksplanering, Wahlström & Widstrand, Stockholm 1972
- Studieförbundet Näringsliv och Samhälle; Offentlig sektor i tillväxt, Uddevalla 1975

- Sunesson, S; Politik och organisation, Staten och arbetarklassens organisationer, Arkiv Avhandlingsserie 1 (Arkiv för studier av arbetarrörelsens historia), Kristianstad 1974
- Svensson, G, Thufvesson, B; Hur planeras Sverige? Allmänna Förlaget, Uddevalla 1970
- Svensson, J; Korporatismen och den borgerliga klassdiktaturen, Cavefors, Budapest 1969
- Svensson, J; Du skall ta ledningen och makten, Arbetarkultur, Stockholm 1974
- Svensson, R; Fallet Brofjorden, regering på osäkert vatten, hur samhällsplanering fungerar i verkligheten, Wahlström & Widstrand, Stockholm 1971
- Sweezy, P; Teorin för den kapitalistiska utvecklingen, Stockholm 1970
- Södra Sveriges Skogsägareförening; "Skogskoncern", Karlstad 1968
- Sölvesson, C; Kommundelsstämorna i Kungälv, Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen, 1976
- Tengvald, K; Samhällets krav och de fattigas resurser, Sociologiska institutionen, Uppsala 1976
- Therborn, G; Det svenska klassamhället 1930-70, tidskriften Zenit, särtryck ur nr 28, 1973
- Therborn, G; Vad är bra värderingar värda? Zenitserien 16, Cavefors, Lund 1973
- Titmuss, R; Essays on the welfare state, Unwin University books, London 1958
- Tobé, E; Kommunal planering, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1972
- Tonboe, J C; Offentlighet, hemmelighed og medinflydelse i planlægningen, del 2, Statens byggeforskningsinstitut, Köpenhamn 1974
- Tonboe, J C; Participation i langsigtet planlægning af samfundet, Stencil, Roskilde universitetscenter, 1975
- Toukoma, P; Om de finska invandrarelevernas utvecklingsförmåga i den svenska skolan, Uleåborgs universitet, beteendevetenskapliga institutionen, Uleåborg 1972
- Törnebohm, H; Perspektiv på studier, Avdelningen för vetenskapsteori, Göteborgs universitet, rapport nr 41, 1972
- Törnquist, H; Byggnadsnämnden och samhällsplaneringen, LT:s förlag, Helsingborg 1972, (i serien vi och vår kommun)
- Union of Concerned Scientists; Nuclear Fuel reprocessing: Radiological impact of the West Valley Plant, i The Nuclear Fuel Cycle, Cambridge, USA, 1973
- Vattenfallsverket; Kärnkraft på östkust, 1969
- Wedberg, A; Filosofins Historia, Från Bolzano till Wittgenstein, Bonniers, Stockholm 1966
- Weissglas, G; Glesbygd och samhällsplanering, Glesbygdforskningen, nr 14, Umeå universitet, Geografiska institutionen, 1970
- Westerståhl, J; Ett forskningsprogram, Almqvist & Wiksell, Uppsala 1970
- Wikforss, Ö; Åskådlig planredovisning, BFR T8:1977
- Wildavsky, A; If planning is everything, maybe it's nothing, Policy Science, 4, 1973, sid 127-153
- Wärneryd, O; Kontaktflöden och beroendeförhållanden i samhället, Urbaniseringsprocessen nr 2, Geografiska institutionen i Göteborg, 1967
- Yaffe, D S, Cogoy, M; Kristeori och statsutgifter, Röda Bokförlaget, Göteborg 1976
- Åberg, R; Arbetsmarknadspolitiken ur andra synpunkter än de renodlat ekonomiska, i projektet Geografisk rörlighet - sociala och ekonomiska effekter, Umeå universitet 1973
- Åhren, U; Ett planmässigt samhällsbyggande, Särtryck ur SOU 1945:63
- Åsvärn, G; Hur planeras ditt samhälle? LT:s förlag, Halmstad 1962
- Öberg, S; Regionalpolitisk forskning, Urbaniseringsprocessen, nr 7, Lunds universitet, Geografiska institutionen, 1967
- Østerud, Ø; Samfunnsplanlegging og politisk system, Gyldendal Forlag, Oslo 1972

SAKREGISTER

- ABF; 200
 ackumulationsmodell; 160, 161
 advokatplanering; 173, 238
 aktivering; 191, 199, 202, 203, 206, 217
 aktiv människa; 27
 aktör; 179, 180
 alienation; 27
 alternativ; 100, 133, 138, 173, 212, 213, 214, 220
 alternativ planerare; 193
 alternativ planering; 173, 214, 220
 alternativ produktion; 100, 212, 213, 217, 220
 alternativ utvecklingsstrategi; 175
 anpassningsplanering; 63, 95, 140, 178
 arbetarklassen; 19
 arbetskraftsbehov; 64, 71, 76, 164
 arbetskraftsförsörjning; 41, 77
 arbetskraftsrekrytering; 43, 80
 arbetsmetoder; 23, 238
 avgränsade krav; 151, 155
- baracker; 91
 barnomsorg; 136, 137, 138, 145
 begrepp; 25, 234
 behov; 26, 29, 72, 97, 138
 behovsberäkningar; 136, 137
 behovsmodeller; 27
 behovstillfredsställelse; 27, 29
 berörda grupper; 25, 26, 114, 144
 berörda människor; 24, 71, 185
 beslut; 32
 beslutsprocess; 30, 32, 142, 144
 beslutsunderlag; 32
 besvärsskrivelse; 41
 biologiska; 27
 boende segregation; 38
 bostadsbehov; 90
 bostadsbyggnadsprogram; 94
 bostadsförmedling; 133
 bostadsstiftelse; 115
 buffert; 107, 126
 buffertmålsättning; 105
 buffertmöjlighet; 102
 buffertutrymme; 104
 byggarbetskraft; 89
 bygglagutredningen; 129
- centrala myndigheter; 26, 65, 176
 centralisering; 67, 127, 129, 145, 147, 163, 164
- central nivå; 64, 65, 70, 147, 148, 149, 173, 175
 centrum; 62, 66, 143, 148, 161, 163, 267
 delbeslut; 145
 deldom; 121, 128
 delprocess; 69
 deltagande planerare; 181
 demokrati; 107, 108, 145, 152
 demokratisk planering; 108, 109
 dialektik; 236, 242
 dialektisk teori; 236
 dialog; 182, 240
 dispositionsplan; 86, 105
 dubbelkaraktär; 143
- empirisk; 230
 envägskommunikation; 110, 119, 144
 erfarenhetsåterföring; 131
 etableringsbeslut; 115
 etableringskontroll; 175
 etableringsrätt; 175
 expansion; 57
 explorativ; 230
- fackförening; 46, 92, 119, 202, 203
 Fagerstakoncernen; 44
 fallstudie; 22, 239
 falsifiering; 244
 falskt medvetande; 28
 filialfabrikssystemet; 38, 79
 Finska föreningen; 120
 fortlöpande verksamhet; 31, 65
 fördjupad undersökning; 239
 företag; 24, 25, 142, 158
 förhållning; 128, 145
 förhållningsmöjlighet; 95
 förhandlingsbud; 87, 95
 förhandlingsresultat; 87, 95
 förhandlingsunderlag; 85
 förloppsstudie; 238
 förväntningsplanering; 63, 92, 95, 105, 140, 178
- gemenskap; 186, 188
 generaliserbarhet; 22, 243
 generalplan; 105
 generativ planering; 173, 178, 238
 generella behov; 29
 genetisk; 27
 grannskapsarbete; 190
 grundläggande behov; 29
- handlingsstrategi; 183

- haveri; 121, 133
 Hedemorasamrådet; 154
 hierarkisk; 147, 164
 hinder för inflytande; 124, 134, 145
 historisk materialism; 51, 235
 hypoteser; 139, 230
 hårdmetallaffären; 46, 92
 hälsovårdsnämnd; HN, 99, 103, 104,
 119, 120, 128
- imperialism; 161, 162
 indefiniering; 34
 industrialisering; 85
 industrilokalisering; 21, 85
 industriområden; 84, 85
 inflytande; 107, 129, 138, 159, 173
 inflytande förutsättningar; 177
 inflytandeteori; 237
 information; 111, 112, 122, 130, 132,
 152
 informationsmöte; 119, 130
 initiativ; 113, 122, 142
 intersubjektivitet; 240
 intresse motsättningar; 19, 49, 100,
 149, 232
 intressent; 21, 25, 145
 invandrare; 36
 isolering; 186, 188
- jämlikhet; 108
- kapitalförhållanden; 62
 kapitalförstöring; 163
 klasser; 52
 klorgasolycka; 99, 131, 197
 kommunikation; 111, 112, 122
 kommunsammanläggning; 88
 konfliktteori; 51
 konkret nivå; 52, 53, 178
 konsekvensanalys; 32
 kontroll; 155
 kortsiktig; 63
 krisperioder; 92, 161, 162, 165, 166
 krisskede; 93
 kunskapsbehov; 217, 218
 kunskapsunderlag; 183
 kärnkraftsfrågan; 41, 115, 121, 127,
 131
- legitimerande; 101, 110
 levnadsnivå; 27
 levnadsstandard; 30
 lokala myndigheter; 64, 65, 176, 267
 lokalisering; 84, 133
 lokaliseringsfaktorer; 21, 184
 lokal nivå; 64, 65, 70, 147, 148, 149,
 173, 175, 215
 Lucas; 212, 213
 luktfrågan; 39, 127, 195, 196
 luktresa; 115
 lukttröskelvärden; 104
 långsiktig; 63
- makroanalytisk; 237
 makronivå; 50, 54
 markköp; 84, 115, 125
 marxism; 163, 166, 235
 massafabrik; 41
 materiella behov; 27
 medbestämmande; 113
 medverkan; 152
 metodinriktad; 238
 miljöförstöring; 21
 miljöproblem; 19
 mobilisering; 158
 motoffentlighet; 110
 motplanering; 178, 214
 motutredningar; 130
 myndighetsinitierad; 112, 152, 155
 mål; 29, 101
 mål för verksamheter; 103
 mål i planer; 104
 människans natur; 232, 233
 mönsterplanering; 178
 Mörrum; 39, 98, 103, 104, 115, 118,
 120, 124, 127, 130, 131, 133, 195,
 196, 217
- Nackakampanjen; 153
 namninsamling; 115
 nationell nivå; 216
 naturen; 162
 naturmiljö; 25
 nedläggningar; 44, 100, 207, 208
 normativ; 238
 nyttiga produkter; 193
 nödvändiga produkter; 193
- objektivitet; 232, 240, 241
 Olofström; 36, 73, 76, 97, 105, 114,
 117, 120, 126, 128, 130, 133
 opinionsgrupper; 26, 114, 176, 188
 organisation; 191
 organisationsteori; 34, 236, 237
 organisering; 215
 orsaksmönster; 211, 219
 ortodox; 107
 ortsklassificering; 164, 165
 osäkerhet; 124, 140
- paradigm; 247, 248
 participation; 108, 110, 155, 189
 passiv människa; 27
 pendling; 77
 periferi; 62, 66, 143, 148, 161, 163
 perspektiv; 24, 230
 personalomsättning; 82
 planer; 32
 planerarens roll; 185
 "planering"; 32
 planeringsforskning; 20
 planeringsteori; 34, 236, 237, 247,
 248
 politiska partier; 120

- politisk opinion; 196
 politisk periferi; 64, 267
 politiskt centrum; 64, 267
 positivism; 234, 235
 problem; 26, 30, 97, 231
 problemanalys; 97 ff, 182, 195
 probleminriktad; 182, 238
 processinriktad; 21
 produktionsförhållanden; 51
 produktionsområdet; 59
 produktivkrafter; 51
 profitkvot; 163
 prognos; 73, 74, 82
 protest; 155
 protestlistor; 130
 prototypstålverk; 202
 provisoriska bostäder; 90
 påverka; 107, 117
- rationalistisk; 236, 237
 reform; 155
 reformism; 233
 regelsystem; 32
 regional nivå; 215
 regionsplan; 20
 rekrytering; 89
 reliabilitet; 242, 243
 repression; 156
 reproduktion; 57
 revisionistisk; 107, 233
 riksplanegruppen; 87
 riksplaneringen; 86, 91
 Riksutställningar; 200
- samhällets natur; 233
 samhällsarbete; 190, 191
 sanitär olägenhet; 103, 104
 sanning; 240
 sektorisering; 67, 125, 137, 145, 147, 177
 Shotton; 214, 215
 självbestämmande; 110, 113
 självförverkligande; 29
 skeden; 36
 skenbar; 126
 Skogsägarna; 39, 41, 85
 skolstyrelse; 126
 sociala behov; 27
 social aktivitet; 29
 sociala konsekvenser; 21
 socialisering; 175
 social miljö; 25
 social nivå; 52, 53, 64
 social planering; 190
 socialt nätverk; 188
 spontant; 122
 språkproblem; 38, 114
 stadsplan; 121
 stat; 26, 51, 52, 53
 statliga myndigheter; 26
 statsapparat; 26, 147, 262, 265
- stipulativa satser; 199, 200, 201, 202, 203, 232
 Stora Kopparberg; 44, 202, 211
 studiecirkelar; 117, 120
 strukturella krav; 151, 155
 strukturovandlingen; 19
 styrkeposition; 99
 sub-imperialism; 162
 syntetiserande; 235, 248
 Söderfors; 44, 92, 100, 116, 122, 128, 131, 203
 säkerhetszoner; 99
- tillbakagång; 60
 tillståndsprövning; 55
 trafiksamråd; 153
 tredje världen; 162
 tvåvägskommunikation; 110, 144
 tvärvetenskap; 200, 248
 Tvärgruppen; 200
- Uddeholmsbolaget; 44, 93, 203
 underkonsumtionsteori; 165
 undersökningsmetod; 22
 urbana effekter; 156, 157
 urbana rörelser; 155, 156
 urbaniseringsprocessen; 19, 20
 uppsökarutbildning; 203
 utdefiniering; 34
 utvecklingsförlopp; 48
 utsläpp; 217
- validitet; 242, 243
 varucirkulation; 162
 vattendomstol; 118, 119, 127, 129, 131, 133
 Vattenfallsverket; 85
 vetenskapsteori; 234
 vetorätt; 176
 vidareförädling; 175
 Vietnamkriget; 237
 Vikmanshyttan; 46, 100, 116, 119, 122, 128, 131, 199
 Volvo; 36
 välfärd; 28, 29
 värdepremisser; 24, 139, 141, 180, 232
 värderingar; 232
 värdemaximering; 179, 182
 Värö; 41, 83, 99, 105, 115, 119, 121, 125, 127, 130, 131, 133, 197, 217
- åtgärd; 32
 åtgärdsförslag; 32
- önskemål; 28
 överackumulation; 161, 163, 165
 överordnad nivå; 52, 54, 174
 överskridande; 239

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740321-2 från
Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering,
KTH, Stockholm**

R32:1978

ISBN 91-540-2849-3

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6600732

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

Distribution:

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

Cirka pris: 40 kr exkl moms