



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

R87:1981

Det fängslande planeringstänkandet

— planering och utvärdering
granskade

Anders Gullberg

4.11.81

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	81-1216
Plac	<i>Ser</i>

Byggeforskningsrådet

Ser

R87:1981

DET FÅNGSLANDE PLANERINGSTÄNKANDET
- planering och utvärdering granskade

Anders Gullberg

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740603-8 från
Statens råd för byggnadsforskning till Nordiska institutet
för samhällsplanering, Stockholm.

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

R87:1981

ISBN 91-540-3509-0

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1981 154245

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	5
INLEDNING	11
Planering - föremål för åkallan, besvikelser och fruktan	14
Att vända sig till planeringsteorin	14
Planering och en obändig verklighet	15
TEORITYPEN	19
Handlings- och beslutsteoretiska ansatser	19
Systemteoretiska ansatser	22
Planeringsteoretiska ansatser i det samhällsvetenskapliga teorispektrat	24
Varför är planeringsteorierna så hjälplösa	26
PLANERINGSTÄNKANDET - ETT BESTÄMNINGSFÖRSÖK	27
Planeringstänkandets idēhistoriska förutsättningar	31
KRIS, KRIG OCH PLANERING	39
PLANERINGSTEORINS FORMALISTISKA - UTOPISKA ÅTERVÄNDSGRÄND	63
Exemplet Faludi	69
Återvändsgrändens fångenskap	77
EN VERKLIGHETSUTVÄG FÖR PLANERINGSTÄNKANDET?	85
Resultatperspektivet	85
USAmerikanska erfarenheter	86
Blågul utvärdering	89
ERU:s försök att bedöma effekter	91
Hur långt har den offentliga effektmätningen nått?	100
Är utvärdering en omöjlig uppgift för vetenskapen?	101
MEDBORGARDELTAGANDE PÅ ANMANING - MAKTUTÖVNING ELLER SKENFÄKTERI?	117
Varför medborgarinflytande?	120
Vad kan uppnås med deltagande?	121
Regionplan 1973 bevis på effekter?	122
Något om att bedöma planer	126
SLUTORD	129
FOTNOTER	131
REFERENSER	139

SAMMANFATTNING

Planeringsteorin liksom dess objekt - planeringen - framstår som relativt svårgripbara men samtidigt betydelsefulla företeelser. En undersökning av litteraturen ger snabbt besked om att uppfattningarna om vad planering är, bör vara och om planering alls är av godo går vitt isär. Planeringstänkandets popularitet och innebörd beskriver dessutom ett konjunkturartat förlopp. Än blir planering lösningsformeln för alla problem - som en period under tidigt 30-tal - än blir den ett hot mot mänskligheten - som under det kalla kriget i USA. Det är också lätt att konstatera hur rik floran av definitionsförslag är. Istället för att bidra ytterligare till denna har jag sökt bakom planeringsbegreppet och planeringstänkandet för att se om där finns någon mera grundläggande tankefigur. Den generella problematik (samhälls)planering rör gäller människans/mänsklighetens förmåga att med användande av förnuftsgåvor påverka sitt liv respektive sin historia. Fyra utmärkande drag i den sökta tankefiguren har jag kunnat identifiera: 1. En gränsdragning och ett överskridande mellan kategorierna subjekt och objekt förutsättes, 2. Det är den subjektiva sidan som står i centrum för planeringstänkandets intresse. Subjektets inflytande på objektet ses märkligt nog inte som något problem. Intresset för hur objektet faktiskt påverkas är minimalt, 3. Istället har planeringstänkandet plats för objektet så som subjektet föreställer sig att det borde vara, 4. Men planeringstänkandet är faktiskt inte den enkla väg till världsförbättring som det gärna utger sig för, problem uppstår. Inom detta tänkande utvecklas då olika strategier för att kunna bevara föreställningen om subjektets suveränitet som dock därigenom kringskärs alltmer.

I ett försök att relatera planeringstänkandet till samhällliga förhållanden pekar jag på de idéhistoriska förutsättningar som detta tänkande vilar på. Det gäller förekomsten av subjekt/objektdistinktionen, av hypotetiska/utopiska tanke kategorier och av ett voluntaristiskt sätt att se på världen. Dessa förutsättningar utvecklas i och med varuproduktionens framväxt, i och med att människan frigörs från det primitiva och det omedelbara beroendet av omgivningen, i och med att det rationella tänkandet växer fram. Planeringstänkandet för-

ankrar jag också genom att peka på hur det är relaterat till kriser och krig i det kapitalistiska samhällssystemets utveckling. Dess grundläggande tema: en rationell opolitisk lösning av samhällets konflikter, skapandet av en stabil ordning utvecklades redan hos Saint-Simon som i början av 1800-talet skrev om kapitalismens födslovånder. Redan hos honom framträder planeringstänkandet som knutet till den inneboende motsättningen mellan den fria konkurrensen och hela samhällssystemets stabilitet och ordning. Till en del har varianter av detta tänkande sprungit fram ur förändringar inom det privata näringslivet (rationaliseringsrörelsen, scientific management). Till en del har aversion och skrämestoff hämtats från Sovjet som dock också fått tjäna som förebild för dem som i planering tyckte sig se medlet att skapa ett frihetens rike på jorden. Det visar sig att planeringstänkandet intagit högst varierande positioner i 1900-talets politiska och ideologiska fejder i västvärlden. Kriser och krig med mer eller mindre fundamentala hot mot systemets existens har alltid varit signifikanta företeelser för planeringstänkandets växlingar. Ett seglivat och ofta - i propaganda - underblåst missförstånd sätter likhetstecken mellan planering, socialism och ofrihet, medan dess avsaknad (laissez-faire) sägs innebära demokrati och frihet.

Försöken att utveckla en generell planeringsteori granskas. Jag konstaterar att anspråken närmast är löjeväckande: "the progress of planning theory is potentially one of mans' most important theoretical undertakings". Det är i synnerhet Andreas Faludis planeringsteoretiska försök jag synar. Men det visar sig att planeringsteorin är och förblir ett innehållslöst försök att visa på "the best way of producing results" för att tala med Faludi. Det uppdagas nämligen att planeringsteorin inte handlar om verkligheten. Den har, som Scott och Rowis påpekar, samma kunskapsmässiga status som matematiken. Den är helt deduktiv och innehåller inget annat än sina egna förutsättningar.

Planeringstänkandet är så lockande, så djupt förankrat i vårt samhälle och tänkande och så självklart "i sig" att det knappast går att undvara. Samtidigt är dock detta tänkandet ett slags abstraktionernas fängelse som vi gång på gång stångar pannan blodig mot utan att förstå bättre och ibland t o m utan att märka något.

I stället för att brottas med det rationella tänkandets paradoxer föreslår jag att planeringsforskningen ska ägna sig åt att undersöka vad som blir resultatet av olika planeringsförsök, dvs utveckla ett resultatperspektiv. Och mer än så; den ska förklara resultatet. Jag konstaterar att undersökningar med pretentioner att klarlägga effekter av olika reform- och planeringsförsök har företagits såväl i USA, - där denna typ av studier utgör en anseelig forskningsgenre (Evaluation Research) - i Sverige som i flera andra länder. Ur analyser av den USAmerikanska utvärderingsforskningen kan två typer av problem utläsas. För det första gäller det dess institutionella och politiska inplacering. De olika intressenterna i planering och politik är också intressenter i utvärderingsresultaten. Det föreligger uppenbara svårigheter (och kanske även ovilja) att organisera en utvärderingsverksamhet som kan frigöra sig från detta intressespel. Den andra typen problem har att göra med de stora teoretiska och metodologiska svårigheter som är förknippade med att bedöma effekter. En genomgång av ERU:s utvärdering av regionalpolitiken i SOU 1978:46 och 47 ger vid handen att dessa problem även föreligger i motsvarande verksamheter i Sverige.

Det första problemet kan möjligen mildras genom att fristående utvärderingar genomförs vid sidan av de politiskt och byråkratiskt initierade och kontrollerade. Den andra problemtypen ställer samhällsvetenskaperna inför fundamentala och ännu ej lösta problem. Det gäller att förklara sociala förändringar och då i synnerhet att behandla den dirigerade sociala förändringens problematik. Jag föreslår att resultatproblematiken ska formuleras kontrafaktiskt, dvs att en viss planerings (eller planförändrings) resultat ska betraktas som skillnaden mellan vad som faktiskt hände när den undersökta planeringen genomfördes och vad som skulle ha hänt denna planering förutan. Denna typ av problemformuleringar har uppmärksammats särskilt inom ekonomisk historia och filosofisk logik. Det visar sig emellertid att detta sätt att ställa problemet ingalunda ger någon garanti för ett framgångsrikt arbete. Det föreligger inga utarbetade metoder. Man kan gott påstå att arbetet återstår att utföra. ERU:s ovan omnämnda utvärdering är ett exempel på att en kontrafaktisk problemformulering som sådan inte är tillräcklig garant för en ur sanningsökandets synpunkt framgångsrik undersökning. Den kontrafaktiska for-

muleringen är mera ett sätt att ställa problemet på sin spets än att peka ut dess lösning.

Det har rests invändningar mot det kontrafaktiska sättet att resonera. Om det som inte har inträffat och ej heller kommer att inträffa kan vi ingenting veta har det sagts. I själva verket ligger dock detta resonemangssätt underförstått i alla försök att fastställa kausala samband. Även för en så välrenommerad forskningsmetod som experimentet är det rimligt hävda att det kontrafaktiska - dvs följderna av det som inte inträffade - är det som sökes och jämföres med det inträffade; den behandling som experimentföremålet utsätts för.

Med hänvisning till den i Edinburgh verksamme vetenskapsteoretikern Roy Bhaskars arbeten avdramatiserar jag experimentets roll i samhällsvetenskaperna. Detta bygger på förutsättningen att sociala system är möjliga att behandla som isolerade universum, något som Bhaskar visar knappast är fallet. Därför kan planeringsforskningen vid studiet av effekter mera frimodigt vända sig till intensiva fallstudier, göra jämförelser och försöka utveckla makroteoretiska kontexter utan vilkas meningsgivande sammanhang inga kvalificerade påståenden om och tolkningar av effekter kan göras.

Försöken med medborgardeltagande i regionplaneringen i Stockholms län diskuteras. Jag försöker göra troligt att detta försök knappast påverkade planens utformning och inte alls regionens utveckling. Den planerade myndighetens budskap till invånarna i regionen: "Hur skall vi forma Stockholmsregionen?... Var med och säg Din mening!" uppmärksammas. Jag frågar om inte denna formulering ger det felaktiga intrycket av att landstinget kan forma regionen och att därvid hänsyn skulle komma att tas till de synpunkter som sändes in. Jag argumenterar för att myndigheter bör ta ansvar för de frågor och uppmaningar de riktar till allmänheten. Detta bör ske genom att presumtiva medverkande ges möjlighet bedöma vad de ger sig in på, dvs ta ställning till om ett hörsammande har utsikter att leda till något resultat. Lönar det sig alls att reagera på landstingets propå om det är Stockholmsregionen man önskar påverka.

Avslutningsvis hämtar jag från Johan Asplund några frågor som bör ställas till planer. Vem tänker göra vad när var och varför? Kan planen ge svar på någon av dessa frågor? I efterhand kan samma frågor ställas i imperfekt, gärna med tillägget "med vilket resultat?" Det är den väg planeringsforskningen bör beträda.

Arbetet med denna rapport slutfördes i juni 1980, smärre justeringar företogs i november samma år.

INLEDNING

"För att komma till rätta med problemet barnmisshandel behövs /i/ första hand en annan samhällsplanering som hjälper den lilla familjen ut ur sin isolering..."

För att lösa sociala problem, för att förändra ett exploaterande samhällssystem, för att effektivisera den offentliga förvaltningen och för mycket, mycket annat har (en annan, bättre) samhällsplanering efterlysts. De förhoppningar som knöts till möjligheterna att medvetet forma samhället var i västerlandet på topp under 1960-talet. Shonfield (1965) kunde i sin klassiker från 60-talets mitt beteckna tiden efter andra världskriget som en epok av planering. Det var bara USA och BRD (Västtyskland) som av ideologiska skäl släpade efter, men utvecklingen mot en ökad planering var även i dessa länder i full gång menade Shonfield. Han fick på sätt och vis rätt. USA och BRD fick sina stora planerings- och reformförsök. Great Society med kriget mot fattigdomen blev ett betydande inslag i den USAmerikanska politiken under andra hälften av 60-talet och epoken av inre reformer proklamerad 1969 av den s k socialliberala koalitionen i BRD skulle, så tänkte man sig, innebära en genomgripande förändring av det västtyska samhället. I båda dessa länder, men inte bara där, har optimism och planeringstilltro förbytts i pessimism och skepsis. Det förefaller vara det gängse utfallet i väst av svikna reformförhoppningar och krisfyllda år på 70-talet.

Vad förmår planeringen? Vad är planering och planeringsteori? Till vilken praktisk/kunskapsmässig nytta kan en teori om samhällsplanering vara? Hur bör förbindelserna - innehållsligt och organisatoriskt - mellan praktisk samhällsplanering (i politik och förvaltning) och planeringsforskning (inom universitet och högskolor) utformas? Det är problem som jag grubblat på (men naturligtvis inte gör anspråk på att ha löst). De ter sig, mot bakgrund av planeringspessimism och växande tro på osynliga händer (vems, frågar man sig närmast retoriskt), inte som mindre utan kanske t o m som än mer angelägna.

Denna skrift är slutrapporten för projektet "Samhällsplanering - teoriutveckling med tillämpning på medborgerligt deltagande" BFR

projekt nummer 740603-8. Den innehåller emellertid inte den samlade redovisningen av mitt arbete med projektet. Förutom Gullberg (1978a, 1978b, 1978c, 1978d) och i någon mån Gullberg (1979a, 1979b) samt Bohm m fl (1980) ingår också tre texter (Gullberg 1980b, 1980c och 1980d) och en Nordplanrapport (Gullberg 1980a innehållande valda delar av mina löpande notiser till planeringsfrågor) som färdigställs parallellt med denna rapport. De tre texterna, som är mera utförliga och "tekniska" än (men i vissa passager identiska med) föreliggande skrift, behandlar planeringsteorins problem, möjligheterna till en empiriskt inriktad forskning om planeringens resultat respektive medborgarinflytande och regionplanering i Storstockholm. I förhållande till dessa - publicerade och under arbete varande - texter är denna rapport en sammanfattning och i viss mån också en förenkling. Alla resonemang jag redovisar här har dock inte fått en korresponderande behandling i andra publikationer. Försöken att leverera en i möjligaste mån sammanhängande framställning har motiverat mig att ta upp resonemang som jag tidigare inte redovisat. Inte heller alla delar av det övriga materialet har kunnat sammanfattas i denna rapport. Arbetet med detta forskningsprojekt har utförts under goda yttre betingelser: finansiellt stöd från BFR, förmånliga arbetsvillkor på Nordiska institutet för samhällsplanering, uppmuntran och stöd från min handledare Kerstin Bohm och god biblioteksservice genom Nordplans bibliotek. Tidigare versionen av denna rapport har kommenterats av många personer. Den mest substantiella hjälpen har Eva Holmberg stått för genom att ordna referenserna. Jag riktar ett tack till er alla. De "inre" arbetsbetingelserna har däremot varit kärvare. Kombinationen av enmansprojekt och problemsökande, problemformulerande forskningsuppgifter utan från början utstakad färdväg och metod har inte alltid varit kreativitetsbefrämjande utan alltför ofta en hämmande uppfordran. Inhemsk diskussion, möjlig att knyta an till, har varit blygsam till omfång och ibland även till kvalitet. Vägen har varit snirklig och ej utan blindskär. Påbörjade ansatser har visat sig vara ofruktbara eller alltför vidlyftiga för min arbetskapacitet. Relativt sent har jag kommit fram till en "lösning" av planeringsteorins problem som jag är någorlunda tillfreds med; närmare bestämt under ett längre studieuppehåll läsåret 1978/79, vid Wissenschaftszentrum Berlin som BFRstipendiat.

Det betyder att resonemangen i denna rapport och i övrig redovisning inte är så utförliga och genomarbetade som jag hade önskat. Å andra sidan driver redovisningskrav denna typ av forskningsarbete framåt. Det tenderar annars, genom sin inneboende dynamik, att växa ut till evighetsprojekt, till labrynter utan utgångar. Detta påminner mig om ett memento som en planeringsforskningskollega, Lennart Lundquist, haft vid sitt arbete i genren (yttrat av en talare vid nordisk statsvetarkonferens 1971): "Jag har en känsla av att väldigt många älskar de där djupen, inte därför att de är särskilt djupsinniga, utan därför att de vill ha den där känslan att allting flyter och det skapar hos dem en känsla av behag." Min utgångspunkt har varit den rakt motsatta. Man behöver inte uppehålla sig någon längre tid inom planering och planeringsforskning för att verkligen uppleva att allt flyter. Den som inte känner igen sig vill jag föreslå ta del av bibliografierna Vente och Seul (1970) och Buse och von Dewitz (1974) och där anförda titlar. Mitt intresse har varit att bringa någon liten ordning i kaos så att det blir möjligt att bearbeta med våra intellektuella gåvor (men inte en så fullständig ordning att alla frågor utplånas). Att sedan djupsinnet inte varit tillräckligt för att lösa problemen är bara att beklaga. En färdväg är dock antydd. Vad jag hoppas på är en fortsättning, d v s att jag med denna rapport sätter, vad jag räknar med ska visa sig vara, ett semikolon. Jag är nämligen väl medveten om att mina synpunkter när det gäller planeringsteori kommer att riktigt intressera först när ett omfattande empiriskt arbete kan demonstrera deras eventuella fruktbarhet. Detta ser jag i första hand som en uppgift för flera. Försöken i PLAN 1978 nr 5 (Gullberg 1978b) att intressera planeringsforskare för mina idéer rönkte inte något större gensvar. Den påbörjade debatten kunde ej fullföljas (Gullberg 1980a:3, 23ff). Men av allt att döma är tiden nu mogen för en empirisk och makroteoretisk förankring av planeringsteorin och -forskningen i Sverige - vilket i korthet är mitt förslag.

Planering - föremål för åkallan, besvikelser och fruktan

Med trældom skrämde von Hayek (1944) en generation i väst som hoppades på en rättvisare och mera planerad samhällsordning efter andra världskriget. Trälldomen skulle infinna sig om planeringens väg beträddes, domedagspredikade von Hayek och pekade ut Nazi-Tyskland och Sovjet som varnande exempel. Men alla lät sig inte nedslås. En planeringstänkare som Andreas Faludi (1973a) utnämner istället planeringen till främjare av mänsklig växt och mognad, medan kollegan John Friedmann (1973b), en annan av genrens mest namnkunniga förkunnare, i planeringen ser förnuftets försök att träda in i historien. Planering det är vår tids religion finner Aaron Wildavsky (1973) i en kritisk genomgång. Tvivlare och avfällingar finns också i detta trossystem. När strängen brister - har planeringsbågen spännts för hårt? - är besvikelser och självrannsakan ej att ta miste på, men många är starka i tron även i motgångens stund.

Detta är bara några exempel. Känsloernas vågor går höga. Att betrakta planering blott som ett smärre tekniskt förfarande går ej att få ihop med detta känslösvall. Vägen till förståelse av planering går ej via ett bortopererande av det svårgripbara. Det måste i hög grad handla om att begripa också dessa affekter, ideologiska inslag och politiska ärenden. Hur kan det komma sig att en term som planering, och vad som därmed förknippas, rymmer så mycket sprängstoff?

Att vända sig till planeringsteorin

När man vänder sig till planeringsteorin eller planeringsvetenskapen (om det nu finns någon sådan) så är det förmodligen för att få svar på frågor, få hjälp med problem. Det var i varje fall mina utgångspunkter när jag en gång gav mig i planeringsforskningens våld. Vilka praktiska rekommendationer för kommunal planering kunde planeringsteorin erbjuda? Vad kunde åstadkommas med medborgerligt deltagande i planeringen? Vilken förståelse för fenomenet planering kunde teorin skänka och vad hade den att förtälja om planering som omstöpande samhällskraft? Så löd några av de frågor jag riktade till planeringsteorin.

Som man frågar får man svar heter det. Men det betyder alls inte att det är just de frågor som man ställer som blir besvarade. Vänder man sig till planeringsteorin är detta uppenbart. Dess orakelaktiga ut-sagor kan väl understundom stödja frågaren i en redan intagen position. Någon genuin nyfikenhet stillas emellertid inte därav. Nej tvärtom stegras och utvidgas nyfikenheten till att gälla oraklet själv - planeringsteorin och planeringstänkandet. Den uppgift jag ställer mig i det följande är att försöka visa att några av planeringstänkandets absurditeter hänger samman med grundläggande egenskaper och motsägelser inom detta tankesätt. Jag ska vidare försöka göra troligt att detta tankesätt samtidigt som det är så självklart i vårt samhälle att dess förutsättningar är mycket svåra att upptäcka, så är det allt annat än naturnödvändigt - det är en social produkt. Det betyder bl a att även om planeringstänkandets begränsningar kan upptäckas och påvisas är det inte säkert att de kan övervinnas. Planering är det bästa sättet att producera resultat menar Andreas Faludi (1973a). Den generella planeringsteorin ställer inte sällan upp med svar på frågan hur detta bästa sätt ska utformas i envar situation. Min enkla motfilosofi i förhållande till dessa överspända anspråk är att inte utgå från, utan istället ifrågasätta dylika påstående. Det innebär att ställa frågan empiriskt: "Vad åstadkommer planering?" Istället för luftslott byggda på orealistiska antaganden för framtiden kunde planeringsforskning och -teori försöka besvara frågor om vilka effekter redan genomförd eller just pågående planering har och har haft. Frågor av detta slag skyr planeringstänkandet som pesten, ty de hotar omnipotensanspråken. Sedan är det en annan sak att frågan om effekter av planering inte alls är lättbesvarad, men den är rimligare än spörsmålen om det bästa handlings sättet i varje situation.

Planering och en obändig verklighet

Det första problemet vi stöter på är terminologiskt: vad är planering, vad menar vi med planering? Det krävs inga grundligare efterforskningar för att konstatera att det finns en oerhörd mängd, en stor rikedom på definitioner och meningar om vad planering kan tänkas vara. Hur är det möjligt att samla kunskaper och kommunicera när det inte finns enighet om de centrala begreppens betydelse? Att detta är

ett problem vittnar de många upprensningsförsöken om. Det är försök att gruppera planeringsansatser i olika läger och att föreslå en ny och enligt förslagsställaren bättre definition. Beklagligtvis brukar detta bara leda till att ett nytt skott tillförs den redan spretiga buketten med planeringsdefinitioner utan att några gamla kan rensas ut.

Gällde frågan bara att reglera språkbruket skulle det ställa sig relativt enkelt. Detta kunde ske genom att stipulera planeringsbegreppets innebörd, dvs slå fast en språkanvändning: att när jag i det följande talar om "planering" menar jag: "...". Om alla som använder begreppet "planering" gick till väga på detta sätt skulle inga missförstånd uppstå, för såvitt det vore möjligt att hålla alla definitioner i huvudet - och i verkligheten - och för oss som en gång fixerat vår definition att hålla fast vid den tills vi meddelar en eventuell förändring. Detta förfarande innebär i realiteten att planeringsbegreppet löses upp, att det alltid ersätts med andra begrepp: "planering i", "planering ii", ...

I stället för att vara så frikostig att låta var och en forma sin egen definition av planering kunde man som dess raka motsats föreställa sig att auktoritativt fastlägga vad "planering" ska betyda, t ex genom ett samhällsvetenskapligt eller förvaltningsmässigt normeringsorgan.

Denna fastslagna stipulering skulle sedan alla forskare och praktiker ha att rätta sig efter eller i vart fall få räkna med att bli tolkade i enlighet med.

"Planering" är emellertid mera spännande och motspänstigt än så. Jag tror - och hoppas - att sådana, om än välmenande försök att linjera upp vårt tänkande kommer att misslyckas. Planering tillhör den typ av begrepp (dit hör också demokrati och byråkrati) som är ouplösligt förbundna med vårt normativa tänkande över samhällsförhållanden och våra försök att förstå och förändra dessa mångtydiga, konfliktladdade förhållanden. Denna typ av begrepp ändrar också ständigt innebörd, ja en inte oväsentlig del av politiska kontroverser består i att koppla ihop olika företeelser med olika värdeladdade symboler och att ändra

på symbolernas laddningar. Att-reglera språkbruket vore alltså en slags auktoritär politisk maktutövning som säkert också skulle få till resultat - om den lyckades - att den kunskap som producerades bleve tämligen steril.

Så varför inte låta planering betyda det som människor menar när de talar om planering, varför inte låta rådande språkkonventioner bestämma? Variationerna i språkbruket är emellertid så stora att en mera systematisk reflexion som t ex ett vetenskapligt arbete skulle vara omöjlig att genomföra. En möjlighet är då att välja en bland de faktiskt förekommande användningarna av begreppet planering, att låta denna bestämma objektet för planeringsteorins bemödanden. Inte heller detta tillvägagångssätt skulle jag vilja tillråda på ett så tidigt stadium. Det förefaller mig nämligen som om just det förhållandet, att innebörden hos de föreställningar om planering som faktiskt finns företrädda är så skiftande (över tid och vid varje tidpunkt), är ett betydelsefullt inslag i förståelsen av fenomenet.

Vi befinner oss ännu vid en diskussion om hur vi ska närma oss en bestämning av samhällsplanering. Jag har avvisat både en språkkonventionalistisk och en stipulativ defintionsmetod som mindre lämpliga. Vad återstår?

Albrow (1972) som gjort en intressant och informativ genomgång av litteraturen om byråkrati föreslår att denna term överges eftersom den är så mångtydig och normativt laddad. Mot detta argumenterar Abrahamsson (1975) som visserligen går med på att byråkratibegreppet är mångtydigt och ideologiskt men som menar att utan detta begrepp blir vårt tänkande om samhället fattigare. Det sammanfattar och inrymmer nämligen en central samhällelig problematik (hur få organisationer att handla i enlighet med uppdragsgivarnas intentioner). På motsvarande sätt förhåller det sig med begreppen planering och samhällsplanering (till det senare kommer jag allt mer att övergå för att göra saken lättare för mig). Den generella problematik som planering och planeringstänkande berör är människans förmåga att med användande av förståndsgåvor påverka sitt liv och historien.

Detta är nu inget förslag till definition utan ett utpekande av en anknytningspunkt. Definitionsfrågan bör inte diskuteras fristående från användningsaspekten. Med detta menar jag att utformningen av en definition av (samhälls)planering, dvs ett försök att bestämma ett kunskapsobjekt, bör ske under betraktande av både ett praktiskt kunskapsintresse (att använda planeringsteorins eventuella landvinningar i praktisk planeringsverksamhet) och ett teoretiskt (att bidra till den allmänna kunskapen om planering och om det samhälle vi lever i).

Ur ovan förda resonemang kan följande krav på bestämningar av (samhälls)planering formuleras. Bestämningen måste reducera mångtydigheten, men inte så långt att "planering" trivialiseras, dvs förlorar dimensionen av brännpunkt för den antydda centrala samhällsliga problematiken. Bestämningen bör också vara relevant för de praktiska problem som det som kallas planeringsverksamhet ställs inför, eller åtminstone förmå att omföra dessa problem till andra lösnings- eller bearbetningsstrategier. Vidare bör (samhälls)planeringen bringas i kontakt med viktigare samhällsvetenskapliga principproblem och konkreta frågor om planeringens betydelse för dagens samhällsutveckling. För att i någon mån kunna tillgodose dessa krav kommer jag att resonera mig fram till ett perspektiv, ett betraktelsesätt, som gör det möjligt att bestämma och studera fenomenet samhällsplanering på ett för allmän diskussion, praktisk planering och vetenskaplig kunskapsutveckling intressant sätt. Det betyder att någon förlösande, lätt isolerbar definition av (samhälls)planering inte kommer att uppenbara sig i det följande utan istället ett perspektiv som i bästa fall gör viktiga förhållanden synliga. Omfattande studier (delvis redovisade i Gullberg 1978d) har övertygat mig om att någon begrepps-förlösning inte är att vänta.

TEORITYPEN

Försöken att komma tillrätta med planeringsteorins problem är i det närmaste lika många som uppfattningarna om vari dess problem består. I detta avsnitt presenterar jag några av de mera betydelsefulla teorityperna.

Handlings- och beslutsteoretiska ansatser

Det är svårt att föreställa sig planering utan att alls använda kategorier som subjekt - objekt, tanke - handling, beslut - genomförande etc. De handlings- och beslutsteoretiska försöken att undersöka och förbättra planering går så att säga rakt på dessa föreställningar. Utgångspunkten är rationellt handlande subjekt. Det kan röra sig om individer eller organisationer. Subjektet antas handla mer eller mindre rationellt och förbättringen av planeringen består just i att höja rationaliteten. Planeringen beskrivs och tolkas i ett mål - medelschema (en rationell kalkyl) som är oerhört generellt och som därför kan appliceras på analyser av allt från rättas gång i labyrinten till valutasystemets långsiktiga stabilisering - en fördel kunde man tro. Problemet är dock att modellen i sin generella form antingen är trivial (om den tolkas behavioristiskt: i efterhand drar man, med utgångspunkt från observerat beteende slutsatser om vilka mål eller preferenser det handlande subjektet egentligen haft) eller orimlig (om den uppfattas som en beskrivning av ett subjekts kunskapsinnehav, kalkyleringskapacitet och genomförandepotens). Därför har flera modifikationsförsök gjorts, vissa ända dithän att man knappast längre kan tala om en mål-medel- eller rationalistisk analys.

Ett välkänt inslag i den rationalistiska planeringsmodellen är uppdelningen i stadier. Denna uppdelning finns i flera måttligt varierade utföranden. T ex: 1. Identifiering av ett beslutsproblem 2. Målformulering 3. Insamlande av information 4. Formulering av alternativ 5. Jämförelser mellan beslutsalternativen 6. Val av det bästa alternativet 7. Genomförande av detta alternativ. Denna typ av fasindelning har med rätta kritiserats för att vara orealistisk, d v s plane-

ring så som den kan observeras förlöper inte enligt den angivna ordningsföljden. Och även om schemat inte alltid är temporalt utan blott räknar upp moment som ingår (eller bör ingå) i planering är det föga tillfredsställande. Visserligen kan schemat som ett påstående om vilka moment som faktiskt äger rum i planering fås att stämma för hart när varje mänskligt handlande. Detta säger emellertid mera om hur intetsägande beskrivningen är än om hur verkligheten tar sig ut. Trots bristande "empiriförankring" vore det ändå tänkbart att modellen gav upphov till användbara rekommendationer för praktisk planering. I själva verket är de handlings- och beslutsteoretiskt orienterade planeringsanalyserna i hög grad, ja t o m i första hand inriktade på att ge praktiska råd, de är normativt föreskrivande. De rekommendationer som kan härledas från modellen är emellertid allt annat än konkreta (Wildavsky 1973). De resonemang som den rationalistiska modellen bygger på förefaller så självklara "i sig" att de är tämligen immuna mot omprövningsimpulser från en "oenig" verklighet. Det är t ex svårt att inom en rationalistisk planeringssyn lära från tidigare erfarenheter, i synnerhet om erfarenheterna talar mot rationalismen. De slutsatser som ofta dras (om det dras några alls) från planeringsförsök med inte helt tillfredsställande utfall är för det första att de yttre omständigheterna, betingelserna för planeringsstrategin, ändrats (vilket nog alltid inträffar) och att i fortsättningen måste planeringssubjektet vara ännu rationellare (bättre, mera omfattande) i sin planering.

Kritiken mot denna handlings- och beslutsteoretiska planeringsuppfattning som bygger på en hopkoppling av mål och medel genom rationella val mellan handlingsalternativ, val som har den formella rationaliteten som utgångspunkt och syfte, har Fester (1970) sammanfattat. Två typer av kritik kan urskiljas: dels immanent, dels mer eller mindre grundläggande. Den immanenta kritiken gäller ifrågasättande av föreställningen om en absolut handlingsrationalitet. Den pekar på omöjligheten av fullständig information och av transitivt värdesystem på överindividuell nivå (dvs omöjligheten att utforma ett transitivt värdesystem med utgångspunkt från flera enskilda preferensordningar). I stället för att söka bästa lösningen menar Simon (1957) att en tillfredsställande (satisfying) d:o sökes (bör sökas). Ytterligare reducerad blir det handlande subjektets betydelse i den

av Lindblom (1973) utvecklade föreställningen om "disjointed incrementalism". Beslut uppfattas i huvudsak som reaktioner på omgivningens förändringar. De förändringar som initieras genom beslut är små och av justerande karaktär. Den strategiska innebörden av inkrementalismen är att opportunismen blir till princip i planering och problemlösande.

Besläktad med Lindbloms behavioristiska planeringsföreställning (dvs att planering är att betrakta som respons på omgivningens stimuli) är den reglerteoretiska utformningen av planeringsbegreppet. Något fullständigt hänsynstagande i förhand (ex ante) till relevanta förhållanden eftersträvas ej utan istället en ökning av verkningarna hos olika aktiviteter. Reglerbetraktelsesättet går utöver den snäva handlingslogiska ansatsen i det att målen betraktas som variabla och omgivningen ses som aktiv, som bestående av flera beslutsenheter. Därför kommer jag att diskutera reglerteorin under nästa rubrik: systemteoretiska ansatser.

De mera grundläggande kritikpunkterna hos Fester omfattar den beslutsteoretiska modellens subjektivistiska, rationalistiska och teknokratiska bias, dess oförmåga att beakta maktaspekter och dess missledande sätt att uppfatta planeringens genomförande (implementering). Jag går kort in på vad de olika punkterna innebär.

Subjektiviteten består däri att denna ansats utgår från en subjektiv individuell handlingsrationalitet. Samhället förstås som ett aggregat av atomära individer. Från dessa Robinsonnader kan ingen kollektiv rationalitet analyseras fram på central nivå. Den rationalistiska snedvridningen består däri att rationaliteten reduceras till att medvetandegöra olika handlingsalternativ och deras konsekvenser i förhållande till givna mål. Därför blir informationen, inte handlandet det centrala. Handlingar uppfattas som medel, rationalitet blir det samma som instrumentalitet. Detta är det teknokratiska draget hos den rationalistiska beslutsteorin som innebär att styrning blir den centrala frågan, inte kommunikation. Styrning förutsätter makt (om vi bortser från extremfallet med fullständig konsensus), men maktfrågan tematiseras inte inom denna planeringssyn. Därmed bortser man från styrningens och maktutövningens repressiva element. Implementations-

begreppet uppfattas på ett mekaniskt sätt, som ett tekniskt problem hur framlagda förslag ska utföras. Svårigheterna att lära av misslyckade implementationsförsök kan återföras på den gränsdragning som görs mellan planering och implementering. De ses som två skilda faser i planeringsprocessen, som var och en har att lösa sina egna problem.

De problem som vidlåder den rationalistiskt anlagda besluts- och handlingsteoretiska ansatsen inom planeringstänkandet kan i huvudsak återföras på de orealistiska grundantagandena om självständiga, suveränt och rationellt handlande subjekt, uppfattningen att allt är möjligt bara man är beredd att betala i ansträngningar, intelligens och pengar vad det kostar (Davidoff & Reiner 1973:21).

För att komma ur den rationalistiska tvångströjan har olika modifieringar av den besluts- och handlingsteoretiska ansatsen företagits. Förutom t ex de ovan nämnda "bounded rationality" och "disjointed incrementalism" kan strategier som flexibel planering, rullande planering, erinra om sådana försök (Gullberg 1978a). Som ett exempel på ett avståndstagande från besluts- och handlingsteorin kan man betrakta

Systemteoretiska ansatser

vilka till skillnad från denna 1. inte antar en obegränsad informationsbehandlingsförmåga, 2. uppfattar omgivningen som aktiv och 3. mera diskuterar i termer av samvariationer än orsak-verkan.

Om den besluts- och handlingsteoretiska ansatsen gick rakt på dualismen i det rationella tänkandet: skillnaden mellan subjekt och objekt, så försöker systemteorin komma förbi detta problem genom att göra gränsen flytande - till en fråga om systemavgränsning - och låta systemet (subjektet) ta plats i och påverkas av omgivningen. Planering blir till en ständig bearbetning av information och omprövning av beslut.

Fehl m fl (1972) konstaterar att det systemteoretiska synsättet i sig är så formellt abstrakt att det knappas erbjuder någon hjälp vid utarbetande av konkreta teorier om planering eller samhälle, att det - hur raffinerat det än utvecklas - inte förmår att dölja, än mindre behandla mål- och värdeproblem så fort det blir fråga om samhällelig (dvs icke-teknisk) planering och att det inte kan erbjuda några handlingsanvisningar eftersom det är tomt på innehåll.

Ett talande exempel för detta är Faludis (1973a) försök att utveckla en allmän planeringsteori med hjälp av ett systemteoretiskt schema. Han komplicerar det planerande systemet (d v s subjektet) allt mer och postulerar egenskaper som hämtas från psykologisk teori. Vad han åstadkommer är dock knappast mer än en uppsättning etiketter som saknar burk att fästas vid. Denna typ systemteori är normativ, föreskrivande i samma mening som den rationalistiska, och - också i likhet med denna - utan förmåga att kunna underbygga några konkreta råd. Det förefaller alltså som om det systemteoretiska befrielseförsöket av planeringstanken antingen slutar med att den helt likvideras (i det fall det planerade systemet ses som helt reaktivt på omgivningen) eller faller tillbaka i de problem som den rationalistiska handlingsteorin stupade på. Det hjälper inte med att förfina kategoriseringen på de båda sidorna om "streckket" mellan subjekt och objekt.

Systemteorins försök att befria planeringssubjektet från dess rationalistiska isolering och lägga tillrätta för en kollektiv - till skillnad från en individuell - rationalitet, misslyckas pga att den omgivning och de relationer mellan omgivning och subjekt den har att erbjuda blott är formler utan innehåll. Om dessa formler verkligen är möjliga att fylla så ger i varje fall inte systemteorin själv någon ledtråd till med vad detta ska ske.

Planeringsteoretiska ansatser i det samhällsvetenskapliga teori-
spektrat

Föregående, hårt stiliserade karakteristik av två typer av planeringsteorier kan vi nu försöka placera in i spekrat av samhällsvetenskapliga teorityper.

"Man kan gennem hele den nyere samfundstaenkings historie identificere 2 motstridende samfundsopfattelser og tilgange til forklaring af samfundsfaenomerne. Den ene opfattelse ser individerne som det primaere og vil forklare individerne ut fra samfundet." (Sørensen 1976:11). Det är ganska naturligt att planeringsteorier i första hand utgått från synen att individer och organisationer är det primära för att förstå samhället, att det är det planerande och handlande subjektet som ska utgöra förklaringsgrunden i samhällsteorin. Detta är också vad som utmärker den besluts- och handlingsteoretiska hållningen i planeringsteoretiska frågor: helt enkelt att de planerande subjekten verkligen kan påverka samhälleliga förlopp, att planering så att säga spelar roll. Den andra objektivistiska teorivarianten återfinns hos den typ av system- och reglerteori som reducerar planeringssubjektets beslut och handlingar till en ren respons på omgivningen varigenom det som Sørensen kallar den aktiva sidan går förlorad, d v s planeringssubjektets betydelse reduceras till att uppfylla en av den objektiva samhällsstrukturen tilldelad roll. De andra varianterna av systemteori lyckas p g a sin formalism och abstrakthet inte förena den subjektiva (planeringssubjektet) och den objektiva (det omgivande samhället) sidan.

Detta blir tydligare om vi använder en typologi som Söderfeldt (1975:67ff) ställt upp (1).

1. Aggregatteori
2. Reduktionell teori
 - a) mikroreduktionell
 - b) makroreduktionell
3. Kontextuell teori
 - a) strukturbeskrivning plus individbeskrivning
 - b) strukturbeskrivning plus individteori
 - c) strukturteori plus individbeskrivning
 - d) strukturteori plus individteori

Denna typologi syftar till att klargöra relationen mellan makro- och mikronivån i samhällsvetenskapliga teorier. Aggregatteorin utgår från individplanet och betraktar makroplanet som summan av individer. Den reduktionella teoritypen utgår från en av nivåerna och försöker reducera den andra till den första. Teorier av typ 2a kan t ex inte inrymma antaganden om sociala, överindividuella "krafter", medan typ 2b tilldelar individerna roller i enlighet med en makrosocial rollista. De kontextuella teorityperna däremot formulerar självständiga begrepp på båda nivåerna och begreppen relateras till varandra genom hypoteser och teorem. Dessa teorityper bör alltså göra det möjligt att kombinera en objektivistisk och subjektivistisk hållning. Detta är för planeringstänkandet så tillvida tilltalande som planeringssubjektet därmed kan ges en viss självständighet, samtidigt som dess handlingar och inflytelsemöjligheter bestäms, men ej uttömmande, av makrosociala förhållanden. Teorikonstruktionen som sådan gör det inte heller orimligt att fråga efter på vilket sätt olika subjekts handlingar reproducerar och förändrar den samhälleliga makronivån.

Besluts- och handlingsteorin är närmast att hänföra till typ 2a medan bara de mest utvecklade systemteoretiska ansatserna överhuvud gör någon tydlig skillnad mellan nivåerna (2).

Om det alltså skulle vara tilltalande att förankra planeringsteoretiska undersökningar i en teori av kontextuell typ (och då helst variant d), för att den genom sin logiska uppbyggnad möjliggör, eller i vart fall inte omöjliggör, formulerandet av frågor om handlingsmöjligheter och förändringschanser utan att varken förfalla till handlingsteoretisk voluntarism eller systembestämd determinism är det för den sakens skull inte givet att det med samhällsvetenskapens nuvarande utvecklingsnivå verkligen existerar sådana teorier. Scharpf t ex utgår i sina planeringsanalyser ifrån att fungerande makroteorier ej existerar på samhällsvetenskapernas områden. Därför ser han det som en nödvändighet att bygga teorier nerifrån d v s med utgångspunkt från enskilda fallstudier. (Jfr Scharpf m fl 1976).

Varför är planeringsteorierna så hjälplösa?

För att söka svara på den frågan, d v s varför mångfalden (Gullberg 1978d:37ff och 83ff) av planeringsteoretiska ansatser förmår erbjuda så lite av praktisk hjälp eller kunskapsmässig förståelse ska jag placera planeringstänkandet i en idéhistorisk och samhällelig kontext. Som indicium på hjälplösheten vill jag anföra de ständiga modeväxlingarna inom planeringstänkandet. Man tycks alltid vara på jakt efter den förlösande formeln, rullande planering, nätverksplanering, strategisk planering, medborgardeltagande i planeringen, decentralisering av planeringen och på senare tid en minskad tro på planering. Det tycks alltså inte vara någon långvarig lycka som planeringstänkandet i sina olika skepnader har att erbjuda den praktiska planeringens utövare. Vad beror nu detta på?

PLANERINGSTÄNKANDET - ETT BESTÄMNINGSFÖRSÖK

Hur är det möjligt att diskutera något som till kännetecknen har att vara mångtydigt och amorft? Planeringsteorier och -definitioner uppvisar ett mycket brett spektrum av facetter och en av de centrala egenskaperna hos planeringstänkandet, som förklarar dess dragningskraft (och repulsionsförmåga), är just att det kan härbärgera så varierande föreställningar.

Trots denna mångfald menar jag att det är möjligt att identifiera vissa gemensamma drag eller snarare förutsättningar hos det mesta inom planeringsgenren. Det jag söker är inte planeringsdefinitionernas minsta gemensamma nämnare och inte heller en definition som skulle vara bättre än de gängse. Jag vill undvika att leverera ytterligare ett förslag i den långa raden av planeringsdefinitioner. Istället är det på en annan nivå jag försöker fånga planeringstänkandet: det är den tankefigur som ligger under eller förutsätts i tankar och teorier om planering, en planeringstänkandets djupstruktur om man så vill. Det är dessa underliggande mycket abstrakta och generella "gemensamheter" som - så tycks det mig - utgör grundvalen för planeringstänkandets empiriska immunitet och politiskt/ideologiska signifikans.

Det resultat jag presenterar, som skulle kunna kallas planeringstänkandets djupstruktur, är välunderbyggt såtillvida att jag arbetat med ett mycket omfattande material av studier om planering, försök att bygga teorier om planering, diskussioner om planeringsutbildning, om kommunal planering, osv, osv. Genom att låta detta material sjunka in i mitt medvetande har de paradoxer och egenheter som jag berör i denna framställning blivit uppenbara för mig. De metoder som kommit till användning vid försöket att rekonstruera planeringstänkandets djupstruktur är litteraturstudier, samtal, systematisk och intuitiv bearbetning av idématerial etc. Som bekant finns det inga säkra marschvägar vid induktiva slutledningar. Det gäller i mycket hög grad när, som här, underliggande tankefigurer sökes. Resultatens rimlighet får i sådana fall bedömas mera efter deras förmåga att kasta ljus över tidigare dunkla drag hos verkligheten än efter vilka metoder som brukats för att frambringa dem.

Det första och mest centrala hos denna planeringstänkandets tankefigur är en uppdelning på subjekt och objekt. Det är överhuvud svårt att föreställa sig planering utan förekomst av ett kalkylerande och handlande subjekt och en värld som ligger utanför detta subjekt dvs en omgivning, ett objekt. Planering kan visserligen tänkas försiggå i huvudet på människor, som förberedelser till handling. Planeringstänkandet förutsätter inte bara uppdelningen mellan två väsensskilda storheter - subjektet och objektet - det förutsätter också att subjektet ska kunna bryta sin isolering och gripa in i den objektiva världen. Det är denna förutsättning som alla planeringsteorier och handlingsstrategier bygger på.

För det andra kännetecknas planeringstänkandet på ett grundläggande sätt av självupptagenhet. Lennart Lundquist (1976a) har i en av de bästa genomgångarna och struktureringarna av planeringsbegrepp som jag känner till konstaterat att det övervägande flertalet tar fasta på vad han kallar stil. Detta till skillnad från funktion och struktur. Med funktion menas de objektiva konsekvenserna av mänskligt handlande, medan struktur syftar på det mönster som dessa handlingar kan ses som. Stil däremot avser det sätt på vilket handlingarna utförs. Det är inte så att planeringstänkandet tar sin utgångspunkt i det problematiska i subjekt - objektrelationen, att det skulle vara något högst problematiskt att skrida över den gräns mellan två väsensskilda storheter som planeringstänkandet bygger på. Utgångspunkten är i stället det planerande/handlande subjektets dådkraft. Så betraktar, som jag påpekat ovan, t ex Davidoff och Reiner (1973) planering som opererande under antagandet att allt är möjligt bara viljan att betala kostnaderna finns. Några principiella begränsningar för vad planering kan åstadkomma existerar inte. Därmed blir inriktningen på stilaspekten förklarlig, ty om förverkligandet av de goda idéerna och besluten inte ses som något problem är det den naturligaste sak i världen att inrikta intresset på att förbättra stilen, dvs det sätt på vilket idéer tas fram, beslut fattas och verkställs. Vidare är det också möjligt att begripa det säregna förhållandet att planeringstänkare försöker utarbeta normativa teorier (om hur planering bör gå till) innan de befattar sig med frågan om hur planering faktiskt sker.

Detta andra grundelement i tankefiguren kan beskrivas som en inriktning på den ena sidan i dikotomin, som ett intresse för subjektet. Planeringssubjektet är självupptaget. Hur ska det själv förhålla sig för att komma fram till goda idéer och beslut? På motsvarande sätt finns ett ointresse för vad som händer med objektet och subjektets försök att gripa in dvs för de funktioner planeringen fyller och vilka resultat den når.

Men, för det tredje, är planeringstänkandet inte helt slutet för föreställningar om objektet. Det är emellertid knappast objektet så som det faktiskt tar sig ut och påverkas av planeringssubjektet som har säte inom planeringstänkandet. Det är istället objektet sådant det enligt subjektet borde se ut som utmärker denna tankefigur. Detta ska inte förstås som att planeringstänkandet som sådant implicerar ett visst innehåll hos de önskade resultaten utan som ett speciellt sätt att förhålla sig till detta. Vi kan benämna detta planeringens målorientering. Subjektet utvecklar föreställningar om hur objektet bör förändras eller ta sig ut. Det är på detta vis som planeringen intresserar sig för den objektiva sidan i subjekt - objekt dikotomin. Ett förhållningsätt som vi kanske kan kalla tekniskt-utopiskt eftersom det skisserar ett framtida önskvärt tillstånd utan att vägen dit grundas i de möjligheter som är för handen. Vem erinrar sig inte de verklighetsfrämmande framtidsbeskrivningarna som så ofta förekommer i plandokument?

Den fjärde utmärkande egenskapen för tankefiguren planering är av ett lite annat slag än de övriga eftersom den har att göra med reaktioner på de svårigheter som är inneboende i planeringstänkandet. Övergången från subjektets föreställningsvärld till den objektiva världen som planeringstänkandet så lättvindigt förutsätter är faktiskt ett problem som detta tänkande konfronteras med om inte förr så när praktisk planering dras in i reflexionerna. Reaktionerna på problemet kan ta sig olika ut. I en variant inskränks subjektets rationalitet i tid och/eller rum. Det ger upphov till föreställningar om flexibel, rullande, strategisk etc planering. Dessa modifikationer kan sträcka sig ända dithän att subjektet i stort sett bara blir till reaktioner på omgivningen, som t ex hos Lindblom. Enligt en annan variant fordrar en teori om planering också en teori om det samhälle plane-

ringen sker i. Detta är ett rimligt ställningstagande, men det inressanta är att de samhällsteorier som utvecklats i anslutning till planeringsteoretiska projekt uppvisar gemensamma och en smula märkliga drag. Som exempel kan jag nämna Mannheim (1940), Etzioni (1968) och Faludi (1973a). Alla tre är vankelmodiga i sin hållning till den sociala verklighet de beskådar. För dem alla är planering ett medel (eller kanske tom medlet) att realisera ett bättre samhälle. Detta bättre samhälle är just ett sådant samhälle som låter sig (demokratiskt) planeras. Bristerna med det nuvarande samhället består (bl a) i begränsningar härvidlag. Genom visionen av det nya demokratiskt planerade samhälle som ska uppnås med hjälp av en planering som (ännu) inte är (riktigt) möjlig skjuter de det nuvarande samhället åt sidan och då speciellt frågan om på vilket sätt de planeringshämmande momenten ska kunna övervinnas. Det fjärde momentet hos planeringstänkandet, som har sin upprinnelse i de problem som uppstår då detta tänkande ska tillämpas, är frånvaron av samhället (i stället beskärs planeringssubjektets verkningsfält modellmässigt) eller också är samhället närvarande men blott i form av en framtidsmodell.

Den sökta tankefiguren - planeringstänkandet - låter sig karakteriseras i dessa fyra punkter som alla anknyter till ett "aktivt" perspektiv: subjektets kontroll över sina handlingar och möjligheter att påverka "omgivningen". En sammanfattning:

1. En gränsdragning och ett överskridande mellan kategorierna subjekt och objekt förutsättes.
2. Det är den subjektiva sidan som står i centrum för planeringstänkandets intresse, hur subjektet genom rationella(re) dispositioner bör öka sin potens. Subjektets inflytande på objektet ses inte som något problem och intresset för hur objektet faktiskt påverkas av planeringen är minimalt.
3. Planeringstänkandet har istället plats för objektet så som subjektet föreställer sig att det borde vara.

4. Eftersom varje tillämpning av planeringstänkandet leder till problem med relationen subjekt - objekt provoceras en relativisering fram som dock försöker bevara subjektsoveräniteten. Två varianter kan urskiljas. Relationen mellan subjekt och objekt antas bara gälla under vissa villkor eller också företas försök att utveckla en teori om det samhälle i vilket planeringen äger rum. Dessa försök handlar emellertid mera om det framtida samhälle planeringen ska möjliggöra, mindre om det förhandenvarande och hur det ska kunna ändras. I planeringstänkandet är samhället frånvarande eller blott tekniskt/utopiskt närvarande.

Planeringstänkandets idéhistoriska förutsättningar

Har planeringstänkandet alltid funnits? Uppenbarligen inte. I planeringstänkandets idéhistoria finns alltså en angreppspunkt för att tränga närmare dess innehållsliga och funktionella mysterium. Att identifiera ett fenomen eller en tankestruktur i nutiden för att ge sig ut på historisk spaning efter föregångare är emellertid ett vanskligt projekt eftersom en idé knappast helt kan förstås lösgjord från det teoretiska och sociala sammanhang i vilket den utformats och tolkats. Det betyder att sådana försök till språng bakåt i historien ofta blir slumpartade och missvisande. "Redan de gamla grekerna" brukar det ju utan större precision heta. Alternativet att utarbeta en historia över relationen mellan samhälle och idéutveckling skulle helt spränga ramen för mitt arbete, varför jag får utsätta mig för de ovan nämnda riskerna.

Var finner vi då planeringstänkandets idéhistoriska rötter? Friedmann (1973b:xiiiif) pekar på Taylors scientific management som roten till modern planering och Gross (1967:19) menar sig kunna utnämna den sovjetiska femårsplaneringen som betydelsefull inflytelsekälla för utvecklandet av ekonomisk planering i väst. Friedman och Hudson (1974:5) går ända tillbaka till början av den urbana civilisationen för att finna planeringstänkandets ursprung, medan Schäfers (1973:102ff) lokaliserar planeringstänkandets (eller närmare bestämt föreställningarna om samhällsplanering) framväxt till de borgerliga revolutionerna och sekulariseringen, med Saint-Simons verk som upp-

takten till alla moderna samhällsplaneringsföreställningar (Schäfers 1973:105). Portus (1934:2) slutligen anför passager i Första Mosebok som exempel på planering. De har naturligtvis alla, var och en på sitt sätt, rätt.

I det följande ska jag kort och renodlat fastställa några tankeformer som måste vara för handen om ett (samhälls)planeringstänkande ska vara möjligt. Avsikten är att dessa tankeformer ska vara idéhistoriskt gångbara så att betingelserna för planeringstänkandet ska kunna spåras. För det första måste föreställningen om en distinktion mellan subjekt och objekt vara utvecklad. Denna skillnad är ett av de grundläggande elementen i det rationella tänkandet. För det andra måste också föreställningen om att världen/samhället skulle kunna se annorlunda ut än vad den/det faktiskt gör vara för handen. Detta kan benämnas hypotetiskt/utopiskt tänkande. För det tredje slutligen behövs också uppfattningen att människan skapar (eller i vart fall bidrar till) sin egen historia och sålunda kan handla för att nå detta annorlunda. Det är inte orimligt att hävda att alla dessa tre aspekter är uttryck för en slags rationalistisk, sekulariserad och framstegsvänlig hållning, att de tre helt enkelt är nära förbundna med varandra.

I mycket grova drag kan den s k nya tiden i Europa - med förelöpare i det antika Grekland - lokaliseras som den period under vilken betingelserna för ett planeringstänkande växte fram och etablerade sig på allvar. Idén att människan själv skapar sin historia är den viktigaste förändringen i det europeiska tänkandet hävdade t ex Arnold Hauser (1962). I och med kapitalismens utveckling revs de gamla samhällsbanden sönder, individerna befriades. Den samhälleliga arbetsdelningen differentierade individerna. Därigenom förändrades också världsbilden. Också i den föreställning människorna gjorde sig av världen vann individerna en allt större självständighet (Bauer 1971:13). Dessa utvecklingstendenser i tänkandet återfinns på många områden och genomgår olika etapper. Utvecklingen är inte heller så entydig som den förefaller när den tecknas med så grova penseldrag som här. Vid sidan av det rationella tänkandet har alltid dess irrationella motpol fortlevt. Det föreligger tom en nödvändig korrelation mellan det rationella och det irrationella tänkandet. Irratio-

nalismen uppträder som rationalitetens gräns. Detta har bl a Lukács (1968:126) påpekat. Iakttagelsen är relevant också för planeringsteorin. Så har t.ex. John Friedmann (1973b) i sina försök att utvidga planeringsteorins rationalism till en totalmodell, en transaktiv planering, stött emot och stigit över gränsen till det irrationella och sålunda försökt utveckla planeringens Tao.

Det är den franska och den industriella revolutionen som enligt Lepenies (1978:9) för fram till att föreställningen om den av Gud givna naturen löses upp och att ett nytt förhållande till tiden växer fram. Sökandet inriktas inte längre på att upptäcka den av Skaparen inrättade ordningen. Inträdet i detta "Moderna" försöker Lepenies bestämma närmare i tiden och menar då att det förefaller vara förbundet med upplysningens tänkande. Det visar sig emellertid inte vara så lätt att ge något entydigt svar på frågan när denna tankeepok inträder. I vetenskapshistorien, både i den allmänna och i historieskrivningen över olika discipliner anges övergången till ett tidsintervall. Hos Foucault (citerad av Lepenies 1978) sträcker sig detta från 1775 till 1825. Det är självklart att grundläggande förändringar i tankesätt och föreställningsvärld inte sker abrupt utan under en period av strid om människors huvuden och kontroll över ideologiproducerande institutioner.

Om det alltså är möjligt att på ett ungefär fastställa när det rationella tänkandet började göra sig gällande, växa i betydelse och utbredning och slutligen inta en dominerande, men alls ej allenarådande ställning, är det genast avsevärt svårare att tillfredsställande förklara varför detta tänkande uppkommer och varför det lever vidare och tom förstärker sina positioner. Ett av de precisaste svar till dessa frågor jag känner till har Rudolf Müller (1977) givit och försökt underbygga. I undersökningen av hur den subjektiva kategorin uppstår och därmed också hur det subjektiva, individen, skiljs från det objektiva, naturen och världen gör Müller två grundläggande konstateranden. För det första saknar många språk (däribland vietnamesiskan) speciella uttryck för första person singularis. De kan således ej ge uttryck för en individuell identitet på samma sätt som de västerländska språken. Inte heller logisk identitet som är grunden för det rationella tänkandet återfinns i dessa språk.

Jagstörningar i vår "västerländska" mening förekommer knappast (Müller 1977:11). Kulturer med sådana språk har inte riktigt trätt in i det rationella tänkandets epok. För det andra arbetar Müller med den tidiga grekiska litteraturen och menar sig kunna belägga att det i de Homeriska eposen ännu inte föreligger något helt medvetet, självständigt jag, medan den europeiska andens (det rationella tänkandets) födelse kan spåras hos t ex Aischylos. Denna födelse (och pånyttfödelse i och med Renässansen) menar sig alltså Müller tidsmässigt ganska precis kunna fastställa. Det intressanta med Müller är dock att han dessutom framför tesen att uppkomsten av detta tänkande kan förklaras genom samhälleliga förändringar och att dessa förändringar kan pekats ut på ett mycket entydigt sätt. Så länge människorna lever i direkt kontakt med den övriga naturen, när livsprocesserna upprätthålles genom egenproduktion och byte av förnödenheter utifrån ömsesidiga behov, ja då finns helt enkelt ingen plats för en abstrakt förbindelse mellan kunskapssubjekt och kunskapsobjekt (Müller 1977:17). Först i ett samhälle med varuutbyte, ett byte som inte längre sker direkt mellan dem som behöver förnödenheterna utan via mellanhänder, köpmän vars intresse inte ligger i de behov som produkterna tillfredsställer utan som handlar enligt principen köpa billigt och sälja dyrt. Dessa köpmannakalkyler bildar urtypen för den rationella kalkylen. I denna abstraheras olikheter bort och kvar blir ett enda intresse, en dimension: hur mycket kan dessa varor berika mig, hur stor är skillnaden mellan inköpspris och försäljningspris. Myntets entré uttrycker denna omvälvning. Genom myntet inte bara underlättas handelstransaktionerna, i myntet tar just det som utmärker det abstrakta tänkandet fast form: att sätta det som är olika lika, ett bortse från tingens egenskaper i alla avseenden utom ett. Genom myntet har också en ny typ av rikedom uppstått, en rikedom som kan ansamlas och genom att användas på nytt förmår föröka sig ytterligare. I varuhandeln, hos köpmannen, genom myntformen etableras det rationella tänkandet: subjektet, individen som är avskild från naturen och som försöker förstå och komma tillrätta med det yttre, objektiva genom sitt abstrakta tänkande, genom den rationella kalkylen. De samhälleliga betingelserna för det rationella tänkandet utvecklades rudimentärt i det antika Grekland. Då uppstod också tidiga uttryck för det rationella tänkandet, som kom att sätta sig tillrätta

på allvar först i och med att det kapitalistiska samhällssystemet etablerades i Västeuropa.

Det finns problem med Müllers tes. Jag diskuterar dem i annat sammanhang (Gullberg 1980c). Det som här är viktigt är att se förbindelsen mellan kapitalismens framväxt och utveckling och den rationella tankeformen: uppdelningen mellan subjekt och objekt och kalkylen som medel för överskridande av subjektets hopplösa isolering. Ty det förhåller sig som Pollard (1971:28) skriver: "That there is a connexion between rationalism and the capitalist economy and society has long been beyond dispute."

I en värld där allt är förutbestämt och strängt fastlagt lönar människans planer inte mycket till. I en statisk värld är impulserna att tänka "det skulle och borde vara annorlunda" svaga. I de snabba förändringarnas tidevarv blir det däremot uppenbart att världen och samhället faktiskt kan se annorlunda ut. Det blir möjligt för tanken att leka med föreställningar om hypotetiska samhällstillstånd, ibland i form av ett återvändande till en passerad guldålder eller kanske genom uppförstoring av något särskilt drag i det existerande samhället. De snabba förändringarnas tidevarv ger inte bara tanken möjlighet att leka med jordiska alternativ, de ger den ofta också anledning att önska sig bort från det elände krig och kriser skapar.

Att kunna tänka "det kunde vara annorlunda" är en förutsättning, en nödvändig ingrediens i planeringstänkandet. Vad skulle det annars gagna att förfärdiga ritningar över framtiden? Jag ska kalla det hypotetiska/utopiska tänkandet där det första ledet står för föreställningen om det annorlundas möjlighet och det andra ledet för detta annorlundas önskvärdhet.

Även det hypotetiska/utopiska tänkandet kan förknippas med uppkomsten av den moderna tiden, med kapitalismens framväxt och med dess krisartade förlopp. Innehållet i utopierna speglar det rådande samhället och utgör reaktioner mot detta (Neusüss 1968). Den utopiska aktiviteten stegras i oros- och omvälvningstider.

Det mest problematiska med kategorin det utopiska är relationen mellan det tillstånd som världen faktiskt befinner sig i och den ljusa framtid utopin målar upp. Vissa bestämningar av utopitänkandet har utpekat just bristen på relation mellan nuet och framtiden som dess utmärkande drag, dvs att det utopiska framtidslandet blott är en motbild till det rådande eländet utan att vägen dit alls görs till problem. Detta var naturligt vid de tidpunkter (1500- och 1700-talen) då det nya samhället knappast var synligt för dess medborgare. Efter vilka principer verkade detta nya som bara kunde skönjas och som föreföll riva ner det gamla utan att förmå bygga upp något nytt? Det utopiska tänkandets villkor har ändrats i och med att det nya, dvs det kapitalistiska samhällssystemat satt sig tillrätta. Dels är det numera möjligt så som det knappast var på de tidiga utopisternas tid att undersöka vilka mekanismer som producerar samhällseliga förändringar, dels är de materialiska förutsättningarna att realisera en bättre värld avsevärt mycket gynnsammare. Men det betyder inte att ett nytt och mera konkret utopitänkande utvecklats i någon större omfattning - bara att ett sådant vore möjligt.

För planeringstänkandet kan det inte vara tillfyllest att bara måla upp en bild av ett önskvärt framtida tillstånd. Planeringstänkandet måste också göra anspråk på möjligheten att närma det aktuella till det önskvärda. Planeringstänkandet förutsätter att det står i mänsklig makt att närma det aktuella till det önskvärda. Det förutsätter med andra ord en aktivistisk/voluntaristisk position. Människan antas vara förmögen att genom sitt förnuft och sin viljekraft leda historiens gång. Det är alltså inte fråga om att en gud kontrollerar världsalternet, inte heller existerar det några av guden i naturen nedlagda eller på andra grunder fungerande deterministiska lagar som styr världens och historiens gång. Nej, människan sitter vid rodret. Planeringstänkandet innehåller alltid en dos av denna hållning, att det spelar roll vad människor tänker, vill och hur de handlar. En annan ståndpunkt skulle på ett grundläggande sätt strida mot planeringstänkandet. Voluntarismens/aktivismens motpol determinism/fatalism innebär just att det mänskliga handlandet och världens gång är förutbestämda, att människorna inte är historiens herrar utan dess lydiga rolluppfyllare. Denna ståndpunkt reducerar planering till ett intet.

Tron på möjligheten till en intentionell gestaltning av världen började göra sig gällande i och med att sekulariseringen gradvis löste människorna ur religionens och Gudens nyckfulla ordning. Detta förlopp gick som antytts hand i hand med feodalismens upplösning och det kapitalistiska samhällssystemets framväxt.

Planeringsföreställningar som befinner sig på samhälls nivå har sitt ursprung i en ny uppfattning om samhälle och historia (Schäfers 1973:102). Betingelser för detta tänkande har jag identifierat på ett abstrakt plan: subjekt/objektuppdelningen, hypotetiska/utopiska kategorier och voluntaristisk/aktivistisk position. Mina studier har - givit vid handen att dessa tankeformer bereder sig plats i medvetandet allt eftersom varuhandeln bryter fram och löser upp de gamla organiska samhälleliga sammanhangen, allt eftersom kapitalismen befriar mänskligheten från de feodala bojorna. Prototypen för den rationalistiska kalkylen är köpmannen som köper varor så billigt som möjligt och säljer dem så dyrt det går med syfte att erhålla största möjliga överskott. Dessa rationalistiska tankeformer kan alltså ges en plats i historien, de kan beskrivas och betraktas som fenomen framsprungna ur en samhällelig utvecklingsprocess. Men det är inte bara dessa tankemässiga förutsättningar som är samhälleligt betingade, också (samhälls)planeringstänkandet så som det framträder i växlande intensitet och ideologisk skepnad är i hög grad en samhällelig produkt.

I och med detta är första steget taget i arbetet att relatera planeringstänkandet till samhälleliga förhållanden, vilket är enda sättet att göra planeringstänkandets mystiska egenskaper begripliga. Detta steg har alltså inneburit att de "mentala" förutsättningarna för planeringstänkandet - vem kan tänka planering utan subjekt/objekt-kategorier, hypotetiska kategorier och föreställningen att människans intentioner och handlande spelar roll? - har förknippats med varuproduktionens framväxt. Men relationen mellan tänkande och det samhälle det på samma gång reflekterar och pretenderar på att övervinna eller i vart fall tygla, är intrikatare än så. Den tråd vi ska följa för att kunna ta ett andra steg löper genom framför allt 1900-talets politiska och ideologiska strider i västerlandet som till en inte obetydlig del kommit att kläs i planeringstänkandets skrud.

Det är frågor om kapitalismens fortlevnad, socialismens införande genom planering, planering som effektiv krismedicin eller kapitalismens dödgrävare, planering som frihetens förutsättning eller demokratis skarprättare. Innan jag går in en smula närmare på några "planeringsdispyter" formulerar jag frågan: hur kommer det sig att planeringstänkandet dyker upp i ideologiskt så avgörande sammanhang som har med kapitalismens kriser, krig och överlevnad att göra? Finns det måhända egenskaper hos planeringstänkandet som gör det särskilt lättväckt i dylika sammanhang, egenskaper som på något sätt samstämmar med samhällssystemets kriser?

KRIS, KRIG OCH PLANERING

Planering är krisens dotter har det sagts (Kaiser 1966). Men kriser, krig och andra hot mot det kapitalistiska samhällssystemets fortbestånd har i mycket högre grad burit fram samhällsplaneringstänkandet än vad de har skapat en systemräddande, effektiv planering (2a).

Samhällsplaneringstänkandets upptakt har förlagts till Saint-Simon (Schäfers 1973:105). Det må förhålla sig hur det vill med den saken, ett är i vart fall säkert. Hos Saint-Simon, verksam i Frankrike som skriftställare efter den franska revolutionen, finns många drag som går igen i senare tänkande om samhällsplanering, både vad det gäller förhållningssätt till den aktuella historiska epoken och innehåll i planeringsföreställningarna.

Ett av de problem som sysselsatte Saint-Simon var frågan om övergången från eller övervinnandet av en gammal och förlegad samhällsmodell, den feodala. Men den revolution han själv beskådat i det sena 1700-talets Frankrike var en oförlöst revolution. Det borgerliga/kapitalistiska samhället befann sig i födslovåldor och restaurationen efter genomlidna omvälvningar var i full gång.

Någon återgång önskade inte Saint-Simon som menade att ett nytt samhälle borde och skulle födas. Det skulle kännetecknas av en ny och planerad ordning, ett industrisamhälle under ledning av vetenskapsmän och specialister.

Planeringstänkandet hos Saint-Simon (både för bevarande av den sociala ordningen och för handhavande av social förändring) växte fram som en reaktion på de problem som den stora omvandlingen från en feodal/klerikal till en kapitalistisk/sekulariserad samhällsordning gav upphov till. Det var dessa våldor som planeringen skulle lindra. Vetenskapen och förnuftet skulle föras fram i ledningen av samhället. Planeringen skulle rädda och konsolidera de landvinningar som revolutionen hade gjort och den nya stabiliteten och harmonin skulle med dess hjälp kunna uppnås. Saint-Simon tänker sig till och med att de konflikter som uppstår genom den privatkapitalistiska konkurrensen

skulle kunna tyglas genom planering. Mot laissez-faire satte han "planerade, organiserade, kontrollerade, t o m totalitära lösningar" (Pollard 1971:107). För det nya samhällets bästa utvecklar Saint-Simon t o m en ny slags religion.

Planeringstänkandet hos Saint-Simon är ett utflöde av upplysnings-tidens rationalism. Tankens och förnuftets kraft stod där i centrum. Man menade att "By knowing, understanding and recognizing the main forces and tendencies of their epoch, men could determine the direction and control the consequences of their forces" (Zeitlin 1968:5). Den odelade framstegsoptimismen var emellertid bruten i och med revolutionens förfall. Restaurationens tillskyndare ville vända åter till det gamla feudala klassamhället. Att detta var en omöjlighet insåg Saint-Simon. Hos honom är det planering och reformtro som räddar optimismen och det till den grad att Pollard (1971:105) just hos honom finner, "the most striking prophecy of progress which emerges out of the turmoil of the Revolution."

Redan för Saint-Simons vidkommande, dvs redan i kapitalismens födslo-kris kan flera mönster urskiljas som blir genomgående för planerings-tänkandets växlingar och interna motsägelser.

För det första gäller det relationen mellan samhällsutvecklingen i stort och (samhälls)planeringstänkandet. Under epoker av stark och ostörd framstegstro, dvs i faser av den kapitalistiska utvecklingen då expansionen varken hotas av ekonomisk stagnation eller av social oro, har intresset för ett hela samhället omfattande planerings-tänkande varit ringa. Det är först när den osynliga handens (eller det för tillfället aktuella samspelet mellan osynliga och synliga händer) rörelser inte längre frambringar resultat som tillfredsställer de förväntningar som utvecklats, dvs när ett mera spritt missnöje med den rådande ordningen uppträder som planeringstänkandet träder in i högkonjunktur. Samhällsplaneringstänkande är, har jag (med Kaiser) redan hävdad, krisens dotter. Den framstår där som alternativ till undergångsfilosofiska betraktelser, ett alternativ som bevarar den framstegstro som hör det kapitalistiska samhällets blomstringsfaser till även under dess nedgångs- och krisperioder: det

är ändå möjligt att göra något åt saken, att driva utvecklingen in i bättre banor.

Ett av de mest centrala krisskapande momenten i kapitalismens utveckling - motsatsförhållandet mellan de enskilda subjektens, de enskilda kapitalens nytta och hela samhällets funktionsduglighet - tematiseras inom planeringstänkandet, och det redan hos Saint-Simon. Det är de negativa verkningarna av en fri konkurrens som observeras. För att neutralisera dessa behövs motverkande instanser som representerar hela samhällets intressen - instanser som befinner sig vid sidan av eller över det civila samhället, som ej är indragna i den egoistiska konkurrensen eller kampen mellan individer och mellan klasser, och som därigenom, byggande på vetenskaplig kunskap kan nå de bästa lösningarna på problemen. Harmoniföreställningar och stark tilltro till expertkunnande är återkommande drag i planeringstänkandet.

Saint-Simon har betecknats som utopisk socialist. Utopisk därför att han målade upp det framtida samhällets egenskaper utan att transformationen dithän, planeringens aktionspotens och -sätt övervägdes. Detta är utmärkande inte bara för den tidige planeringstänkaren Saint-Simon, utan snarast typiskt för genren. Medlen, vägen till målet förblir abstrakta. Den neutrala vetenskapliga kunskapen åberopas. Problemet med denna rationella kunskap är att den inte kan begripas utan samhällelig bas och den basen måste ligga ovanför de samhällელიga motsättningarna, i en organisation som samlar hela samhällets intresse, som förmår utveckla och omsätta allmänintresset som konkret verkande social kraft. I planeringstänkandet framträder idealbilder av samhällen där en sådan planering, en planering som står över samhällelig kamp och konflikt är möjlig. Det paradoxala med dessa föreställningar är att deras förverkligande antas ske genom den neutrala planering. Den gestaltning av samhället till allas bästa som är resans mål används omgående som färdmedel. Det som är omöjligt idag ska med andra ord uppnås genom att detta omöjliga antas möjligt omgående. Ett sätt att lösa detta dilemma som är genomgående består i att ta det deterministiska schemat till hjälp. Den samhällელიga utvecklingen går, så sägs det, med nödvändighet i riktning mot mera planering. I den typ av kategori: teknologisk manipulation av samhället som planeringstänkandet innehåller återfinns det som är

typiskt för teknokratiska positioner: "Överdetermination och hermetik stöter omedelbart samman med oerhörd övervärdering av vilja och beslut." (W.F. Haug. Citerad efter Boris 1971:180).

För att sammanfatta. Redan hos Saint-Simon kan mönster urskiljas både vad gäller planeringstänkandets uppkomst och fortlevnadsbetingelser och beträffande dess centrala temata. Planeringstänkandet är i grova drag att se som reaktioner på kapitalismens krisartade utveckling. Tänkandets innehåll kretsar kring den i kapitalismen centrala motsättningen mellan "fritt" handlande konkurrerande subjekt och det allmännas, kollektivets, den kapitalistiska samhällsordningens fortlevnad. Neutrala och rationella lösningar på problem blir till ideal, en utanför konflikter och klasskamp stående samhällelig instans postuleras. Vetenskap och kunskap blir redskap i denna verksamhet. Problemet med hur transformationen från det rådande samhället till ett samhälle där planering, rationell konfliktlösning etc är möjliga ska gå till behandlas lapidariskt. Metoden är planering. Planeringstänkandet är förankrat i det kapitalistiska samhällets dynamik, ja det är t o m fångat i denna mellan den nödvändiga förändringen av samhället och det reaktionära räddhågsna (den härskande maktordningen lydande) bevarandet av den sociala ordningen. Fångenskapen existerar också på ett annat plan: planeringstänkandet är i det rationella tänkandet och när det ska träda ut i den samhälleliga verkligheten kastas det mellan fatalismens och voluntarismens murar.

Det är förvisso inte bara, hos Saint-Simon, i den ännu oförlösta kapitalismens tänkande som samhällsplanering uppenbarar sig som en laddad och signifikant föreställning. Av avgörande betydelse för diskussionen om samhällsplanering i väst under 1900-talet har några för kapitalismen betydelsefulla historiska händelser varit, händelser som satt dess existens ifråga. För det första innebar det första världskrigets slut med upprättandet av en icke-kapitalistisk regim i Ryssland och smärre antikapitalistiska uppror i Centraleuropa att denna samhällsordning på ett handgripligt sätt ifrågasattes.

De rent tekniska möjligheterna att genomföra en central ekonomisk planering var nu föremål för diskussioner både i det socialistiska

och anti-socialistiska lägret redan före revolutionen. De aktualiserades av de socialistiska partiernas program att införa socialismen. Meningsutbytet var till en del av mycket teknisk natur och gällde möjligheterna att genomföra en central ekonomisk planering. Det var framför allt socialismens motståndare som utvecklade denna tekniska argumentationstyp som syftade till att demonstrera den fria marknadens överlägsenhet gentemot varje centralt planerat ekonomiskt system. Trots dessa teoretiska invändningar visade sig dock - i sinnevärlden - Sovjetunionen vara möjlig och de sovjetiska femårsplanerna uppmärksammades i väst som förebild medan krigskommunismen androgs i anti-planeringspropagandan.

Den andra händelsen av betydelse för planeringsdiskussionen var 30-talskrisen och i dess kölvatten ett ganska utbrett ifrågasättande av det kapitalistiska systemets livsduglighet. Kan kapitalismen överleva löd frågan.

För det tredje spelade andra världskriget och dess rustningsförberedelser en avgörande roll för att övervinna 30-talsdepressionen. De krisbehandlingsstrategier som utvecklades fungerade aldrig riktigt på 30-talet men användes desto flitigare efter krigsslutet, måhända i första hand som en ny samhällsideologi och självbeskrivning av ett kapitalistiskt system i osedvanligt långvarig expansion. Men tiden närmast efter kriget hade socialiserings- och planeringstankar ett grepp om Västeuropa. I strävandena att restaurera kapitalismen till fulla bekämpades socialiseringsidéerna och de betvangs i det kalla kriget. Det var när planeringsförespråkandet inte längre var kopplat till hot mot samhällssystemet som detta tänkande bredde ut sig i allt flera länder.

Några av de viktigaste faktiska omständigheterna för förståelsen av diskussionens utveckling skall jag här kort ange.

- Fri konkurrens och planering eller planhushållning uppfattas i många diskussioner som motpoler. Det är då att märka att något system av helt fri konkurrens eller fri marknad knappast existerat. Staten i kapitalistiska länder har under denna samhällstyps genombrottsfas lika väl som senare garanterat betingelserna för en kapitalistisk

ekonomi och också vid skilda tillfällen bedrivit en nog så omfattande intervention.

- Inom det privata näringslivet inträder åtminstone sedan 1870-talet förändringar i företagsstrukturen. En koncentration skedde genom kartellbildning, fusioner, oligopol och monopol skapades. Dessa förändringar innebär att det blir allt mindre relevant att betrakta ekonomin som bestående av enskilda fria subjekt som arbetar under oinskränkt konkurrens.

- Om alltså tendenserna till en samordning och ett bildande av större enheter inom den privata sektorn gjort sig gällande redan före sekelskiftet innebär krigsekonomierna ett stort steg när det gäller den statliga planeringen av den totala ekonomin. Staten (särskilt i England och USA) kom att inta en samordnande och reglerande position.

- Genom ryska revolutionen och upprorsrörelserna i centraleuropa i samma tidsskede kom planering att förknippas med socialism. Diskussionen vars argumentationsmönster kommit att upprepas med jämna mellanrum och även idag finner talföra förespråkare försökte visa att en central planering är omöjlig av rent teoretiska orsaker. Försök i en sådan riktning leder till diktatur. Frågan om kapitalismens vara eller inte vara restes.

- Under 30-talskrisen aktualiserades på nytt frågan om det kapitalistiska systemets fortbestånd, denna gång genom inre sönderfallstendenser. Diskussionsfrågorna kom till stor del att gälla om planering var förenlig med kapitalism, om kapitalismen med nödvändighet gick mot sin undergång och om det fanns några medel att rädda det kapitalistiska systemet, t ex genom "demokratisk planering".

- Planering introducerades i allt större utsträckning i de större företagen. Under namnen "rationaliseringsrörelsen" och "scientific management" spred sig över hela den kapitalistiska världen sådana planeringsmetoder. När sedan hela systemet råkade i svårigheter föll det sig naturligt att utvidga rationaliseringstänkandet till att gälla också relationerna mellan företagen och mera generellt företagens omgivning. Man kan beskriva det som att det ökande beroende

som utvecklades inom företagen i och med deras storlekstillväxt också kom att leda till ett ökat beroende mellan företagen, d v s att kravet på samordning på en "interkapitalnivå" ökade, ett krav som i princip kan tillgodoses genom avtal inom eller mellan branscher och/eller genom statliga ingripanden eller regleringar. Samtidigt och parallellt till denna utveckling finns också en tankemässig progression så som jag beskrivit ovan. Om problem på företagsnivå gick att hantera genom rationaliseringar och användande av planeringsmetoder, förefaller det rimligt att utvidga dessa metoders användningsområde till att gälla det ekonomiska systemet i sin helhet när detta inte fungerade tillfredsställande.

- 30-talskrisen övervanns inte genom att en ny och expansiv ekonomisk politik fördes. De program som gick under dessa beteckningar t ex New Deal i USA och den socialdemokratiska ekonomiska 30-talspolitiken i Sverige hade beskedlig omfattning och influens på konjunkturförloppet. Det var rustningarna inför andra världskriget som räddade västvärlden ur det ekonomiska depressionstillståndet.

- Expansionen av offentlig verksamhet i alla västländer, särskilt under tiden efter andra världskriget, har givit intrycket av att statlig planering ökat eller om man så vill - att den statliga dirigeringen eller politiska kontrollen över samhällsutvecklingen ökat. Detta är emellertid en förhastad slutsats.

En sektors relativa storlek säger föga om vilken influenskraft den har på andra sektorer och hur begränsat det interna handlingsutrymmet är. Det är alltså inte självklart att den statliga (och kommunala) planeringen har ökat i betydelse under efterkrigstiden i vart fall ej i relation till sin relativa storlek i ekonomisk omslutning eller liknande storleksmått.

En speciell komplikation är att planeringstänkandet färgat av sig på i varje fall delar av historiebegränsningen eller de allmänna föreställningarna om en historisk epok. Detta försvårar givetvis en diskussion om relationen mellan planeringstänkandet och samhällsutvecklingen. När det gäller 1900-talet är detta uppenbart. Vi möter å ena sidan den voluntaristiskt färgade uppfattningen att den moderna eko-

nomiska planeringen i västländerna efter andra världskriget fört in det kapitalistiska samhällssystemet i en ny fas, en fas där samhällets utveckling är möjlig att styra med hjälp av rationella politiska beslut. Där finns också å den andra sidan den deterministiska eller evolutionära övertygelsen att samhällsutvecklingen i form av företagskoncentration, rationaliseringar, ökat ömsesidigt beroende mellan olika komponenter i samhället kommer att driva fram - nödvändigöra - en ökad samhällsplanering, växande statliga sektorandelar och/eller socialism. Jag ställer mig skeptisk till båda dessa resonemangsmodeller. Att efterkrigstiden givit upphov till föreställningar om en framgångsrik styrning och krisreglering i jämförelse t ex med 30-talet tror jag mera beror på att de kriser som skulle regleras inte varit så svårartade än på att styrningsstyrkan varit så mycket större. De deterministiska varianterna tar som regel fasta på ett utvecklingsdrag som görs till bärande princip för historisk förändring bortseende från att stora historiska transformationer sker genom att en hel rad omständigheter sam- och eller motverkar varandra. Dessa enfaktorförklaringar har ofta karaktären av efterhandsrationaliseringar. Med deras hjälp målas hotbilder eller löften upp. Den tekniska utvecklingen - för att ta ett vanligt exempel - driver obönhörligt fram högre levnadsstandard, miljöförsämringar eller vad det nu kan vara. Är det obehagliga förhållanden fungerar framställningssättet som en väckarklocka: det behövs verkligen omvälvande ingripanden för att ställa tillrätta igen. Så brukar slutsatsen lyda som därmed i samma ögonblick överger determinismen. Är det något man önskar som växer fram, t ex socialismen för ett socialistiskt parti, ja då är "förklaringen" en utmärkt ursäkt för passivitet.

Trots dessa svårigheter är det värt försöket att peka ut hur planeringstänkandets ideologiska växlingar under 1900-talet är sammanflätad med det kapitalistiska samhällssystemets kris- och krigsfyllda utveckling, men också med de föga lyckosamma försöken att genom en planmässig politik skapa ett samhällssystem fritt från kriser och förtryck.

I grova drag är min tes att de växlande stridslinjerna inom samhällsplaneringstänkandet är reaktioner på samhälleliga omstruktureringar

och kriser. Storindustrins framväxt spelar här en viktig roll. Jag ska beröra två aspekter. De påtagliga koncentrationstendenserna inom industrin i slutet av 1800-talet (med periodvisa återkommande koncentrationsvågor) skapade interna organisations- och styrningsproblem inom företagen. Nya metoder för arbetets organisering infördes. Ur detta uppstod inflytelserika idéströmningar bland företagsledare och ingenjörer. "Scientific management" och rationaliseringsrörelsen är välkända fenomen. På programmet stod effektivisering och rationalisering av verksamheterna inom ett företag. Det var ingalunda frågan om att ändra maktrelationerna inom dessa företag. Vetenskapligt kunnande skulle i ökad utsträckning ställas till ledningens förfogande och vetenskapliga metoder skulle genomsyra arbetsorganisation och arbetsledning. Scientific management kom delvis att användas som ett medvetet medel att kontrollera arbetarna och stärka företagsledningens kontroll över arbetet. Detta kom därigenom att utarmas (Braverman 1974). Från dessa idéströmningar växte under de därefter följande åren av djup kris fram program för hela länders eller hela världens (Urwick 1929:27) rationalisering. 30-talsdiskussionerna om planering rymmer inslag av en "förstorad" rationaliseringsrörelse. (Haan 1933, Hannah 1976:29ff, Homan 1932:114, Brady 1933). En noggran, men tyvärr rätt närsynt genomgång av rationaliseringsrörelsen i svensk mellankrigstid återfinns hos De Geer (1978).

Samhällsplaneringstänkandet i denna tappning reser frågor om ändrade maktförhållanden i samhället i lika liten grad som den ursprungliga rationaliseringsrörelsen ville röra vid företagets interna maktstruktur.

Den andra aspekten av storindustrins framväxt jag ska beröra är att först i och med denna fas i den kapitalistiska företagsamhetens utveckling trädde arbetarklassen fram som en effektivt organiserad kraft i samhället. På dess organisationers program stod upphävandet av marknadens anarki och den privata äganderätten till produktionsmedlen. Ekonomins och samhällets planmässiga ordnande skulle genomdrivas och medlet var socialisering (Jfr t ex Novy 1978). Dylka idéer väckte naturligtvis våldsamma motreaktioner. Rädsla hos ledande ekonomiska maktgrupper att förlora sina positioner kan fortlöpande avläsas i skrämselfpropaganda mot varjehandla planerings- och reformförslag. Individens frihet är hotad brukar det heta.

Det är i och med arbetarrörelsens frammarsch som planering förknippas med socialism och kapitalismens avskaffande. Denna sammankoppling förekommer inom båda lägren. Planering uppfattas felaktigt som något inneboende socialistiskt och därför i sig som ett hot mot det rådande samhället respektive ett löfte inför och frö till framtiden.

Framväxten av en storindustri innebär en viktig omstrukturering av det kapitalistiska samhällssystemet. Varumarknadens betydelse som fördelningsmekanism reduceras genom att en ökande andel av transaktionerna sker inom företaget och den klass som industrisystemets utveckling själv frambringar hotar att - i varje fall till en början - kasta systemet över ända.

Det är som jag redan påpekat några historiska händelser som har en avgörande betydelse för planeringstänkandets färdvägar under 1900-talet. Under första världskriget tvingades en krigshushållning fram där statliga insatser spelade en betydande roll. Privata initiativ visade sig inadekvata (angående England, se Hannah 1976:30). Former för samarbete mellan statliga organ och privat näringsliv utvecklades.

Den ryska revolutionen gav inte bara socialismens tillskyndare i väst tillförsikt inför framtiden, den visade också borgarklassen i dessa länder att det kunde gå riktigt illa. Oktoberrevolutionen och den Sovjetiska planeringen kan inte underskattas som influensskälla för västerlandets diskussioner om planering. Det reella inflytandet på t ex planeringsreformer var däremot beskedligt. (The Impact of ... 1967).

I den sovjetiska planeringen hänvisades till krigshushållningen i väst och till scientific management. Som jag redan påpekat innebar den ryska revolutionen och den sovjetiska ekonomiska planeringen att västerlandets politiska/ideologiska diskussioner i mycket stor utsträckning kom att sammankoppla "planering" och socialism/Sovjet (3).

Den stora 30-talskrisen innebar det verkliga genombrottet för planeringstänkandet i väst (4). En fråga som ofta ställdes var om kapita-

lismen kunde överleva (Portus 1934:1), "Is economic planning possible under a system of free enterprise?" ("Mac Kenzie 1937:xiv). Vid denna tid framstod den sovjetiska planerade ekonomin i ljus dager vid jämförelse med de krisdrabbade kapitalistiska ekonomierna. Försvararna av den rena marknadsekonomin var ideologiskt tillbakaträngda och den nya situationen utlöste en febril tankeaktivitet (5). Planering (och planeekonomi) blev på många sätt brännpunkten för den vildvuxna idéproduktionen. Den månghövdade uppsättning tankefoster vi känner från genomgången ovan (6) gjorde sitt intåg i politiska diskussioner och akademiska församlingar. "Planering är i sig inneboende i hela det program av liv och tänkande som bär upp den moderna människan" (Mumford 1937:vif) kunde det t ex heta.

Planeringsivrarna menade att det egentligen bara var liberalismens laissez-faire som inte planerade och som därför ledde till "ett kaos som kom att omfatta allt större delar av vår planet". (Mumford 1937:v). "Det har avslöjats att ekonomisk kontroll och planering hade en definitiv existens i primitiva och medeltida samhällen". (Mac Kenzie 1937:xxi). Och nu var det dags igen för en planerande och planerad epok. En del av tankeaktiviteterna kan avläsas i en bibliografi utgiven av McNamara (1936) som kanske mest av allt är ett uttryck för önskan att föra in det mesta under rubriken planering, i synnerhet offentliga utredningar och planer av allehanda slag. Planeringsdiskussionen kan följas i de monumentalä konferensrapporterna World Social Economic Planning (u.å. konferensen hölls 1931) och Mackenzie (1937.)

I kapitalismens väl hittills djupaste kris seglade PLANERING upp som den tankeformel som så många hoppades på skulle erbjuda en lösning. Det var en lösning med många olika innebörder. Av somliga ansågs den leda till socialism. Andra varnade för den diktatur de menade att planeringen skulle komma att leda fram till. Ofta anfördes här det fascistiska Italien och Nazi-Tyskland som varnande exempel. Senare kom Sovjetunionen att bli paradexemplet. Men för de flesta stod planering för förhoppningarna på en lösning av depressionens svåra samhällsproblem som uteslöt borgerlig diktatur och socialism (7), som dock samtidigt kunde lugna de drabbade massorna med att rekonstruktionsarbetet redan är i gång. Det var egentligen en väg mellan tre

onda eller omöjliga ting man sökte framsvärja genom PLANERING: borgerlig diktatur, den som passé förklarade liberalismen och en sovjetisk samhällsmodell. Även inom en sådan medelväg ryms stora meningskiljaktigheter. Där finns ett spektrum som sträcker sig från rationaliseringsrörelsens förlängning, innebärande ett rationellt ordnande av samhällseliga angelägenheter utan att maktförhållanden ruckades (8). På den andra extremen befinner sig en offensiv reformistisk strategi med sikte på en demokratisk socialism.

Politiska visioner utropades som krisens baneman. I USA uppfattades Roosevelts "New Deal" som en omvälvning och i Sverige presenterades den socialdemokratiska politiken på liknande sätt. I båda fallen var de faktiska insatser som dessa "omvälvningar" förde med sig när allt kommer omkring rätt måttliga. (Rothbard 1972:219, Bernstein 1972:237 respektive Gustafsson 1974:147f). Den uppmärksamhet de redan i sin samtid och alltfjämt - i historieskrivningen - röner pekar mot att deras betydelse i första hand skall sökas på ett politiskt/ideologiskt plan. De utlovade ett slut på hopplösheten. Om inte paradiset väntade, så stod i varje fall ett drägligt liv i utsikt innan almanackan hade bytts ut alltför många gånger. De underströk också den nationella sammanhållningen. Även de fattiga skulle rymmas inom den nya gemenskapen och nås av samhällets reformomsorger. "...Roosevelt-administrationen /lyckades/ med retorikens makt och genom den politiska organiseringens upprop vinna dessa människors /de fattiga utanför reformsystemet A.G./lojalitet." (Bernstein 1972:255).

Det är intressant att notera att Roosevelts första administration tillträdde utan klara föreställningar om vad som borde uträttas, vad "New Deal" skulle innebära. (Stone 1964:34 som hänvisar till Galbraith 1963). Roosevelt var också i hög grad beroende av storföretagens hållning som till en början i huvudsak var positiv till statliga åtgärder i en mycket brydsam ekonomisk situation, men där inställningen ändrades i takt med att de svåraste krissymtomen vek undan. Att "New Deal" inte var en så stor nyorientering i jämförelse med tidigare politik framgår av Rothbard (1972) och Bernstein (1972). Roosevelts egen avvaktande och alls ej - som den ofta framställs - vänsterorienterande hållning, beskrivs av Graham (1976). Depressionen

tog aldrig slut. Den försvann snarast i 40-talets mobilisering (Galbraith 1963:78).

Genom eller snarare vid sidan av 1900-talets historiska växlingar har en akademisk diskussion hållits vid liv som gällt möjligheten till central ekonomisk planering. Senare när denna möjlighet - på grund av konkreta exempel - var svårare att förneka, försköts intresset till frågan om ekonomisk planering leder till dikatur och ofrihet. Diskussionen karakteriserar jag som akademisk, därför att det radikal-liberala tänkande som utgör kontinuiteten i meningsutbytena genom åren bygger sina argument på abstrakta och verklighetsfrämmande föreställningar om hur marknaden fungerar, i synnerhet när oligopol- och monopolförhållanden intar en betydande position i ekonomin. I vissa andra avseenden är det emellertid inte rimligt att betrakta denna diskussion som begränsat akademisk. Dess utgångspunkt var ursprungligen påträngande praktiska planeringsproblem och dess konsekvenser eller i vart fall opinionsmässiga användning har haft och har alltjämt stor genomslagskraft i politisk diskussion och propaganda.

Som startpunkt kan österrikaren v. Mises inlägg (1972:75ff) i början av 20-talet betraktas (9). Han ifrågasatte om en centralt planerad samhällsekonomi alls kunde fungera (Dubiel 1975:12). Rothschild (1968:230) sätter hans inlägg i relation till den intensiva debatt om planeringens praktiska problem som fördes inom det socialistiska lägret. Det var problem som aktualiserats dels i Sovjetunionen, dels i de snabbt utplånade socialistiska staterna i Centraleuropa. Utanför Sovjet där de praktiska problemen kontinuerligt gjorde sig gällande var det - fram till slutet av 20-talet - i Wien och inom austromarxismen som den mest intensiva idéutvecklingen ägde rum. Den fick dock en alltmer generell inriktning (ibid:231).

V. Miseses ståndpunkt möttes på 30-talet av gensagor från radikala ekonomer inom det engelska språkområdet (Rotschild 1968:232, Nove & Nuti 1972). Dessa tycks emellertid ha haft en begränsad genomslagskraft och det var 30-talskrisen som banade väg för en planeringsdiskussion som förhåller sig betydligt mera frimodigt till radikal-liberalismens invändningar.

I v. Miseses efterföljd, framträdde v. Hayek 1944 med "Vägen till trälldom". Den var en stridsskrift mot de opinioner om ökad statlig reglering och socialisering som hade växt sig starka under andra världskriget. Rädslan för en världsomfattande depression efter krigsslutet, liksom misstron mot det ekonomiska system som frambringat så mycken arbetslöshet och annat elände under 30-talet, samt även den prestige Sovjetunionen rönt för insatser och otroliga offer i kriget, bäddade för en nyordning. Radikal-liberalerna, dit väl också Popper (1945,1957) i flera stycken kan räknas, kopplade samman ambitiösa reformer med diktatur och ofrihet. De levererade därmed ammunition till grov politisk demagogi. I vakthållningen mot diktatur strök det mesta av ambitiös reformverksamhet och strävanden mot en ökad demokratiersering av det kapitalistiska samhällssystemet med. Att den frihet som en oreglerad ekonomi skulle innebära inte kunde väntas bli "gemene mans" frihet, utan en frihet för de ekonomiskt sett starkaste var av naturliga skäl inget som v. Hayek berörde i sin stridsskrift (10). Men inte ens radikal-liberalerna är några motståndare till planeringstänkandet. Tvärtom bygger föreställningen om att de många rationellt väljande subjekten på en marknad också skall innebära den bästa lösningen för helheten på en mycket utpräglad tilltro till rationella handlingsval. Dock med den skillnaden i jämförelse med olika planeringsivrare att de ser den samhälleliga rationalitetens bärare i marknadsmekanismens antaget automatiska aggregering av fria aktörers rationella val. De senare däremot betvivlar detta "arrangemangs" funktionsduglighet och söker den samhälleliga rationalitetens bärare i ett överindividuellt ofta som neutralt betraktat subjekt: staten.

Den förvirring och snedvridning av diskussionen om planering som radikal-liberalerna bidragit med, den att sätta likhetstecken mellan plan och socialism (diktatur) respektive marknad och kapitalism (frihet) (Rotschild 1968:233f, Stone 1964) var de emellertid inte ensamma skyldiga till. Många socialistiska debattörer har underblåst vanföreställningen att det inte är möjligt att planera under kapitalismen (11). "/M/ånga socialister ... identifierade behovet av reformer och socialt ansvar med statliga ingripanden på ett sätt som tenderade att förbise vem som ytterst kontrollerade staten på de olika nivåerna." Men planeringsivrare har vid olika tidpunkter bidragit till för

virringen även i andra avseenden. Genom att expandera planeringsbegreppet på ett sätt som citatet ovan från Mumford antyder blir allt till planering. Ekonomisk kontroll och planering fanns i primitiva samhällen, under medeltiden (12) och det merkantila systemet var en planerad ekonomi (13). Frågan var inte om, utan hur vi skulle planera (Mumford 1937:vi). Den stora konferensrapporten utgiven av Mac Kenzie (1937) ger intrycket att det bara är en kapitalistisk markandshushållning som negerar planering, och att de enda som motsätter sig planering är en skara inbitna och oförbätterliga liberaler som inte märkte "att marknadsmekanismens alla svagheter plötsligt blev uppenbara." (Rotschild 1968:232). Ett annat trix som planeringsförespråkarna använder sig av är att ingå ett ensidigt förbund med historien: planering kommer att uppfylla jorden profeterar man. Sådana föreställningar finns som vi sett redan hos Saint-Simon. Mannheim (1940) är en framstående företrädare för detta tankesätt (Gullberg 1980c) och Graham (1976) bygger upp samma typ av luftiga spekulationer under en titel lånad från en av 30-talets mer uppmärksammade verk i genren (Soule 1934): "Toward A Planned Society" (14).

En rad ideologiska dimridåer behöver alltså ryckas undan för att de substantiella frågor som eventuellt döljer sig bakom avsiktlig och omedveten demagogi ska kunna träda i dagen. Stone (1964) understryker med rätta att den illusoriska distinktionen mellan laissez-faire och planering eller intervention måste överges. Den saknar både historiskt och analytiskt berättigande. Rotschild (1968) ifrågasätter identifieringen av metoden (planering) med målet (socialismen).

Plan och marknad bör istället först och främst ses som instrument, vilka efter omständigheterna kan tjäna olika mål (15). Dyliga begreppsutredningar är helt visst av värde, men jag hyser föga hopp om att planeringsdiskussioner och planeringsföreställningar därigenom ska kunna reduceras till välformulerade och specificerade delfrågor. Därtill besitter planeringstanken alltför stor suggestiv kraft och rör alltför nära vid det kapitalistiska samhällssystemets innersta hemligheter: att framställa alla människor som fria och lika, som

rationellt handlande individer och på samma gång ständigt, trots ökande materiella resurser, skapa orättvisor. Det är ett samhällssystem som ger sig ut för att vara rationellt och förnuftigt men som i kriser och krig föröder människors liv. Planeringstänkandet är alltför djupt rotat i våra intellektuella traditioner och våra erfarenheter för att några enkla begreppsutredningar eller - för den delen - vidlyftiga teoretiska utläggningar ska kunna befria oss.

Men innan jag går över till att skärskåda den generella planeringsteorins impotens ska jag avsluta den historiska exposén.

När 30-talskrisen dämpades och så småningom övergick i rustningsuppsving försvann "planering" som en första rangens diskussionsfråga. "Planering var inte ett accepterat ord eller begrepp efter omkring 1935, och även under dess glansdagar 1932-35 undergick det en påtaglig emotionell förändring." (Graham 1976:83).

Men när krigsslutet närmade sig kom rädslan att fredsekonomin skulle innebära depression och "ordet 'planering' återvände till den offentliga diskussionen i USA" (ibid:83)(16). Fruktan för efterkrigskolaps visade sig som bekant vara överdriven och de företag som under kriget medverkat i en reglerad krigshushållning önskade frigöra sig från restriktioner. I den ideologiska krigsföringen mot Sovjet och i kampen mot socialistiska strömningar i det krigshärjade Europa sattes avsevärda stridskrafter in. I det kalla krigets epok var det i USA allt annat än nyttigt att bli utpekad som planeringsförespråkare. USA spelade en viktig roll i den ideologiska krigsföringen i global skala. Trots att avogheten mot planering därvid intog en icke oväsentlig plats, spelade faktiskt den amerikanska s k Marshallhjälpen för Europas uppbyggnad en viktig pådrivande roll för upprättandet av nationella ekonomiska planer i flera västeuropeiska länder.

I det ockuperade och besegrade Tyskland kom många kontroverser att utspelas mellan de forna allierade, kontroverser vars betydelse inte bara begränsades till den "tyska frågans" lösning, utan som hade maktställningen i och inflytande över hela världen som bakgrund. I det ockuperade, sedermera delade Tysklands västra hälft blev svängningarna i planeringsföreställningarnas emotiva laddningar just av

denna anledning extra kraftiga, ja rent av parodiska. De allierade visade tveksamhet inför frågan om hur det besegrade Tyskland borde behandlas. Enligt en mycket uppmärksam plan (Morgenthauplanen) som utarbetades inom den federala administrationen i USA skulle Tyskland tvingas tillbaka till ett agrart stadium.

All avancerad verkstadsproduktion skulle flyttas. Denna plan kom aldrig att förverkligas, men en del verkstadsmaskiner togs som krigsersättning, inte som ett led i planen. Tyska politiska ledare hade föreställningen att det framtida Tysklands väg skulle innebära socialisering och planering. Vid krigsslutet var den tyska storindustrins insatser under kriget ännu ej glömda. I vissa delstatsförfattningar är socialiseringskravet t o m inskrivet. Situationen ändrade sig drastiskt i och med att det kalla kriget hårdnade. I de av västmakterna ockuperade områdena utropades en egen stat, med egen valuta. Allt sedan dess har konflikterna mellan öst och väst manifesterat sig i Tyskland. Men de västallierade var inte helt ense. Den engelska ockupationsmakten förde på labourregeringens uppdrag en socialiseringsvänlig politik. Genom amerikanska påtryckningar med Storbritanniens usla ekonomi och beroende av USA som maktargument, sattes dock "p" för detta.

BRD har spelat rollen av frontstat i det kalla krigets ideologiska ställningsmanöver. Detta kom att innebära att planering ströks ur den politiskt gångbara vokabulären. Planering likställdes med kommunism. Det var något man sysslade med i DDR. I efterhand har detta kallats planeringsfobi. "Planering" var ett effektivt skällsord i den politiska debatten.

I och med den första påtagliga ekonomiska krisen i BRD:s annars så framgångsrika ekonomiska utveckling, (bekant under benämningen det tyska undret) som inträffade 1966 ändrades situationen i ett slag. Den ekonomiska krisen förde till politiska förändringar och den stora koalitionen mellan CDU och SPD tog över regeringsansvaret. Därmed lanserades en mera omfattande planering som lösningen på förbundsrepublikens problem. Denna förändring ledde nu till en veritabel explosion i produktionen av planeringsidéer och planeringsstrategier. En flod av vetenskapliga avhandlingar och artiklar behandlade plane-

ring och i offentliga utredningar blev planering ett ofta återkommande tema. Särskilt socialdemokraterna gick i bräschen för planerings- och reformtankarna. När så läget i förbundsdagen ändrades 1969 och socialdemokraterna bildade regering med stöd av fridemokraterna, proklamerades en tid av inre reformer.

Det västtyska samhället skulle demokratiseras och reformeras och mycket skulle ändras till det bättre. I planering fanns en formel som erbjöd en mental lösning till de flesta problem. Planeringseufori har man kallat denna fas i planeringsdebatten. Den andra krisen i BRD:s historia, gjorde definitivt slut på upprymdheten. 1974 års internationella ekonomiska problem betydde slutet på de fromma reformförhoppningarna. Det blev uppenbart att planering inte rådde på konjunktursvängningarna och dessutom kunde reform- och planeringspolitiken inte skryta med några egentliga framgångar (17). Dessa syntes i första hand ligga på det propagandistiska och röstmobiliserande planet där de förvisso var betydande.

Den socialdemokratiska vänstern drev frågan om långsiktig planering och krävde partiet på program för det västtyska samhällets omgestaltning. Arbetet med detta program drevs kanske inte med den största skyndsamheten. Helmut Schmidt som vid denna tidpunkt ännu inte efterträtt Willy Brandt på kanslersposten, ansvarade för det första förslaget. När ett reviderat förslag "Orienteringsrahm 1985" antogs 1975 hade euforin redan förbytts i planeringsskepsis. Till detta dokument som det tidiga 70-talets planerings- och reformivrare satte så stort hopp till hänvisas nästan aldrig.

I förbundsrepublikens historia (och förhistoria) har planeringsförhoppningar väckts inför återuppbyggandet efter kriget och i samband med en överraskande ekonomisk kris med parlamentariska konsekvenser. Den västtyska restaurationen styrde snart in på en väg mot återupprättande av ett kapitalistiskt ekonomiskt system uppbackad av en radikalliberal ideologi. Krigstidens och förkrigstidens storbolag underställdes de gamla ägarnas ledning.

Det betydde, att en ideologi om statlig planering och ökad reglering var högst olämplig. Här var det fråga om att återupprätta friheten,

den individuella friheten i marknadskrafternas skepnad. Sedan är det en annan sak att den statliga politikens och de statliga planernas betydelse de facto kanske inte var mindre under planfobiperioden än under euforifasen. Här gällde frågan om hur planering, "fri" marknad etc. presenterades och uppfattades i det allmänna medvetandet vid olika tidpunkter.

Frankrike har betraktats som ett särfall i väst när det gäller planering. Och ett särfall har Frankrike definitivt varit när det gäller politiseringen av planeringsbegreppet. Under de perioder av efterkrigstiden då planering varit som mest tabubelagt i t ex USA och BRD har deklARATIONERNA att demokrati och frihet måste försvaras mot planering, diktatur och kommunism haft en oren klang när samtidigt bundsförvanten Frankrike framlade den ena femårsplanen efter den andra. Och i Frankrike var det inte vänstern som förespråkade planering. Det var istället högern och centern (18). En av orsakerna till denna franska säregenhet har förklarats med hänvisning till fransk etatistisk tradition (Shonfield 1965:71, se också Volk 1970:159f, 228). På 30-talet utvecklades enligt Volk (ibid:13) i Frankrike en allmän planeringsfilosofi under namnet "Planisme". Här var "planering" en integrerad del av en konservativ världssyn. Det franska exemplet hjälper oss att inse hur orimlig den ovillkorliga sammankopplingen mellan planering och radikalism/socialism är (19).

Också i Sverige har planeringstemat spelat betydelsefulla roller vid centrala politiska kontroverser (Söderpalm 1976:139ff, Lewin 1967:321ff). Efterkrigstidens kanske allra häftigaste politiska strid utspelade sig under upptakten till och i den ovanligt intensiva valrörelsen inför 1948 års andrakammarval. Den borgerliga oppositionen försökte göra valet till en principfråga om planhushållning och socialism kontra marknadshushållning och frihet. I en kampanj under beteckningen planhushållningsmotståndet (PHM) deltog även det privata näringslivets organisationer (20). Den socialdemokratiska reformpolitiken på 30-talet presenterades och angreps som en planhushållningspolitik (21)(Lewin 1967:132f). Under 40-talets kampanj spelade den tidigare omnämnda v. Hayeks bok "Vägen till trälldom" en viktig roll, inte så mycket genom att presentera nya argument, utan i kraft av den lidelsefulla och eleganta formulering

han gav sitt stridsbudskap (Lewin 1967:267ff för en sammanfattning) (22).

Att kopplingen mellan planhushållning och diktatur till en del var taktiskt betingad torde stå klart. Bertil Ohlin, som under 30-talets diskussioner försökte inta en ståndpunkt mellan socialism och Manchesterliberalism - i det att han förordade aktiv konjunkturpolitik - var på många punkter enig med de socialdemokratiska förslagen men valde ändå att gå i spetsen för angreppet mot planhushållningen (Lewin 1967:318). Hur ideologiskt laddad hela frågan om planering och planhushållning är framgår av den analys Dahlkvist (1975) har underkastat Levins idéhistorieskrivning. Kan man beskylla Ohlin för taktiska manövrer, så framstår Levins verk som en socialdemokratisk försvars- och uppbyggelseskrift. Den raka linje från Marx via Wigforss till det sena 60-talets politiska strävanden som Levin (ibid:446) försöker hävda, blir grundligt tillbakavisad. Hos Levin finns tvehägsenheten att å ena sidan vilja visa upp de inneboende socialistiska egenskaperna hos den socialdemokratiska politiken som förordade utvidgat statligt engagemang i ekonomin. Så tillvida befäster Levin den fördomsfulla sammankopplingen mellan planering och socialism som planeringsvedersakarna annars brukar vara så måna om att hålla vid liv. Å andra sidan är det inte någon riktig socialism, utan bara en förbättring av det kapitalistiska samhällets sätt att fungera som saken gäller. Som Dahlkvist (ibid:24) påpekar tycks Levin göra Ohlin till socialist. Än en gång påminns vi om hur nödvändigt det är att i stället för att förutsätta ett givet samband mellan en form (planering, planhushållning) och ett politiskt innehåll (socialism, diktatur, statskapitalism eller den fria marknadens räddning) såväl begreppsmässigt, idéhistoriskt och framför allt med genomskådande av politiska bindningar undersöka hur relationerna faktisk ser ut.

Det var inte bara på den ekonomiska politikens område som planeringstänkande aktualiserades i samband med andra världskrigets slut. Inom stadsplanering, bostadsförsörjning, regionalpolitik m fl områden diskuterades livligt i termer av planering. Funktionalismens frammarsch på 30-talet och influenser från engelsk fredsplanering var delar i

bakgrunden till dessa diskussioner. Clason (1966) har redogjort för viktiga moment i denna idéutveckling.

Under 60-talet återkommer planeringstemat i den Svenska politiska diskussionen. Socialdemokratin misstänkliggörs på nytt och ånyo med hänvisning till v. Hayeks argumentation för att ha socialistiska ambitioner. (Levin *ibid*:481ff). "Är planering förenlig med politisk och ekonomisk frihet?" tjatades det igen.

Planeringstänkandets popularitet och ideologiskt/emotiva laddning växlar. Det framgår av ovanstående rapsodiska historik. De perioder i västerlandets 1900-talshistoria, då mera omfattande meningsutbyten förts angående frågor formulerade i termer av planering, har karakteriserats av kriser och samhällsliga omstruktureringar. Det gäller i grova drag 30-talets världsomfattande krisläge, andra världskrigets slutfas och den ovissa fredstiden och det gäller slutet på efterkrigsepoken under det sena 60-talet.

Planeringstänkandet har kunna härbärgera allehanda slag av önsketänkade. Det har ingjutit hopp hos socialister. De har i en fortgående (konstaterad och prognostiserad) expansion av statlig planering sett ett ökat församhälleliggande som för samhället närmare ett socialistiskt frihetens rike. Alltför ofta äger Kochs tidiga kritik mot utläggningarna av socialiseringsstrategin inom arbetarrörelsen tillämpning även på de socialistiska planeringstänkarnas fromma förhoppningar: en tom formel, en formel för fred och förhoppningar som förlorat också sitt taktiska berättigande. (Koch 1912, här efter Novy 1978:13). Vad är dessa planeringsförhoppningar annat än tomma till intet förpliktande önskeformler?

Planeringstänkandet har i synnerhet fallit dem som önskar företräda mittens väg på läppen. Det har varit en väg som i krisens stund gjort anspråk på att föra förnuftets och moderationens talan. Dess förespråkare har insett att återgången till en fri marknadssituation - som för övrigt knappast existerat - är omöjlig. De önskar istället skapa en ny stabil men reformerad kapitalistisk ordning. Den kanske främste företrädaren för detta tänkande är Karl Mannheim som propagerar för en ombyggnad - i motsats till en nybyggnad - av samhället

(Mannheim 1940, se också Gullberg 1980c). När det gäller den svenska socialdemokratis planhushållningsideologi torde den tillhöra denna tanketyper som inte vill omstöpa samhället utan istället förbättra det kapitalistiska systemet. Lewin har försökt bedöma denna ideologi i förhållandet till v Hayeks i och för sig orimliga distinktion mellan planering för och emot fri konkurrens (Lewin op.cit:281). Han menar att om någon karaktäristik alls kan göras, ligger det närmast till hands att beskriva planhushållningen som en planering för stärkande av den fria konkurrensen. Detta är onekligen en riktig bedömning som ställer hela PHM-kampanjen i märklig dager.

En tredje planeringsvänlig linje - mera bräcklig och ombytlig än de andra - önskar inte så mycket en ombyggnad som en påbyggnad av ett samhällssystem vars ekonomiska kraftcentrum alltmer kommit att utgöras av de riktigt stora bolagen, företagen med monopol- och oligopolställning. Denna typ av planeringsvänlighet tenderar att se samhällsplanering som en direkt fortsättning på samhällsnivå av den koncentration, planering och rationalisering som försiggår inom privat näringsliv. I tider av ekonomisk återhämtning och expansion blir, som regel, denna planeringsvänlighet mindre framträdande. Den tenderar att ersättas med planerings skepsis och fientlighet som fungerar i den ideologiska krigföringen mot socialism, statliga regleringar och expansion av den offentliga sektorn.

Parallellt med dessa planeringstänkandets växlingar finns genom hela 1900-talet en stark underström av rationalistisk tilltro till planering och ingenjörskonst inte bara på teknikens område utan också gällande samhällslivets gestaltning.

Man kan nu fråga sig om intresset för planering på grund av dess egna mystiska inneboende egenskaper, så att säga av egen kraft placerar sig i den politiska diskussionens centrum för att sedan lämna ramp-ljuset och falla i glömska. Stein (1975, här refererad efter Graham op.cit:279) menar att detta intresse utvecklas i förutsebara cykler med ca 15 års längd, där - till all lycka - temat överges efter varje intressetopp. Det är naturligtvis orimligt att tillskriva ett tanke-syndrom autonoma egenskaper av det slag som här antyds. Det finns inget skäl till varför en tankefigur som planering alldeles av sig

själv skulle kunna bestämma de politiska och ideologiska stridernas form och innehåll. Likväl besitter planeringstänkandet märkliga egenskaper som gör det motiverat att ta Steins påstående som utgångspunkt för en reflexion.

Vid sidan av att vara i sig oantastligt - en självklar form (23) - förmår planeringstänkandet tematisera och förespegla (ett brett spektrum av) lösningar på problem som akualiseras av det kapitalistiska samhällssystemets inneboende motsättningar som manifesterar sig i kriser. Enligt min uppfattning utgör dessa kriser återkommande inslag i den typ av samhälle jag här diskuterar. Dessa återkommande kriser och kristendenser betraktar jag som det socio-ekonomiska mönster som ligger under planeringstänkandets ihärdighet och växlingar. Politiska diskussioner och ideologiska stridslinjer kan emellertid inte restlöst återföras på dyliga socioekonomiska samhällsförhållanden. De ideologiska konstellationerna utvecklas också efter sina egna principer eller som Plechanov (1972:176) uttrycker saken: "för att förstå 'medvetandets tillstånd' under varje enskild kritisk period, för att förklara varför under denna epok just ett slag och inte ett annat slag av läror vinner överhanden, måste vi börja med att studera 'medvetandets tillstånd' under den föregående epoken och klarlägga vilka läror och meningsriktningar som då var framträdande." Ett mönster som kan iakttagas är att en mental lösning av mänsklighetens problem som dominerat under en viss epok efter en tid ersätts med den motsatta idéns hegemoni.

På planeringsutopi följer resignation och motstånd. Det är alltså inte möjligt att på något entydigt sätt etablera en korrelation mellan ekonomiska och ideologiska konjunkturer. Ändå finns det ett djupt liggande samband mellan kapitalismens utveckling och planeringstänkande. Sambandet gäller både planeringens rationalistiska tankeform och dess mera specifika och växlande innehåll. Formen framspringer ur varuproduktionens motsägelser. Dess uttryck kan vi se i dualismens uppdelning av världen i subjekt och objekt. Innehållets växlingar följer ekonomiska konjunkturer, politiska konstellationers förskjutningar och ideologiska striders manövererande.

Vi har sett hur planering som ger sig ut att vara det rationellaste en människa kan företa sig inte är i stånd att hålla förvirringen stängd och hur den utan hämningar träder i demagogins tjänst.

Är det möjligt att komma bort från planeringstänkandets fromma och grundlösa förhoppningar om framtiden (24) och istället nå fram till kunskaper om vad planering resulterar i och vad slags hinder som finns (25)?

PLANERINGSTEORINS FORMALISTISKA-UTOPISKA ÅTERVÄNDSGRÄND

Det vore onekligen tilltalande med en teori - giltig för enbart subjekt - som kunde vägleda vid överskridandet från det subjektiva till det objektiva. En teori alltså, som kan visa vägen för det isolerade och kontemplerande subjekt, som vill befria sig och träda ut i världen för att omgestalta denna efter eget gottfinnande. Det skulle alltså röra sig om en teori med vars hjälp ett politiskt parti kunde utforma sin valstrategi och erövra många röster, ja kanske t o m - vilken en utomstående bedömare skulle förmoda vara angelägen uppgift - föra sitt program närmare ett förverkligande. En teori, som det expanderande småföretaget i reklambranschen kunde lita till vid uppläggningsav marknadsföringskampanjer eller som den verkliga företagsbjässen byggde sina överväganden på om ytterligare spridning av hopsättningsfunktionen, denna gång till Bolivia och Singapore. Kommunen i storstadsnära läge planerar sina markdispositioner och -inköp med teorins hjälp och Statens Planverk driver sin personalpolitik på kort såväl som på lång sikt med teorin som verktyg. Frågan är rent av om inte en människas personliga lycka kan stegras, om bara planeringsteorin tillämpas och om inte med dess hjälp musen lättare finner fram till den gömda osten i labyrinten.

Även om detta är en karikatyr är det en mycket verklighetstrogen sådan. Det den generella planeringsteorin försöker göra är nämligen, att utforma rekommendationer till subjekt som önskar förbereda och vidtaga handlingar. Med tanke på den förvirring som vidlåder planeringstänkandet, är det knappast förvånande att projektet att utforma en generell planeringsteori visar sig vara hopplöst. I detta avsnitt ska några sådana ansatser undersökas liksom några ambitiösa försök att bryta förtrollningen. Min uppgift är att visa att planeringsteorin blir allt mer vilseledande ju generellare den blir i sina giltighetsanspråk och ju mera elaborerad den blir i det abstrakta modellbyggandet. Jag ska argumentera för att planeringsteorins utväg ur den återvändsgränd den befinner sig i, står att finna i sökandet efter empiriska resultat av planeringsförsök och reformansatser, samt i de teoretiska och metodologiska problem ett sådant sökande provocerar.

De förhoppningar som t ex Saint-Simon och Mannheim knöt till planering var, frestas man att säga, inte av denna världen (Gullberg 1980c). Planering och planeringstänkande skulle på ett närmast övernaturligt sätt rädda mänskligheten in i en ny, stabil och bättre samhällsordning. Man kunde tro att sådana synsätt närmast hörde hemma i idéhistoriens garderob med avlagda tankekostymeringar. Så är ingalunda fallet. Här ska bara två exempel ges. Utgivaren av den ansedda planeringstidskriften Journal of American Institute of Planners, Richard S. Bolan skriver: "... furthering the progress of planning theory is potentially one of man's most important theoretical undertakings... the direction of current work in planning theory may open new vistas in the social, political and economic relations of human life on this planet." (Bolan 1974:13). Andreas Faludi som står för "the most authoritative recent statement on the subject" (Scott and Rowies 1977:1113) är inte mindre exalterad över de möjligheter som utvecklandet och omsättandet av planeringsteorin skulle ge till mänskligheten i form av lycka och välmåga. Han menar nämligen att "Planning and science propel this process /desire of man to free himself from the strictures of ignorance and fear/ of man becoming master over his world ..." (Faludi 1973a:35). Denna möjlighet för människan att själv styra sin (till)växt inte bara av materiella resurser utan också berikandet av det mänskliga livet och vidgandet av den uppsättning mål mänskligheten kan nå (Jfr ibid:35), implicerar en, vad Faludi kallar, prometisk människosyn. Han menar att denna syn nog kan tolkas som "meaning man planning his own planning, thus underlining the importance of planning theory." (ibid:52). I det planerande samhälle "Planning society" Faludi hoppas på, kommer planeringsteorin att "provide the basis for most important decisions. It would, indeed, be the most fundamental normative theory of all, indicating how decisions in society ought to be made." (ibid:296). Det är som synes ingen hejd på den betydelse som våra dagars planeringsteoretiker tillmäter sitt arbete.

Planeringstänkandet - och därmed också försöken att systematisera detta tänkande: planeringsteorin - är som jag redan inledningsvis hävdade, en vildvuxen hjärnplanta. Planeringsteorin kan stoltsera med många grenar: rational-comprehensive,

mål-medel modeller, disjointed-incrementalist, mixed scanning är olika normativa teoriansatser på ett beslutsteoretiskt plan. (Se t ex Faludi 1973b, Lau 1975:96ff, Fester 1970:49ff. Möjligheten av en sådan teori talar Banfield för. Se Lundquist 1976a:125). Systemteoretiska och kybernetiska försök är högsta mode (Scott & Roweis 1977:1112. Se exemplet Faludi 1973a. Angående denna typ av teorier se Lau 1975:96ff, Fester 1970:59ff, Fehl, Fester & Kuhnert 1972). Faludi påvisar den generella planeringsteorins stora släktskap med "operational research" och, "systems analysis". (Faludi 1973a:38). Jag ska här inte uppehålla mig vid en utförlig jämförelse mellan och kritik av dessa och många andra varianter av planeringsteori - på den punkten vill jag hänvisa till arbeten av andra författare (26) - utan snarare ägna mig åt vad som framstår som idealtypiska drag hos alla dessa planeringsteoretiska ansatser. Denna idealtypiska konstruktion återfinnes i fyra punkter under rubriken planeringstänkandet - ett bestämningsförsök. Dessutom kommer jag att uppehålla mig relativt utförligt vid Andreas Faludis ansträngningar att lägga grunden för en planeringsteori och där identifiera de flesta brister som den generella planeringsteorin kan beslås med. Detta inte för att Faludi är en särskilt oäven teoretiker utan snarare därför att han är utförlig och grundlig i sin framställning och måhända en smula extrem, men alls ej ensam, vad planeringsteorins ambitioner beträffar.

Att det finns dilemman med en generell planeringsteori konstaterade Rittel och Webber i en uppmärksamrad arikel 1973. (Rittel & Webber 1973). Som ett utslag av en djupgående optimism i det dåtida amerikanska tänkandet, kunde de se en ökande lockelse hos planeringsidén, en tro på "'makeability' by means of the planning intellect". (ibid: 158). Parallellt sker dock ett återvändande in i mysticism och de spår att "/t/he Enlightenment may be coming to full maturity in the late 20th century, or it may be on its deathbed". (ibid:158). De problem som författarna identifierar är två. Dels upptäcker de att det amerikanska samhället inte är homogent och inte ens utvecklar sig mot ökad homogenitet. Detta innebär givetvis värdeproblem för en planering som ger sig ut för att verka till allas bästa. Den behändiga allmänviljan med vars hjälp konsistenta och bästa lösningar på olika problem åtminstone i princip vore möjliga, glider här planerna ur

händerna. Dels är de problem planerarna ägnar sig åt, enligt Rittel och Webber, av ett särskilt och svårartat slag som de kallar för "wicked problems". Detta till skillnad från vetenskapens "tame problems". Det förefaller som båda svårigheterna är relaterade till varandra på så sätt att ett homogent samhälle faktiskt borde göra det möjligt att behandla planeringens problem som tama, (problem lösbara enligt ett deduktivt schema) men på den punkten är författarna inte riktigt tydliga.

Hur ett idealt planeringssystem borde fungera, det kan många föreställa sig menar de och ger en mångordig, oprecis och typisk beskrivning (27). Men detta ideal är ouppnåeligt, och kanske inte ens önskvärt, beroende på att planeringen möter bångstyriga problem. Vad betyder då detta? Författarna ger inte mindre än tio kännetecken: 1. det existerar ingen definitiv problemformulering, 2. ingen slutpunkt kan utmärkas, det går alltid att finna bättre lösningar 3. lösningar av denna problemtyp är inte sanna eller falska utan bra eller dåliga 4. dess lösningar har varken någon omedelbar eller slutgiltig test 5. varje lösning är unik, ty "wicked" problem är ej återkommande 6. det existerar ingen avgränsbar mängd av möjliga lösningar 7. varje problem av denna typ är unik 8. och kan betraktas som ett symptom av ett annat problem. 9. Orsaken till ett problem av detta slag kan ges många olika förklaringar och slutligen 10. planeraren har inte rätt att ha fel.

Dessa tio punkter motsvarar, förmodar jag, erfarenheter som de två skrivande planerarna tillika planeringsteoretikerna gjort, erfarenheter som bara kan förstås mot bakgrund av en närmare kännedom om deras tidigare föreställningar om planering. Låt mig i brist på en sådan, skissa en rekonstruktion som är av mindre intresse för detta specifika fall och istället an knyter till generella drag i planeringstänkandet.

Vissa punkter blir som kontrast till de problem som vetenskaplig verksamhet har att brottas med minst sagt förbryllande. Jag tänker särskilt på 1, 2, 6, 8 och 9 men i viss mån även 4. Vid närmare granskning är inte heller problem av typerna 3, 5, 7 och 10 helt främmande i vetenskapsteoretiska och -filosofiska överväganden. Att så k bångstyriga problem ses som främmande för vetenskapen tror jag

beror på att här en speciell form av vetenskaplig kunskap har föresvävat författarna och som vanligen faller planeringsteoretiker i sinnet, nämligen en deduktivt utformad teori med den axiomatiska matematiken som högsta ideal. Endast om det varit en sådan teori som Rittel och Webber tänkt (och kanske tidigare hoppats kunna uppnå för planeringens del) kan deras kontrasterande av planeringens och vetenskapens problemtyper förstås.

Andra punkter blir mera begripliga om vi utgår från idealet av planeraren som en professionell rådgivare, en universell problemlösare av den typ som systemanalytiker gjorde (och kanske allttjämt gör) anspråk på att vara. (Se t ex beskrivningen hos Rittel & Webber 1973:159). Det är om man haft drömmar i denna riktning som punkt 10 men också 3, 2 och 4 blir riktigt besvärande.

"Planning is a component of politics" konstateras avslutningsvis och ett samhälle med konflikter betyder också motstridiga intressen i politiken. Det är väl bara om detta är nyheter som Rittels och Webbers påstående att planeringen inte kan utformas efter deduktiva schemata och planerarens roll inte kan vara den neutrale samhällsingenjörens är så överraskande. Detta förringar emellerid på intet sätt värdet av deras analys. Planeringsteorin är ännu fångad i de villfarelser som de försöker göra upp med. De svårigheter de lokaliserar har inte mycket med planeringens problem att göra utan uteslutande med planeringsteorins villsekommenhet. Här kan vi i de bångstyriga problemens tio kännetecken se något av vad som blir till dilemman, d v s svårigheter som man gärna skulle vilja göra något åt om man beträder den generella planeringsteorins frälsaraktigt frestande väg.

För att sammanfatta. Den generella planeringsteorin, som gärna skulle vilja erbjuda lösningar i ett vart beslutsproblem råkar i svårigheter därför att en deduktivt-normativ teori om hur samhälleliga agenter ska handla för helhetens bästa inte låter sig utvecklas, i varje fall inte - om ens alls - i samhällen med betydande latent och/eller manifesta konflikter, med mindre än att rådande maktstrukturer repro-

duceras och planeringsteorin råkar in i rationalitetstänkandets inneböende motsättningar. Mera om detta nedan.

Ett utmärkande drag i planeringsteoretiserandet, som just har med dess deduktivt - normativa teoriideal att göra, är dess fixering vid former och procedurer. Vad som planeras blir av sekundärt intresse (28) och det är hur och inte varför eller med vilket resultat som detta görs som blir den generella planeringsteorins intressefokus. Lundquist har i den översikt över planeringsbegrepp som jag redan refererat till, konstaterat att det är stilkriterier som dominerar i definitionsfloden, d v s just på vilket sätt något görs - former utan innehåll (Lundquist 1976a:127,132,134). Och det planeringsteorin vill prestera är att anvisa det bästa sättet att nå ett resultat, ty planering är, får man tro Faludi, varken mer eller mindre än "concerned with the best way of producing results." (Faludi 1973a:5) Denna strävan till generalitet hos planeringsteorin, som jag i inledningen till detta avsnitt lätt karikerade medför å ena sidan att dess rekommendationer är av sunt förnuftstyp (29) och å den andra sidan att dess anspråk närmast är löjeväckande.

Inriktningen på stilaspekterna är säkert nödvändig för att de stora generalitetsanspråken ska kunna upprätthållas med någon trovärdighet i behåll. Denna går också hand i hand med ett slags förnekande eller distansering från det samhälle eller de specifika situationer i vilken en viss planering äger rum, ett förnekande som närmast är av programmatisk karaktär. Britton Harris försöker linjera upp argumentationen för ett sådant avskiljande genom att starta med konstaterandet att all planering i vilken kontext det vara månne, har vissa problem som den måste lösa. "The concept of efficiently and effectively solving these problems suggests that an abstract analysis of planning is possible..." och det ska då vara en analys som inte begränsas till speciella historiskt observerbara planeringsfall eller till hur planerare eller planerande organisationer faktiskt beter sig. En sådan analys skulle, menar Harris, kunna följa en mycket mera deduktiv ansats (Harris 1978:223). Detta tolkar Scott och Rowies, enligt mitt sätt att se, helt riktigt som att den planeringsteori Harris vurmar för "would consist of a sequence of logical/analytical

statements similar in epistemological status to mathematical." (Scott & Rowies 1978:230). Om planeringsteorins ambition vore begränsad till att bygga axiomatiskt-deduktiva system skulle inga problem uppstå. Men så är ingalunda fallet. Planeringsteorin önskar inget högre än att i alla situationer kunna föreslå de bästa handlingsstrategier, men den har själv stängt in sig i sina abstraktioner (30) och blir på så sätt offer för sina egna teoretiska problem (31), oförmögen att assistera praktisk planering annat än möjligen på ett ideologiskt plan.

Inriktningen på stilaspekt eller form och avståndstagandet från samhällliga realiteter är naturligtvis två sidor av samma mynt. Den logik för planerande subjekt som planeringsteorin i dess olika varianter strävar mot är en logik över eller vid sidan av varje konkret samhälle men som ändå ska kunna användas av planerande agenter i samhällen. Det är inte bara de systemteoretiska ansatserna som utvecklar sig till "taxonomische Gebäude, deren empirischer Bezug weitgehend erst nachträglich nach dem Analogieverfahren hergestellt wird." (Lau 1975:109). Vad finns då till hands i den situation planeringsteorin befinner sig i? För det första planeringssubjektens tankekraft och rationalitetsdrift och för det andra idén om en i samhället nedlagd evolution mot ökad rationalitet. Men "/d/ie Begründungsfähigkeit socialer Werte, /wie z.B. Rationalisierung A.G./wie sie noch in der Aufklärung möglich ersichen, wird ausser acht gelassen bzw. bezweifelt." Detta gör att hela projektet att utveckla en generell planeringsteori vacklar i sina grundvalar.

Exemplet Faludi

För att ytterligare underbygga de kritikpunkter jag andragit mot den generella planeringsteorin ska jag mera i detalj redogöra för och granska den grund till en planeringsteori som Andreas Faludi menar sig ha lagt i sitt arbete Planning Theory.

Planeringsteorin ska syfta till att lösa de problem som planerare ställs inför och i uppgiften att bygga en sådan teori ryms också sökandet efter vad planering handlar om (Faludi 1973a:ix). Detta

skulle vara utmärkta ambitioner om det inte vore för det att planeringsprofessionen varken till innehåll eller gränsdragningar mot andra professioner är särskilt tydlig. De visar sig också vara av mindre betydelse för Faludis utveckling av sitt planeringsteoretiska projekt. Att en planeringsteori också måste bry sig om vad planering är för slags fenomen ligger så att säga i sakens egen natur. Faludis ambitioner är stora: "to provide a general theory of planning ranging over all organized human efforts to render decisions and actions more rational." (Faludi 1973a:x). Planeringsteorins problem är följdriktigt att i varje given situation ange vilken typ av planeringsorganisation och vilken typ av procedur som kommer att tjäna planeringens mål på bästa sätt (ibid:12). Planering sysslar då helt logiskt med det bästa sättet att producera resultat (ibid:5). Planering handlar vidare, menar Faludi, inte bara om att förstå tingen utan också att manipulera dem (ibid:14). Det är en teori om procedurer ("procedural theory") som Faludi vill utveckla, (ibid:3) och det som en rationell planeringsprocess (grundad på den planeringsteori Faludi drar upp ritningarna för, får man förmoda) ska göra är att identifiera en framtida ordning, tillsammans med de steg som måste tas för att få den till stånd samt att basera dessa steg på tingens nuvarande ordning (ibid:50f).

Men det är ingen lätt sak att bygga en teori av det slag Faludi önskar. Var kan man överhuvud börja? Jag vill här erinra om de svårigheter som Lau identifierat och som jag refererat ovan att finna ett grundläggande värde som skulle användas som startpunkt för en normativ-axiomatisk planeringsteori. D v s något handfast att placera det begreppsmässiga bygget på och som sedan inte slår tillbaka i form av abstraktionernas våldförande på och fångslande av den sociala verkligheten vid varje försök till tillämpning. Dessa svårigheter försöker Faludi komma tillrätta med genom att just låta planeringen ske i den stegrande rationalitetens namn. Här rör det sig emellertid inte om den förkortade form av rationalitet som blev svaret på upptäckten att en universell rationalitet (mål-medel) inte riktigt var möjlig att försvara. Vitsen med planering är att den befordrar mänsklig växt (ibid:9,25). Detta sker genom användandet av rationella tanke- och handlingsprocedurer, (ibid:35). Den mänskliga växten gäller inte bara

materiellt välstånd utan också en fortlöpande förbättring av mänskliga värden och dessutom ett utvidgande av de mål som är uppnåeliga för mänskligheten (ibid:35). Planeringen har en befrämjande inverkan på två olika aspekter av den mänskliga växten, dels på den som en produkt dels som en process. Planering understödjer mänsklig växt som en produkt på två sätt. För det första genom att peka ut det bästa sättet att uppnå resultat och för det andra genom att den bidrar till inläring och därigenom också till ytterligare växt. När det sedan slutligen gäller planeringens inverkan på mänsklig växt som en process identifierar Faludi den förstnämnda som ett medium för kontroll och accelerering av processen. Detta sker i analogi med vetenskapen "that other activity which has resulted in unparalleled human growth" (ibid:35). Ja, planering och vetenskap driver den process framåt som innebär att människan blir till herre över sin egen värld och över sig själv, heter det i en profetisk vändning (ibid:35).

Men vad innebär nu denna människans växt? Den betyder inte en begränsning till medel - målschemat utan innesluter en växt och rationalisering också av innehåll och ändamål (ej bara formell utan också substantiell rationalitet). Har Faludi funnit giltiga argument för den formel som man ännu trodde på under upplysningen men som sedan dess befunnit sig i vanrykte? Om det vore så att mänsklig växt, så som Faludi definierar den verkligen kunde accepteras av alla som det yttersta goda och om historien verkligen hade det - enligt Faludi (efter Diesing 1962) - enda tänkbara ändamålet, nämligen intelligens (eftersom intelligens påstås vara det enda icke betingade (unconditional) värdet) då vore Faludis insats av stort värde. Men jag frestas omedelbart tillägga, då vore det ju obegripligt att lösningen inte redan sedan lång tid vore funnen och allmänt accepterad.

Det är intressant att konstatera, med vilken lätthet Faludi tror sig kunna manövrera förbi en av de svårigheter som följer av tillämpningen av totaliseringen av rationalitetsprincipen, nämligen hur problemet med grupper som faktiskt utvecklar olika meningar ska förstås och eventuellt behandlas. För det första är detta inget problem försäkrar Faludi eftersom själva begreppet "human growth" också inkluderar en mångfald av uppfattningar. Därför innebär det enligt

Faludis synsätt inga problem att använda kategorier som mänskligheten eller det sociala systemet för att relatera den mänskliga växten till (ibid:40). Faludi försäkrar oss för det andra också att olika meningar ska få finnas, ja rent av ska uppmontras eftersom det gynnar kreativiteten i systemet (ibid:294). Men vid sin behandling av kreativitet och mångfald konstaterar han att dessa måste balanseras av en slags uppslutning till det gemensamma bästa. För mycket kritik hotar nämligen systemet (ibid:124) och här är balansgången mellan kritik och uppslutning svår. Ingendera sidan får ta överhanden. Det är lätt att konstatera att den pluralism Faludi önskar är en pluralism så länge den är till gagn för "the human growth", utöver detta kanske människorna måste skyddas mot att verka mot sina egna intressen? Vem är så beredd att bestämma den gränsen? Kanske planerarna genom sina analyser.

Ett annat problem som anmäler sig vid den typ av rationalistiska teorembildningar som Faludi försöker utveckla, är relationen mellan de instanser som svarar för produktionen av de intellektuella verktyg med vars hjälp människan antages kunna styra sin värld (hos Faludi planering och vetenskap) och de instanser som artikulerar och sammanjämnar olika samhällsintressen, d v s politiken. Rationell planering och politik är enligt Faludi inte i konflikt med varandra, tvärtom, de kompletterar varandra (ibid:39). Faludi förespråkar en inte så ovanlig idé om rollfördelning mellan politiker och planerare. Politikerna fattar besluten och planerarna framlägger material. Men Faludi är inte nöjd med den statusfördelning som råder mellan de två parterna i de flesta modeller: planerarna som underordnade och tjänande politikerna, "the importance of their /the planners A.G./ contribution should be recognized by giving them equal status in decision-making." (ibid:237). Faludi säger sig inte vilja förorda att experterna verkligen fattar beslut utan snarare att det finns "a need for them to take a much more prominent part not only in the technical process of preparing and implementing programmes, but also in the political debate concerning what these alternatives ought to try and achieve; not as the deciders but as contributors of vital elements to the argument" (ibid:240). Rollfördelningen mellan de två positionstyperna är i korthet att politikerna tar de risker som uppstår genom att

planeringen aldrig fullständigt kan, med analytiska medel, lösa de problem som uppstår (ibid:235), medan planerarnas uppgift är att analysera dessa risker (ibid:236f). Syftet med de modeller för rationell planering Faludi skisserar är att nå en maximal rationalitet och maximal sammanlänkning mellan planering och den politiska processen (ibid:277).

Detta är nu inte särskilt uttömmande eller klagörande vad beträffar politikens infogande i den generella rationalistiska modell Faludi lägger upp. Men bilden blir tydligare genom en granskning av hans föreställningar om implementering av planer och i den manipulatoriska genomförandestrategi han där skisserar. Här träder planeringen i focus och vad vore väl naturligare för den process som tillsammans med vetenskapen för mänskligheten framåt?

Bli det problem med implementeringen så beror det på att planeringen varit dåligt utförd eller organiserad. Planeringssubjektet har inte formulerat problem eller program på rätt sätt. Detta ska rättas till med hjälp av feed-back (ibid:97). En speciell omständighet med förverkligandet av samhällets planering är att den inte bara innebär manipulation av ting utan också av människor: "exercising control over people." (ibid:282). Denna fara för "domination of man over men" (ibid:205) viftar Faludi bort genom resonemanget att planering och demokrati har liknande idébakgrund, nämligen av människan "as endowed with reason and capable of deliberate choice." (ibid:206). Därför är det naturligt att de två inte bara existerar tillsammans utan också stöder varandra.

De speciella implementeringsproblem som härstammar ur förhållandet att människor ska manipuleras är just att dessa, till skillnad från döda ting, har en förmåga att reagera mot maktutövning. Därigenom kan oberäknliga krafter organiseras i motstånd mot planeringsgenomföranden. Därför måste maktutövning inom planering ske med varsamhet. Kommunikationsaspekten blir därigenom viktigare än den rena styrkan (ibid:282) och det bästa sättet att implementera program är "to formulate them in such a way that people regard them as their own because they have been involved in drawing them up." (ibid:289). För att detta inte ska framstå som en alltför cynisk form av maktutövning

försäkrar Faludi att ett ökat deltagande i planeringen vill göra existerande konflikter tydliga (ibid:289). Det finns emellertid inget i de senaste 10 - 15 årens erfarenheter som stöder detta antagande. Istället har planeringsdeltagande haft en tendens att neutralisera konflikter som artikulerats i spontana eller okonventionellt organiserade grupperingar, (medborgarrättsgrupper, byalag etc). Uppenbarligen är Faludis planeringsteori en maktutövningsfilosofi, men en sofistikerad sådan. I planeringsgenomförande är det bättre att använda hot än att verkställa dem. Förhållandet mellan politik och planering tycks verkligen kunna bli sådant Faludi önskar sig. De rådande maktförhållandena döljer sig bakom rollfördelningen och i planeringsteorins systemrationalitet.

Men det är inte bara teorins yttre relationer, vad som händer med den när det tillämpas som är intressanta, även dess inre struktur har en hel del att berätta för oss om de motsägelser som är förborgade i planeringstänkandet och som också förklarar de teknokratiska tendenser som framträder då det systematiserade planeringstänkandet (läs planeringsteorin) ska tillämpas.

Planeringstänkandet och dess elaborerade uttryck, planeringsteorin kan sägas handla om övergången från subjekt till objekt, d v s subjektets medvetna inverkan på objektet. Det är också vad Faludis teoretiserande kretsar runt. Hans teori handlar i första hand om hur planeringsorganisationer bör organiseras och han utgår därifrån en modell av mänskligt rationellt medvetande och handlande på individnivå. Subjektet eller i Faludis terminologi "the Planning Agency" framställs på systemteoretiskt manér som besittande en rad, med varandra förbundna funktioner. Det som ligger utanför subjektet, objektet eller omgivningen ges i Faludis modellbyggande mindre uppmärksamhet. Grundstommen i modellen av subjektet består av tre funktioner: en receptor eller mottagare som registrerar omgivningen, en urvalsfunktion och en verkställare som influerar omgivningen. Denna funktionsuppdelning byggs stegvis ut till att omfatta inte mindre än två filter (ett på invägen till, ett på utvägen från mottagarfunktionen) två typer av minnen uppdelat internt i fyra (med en subenhet) respektive tre funktioner samt ett automatiskt program vid sidan av urvalsfunktionen. Dessutom före-

ligger naturligtvis en rad relationer mellan dess funktioner. Omgivningen förblir i den mest utvecklade modellen en odifferentierad box. Dock skiljer Faludi på tre typer av variabler som påverkar denna omgivning, nämligen "Control variables" som befinner sig i planeringssubjektets hand, "Constraints" d v s begränsningar eller hinder som har att göra med att omgivningen varken är fullständigt kontrollerad eller helt förutsägbar i sina reaktioner på manipulation och slutligen gäller det "unknown variables" som alltid kommer att kvarstå, understundom med betydande inflytande. Det intressanta med detta modellbygge är att det sker helt utan referens till planeringsempiri, och bygger istället uteslutande på en slags intern differentieringsgång. Det är subjektet som tilldelas en hel rad funktioner som övertas från en cybernetiserad modell av ett individuellt mänskligt förstånd. Det som är planeringsteorins olösta dilemma, övergången från det subjektiva till det objektiva, från "the Planning Agency" till "the Environment" reagerar Faludi på genom en nog så vanlig avledande manöver, som dock samtidigt innebär den definitiva reträtten från den så ambitiösa proklamationen om planeringens uppgifter - den nämligen att skissa en framtida ordning och sedan anvisa vägen dit grundad på dagens situation (ibid:50). Det Faludi gör är att bygga ut taxonomin på båda sidor - men framför allt på den subjektiva - av det magiska strecket mellan subjekt/objekt. Därigenom kommer han inte närmare strecket utan distanserar sig i de problem som den ymniga taxonomin ger upphov till, dels abstrakt när det gäller att relatera alla kategorier till varandra, dels vid försöken att fylla dem med empirisk referens. Faludis försök att applicera modellen på en lokal planeringsenhet (Local Planning Authority, ibid:78) är ett tydligt exempel på det Lau nämner som planeringsteorins tendens till "taxonomische Gebäude, denen empirische Bezug weitgehend erst nachträglich nach dem Analogieverfahren hergestellt wird." (Lau 1975:109).

Den positiva teori som Faludi formulerar i hypotesform visar sig inte alls gälla den svåra vägfrågan som planeringssubjektet står inför. Nej, tvärtom är det frågan om hur olika typer av omgivningar kan tänkas påverka den typ eller stil av planering som utvecklas i the Planning Agency. Planeringen uppträder i teorien inte som den oberoende manipulerbara variabeln utan tvärtom som den beroende resultat-

rande d:o. Faludi söker på så sätt tematisera den normativa planeringsteorins problem som i varje fall delvis öppna för empiriskt avgörande. Det gäller t ex frågan om relationen mellan "Rational-comprehensive" eller "Disjointed-incrementalist" typ av planering eller när en planeringsorganisation tenderar att utveckla en "Blueprint"- planering eller å andra sidan mera dras i riktning av en processmodell. Och under vilka yttre omständigheter blir planeringen i planeringsorganisationen snarare normativ än funktionell (ibid:175)? De lagar som skulle kunna formuleras inom en positiv planeringsteori gäller enligt Faludi just relationen mellan omgivning och planeringsstil eller -sätts (ibid:190). Om nu detta, och inget annat är den positiva, d v s empiriska planeringsteorins innehåll, blir uppgiften för den normativa teorin att uttrycka vilken typ av planering som är önskvärd i olika sammanhang, ty det är ju som Faludi påpekar inte alltid det lämpligaste att följa de tendenser som omgivningen utöver på planeringen och dess organisation. Det märkvärdiga är bara att det inte faller Faludi och andra planeringsteoretiker in, att försöka utforma en empirisk teori om de förhållanden den normativa teorin ger sig ut för att värdera, nämligen hur planeringen bör organiseras och bedrivs för att planeringens intentioner ska gynnas (32). Men i det generella planeringstänkandet framstår detta ej som något problem. Det måste vara löst eller (i varje enskilt planeringsfall) omedelbart stå för sin lösning, annars rycks grunden för det rationalitetsbaserade planeringstänkandet undan. Planeringssubjektet måste, om än med vissa men ej principiella begränsningar, kunna styra planeringsobjektet, även om det kanske krävs några omlopp av planering och feed-back. Hos Faludi kan vi konstatera att relationen mellan omgivning och planering (stil) är empirisk medan relationen i den andra riktningen, alltså mellan planeringsorganisation och omgivning är normativ, eller snarare reduceras till ett normativt sysslande med subjektets interna organisation, vilken postuleras stå i bestämda relationer till kontrollvariablernas effektivitet.

Ett märkligt men tänkvärt inslag i Faludis planeringsteoretisering är att det avgörande för att ett (planerings)beslut ska kunna betraktas som det bästa beslutet och sålunda leda fram till det bästa sättet att producera ett resultat inte är att beslutet faktiskt

fattas på grund av en rationell kalkyl. Det räcker med att beslutsfattaren är övertygad om att beslutet skulle kunna presenteras som om det legat en rationell kalkyl till grund för beslutet (ibid:38). I själva verket betyder planering att presentera val som om man hade gjort dem genom att gå igenom en rationell kalkyl (ibid:39). Denna tankegång är möjlig att tolka på lite olika sätt. En till Faludi välvillig sådan går ut på att själva kalkylen inte är nödvändig att utföra när resultatet ändå framstår som givet. D v s att själva räknestycket bara är en onödig och tidsödande procedur. En tolkning som ligger närmare Faludis uttryckssätt och som rimmar väl med iakttagelser från planerings- och utredningspraktik är att beslut framställs som om de vore grundade på en rationell kalkyl där någon sådan varken föreligger eller med enkelhet kan utföras med det resultat som förslaget förutsätter. I och med att beslut framställs som om de vore fattade på rationella grunder utan att så är fallet ges de en oberättigad legitimitet.

På en avgörande punkt är Faludi mera insiktsfull än planeringsteoretiker i gemen. Han menar nämligen att samhällliga lagbundenheter kan ändras genom kollektivt handlande (33). Övertygelsen att människan själv kan styra sin historia är visserligen optimistiskt hoppgivande, men den prometiska voluntarismen är hos Faludi lika väl som hos andra planeringstänkare och -teoretiker föga mer än en from förhoppning eller ett abstrakt postulat. Denna hållning ligger snubblande nära sin diametrala motsats, determinismen (33a) och lider av att inte de samhällliga betingelserna för människans frigörelse undersöks. Om inget är determinerat blir det också omöjligt att handla på ett medvetet sätt. Det räcker så att säga inte med att bara använda insidan av huvudet och teoretiska system d v s helt hänge sig åt en universiell rationalitetsprincip.

Återvändsgrändens fångenskap

I planeringstänkandet, liksom i det rationella tänkandet överhuvud, skiljs subjekt och objekt åt. Planeringstänkandet utgår ifrån att denna gräns mellan subjekt och objekt utan svårighet låter sig korsas. Detta kan vi se hos Faludi som i sitt modellbyggande låter planeringssubjektet ha kontroll över en uppsättning variabler som påverkar omgivningen. Till detta kommer så andra variabeltyper som ej

kan kontrolleras av planerings subjektet. Gränsdragningen mellan dessa variabeltyper och en närmare undersökning av vad som utmärker de variabler som befinner sig i planeringssubjektets hand blir det aldrig frågan om. Ändå är dessa "kontrollvariabler" något av planeringstänkandets nålsöga, det är ju genom det som subjektet har sin enda chans att gripa in i den omgivande världen.

Även om betydande intresse inriktades på att fastlägga gränsen mellan dessa så väsensskilda variabeltyper, nämligen dem som subjektet, genom nålsögat, kan nå ut till och låta sin vilja verka genom och dem som ej nås av viljekraften, tror jag inte resultatet skulle bli särskilt klargörande. Gränsen är svår att dra. Det är svårt att föreställa sig en metod och en fruktbar begreppsapparat som skulle göra en skarp gränsdragning mellan kontrollerbara och ej kontrollerbara variabler möjlig. Ett kontinuum efter grad av kontroll vore då en tänkbar lösning, men att finna någon rimlig graderingsdimension och ett kontrollkriterium ställer sig inte lätt. Det är emellertid knappast någon total omöjlighet att säga något om ett subjekts potentiella möjligheter att influera ett visst samhällligt förhållande. Men detta kräver kunskaper dels om subjektets samhällliga "placering" dels om vilka mekanismer det är som producerar det förhållande som planeringssubjektet avser påverka. Planeringstänkandet drar emellertid åt rakt motsatt håll. Det försöker upprätta allmänna regler för procedurer och förfarande medan den typ av kunskaper som jag hävdar är nödvändiga för att säga något om ett potentiellt planeringssubjekts chanser att påverka ett samhällligt förhållande just gäller den konkreta samhällliga verkligheten (Chamis 1977:60). Och också om det vore möjligt att dra gränsen mellan dessa variabeltyper även utanför dessa modellresonemang så skulle ändå ett intrikat problem återstå: planeringssubjektets förmåga att kontrollera sig självt (34).

Planeringstänkandet ägnar sig i första hand åt att fundera på hur subjektet bör gestaltas och vilka (planerings)former dess handlande bör försiggå inom. Faludi utvecklar t ex stor energi åt att forma sin planeringsteoretiska taxonomi i huvudsak just på subjektets sida om demarkationen mellan de två ontologiska världssystemen, och blir det något mankemang med implementeringen, d v s passagen genom nålsögat,

då är Faludis övertygelse den, att subjektet bar sig felaktigt åt. Detta är en av planeringstänkandets primära egenskaper: det beror på hur subjektet är organiserat och på vilken stil det utvecklar om implementeringen ska lyckas. Med ökad rationalitet och stegrad intelligens klaras implementeringen.

Intresset för objektet är däremot mindre. Hos Faludi förblir omgivning odifferentierad rakt igenom hela påbyggnaden av planeringstaxonomi, så när som på två variabeltyper som förutom de subjektkontrollerade variablerna påverkar omgivningen. Det annars så typiska intresset för hur det planerade objektet borde se ut enligt subjektets mening (på bekostnad av hur objektet verkligen aktuellt tar sig ut som tillstånd och som innehållande förändringspotentialiteter) framträder inte så tydligt hos Faludi. Detta beror troligen på att han inte ger sig in på att skissa planer eller planutkast. Där brukar nämligen denna egenskap framträda tydligast. Helt utan detta drag är emellertid inte Faludis framställning. Det enda sammanhang som det omgivande samhället får någon som helst kontur i - förutom möjligen en typologi över planeringsomgivningar som jag återkommer till - är i avsnittet om det planerade samhället - en i dessa sammanhang ovanligt återhållen vision av ett framtida samhälle med det utmärkande kännetecknet att vara demokratiskt planerat från topp till tå.

Även om Faludi låter sin framställning löpa på ett nog så betryggande avstånd från planeringspraktikens törnbeströdda väg är det ändå möjligt att utläsa att subjektets gränsöverskridande alls inte är så oproblematiskt som Faludi och andra planeringstänkare tycks tro. Försöken att förverkliga planer leder ibland till svårigheter. Enligt Faludis sätt att se får detta skyllas på planeringssubjektets bristande kunskaper eller viljekraft. Den väg som detta kan rättas till på går dock via objektet/omgivningen i form av feedbackkopplingar. Vidare försöker sig Faludi på att placera planeringssubjektet i en omgivning. Detta har syftet att förklara olika stildrag hos ett planeringsorgans förehavanden och de förklarande variablerna beskriver planeringsomgivningen i högst schematiska termer.

Planeringsorganisationens uppfattning om och graden av kontroll som den utövar gentemot omgivningen, samt tidsförskjutningarnas omfattning i planeringen har enligt Faludis hypotes betydelse för om planeringen blir "blueprint" (34a) eller processinriktad (Faludi 1973a: 137), medan bilden av samhället och denna bilds omfattning samt planeringsorganisationens relativa autonomi har betydelse för om planeringen drivs i en rationalistisk/heltäckande eller sönderstyckad/inkrementalistisk stil (ibid:156) och slutligen föreslår Faludi hypotesen att inslag av normativ kontra funktionell stil i en viss planering sammanhänger med planeringsorganisationens relativa autonomi och planerarens rolluppfattning (ibid:177).

Det vore synd att säga att undersökningar av sådana variabler skulle ge någon konkretion till frågan om det samhälle i vilken planeringen försiggår. De handlar ju om egenskaper hos de föreställningar som planeringsorganisationen hyser samt vissa tämligen allmänna relationsangivelser visavi omgivningen (grad av autonomi och kontroll). På det hela taget är Faludis planeringsteori liksom andra generella planeringsteorier - oehört abstrakt.

Faludi - liksom andra generella planeringsteoretiker - kan således beslås med att i sin teori lämna samhället utanför. Det är till och med svårt att se hur en samhällelig verklighet (i vilken jag ändå förmodar att planering är tänkt att äga rum) överhuvud ska kunna få tillträde.

Planeringsteorin saknar referens till historiska förändringar och till samhällელიga konflikter, i synnerhet strukturellt betingade sådana. Jag uppfattar planeringsteorins centrala ambition just vara att göra sig oberoende av specifika drag både hos planeringssubjektet och i de situationer som ska planeras (35). På ett sätt har planeringsteoretikerna otvivelaktigt lyckats. Planeringsteorin, med sina rationalistiska fundament, är verkligen möjlig att applicera i de mest skilda sammanhang. Problemet är bara att den inte har något att säga. Subjektet får ingen hjälp att nå ut genom nålsögat. Problemet med rationalistiska resonemang är alls inte att de skulle vara svåra att anlägga. Speciellt i efterhand är det möjligt att rekonstruera rationella handlingsmodeller (betydligt ovanligare torde

det vara att i förväg, på basis av rationalitetspostulat, kunna förutsäga handlande). Nej problemet är snarast att de så gott som alltid är tillämpbara. Nu kunde man kanske tro att detta är en utmärkt egenkap hos teoretiska/begreppsmässiga verktyg, och så skulle det möjligen vara om den generella tillämpbarheten svarade mot generella egenskaper hos de fenomen planeringsteorin betraktar. Harris (1978) menar uppenbarligen att så är fallet. Planeringsteorins generella tillämpbarhet beror på att planering är underförstådd i all mänsklig aktivitet (36). Tanken att det istället är föreställningen om vad planering är som är så generell att den, som en utsaga om verkligheten, blir innehållslös faller inte Harris in. Men så förhåller det sig faktiskt. Planeringsteorin levererar en form utan innehåll, eller ska vi säga en form som förmår att göra våld på varje innehåll.

Att rensa ut - eller snarare aldrig släppa in - den samhällliga verkligheten i planeringsteorin betyder att den kan göras rent deduktiv, vilket Harris inte tycks ha några invändningar mot (Harris 1978:223). En sådan planeringsteori får samma kunskapsmässiga status som matematiska teorier (37). Denna ingrediens har alltid funnits med i planeringstänkandet och det är därför inte så svårt att förstå varför planering förefaller så självklar i sig. Den tycks inte åtkomlig för erfarenheter. Även om planering misslyckas är det inte principen att planera som det är fel på, nej det är snarast så att denna inte tillämpats tillräckligt väl, att planeringen inte varit tillräckligt genomgripande.

Men detta slags tänkande, denna typ av teorier är - trots avståndet från verkligheten - inte utan konsekvenser. Problemet med relationen mellan subjekt och objekt lämnas olöst. Varje rationellt system har sin gräns. Denna gräns och dess överskridande förmår rationalismen själv inte att ta hand om. Planeringstänkandet stänger sig inne i det rationella och försöken att radera dess fängelse leder till ett mysticistiskt/religiöst överskridande av subjekt/objektgränsen (38).

Det rationella tänkandet vilar nämligen på ett stabilt verklighetsunderlag. I de varuproducerande samhällena blir individerna/subjekten avskilda från sina naturgivna sammanhang. Naturen men också andra människor blir föremål för rationell kalkyl, för instrumentalitet.

Via marknadssystemet träder människor i kontakt med varandra utan att vara medvetna om detta och utan att se konsekvenserna. Människorna skapar sin egen historia, men de gör det inte efter eget gottfinnande. Subjekten/individerna är avskilda från den objektiva världen och de är inte fria, inte fria att forma den efter eget huvud.

Planeringstänkandet syftar till emancipation, och gör gällande att denna står att finna i tankarnas värld, att emancipationens yttre villkor redan har uppnåtts. Nu gäller det bara att ordna huvudets insida på rätt sätt. Men ofullkomligheterna gäller inte bara den mentala världen. Emancipationen, subjektets befrielse tarvar också förändringar av den materiella världen. Planeringstänkarna glömmor som vi sett bort den värld vi lever i. De ser inte maktförhållanden och samhällliga mekanismer som i verkligheten reproducerar det rationella tänkandets bas: subjekt/objektgränsen.

Emancipationen, överskridandet av gränsen mellan subjekt/objekt, fordrar således både en förändring i den mentala som i den materiella verkligheten, förändringar som kanske kan betyda att denna distinktion faller bort, att subjekt/objektgränsen ej längre reproduceras.

Den enkla sanningen om planeringstänkandet är att det förespeglar friheten som möjlig, blott genom tankens förädling och viljans stärkande, utan att världen ändras. Det liknar därigenom religionen när den är som mest opiatisk. Planeringstänkandet är en ideologi. Och just nu är den en ideologi som kan mobilisera en hel del stöd i den värld vi lever i.

Planeringstänkandet blir till ett fängelse, ett subjektets fängelse som fräckt nog utlovar friheten. Planeringstänkandet förespeglar subjektet en väg ut ur isoleringen och avskildheten. Genom planering ska subjektet kunna bli ett med den omkringliggande världen. Planeringstänkandet lockar med emancipation. Men planeringstänkandet föröbådar inte frihetens rike. Tvärtom gör det rationalismens bojor än svårare att spränga. Man kommer inte över okunskapen om hur världen på andra sidan muren ser ut och hur den skapas. Man lever i promettiska villfarelser om det tänkande, planerande subjektets omnipotens.

Man slungas viljelöst mellan voluntarismens och determinismens murar. De som bekymrar sig om sitt fångliga förvar lockas att söka utvägen i mystikens lättflyktiga, uppåtstigande dimmor. Men där finns inte öppningen, ty rationalismens abstraktioner och subjekt/objektuppdelningen saknar inte verklighetsunderlag. Det är inte bara eller ens först och främst i tankevärlden ofriheten finns. Men ju djupare man tränger in i detta tänkande desto svårare blir vägen ut ur återvändsgränden att finna.

EN VERKLIGHETSUTVÄG FÖR PLANERINGSTÄNKANDET?

Vi har sett hur planeringstänknadet rusar rakt in i enorma svårigheter. Det sitter fast i den dualistiska delningen av världen i subjektiva och objektiva storheter. Dualismen är som bekant en traditionell stöttesten för den västerländska filosofin och jag hyser inga förhoppningar att dagens planeringsteoretiker ska gå i land med problem som talanger av betydligt större resning gått bet på. Finns det då inget hopp för planeringsteorin? Jo visst! Men då måste faktiskt ambitionerna revideras. En generell planeringsteori bär inga frön till befrielsen.

PlaneringstänkanDET intresserar sig, har jag påstått, otroligt lite för hur tidigare genomförd eller pågående planering faktiskt har fungerat, hur den har (eller inte har) influerat den samhälleliga utvecklingen. Just här ligger en angelägen uppgift för ett sanningsökande inom planeringens område. Inriktningen på frågan om resultat och effekter som jag här förespråkar, löser inte det rationella tänkandets paradoxer. Det är emellertid min övertygelse att ett sådant program i stället för att - som den generella planeringsteorin gör - rusa rakt in i dessa paradoxer, på vägen dit kan avvinna verkligheten några av dess hemligheter. Istället för att måla upp orealistiska framtidsperspektiv skulle alltså planeringsforskningen kunna inrikta sina resurser på att så långt det nu går, undersöka på vilket sätt planering faktiskt fungerar och har fungerat i en värld som är tillgänglig för observationer. Detta kallar jag planeringsteorins verklighetsutväg.

Resultatperspektivet

Det har inte saknats betraktelser som kritiserat planering med utgångspunkt från en jämförelse mellan å ena sidan en ursprunglig plan eller målsättning och å den andra utfallet, hur det blev. Sådana analyser är vanligen både orättvisa och ointressanta. Det är ju tämligen självklart att världen inte kommer att ta sig ut precis så som något planeringssubjekt tänkt sig i förväg. Och dessutom, om så faktiskt skulle ske är det inte alls givet att detta beror på planeringen. Den föreskrivna situationen kanske hade uppkommit även planeringen förutan.

En mera stringent formulering av resultatfrågan tar fasta på att det nästan aldrig bara är en planering, eller aktiviteter framsprungna ur en sådan, som påverkar utvecklingen inom ett område som är planeringens objekt. Bara i mycket speciella fall är systemet slutet och planeringsobjektet helt under subjektets kontroll. Jämförelsen mellan mål och resultat måste alltså nyanseras. Även i de fall då överensstämmelse råder, är en undran på sin plats. Resultatfrågan formuleras enligt min uppfattning bäst på kontrafaktiskt vis. Resultatet av en viss planering utgöres av skillnaden mellan vad som kan konstateras är fallet - hur världen tar sig ut - med den ifrågavarande planeringen och världen sådan den hade sett ut, denna planering förutan. Man kan säga att en viss företeelse (en viss planering) avgränsas och att de kausala utflödena från denna företeelse sökes. Avgörande för resultatet av denna undersökningstyp är uppenbarligen konstruktionen av den hypotetiska situation som hade uppstått om något som faktiskt inträffat inte hade ägt rum. Detta kontrafaktiska sätt att ställa frågan är fördelaktigt, inte genom sin lätthanterlighet, utan genom sin renodlig och tydlighet. Jag återkommer till de speciella problem som är förknippade med kontrafaktiska frågeformuleringar.

USAmerikanska erfarenheter

Det finns en omfattande forskning som försöker besvara frågor om vilka effekter genomförda planer, införda reformer och politiska program kommer att få, har och har haft. I USA är denna forskning särskilt rikligt representerad. Där finns ett otal genrebeteckningar som t ex Evaluation Research, Impact Studies, Implementation Research, Input-output Studies o s v. Dessa är inte särskilt väl avgränsande från varandra och en drivkraft bakom namnfantasin tycks marknadsföring och etablerandet av kommersiellt lönsamma institut vara. Detta utredningsväsende har nämligen utvecklats till en omfattande affärsverksamhet.

En distinktion som jag menar är väsentlig att göra, är den mellan ex-ante och ex-poststudier. Ex-anteundersökningar försöker i förväg uppskatta resultaten av olika program eller planer. Denna typ av undersökningar hamnar lätt i planeringstänkandets knipor, och det är under alla omständigheter svårt att se hur ex-antestudier ska kunna

ges någon realism om de inte till någon del bygger på erfarenheter från ex-postundersökningar, d v s sådana undersökningar som i efterhand, eller under pågående aktivitet försöker uppskatta effekterna av ett visst program, beslut etc. I ett 60-talshistoriskt perspektiv föregick utvecklandet av ex-antemodeller intresset för efterhandsanalyser. Till denna typ av rationalistiska beslutsrådgivande modeller knöts ett stort, ja orimligt stort, hopp. Den politiska styrningen av samhället, träffsäkerheten hos olika reformer o s v förväntades öka drastiskt. Men denna hausse ledde till baksmälla och besvikelser. Intresset kom mera att inriktas mot ex-postundersökningar. Till en början var denna typ av studier integrerade i de stora reformpaketen inom ramen för "the Great Society". Deras syfte var att stödja och effektivisera programmen. Men i och med förändringar i den USAmerikanska inrikespolitiken, kom utvärderingar att användas som argument mot reformer som inte nått utlovade resultat och mot reformverksamheten över huvud. Eftersom knappast några reformer eller planer verkligen lyckas med vad de lovar, är det naturligtvis en relativt enkel sak att använda utvärderingar i syfte att misskreditera förd politik. Genom utvärderingarna spreds uppfattningen att ingenting fungerar inom reformpolitiken (Rein & White 1977:253). Till detta kommer problem av metodologisk art. Det är nämligen ofta förenat med stora svårigheter att med säkerhet fastställa effekterna av ett visst reformprogram. Vanligen är ju utvecklingen inom ett samhällsfält som är föremål för reformverksamhet, beroende av en rad andra faktorer än de från reformen emanerande insatserna. Ställs stora krav på statistisk signifikans eller annan typ av teknisk tillförlitlighet hos "reformpositiva" resultat är det nästan alltid möjligt att nå slutsatser: ingen påvisbar effekt. På grund av dessa och andra svårigheter har tillförsikten inför utvärderingsforskningen ex-post också den dämpats avsevärt. Presentation av och referenser till den mycket omfattande litteraturen finns i Gullberg (1980d), Hellstern & Wollmann (1977,1978) och Wollmann (1980).

Analysen som gjorts av hur utvärderingsstudier genomförs och hur de används ger intressanta informationer. Det ligger något av en paradox i att utvärderingsverksamheten samtidigt som den blomstrar kommersiellt (periodvis har den varit en betydande tillväxtbransch)

uppväcker en stark olust hos kompetenta utövare (Majone & Wildavsky u.å.:1). Desillusionen sammanhänger säkerligen därmed att många forskningsresultat efterfrågas utan att sedan alls användas i beslutsfattandet (Rein & White 1977:243), vilket man naturligtvis har anledning att vänta om man har en rationalistisk syn på kunskap och beslutsfattande. Det förefaller mera vara vetenskaplig auktoritet än säkrare, eller mera kunskap som utvärderingens beställare - politiker och administratörer - önskar komma i besittning av. Det är i första hand produktens form, (vetenskaplig produkt) i andra hand dess innehåll (svaret på frågan om vilka effekter politiken eller reformen haft) och först i tredje hand om svaret alls är tillförlitligt som intresserar. Detta sistnämnda är ju tämligen egalt om beslut sedan inte fattas med utgångspunkt från undersökningarnas resultat. Det förefaller således som om utvärderingens rituella funktion är betydelsefull. Denna kan fyllas bäst, om dess existens inte är känd (Floden & Weiner 1978:17). Jag förmodar att det är de utvärderingsforskare som har ambitioner utöver karriär och kommersiella framgångar som är missnöjda d v s de som söker sanningen och räknar med att andra ska vara intresserade av den.

Den omvittnat låga kvaliteten på utvärderingsforskningen - även om metodproblemen är stora, utnyttjas inte ens de metoder som finns (Gordon & Morse 1975) - blir begriplig ur detta perspektiv. Avnämningarna är inte särskilt intresserade av kvalitén. Utvecklingen inom den USAmerikanska utvärderingsforskningen har blivit sådan att beställarnas intressen inte bara påverkar användningen av resultaten. Även forskningsarbetets uppläggning, metodval och utvärderarnas presentation av resultaten "politiserar", påverkas eller får sin betydelse av det sammanhang utvärderarna och den utvärderade verksamheten befinner sig i.

Alldeles särskilt provokativ blir naturligtvis utvärderingsefterfrågan eftersom den reser ytterst relevanta men mycket svårbehandlade frågor. Vi är helt enkelt med knapp nöd kapabla att angripa, än mindre lösa dem. Det gäller för att citera Walter Williams (1976:271) ett av samhällsvetenskapernas svagaste områden: den samhälleliga dynamiken.

De problem som en vetenskaplig verksamhet inriktad på att uppskatta eller mäta effekten av planering och politiska program har, kan sammanfattas och uppdelas i två typer. För det första gäller det den institutionella inramningen som utvärderingsforskningen ges: utvärderingsforskningens organisatoriska/politiska problem. För det andra rör det sig om teoretiska och metodologiska frågor, frågor som i första hand sammanhänger med svårigheterna att urskilja effekter av det undersökta programmet i det samhälleliga vimlet och att fixera vad programmet (som vanligen ändrar innehåll med tiden) faktiskt är. De två problemtyperna kan uttryckas i termer av kontexter, där organisationsfrågan har att göra med det undersökande subjektets (utvärderarens) inplacering i politik, förvaltning, maktspel. Metodfrågan däremot handlar om de samhälleliga sammanhang som den undersökta verksamheten a) griper/avser att gripa/ in i och b) ger uttryck för, är en reaktion på. Det problem som en seriös forskning inom effektmätningens område ställs inför, är således av dubbel natur. Hur ska teorier och metoder kunna utvecklas som gör det möjligt att besvara frågan om hur den vetenskapliga verksamheten organiseras så att ett sanningssökande befordras i stället för hämmas? Detta dubbla problem gäller naturligtvis inte bara i USA utan är av generellt slag. Innan jag försöker antyda någon framkomlig väg ska jag något beröra utvärderingsverksamheten i Sverige (39).

Blågul utvärdering

"I Sverige ligger vi som vanligt några år efter USA" påstår Lind (1979b:6) apropå utvärderingsverksamhet. Och sant är det att någon omfattande, i nästa industriell skala bedriven, utvärderingsverksamhet har inte sett dagens ljus i Sverige. Man kan formulera många hypoteser om orsakerna till denna skillnad men jag ska inte fördjupa mig i det problemet. En omständighet ska jag dock peka på. Inom det unika statliga utredningsväsendet i Sverige har det under mycket lång tid försiggått en betydande utvärderingsverksamhet som direkt varit inriktad på att tillgodose regeringens och riksdagens behov. Förekomsten av denna institution tror jag har gjort behovet av en vetenskapligt kostymerad utvärderingsaktivitet mindre påträngande. Letar man intensivt efter utvärdering finner man flera institutionaliserade former. Esping (1975:1f) nämner hela statsförvaltningen och stora delar av den kommunala och landstingskommunala verksamheten där

utvärdering - utöver kommittéväsendet - även förekommer i budgetprocessen, genom halvpermanenta expertgrupper, i riksdagsrevisorernas arbete, genom RRV:s granskningar och Statskontorets rationaliseringsråd.

Brunsson & Jönsson (1979:40) menar att "/u/ppföljningar av vilka resultat verksamheter ger är notoriskt dålig inom den offentliga sektorn." Jag är böjd att instämma.

På senare år har också en mera strikt utvärderingsforskning efterlysts. Så har t ex dåvarande samhällsvetenskapliga forskningsrådet i petita för 1977/78 påtalat behovet av undersökningar av reformers praktiska verkningar och menat att bristen på sådana effektundersökningar är märklig, med tanke på det noggranna statliga utredningsarbete som föregår reformer. Det börjar också växa fram en litteratur på svenska som mer eller mindre utförligt berör utvärderingsfrågor. Som exempel kan nämnas Stevrin (1974), Bell (1975), Dahlgren & Lindkvist (1976), Lind (1979a,b), Riksrevisionsverket (1979), Gorpe (1978), Att värdera byggd miljö (1980) och Jämförelsemetoder i samhällsplaneringen (1978) för att nu bara nämna några (40).

Inom två politikområden har relativt långtgående ambitioner formulerats för utvärdering i efterhand av förd politik, undersökningar som syftat till att belägga eventuella effekter av planering på respektive område. Det gäller dels arbetsmarknadspolitiken som EFA (Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor) undersökt, dels regionalpolitiken som ERU (Expertgruppen för regional utredningsverksamhet) utvärderat. Båda dessa expergrupper utvärderingar har jag granskat i Gullberg (1980d). Här får ERU:s utvärderingar tjäna som exempel.

ERU:s försök att bedöma effekter

Jag tror att det finns en mycket lättbegriplig tendens hos personer vars dagliga gärning består i att fatta beslut eller att assistera dem som formellt lägger fast världens gång; en tendens att överskatta betydelsen hos det politiskt administrativa systemet. Denna böjelse att överdriva politiska åtgärder, planlagda reformer och administrativa ingrepp som samhällseliga förändringsfaktorer ska jag här låta gå under beteckningen politikcentrism.

En lika naturlig tendens tror jag vi kan finna hos dem som är ansvariga för en politisk reform eller ett planeringsförsök (och för dem som sympatiserar med den förda politiken och/eller är beroende av den eller dess tillskyndare) att förtröstansfullt lita till att gjorda ingrepp varit goda.

De två halvpermanenta expertgrupperna EFA och ERU är knutna till de departement som ansvarar för arbetsmarknads- respektive regionalpolitiken. Dessa expertgrupper har bl a till uppgift att utvärdera den förda politiken, men bidrar också med idéer och strategiskt tänkande. Jag menar - med hänvisning till amerikanska erfarenheter - att det är rimligt anta att den institutionella inplaceringen av utvärderingsverksamheten påverkar dess inriktning, resultat och, kanske i första hand, tolkning. Jag ska här leverera indicier för detta när det gäller ERU:s insatser.

ERU resonerar i kontrafaktisk riktning och konstaterar att man inte vet vad som skulle ha hänt med de företag som erhållit stöd om detta ej utgått. Därför kan man inte - så argumenterar ERU helt rimligt - förutsätta att all sysselsättningsökning inom dessa företag är effekter av regionalpolitiken. (SOU 1978:46 s. 43). I ett försök att studera effekterna av samtliga regionalpolitiska insatser på tillverkningsindustrins sysselsättning utför ERU en kalkyl där den faktiska sysselsättningen jämförs med "den som skulle ha uppstått vid oförändrad politik". (SOU 1978:46 s.43)."Begreppet effekt används... här, när en ... kvantitativ uppskattning av ett alternativförlopp utan stöd gjorts." skriver ERU (SOU 1978:47 s.63).

Som kommentar till det kontrafaktiska sättet att formulera frågan om effekter ska jag här bara påpeka att detta står och faller med de utgångspunkter och metoder som kommer till användning vid beräkning eller uppskattning av vad som hade hänt i det fall ingen politikförändring skett. Samtidigt är just denna formulering av effektfrågan så stringent och krävande att det förefaller svårt att negligera dess teoretiska och metodologiska stötestenar. Har kanske ERU genom denna problemformulering lyckats skapa en sanningssökandets hemortsrätt i statligt utredningsväsende, ett skydd mot alltför flagranta och direkta influenser från eller eftergifter i förhållande till maktens intressen?

I ERU:s regi har under dess mer än decennielånga verksamhet ett mycket omfattande och värdefullt material av uppsatser, rapporter, diskussionsböcker och utredningar producerats. Det är därför här inte tal om att åstadkomma något som tillnärmelsevis skulle kunna liknas vid en utvärdering av expertgruppernas totala kunskapsproduktion, än mindre av de eventuella effekter denna produktion kan ha haft på beslutsfattande, politikinnehåll eller samhällseliga förändringar. Jag begränsar mig (med något undantag) istället snävt till att syna de SOU-publikationer som gruppen avgivit och då endast de som med några större pretentioner behandlar frågan om bedömning av politikeffekter ex-post, s k efterhandsanalyser.

Försöker vi bedöma den svenska regionalpolitiken under perioden efter 1965 i stort är jag böjd att hålla med Fredriksson & Lindmark då de ger ett nekande svar på frågan om politiken varit framgångsrik (Fredriksson & Lindmark 1978b:370). Man kan knappast hävda att regionalpolitiken skapat regional balans mellan landets olika delar. Norrland och i synnerhet Norrbotten befinner sig idag - 1980 - fortfarande i en mycket svår situation. När det gäller att utvärdera den förda politiken är det alltså lätt att konstatera att den inte löst de så kallade balansproblemen men har den kanske mildrat dem, ja kanske till och med lagt grunden till en ekonomisk utveckling i de eftersatta landsdelarna?

I den sammanfattning som ERU gjort av sina bedömningar av regionalpolitikens effekter råder ingen tvekan på den punkten. "Politiken har

givit klart positiva effekter beträffande sysselsättning, produktion och lönebildning. ... I framtiden kan det krävas ytterligare ökningar av stödinsatserna om en fortsatt utjämning mellan de nuvarande stöd-områdena och övriga landet skall kunna uppnås." (SOU 1978:46 s.67) Nettoeffekten av det regionalpolitiska stödet under perioden 1965 till 1975 ligger enligt expertgruppens sammanfattning på mellan 10 000 och 20 000 arbetstillfällen (SOU 1978:46 s.8). Också ERU framhåller de svårigheter som är förknippade med att utvärdera effekterna av en förd politik (41). Har expertgruppen lyckats manövrera förbi alla dessa utvärderingsmetodernas blindskär och komma upp på den fasta mark som de citerade slutsatserna ovan ger löfte om?

ERU:s redovisning av sina utrednings- och forskningsrön inför riksdagens och regeringens ställningstagande 1978/79 om regionalpolitikens fortsatta utformning sker för det första i en huvudtext (SOU 1978:46) varur de ovan citerade slutsatserna är hämtade. Denna skrift består av en resonerande och redovisande del och av en sammanfattande. För det andra presenteras, ävenledes i SOU-serien (1978:47), en bilagedel med sammanfattning av forskningsrön syftande till att underbygga huvudtexten. För det tredje - vändande sig till en fackpublik - publicerar ERU en serie med "underlagsmaterial" som i vissa fall också fungerar som underlag för bilagedelens resonemang.

ERU:s material kan grupperas efter med vilken säkerhet påståenden görs och slutsatser dras. Sammanfattning och slutsatser saknar - med undantag för intervallangivelsen 10-20 tusen - reservationer. Läser man dem hålls tvivlet på att politiken verkligen haft någon större effekt på betryggande avstånd. Det kan naturligtvis hävdas att långtgående reservationer och förbehåll inte bör belasta resultatsammanfattningar som ska kunna läsas snabbt av arbetsbelastade politiker och andra beslutsfattare. Något otillfredsställande ligger det dock i att utgångsantaganden och osäkerheten som vidlåder resultaten och som framträder tydligare - om än ej tydligt nog - i, eller i varje fall kan läsas ut ur bilagedelen, underlagsmaterialet och i någon mån även i huvudtexten inte följer med i sammanfattningen. Hur ska snabbläsaren annars kunna ta ställning till vilket värde slutsatserna har?

Jag ska i det följande något närmare granska ERU:s undersökning av regionalpolitikens sysselsättningseffekter. Det är industrissyssel-sättningen som regionalpolitiken och undersökningarna handlar om. Föreliggande statistik (42) sägs "pekat" på att förstärkningen av regionalpolitiken under början av 1970-talet fått en påtaglig effekt." En reservation tillfogas emellertid omedelbart: det finns inga möjligheter att dra slutsatser om regionalpolitikens effekter från detta material. "Andra faktorer än stödet kan ha inverkat" (SOU 1978:46 s.41f) heter det, och frågan är alltså "/h/ur mycket har det regionalpolitiska stödet bidragit med?" ERU försöker ge ett svar på denna fråga genom att jämföra "den faktiska sysselsättningsutvecklingen med den som skulle ha uppstått vid oförändrad politik" (SOU 1978:46 s. 43). Som framgått anser jag detta vara ett utmärkt sätt att formulera problemet. Den stora svårigheten vid ex post analyser är att uppskatta den utveckling som skulle ha skett om något som faktiskt inträffat (i detta fall förändringen i regionalpolitiken) inte hade hänt (43).

ERU använder sig av olika kalkyler för att beräkna den sysselsättning som stödområdena och den s k grå zonen hade haft med oförändrad politik. "Det finns en rad metoder för beräkning av effekter av politikförändringar" försäkras ERU (44). Grundmetoden benämns konstant marknadsandelmetod (45). Denna liksom de andra metoder ERU använder för att beräkna den hypotetiska sysselsättningen i stödområdena 1975 (eller vilken annan tidpunkt stödets effekter ska uppskattas) är i sin basfigur lika enkel som råbarkad. Utan regionalpolitik inga förändringar i den (tillverkningsindustriella) regionala utvecklingen. Detta är faktiskt kontentan av och den gemensamma nämnaren hos kalkylmetoderna. Gapet mellan den faktiska sysselsättningen inom tillverkningsindustrin och det enligt någon modifikation av principen ovan beräknade hypotetiska sysselsättningstalet det är - ska man tro ERU - den sysselsättningseffekt (inom industrisektorn) som regionalpolitiken haft. Ställer vi så denna metod i relation till den uppgift ERU åtar sig "att visa i vilken utsträckning som de regionalpolitiska stödmedlen bidragit till denna utveckling/d v s till sysselsättningsökningen efter 1965 A.G./" (SOU 1978:46 s.67) har i varje fall jag svårt att se vilka andra faktorer som skulle kunna göra sig gällande.

Nu är emellertid ERU:s beräkningsmetoder för sysselsättningen utan regionalpolitik relativt komplicerade variationer på det grundtema jag fångat upp ovan. Det är i dessa komplikationer som beräkningarna döljer huvudtemats trivialitet men det är samtidigt genom dem som de överhuvud säger något av intresse utöver följande slutledning. 1. Antag att förändringar i sysselsättning inom stödområdet beror på regionalpolitiken. 2. Sysselsättningen inom stödområdet har ökat. 3. Politiken har givit klart positiva effekter beträffande sysselsättning. Den egenskap hos världen som ERU låter vara konstant om inte regionalpolitiken infunnit sig och - som politikens tillskyndare naturligtvis hoppas - justerat dess gång i mera balanserad riktning är andelar. Det finns två typer av andelskonstans i beräkningarna. Antingen förblir andelarna på en nivå som uppmätts vid ett visst tillfälle eller också fortsätter de att förändras i den takt som uppmätts inom ett visst tidsintervall - en konstant förändring. Dessa konstanter förekommer också i kombinationer på så sätt att förändringskonstansen antas gälla fram till en viss tidpunkt varefter nivåkonstansen inträder.

Vad är det då för andelar som uppvisar konstans i ERU:s antaganden? Andelarna bildas genom att industri, produktion och sysselsättning delas upp på stödområdena och övriga landet. Eftersom utvecklingen i olika branscher inte sker likformigt och branschammansättningen i stödområdena inte överensstämmer med den för hela landet har ERU beräknat andelar i produktion och sysselsättning, inte för tillverkningsindustrin som helhet utan, för en synnerligen finfördelad (drygt 110) branschuppdelning. Därigenom kan man alltså säga att ERU försöker rensa bort sådana skillnader i industrisysselsättningens utveckling mellan stödområdena och övriga landet som betingas av olikheter i branschutveckling och -sammansättning. Detta är den viktigaste modifikationen i förhållande till den triviala basfiguren.

Den ovan omnämnda grundmetoden som bygger på antagande om konstanta marknadsandelar utgår från att stödområdenas andelar av hela landets tillverkning branschvis i genomsnitt förblir densamma. Med hjälp av dessa andelar och branschernas faktiska utveckling kalkyleras en förväntad produktion för varje bransch inom stödområdena, som sedan

genom antagande om relationen mellan produktion och sysselsättning översattes i förväntad sysselsättning.

Stort annorlunda förfar man inte med sysselsättningsandelsmetoden. Här är det, som namnet förtäljer, inte produktions- utan sysselsättningsandelen inom stödområdena för olika branscher som är basen i kalkylen. Resultaten med de olika beräkningssätten skiljer sig inte påtagligt. De varierar mellan 18 000 och 16 100 också beroende på om den s k grå zonen tas med eller ej. (SOU 1978:47 s.72 tabell 4.2).

Det är emellertid inte alls säkert att stödområdenas industriandelar skulle ha stannat på 1965 års nivå. ERU misstänker att detta antagande leder till en underskattning av regionalpolitikens prestationer. Är det inte den trend med minskande andelar som kunde uppmätas mellan 1960 och 1965 som är den naturliga, den utveckling som rådde i en situation utan regionalpolitik och därför den vi har anledning att räkna med skulle ha fortsatt om inte regionalpolitiken uppenbarat sig och vänt tillbakagången, frågar sig ERU. Denna antagna konstanta minskning i branschandelar mellan 1965 och 1975 för som mest ytterligare ett netto på 9 100 jobb till regionalpolitikens effektkonto. ERU stannar efter en kort diskussion av de olika räknestyckena för en siffra någonstans i mitten: 20 000 nya jobb (SOU 1978:47 s.75). Huvudtexten ger något lägre tal. 13 000 och 15 000 är vad framskrivningen av 1965 års andelar ger för stödområdet ex- respektive inklusive den s k grå zonen. 20 000 är det sysselsättningstillskott som en kalkyl med trendframskrivning för åren 1965 till 1970 och därefter konstanta andelar uppges ge. Därefter resonerar ERU om ett nettotillskott på mellan 10 000 och 20 000 nya arbetstillfällen (SOU 1978:46 s.43).

Detta intervall återkommer också i sammanfattningen och uppges vara en nettoeffekt av stödverksamheten (SOU 1978:46 s. 8). Nu är emellertid som vi alla känner till världen inte statisk. Inte ens förändringen är alla gånger oföränderlig. Kan det inte tänkas att de andelar och andelsförändringar som ERU har utgått från som konstanta faktiskt skulle ha ändrat sig även om inte regionalpolitiken i modern, aktiv tappning hade införts 1965 och byggts ut 1970? Frågan är obehaglig för ERU eftersom undersökningsmetoden inte klarar av att redogöra för i vilken utsträckning sysselsättningsökningen inom stöd-

områdena kan bero på andra omständigheter än stödåtgärderna eller branschsammanställningen. De sysselsättningseffekter ERU räknat fram reduceras och försvinner t o m helt om vi tillåter oss tankeexperimentet att stödområdenas industriandelar faktiskt har ökat under perioden mera beroende på "förändringar i områdets attraktionskraft för företag relativt andra områden" (Fredriksson & Lindmark 1978a:31) än genom stödkraften. Jag ska inte genomföra några sådana beräkningar och jag ska inte ens argumentera för överlägsenheten hos antagandet att en ökning i industrisysselsättningen inom stödområdena skulle ha inträffat även utan regionalpolitik. Jag ska bara påstå att detta antagande är så pass rimligt, ja kanske lika rimligt som ERU:s, att en underlåtenhet att ta ställning till det väcker förundran.

Det är ett välkänt förhållande att rätt avsevärda förskjutningar äger rum i den geografiska fördelningen av produktion och sysselsättning inom olika industribranscher. Sådana förskjutningar leder till att de andelstal som av ERU antas vara konstanta faktiskt förändras (45a). Efterkrigstidens utlokalisering av tillverkningsindustri från de mest tätbefolkade områdena till sådana där tillgången på och stabiliteten hos arbetskraften var större än i storstäderna är ett känt faktum. Under 1970-talet var det inte helt lätt att rekrytera industriarbetare i södra Sverige. En bidragande orsak till detta var skärpningen i invandringspolitiken. Intresset att flytta söder ut hade också minskat (46). En möjlig strategi hos de större företag som är relativt oberoende av lokaliseringsort för tillverkning av vissa komponenter är att expandera eller etablera vissa verksamheter där arbetskraft finnes, t ex i stödområdena.

Kan det tänkas att ERU genom en försmädlig men godartad lapsus faktiskt föbisett möjligheten av en tredje typ av antagande? Och att ställa beräkningarna mot undersökningar på företagsnivå gick inte ty "Man vet /ju A.G./ inte vad som skulle ha hänt med stödföretagen, om stöd inte hade utgått." (SOU 1978:46 s. 43).

En rapport, utgiven och delvis finansierad av ERU talar mot detta. I Underlagsmaterial 25 (U 25) författat av företagsekonomerna Carl Fredriksson och Leif Lindmark (Fredriksson & Lindmark 1978c) hänvisas flitigt till en annan skrift av författarparet där de hävdar

att "mycket tyder på att många företag som erhållit stöd hade företett en liknande utveckling även detta stöd förutan." (Fredriksson & Lindmark 1978a:134). Denna slutsats presenteras efter studier av de regionalpolitiska stödmedlen på företagsnivå, dels i en modellanalys av stödets betydelse vid expansionsbeslut (Fredriksson & Lindmark 1978c), dels efter fallstudier av typföretag (Fredriksson & Lindmark 1978a). I en artikel i Plan menar författarna dels att förutsättningarna för stödet är att det finns företag som står inför expansion och att stödet därför aldrig kan starta en expansionsprocess dels att "/d/e reella och bestående sysselsättningseffekterna av den förda politiken torde ... ligga långt under de 10 000 till 20 000 arbetstillfällen som ERU redovisar i sin utvärdering av regionalpolitiken." (Fredriksson & Lindmark 1978b:372f).

Helt utan aning om vad som hänt i de företag som fått stöd om detta uteblivit borde ERU inte behöva känna sig efter konsultation av Fredrikssons och Lindmarks studier. Just i studier på företagsnivå ligger en intressant möjlighet att göra utvärderingen av regionalpolitiken mindre spekulativ. Den möjligheten skulle innebära att de mekanismer som producerar förändringar i industrisysselsättningen studeras (47).

Fredriksson och Lindmark har mer av intresse att förtälja i sina studier. För mitt syfte här är det emellertid fullt tillräckligt att peka på att ERU inte bara hade goda skäl att utvidga den mängd av antaganden som lades till grund för effektkalkylen utan också att gruppen faktiskt hade tillgång till material som rimligen måste ha väckt tankar i denna riktning. Men Fredriksson och Lindmarks resonemang och slutsatser kan jag bara återfinna som tystnad i SOU 1978:46 och SOU 1978:47, publikationer som syftar till att leverera vetenskapligt underlag för beslut om regionalpolitiken.

De besynnerligheter som möter oss när slutsatserna om regionalpolitikens sysselsättningseffekter konfronteras med metod och belägg ska kort sammanfattas.

1. Slutsatsen talar om nettoeffekter men undersökningsuppläggnigen har inget att säga om kausala relationer - inte ens resonemangs-

mässigt t ex genom hänvisning till någon teori, rättfärdigas kausalitetspåståendet. En fullt legitim slutsats är istället att det regionalpolitiska stödet i tiden sammanfaller med en ökning av industri-sysselsättningen inom stödområdena (korrelation i stället för kausalitet) (48).

2. Slutsatsen talar om 10 000 - 20 000 nya jobb. Dessa tal bygger på antaganden om att stödområdenas industriandelar antingen skulle förblivit oförändrade på 1965 års nivå eller minskat i samma takt som under åren 1960-65 under förutsättning att stöd ej utgått. Några argument ges varken för dessa antaganden eller mot ett annat och alls ej orimligt, innebärande att en ökning av industriandelarna kommit till även utan stödinsatser. Med utgångspunkt från det av ERU redovisade materialet skulle helt andra och lika rimliga siffror kunna räknas fram.

3. Genom att använda andra metoder än de som redovisas i ERU:s båda SOU-skrifter har två forskare kommit fram till slutsatser angående regionalpolitiken som inte stämmer överens med ERU:s. Dessa resultat redovisas ej.

Det är svårt att tro att tillfälligheter ligger bakom den klara tendens att läsa in positiva effekter av den förda regionalpolitiken i resultaten, när dessa vid en närmare granskning löser upp sig i osäkra antaganden. I stället skymtar jag det fenomen jag inledningsvis benämnde politikcentrism bakom de tystnader, luckor och djärva slutledningar jag redovisat ovan och som också visat sig vara förutsättningarna för det resultat riksdag och regering förelades av expertgruppen. Denna tendens att vilja tro på att en politik man har medverkat i utformningen av faktiskt har positiv betydelse t o m utöver vad en svårtolkad och motsägelsefull verklighet vid sträng granskning riktigt ger anledning förmoda är som jag redan konstaterade i inledningen till detta avsnitt inget märkvärdigt. Men tendensen måste erkännas. Då blir det också lättare att förstå och bedöma utvärderingsresultat. Utvärderarna väljer alltid - har det hävdats - sida redan innan de empiriska undersökningarna gjorts (Berk & Rossi 1976:349).

Hur långt har den offentliga effektmätningen nått?

Genomgången av ERU:s utvärdering (49) ger vid handen att rigorösa problemformuleringar och mångåriga ansträngningar inte utgör någon garanti för att en - ur sanningssökandets perspektiv - framgångsrik bedömning av politikens resultat ska komma till stånd. Trots att effektbedömningarnas principiella svårigheter formulerades klart redan på ett tidigt stadium och en potentiellt lovande - men väl ändå i sig själv otillräcklig - strategi antytts har medtidsproblemen och deras hantering inte givit frågeställningarna tillräcklig kraft att bana sig väg fram till lämpliga förfaringsätt som samtidigt måste vara så robusta att de förmår att motstå önsketänkande och påtryckningar och så känsliga att de kan fånga eventuella kausala utflöden från politiken.

Kontrollgruppsförfarandet har ägnats stor uppmärksamhet av EFA. Därigenom har dess begränsade värde blivit uppenbart och betydelsen av politikens indirekta effekter tydlig. Hur dessa senare ska kunna ringas in förblir dock ett obehandlat problem. ERU ägnar stor energi åt omfattande räkneövningar som emellertid till sin grundstruktur visar sig vara schablonmässiga makrouppskattningar byggande på godtyckliga antaganden (50).

Metoden visar sig fånga korrelationer mellan politik och sysselsättning snarare än effekten av den förra på den senare. En strategi som till någon del skulle kunna motverka detta hypotetiska bollande med stora tal vore ett sökande efter de mekanismer som kan tänkas producera den antagna sysselsättningsökningen. Är det t ex möjligt att genom intensiva fallstudier rekonstruera kausala kedjor från stödformer till investeringsbeslut och ökande sysselsättning? Tendenser i denna riktning finns representerade i undersökningar av två företagskonomer, som till viss del finansierats av ERU. Dessa studier vars resultat inte stämmer överens med de ERU redovisar negligeras dock helt.

Någon fast mark att stå på har ansträngningarna att utveckla utvärderingsmetoder alltså inte lett fram till. Tolkningsutrymmet är vidsträckt, ja kanske hålls det vidöppet. I varje fall drar tolkningar och sammanfattningar av resultat iväg långt i en riktning som fram-

häver den förda politikens förtjänster i det förflutna (51) och önskvärda fortlevnad och t o m expansion i framtiden. Politikcentrismen är påtaglig. Man har sagt att ERU:s uppgift borde vara att bidra med kunskap som ger makten fantasi. (Wirén 1974:320). Kanske har den lyckats. Makten har i vart fall fått hjälp att tala om att det den gjort är bra och att den nog bör få göra mera. Men vad händer med sanningen när maktens fantasi växer?

Är utvärdering en omöjlig uppgift för vetenskapen?

Såväl svenska som USAmerikanska erfarenheter tyder på att undersökningar av planers och programs resultat (d v s utvärderingar) alltid hamnar i brydsamma situationer betraktat ur sanningssökandets perspektiv. Jag har nämnt två typer av problem som utvärderingsforskningen konfronteras med. Det gäller å ena sidan den politiska/institutionella kontexten i vilken utvärderingen äger rum. Hur ska utvärderingsverksamheten kunna stärkas så att den av egen kraft kan hävda sanningens sak även när den är obekvämt för inflytelserika intressenter? Å andra sidan brottas utvärderingsforskningen med grundläggande teoretiska/metodiska problem, som är fundamentala för (sammälls)vetenskapen överhuvud. Eftersom dessa problem inte är lösta (och kanske inte ens är lösbara i någon strikt mening) finns ingen säker och rutinartad väg att gå för att nå sanningen. Den måste hela tiden vinnas genom kamp som i bästa fall leder till att de grundläggande vetenskapliga problemen får en acceptabel behandling (om än ej en lösning).

Esping har apropå Riksrevisionsverkets utvärderingar hävdat, att det är de politiska/institutionella svårigheterna och inte så mycket metodproblemen som står i vägen för verksamheten (52).

Om det nu alls är möjligt att jämföra de båda problemtypernas svårighetsgrad tror jag de teoretiska/metodologiska är minst lika stora. I vilket fall som helst förutsätter en framgångsrik attack på den ena fronten motsvarande framryckning på den andra. För om institutionella förhållanden kan ordnas som ger utvärderingsforskningen möjligheter att relativt fritt söka sanningen, utan att förmågan att fånga denna sanning utvecklas är inget vunnet.

Lika tragiskt är det om potentiellt framgångsrika metoder för utvärdering utvecklas men aldrig kan användas.

När jag nu i det följande diskuterar utvärderingsforskningens bättringsmöjligheter kommer jag endast i korthet att beröra de politiska/intstitutionella aspekterna, inte därför att dessa är oviktiga utan beroende på att jag har få uppslag att komma med. Utvärdering betraktas som en forskningsaktivitet med utpräglad tillämpningsorientering. Intressegrupper, stora organisationer, en intresserad allmänhet o s v berörs av och är intressenter i utvärderingsaktiviteter. Utvärderingsforskning har utan tvekan en stor praktiskt relevans, men trots - eller kanske just därför - att den är tillämpad snarare än akademisk (eller teoretisk) till sin karaktär menar jag att det finns goda skäl att organisera en del av utvärderingsforskningen så att den blir så lite beroende som möjligt av maktintressen och påtryckargrupper. Detta bör ske som ett försök att undvika ett politikcentristiskt perspektiv. Ett sådant ställningstagande kan naturligtvis placeras och nyanseras i relation till forskningspolitiska kontroverser (Se t ex Gustafsson 1966 och 1971). Här glider jag emellertid förbi detta vidlyftiga problem med några enkla påståenden. Endast vid en relativt hög grad av autonomi för (delar av) utvärderingsforskningen kan bättre metoder utvecklas och medvetna lika väl som halv- och omedvetna taktiska hänsyn skjutas i bakgrunden (53).

Det är en relativt utbredd föreställning att vetenskapliga framsteg görs när de som bäst behövs, d v s att de växer fram ur praktiska behov. Denna uppfattning finns företrädd även när det gäller utvärderingsforskning. Gordon och Morse (1975) intar en mycket optimistisk hållning till de externa kriteriernas (d v s till krav som reses från användningssidan) positiva inverkan på utvärderingsforskningens utveckling och anför medicinen som exempel. Just när det gäller utvärderingsforskning kompliceras emellertid situationen av att det som verbalt efterfrågas och som också skulle kunna revolutionera (sammälls)vetenskapen - nämligen svar på frågan om effekterna av en viss reform eller planering - inte svarar mot ett reellt intresse hos avnämarna. Jag har svårt att tro att utvärderingsforskningen influeras starkare av uppdragsgivarnas ord än av deras - för den fortsatta forskningsaktivitetens vara eller inte vara avgörande - handlingar.

Även om den generella tesen att vetenskapens utveckling springer fram ur praktiska samhällliga behov har mycket som talar för sig, kan jag inte dela Gordons och Morses optimism för utvärderingsforskningens del. Sanningens sak är för närvarande helt enkelt inte effektivt företrädd bland utvärderingsforskningens inflytelserika intressenter. Några detaljerade ritningar för hur en fristående utvärderingsverksamhet skulle kunna organiseras, i en tid då universitetens oberoende minskar och anslagsforskningens tyglar stramas åt, ska jag inte ge mig in på.

Om jag istället vänder mig mot de teoretiska/metodologiska problemen inom utvärderingsforskningen ska jag inledningsvis förmoda, att den forskning som står på säker grund härvidlag, har bättre förutsättningar att hävda sin egen - d v s sanningens - sak och motstå ett politikcentristiskt perspektiv. Men det rör sig naturligtvis inte om någon tillräcklig betingelse för att uppnå oberoende.

I utvärderingsforskningen, liksom för övrigt i all kunskapsproduktion, uppträder problemet med det kunskapssökande subjektets roll i kunskapsprocessen. Kunskaper måste skapas av någon. De finns inte bara framför våra ögon färdiga att läsa av. Men resultatet av en vetenskaplig kunskapsproduktion ska inte kunna reduceras till individuella skapelseakter. Genom kunskapsproduktionen ska alltså subjektet träda ut ur sin isolering och avlocka den objektiva världen några av dess hemligheter. En rad olika strategier för att tillgodose krav som intersubjektivitet, generalitet o s v har utvecklats (se t ex Ritsert 1975:11f för en redogörelse). Bhaskar (1978:24) formulerar ett villkor för att vetenskap ska vara möjlig: "the independence from science of the objects of scientific thought." Det är en viktig del i utvärderingsforskningens teoretiska/metodologiska problem att tillgodose detta krav. Men kunskapsprocessen är som jag påpekat något som genomförs av subjekt. Vetenskapen är alltid en samhälllig aktivitet. Bhaskars ovan nämnda villkor måste tillgodoses samtidigt som "the social character of science" accepteras. Dessa vetenskapens två "sidor" som Bhaskar identifierar korresponderar mot de två problemtyper som jag funnit att utvärderingsforskningen står inför. Vetenskapen måste, för att vara möjlig d v s för att kunna närma sig sanningen, förena

egenskapen att vara samhälleligt bestämd (vilket leder till politiska/institutionella problem) och nå kunskapsobjekt som är oberoende av vetenskapliga aktiviteter (vilket ger upphov till teoretiska/metodologiska problem). Enligt min uppfattning, och härvidlag lutar jag mig mot Bhaskar (1978, 1979), är det helt i sin ordning att en sanningssökande utvärderingsforskning råkar in i dessa (två) slags problem.

Under avsnittet "Resultatperspektivet" nämnde jag den kontrafaktiska problemformuleringen som strategisk. Formuleringen är enkel och rakt på sak. Antag att en viss planering P företagits. Vilka är effekterna av P ? Jo, säger oss det kontrafaktiska resonemangssättet, det är skillnaden mellan vad som faktiskt hände när P företogs och vad som skulle ha hänt P förutan. Klarare kan det inte uttryckas. Svårigheterna börjar emellertid torna upp sig när det gäller att fylla denna enkla formel med konkret innehåll. Kontrafaktiska resonemang har varit föremål för särskilt intresse inom filosofi där förhållandet mellan "vanliga" och kontrafaktiska förklaringar har diskuterats och inom ekonomisk historia där olika faktorerers betydelse i ett historiskt förlopp undersökts med hjälp av kontrafaktiska resonemang. En viss översikt samt referenser till båda disciplinerna ger Elster (1978:175ff). Gustafsson (1976) diskuterar kontrafaktiska förklaringar inom ekonomisk historia.

Det finns en intressant relation mellan varje orsaksförklaring och kontrafaktiska påståenden. Om jag påstår att en viss planering P (t ex regionplaneringen i Storstockholm) har en viss kausal effekt E (t ex stoppar storstadens befolkningstillväxt) så framstår det intuitivt som rimligt att tolka detta som innebärande att om inte P hade inträffat så hade heller inte E uppträtt (54). Ett påstående om ett orsakssammanhang tycks alltså säga oss något om världen, inte bara sådan den ser ut, utan också om hur den skulle ha sett ut om en viss händelse inte hade inträffat. Utan att gå in på de vetenskapsteoretiska kontroverserna om de kontrafaktiska förklaringarnas status ska jag påstå att om vi accepterar möjligheten av kausala förklaringar, ja då innebär det också att vi får de kontrafaktiska resonemangen med på köpet. Detta har jag sagt för att legitimera kontrafaktiska resonemang. Det hävdas nämligen ofta att vi omöjligt kan veta något om en värld som aldrig funnits (d v s en värld där P inte ägde rum). Jag

tror det är lättare att acceptera det kontrafaktiska resonemangssättet om dess nära relation till orsaksförklaring överhuvud står klar. Det betyder emellertid inte att alla problem är ur världen. Enklast kunde vi föreställa oss att universum endast består av P och E. P är fri, d v s kan eller kan inte inträffa. Den enda inverkan på E är P. Uppenbarligen är detta ett ointressant och hypotetiskt extremfall. Knappast några system är möjliga att sluta på ett sådant radikalt sätt. Vid försöken att tillämpa kontrafaktiska resonemang i konkreta historiska situationer uppstår en rad problem. För det första är det inte rimligt att anta att P uppträder helt och hållet oberoende av världen i övrigt. P har också sina bestämmningar. Hur pass rimligt är det att tänka bort P? Den frågan kan inte besvaras utan en specifik teori som säger något bestämt om P:s bestämmningsfaktorer. Men för att det överhuvud skall vara meningsfullt att diskutera alternativa förlopp i historien (eller nutiden), krävs dessutom att världen inte är (och inte i teorin framställs som) helt determinerad. Om världens gång är en och densamma och aldrig skulle kunna te sig annorlunda, är det uppenbarligen föga mening med att resonera om hypotetiska utvecklingsförlopp. Teorierna och världen måste alltså ha någon grad av öppenhet och vara till hjälp vid bedömningar av hypotetiska antecedenter. Ett annat problem som kontrafaktiska resonörer ställs inför är att beräkna eller snarare uppskatta vad som skulle ha blivit konsekvenserna av att inte P inträffade. För detta måste vi uppenbarligen ha en teori som tillåter oss att dra några slutsatser från denna situation som alltså inte inträffat. Det måste vara en teori som inte lämnar allt öppet utan som dels gäller de specifika förhållandena i fråga, dels är så pass deterministisk att något går att säga om vilka konsekvenserna av ett uteblivet P skulle bli (55).

Problemet med utvärdering av effekterna av en planering eller ett program i efterhand kan beskrivas som att i den värld vi möter kunna urskilja, ja separera, just det som är det eller de kausala utflödena av P. De finns där, i princip observerbara, men hur ska vi kunna skilja dem från allt annat som inget har att skaffa med P? Skillnaden mellan världen sådan den såg ut med P och hur den skulle ha sett ut P förutan är uppenbarligen ett sätt att formulera frågan om P:s kausala utflöden. Nu är det emellertid att märka att sådana kontrafaktiska

resonemang inte producerar teori utan tvärtom förutsätter och konsumerar teori. Det är svårt att föreställa sig något annat framgångs sätt när det gäller förfluten tid. Något annorlunda förhåller det sig om undersökningen förbereds innan det program eller den planering som är föremål för intresse startats eller om rikligt med mätningar finns utförda. Då kommer hela den samhällsvetenskapliga metodarsenalen ifråga med allt från experiment via kvasiexperiment, statistiska manipulationer till enkla före-efterjämförelser. Alla dessa metoder försöker komma ifrån det teoriberoende eller den teorikonsumtion som historiskt rekonstruktionsarbete innebär. Dessa metoder försöker (men lyckas givetvis ej) erbjuda en teorifri och automatisk lösning. När väl betingelserna för respektive metod är uppfyllda, appliceras den bara och lösningen faller ut, oberoende av det kunskapssökande subjektets eventuella egenheter.

Jag ska undersöka några av de metoder som kommer till användning i utvärderingssammanhang och för dem alla påstå att de faktiskt försöker berätta om hur världen skulle ha sett ut om den utvärderade verksamheten inte funnits. Jag ska t o m hävda att de resultat som dessa metoder frambringar just står och faller med hur rimliga deras "alternativvärden/-världar" är. De är alltså inte så avgrundsdykt skilda från den "kontrafaktiska resonemangsmetoden". Därpå tar jag upp experimentmetoden som allmänt anses som den förnämsta till en något mera ingående granskning.

Egentligen är det inget märkligt med påståendet att de metoder som försöker fastlägga kausalsamband också har kontrafaktiska konsekvenser. Det är just vad som följer av tesen ovan att varje kausalt påstående också har ett kontrafaktiskt innehåll. En ofta återkommande invändning mot kontrafaktiska resonemang går ut på att det som ej inträffat eller kommer att inträffa kan inte heller vara föremål för undersökning, i varje fall ingen vetenskaplig sådan. Om det som inte är och ej heller har varit kan ingen (vetenskaplig) kunskap nås. Det märkliga är emellertid att om vi strängt håller oss till observationer av världens gång så ska vi visserligen komma att identifiera ett myller av händelser som sammanfaller och följer efter varandra i tiden. Men med sådana empiriska metoder kan aldrig något annat än

korrelationen mellan händelser (d v s deras /brist på/ samtidighet) uppdragas. Vi kan konstatera att efter regionplaneringen upphörde den kraftiga befolkningstillväxten i Storstockholm, men vi kan inget säga om att det var planeringen som var orsaken till förändringen i befolkningsutveckling. Vi måste helt enkelt tränga bakom pärlbandet av händelser, inte nöja oss med att den ena följer på den andra, inte bara konstatera att något existerar utan också komma underfund med varför det existerar. Annorlunda uttryckt: undersöka hur, genom vilka mekanismer händelser produceras.

Och när vi - om vi - lyckats påvisa att förändringar i regionens befolkningsutveckling, i varje fall denna gång, var orsakad av den regionala planeringen, ja då har vi också sagt att utan denna regionala planering så hade heller ingen förändring i befolkningstutvecklingen skett. Inte just då (56).

Varje försök att inte bara beskriva utan också förklara världen innebär att påstå något om förhållanden som inte är direkt observerbara. Det betyder att säga något om de processer som skapar världen sådan den träder fram inför oss och det betyder samtidigt att säga något om de världar vi inte ser. Den experimentella metoden anses allmänt som den förnämsta (57). Den utmärks av att det undersökande subjektet utför handlingar, manipulerar verkligheten för att se vad som inträffar. Manipulationen organiseras på ett sådant kontrollerat sätt att det ska vara möjligt att dra kausala slutsatser d v s att det som händer ska ske oberoende av att det rör sig om en manipulation och oberoende av andra mekanismer än den som experimentatorn satt igång. Tanken bakom den experimentella metoden är enkel. Antag att vi önskar undersöka (den kausala) inverkan av höjda lokala arbetsgivaravgifter i Storstockholm på de privata företagens personalutveckling i samma region. En experimentell metod skulle då kunna utformas på så sätt att vissa företag väljs ut på ett slumpmässigt sätt (experimentgruppen) och erhåller den föreslagna behandlingen, medan övriga företag (kontrollgruppen) inte erhåller någon behandling - d v s vederfars samma behandling som tidigare vad gäller arbetsgivaravgifter. Genom slumpens försorg antas nu de företag som ingår i experimentgruppen inte skilja sig från dem som tillhör kontrollgruppen. Efter-

som det enda som skiljer grupperna åt är förekomsten/frånvaron av behandling måste skillnaderna i sysselsättningsutveckling mellan de båda grupperna bero på behandlingen och bara behandlingen. Men för att denna slutsats ska kunna dras, krävs att vissa antaganden är uppfyllda. Bl a gäller det att förändringarna i den beroende variabeln hos de båda grupperna ska vara oberoende av varandra. Det betyder t ex att en sysselsättningsminskning bland experimentgruppens företag inte ska påverka kontrollgruppsföretagens sysselsättning. Det betyder vidare att ett företags personalutveckling påverkas lika mycket oberoende av om bara detta eller alla andra företag blir föremål för behandlingen (detta är i varje fall nödvändigt om undersökningen ska användas för slutsatser om effekterna av en politikförändring som gäller hela Storstockholm). Dessa antaganden är inte särskilt realistiska, men den principiella betydelsen av detta återkommer jag till.

Den experimentella metoden försöker skapa ett litet universum där den oberoende (den förändrade arbetsgivaravgiften) och den beroende (sysselsättningen) är det enda som förändras. Men ett experiment som skulle utestänga ett företag från alla andra förändringar än höjda avgifter skulle snart få det att skrumpna samman. Inte så mycket på grund av avgiftstrycket som på bristen av marknadsimpulser (i vid mening). Därför är det naturligtvis förnuftigt att företa experiment med företag (och andra samhälleliga enheter för den delen) i deras "naturliga" miljö. Eftersom det nu inte går att snitta ut företag och därav bereda lämpliga experimentpreparat får kontrollgruppsföretagens sysselsättningsutveckling så att säga fånga upp influenserna från det skummande och sjudande hav av samhälleliga processer som stockholmsföretagen seglar på. De fartyg som slumpen valt ut åt oss ut-sätter vi för en extra liten vindpust, hoppas på att varje farkosts färd ej korsar någon annans och att den lilla pustens verkan snällt ska låta sig uppmätas i en jämförelse mellan de blåsta båtarnas genomsnittliga positionsförändringar och genomsnittet för de ej extra blåsta båtarnas dito. Uppenbarligen syftar experimentförfarandet till att ta reda på vad som hade hänt om den undersökta behandlingen inte hade satts in. Eftersom det inte går att samtidigt ge samma företag (eller alla företag i regionen) både en förändrad och en oförändrad arbetsgivaravgift, för att sedan jämföra resultaten, så används här

kontrollgruppen som substitut för de företag som faktiskt får höjd avgift i vårt fiktiva exempel, företag som ju inte samtidigt kan behålla den ordinära arbetsgivaravgiften.

Trots att experimentmetoden värderas högt kommer den sällan till användning. Det beror på fler olika omständigheter. Ett viktigt skäl är att den innebär olika behandling av människor (eller företag) på helt godtyckliga grunder. Detta framstår i många sammanhang som oetiskt. Många reformer är också av den karaktären att någon kontrollgrupp inte går att konstruera.

Om vi t ex vill pröva effekterna av en reviderad form av regionalplanering i Storstockholm, kan vi inte med slumpens hjälp välja ut några Storstockholm som reviderar regionplaneringen och några andra som inte gör det. Dessutom eftersom experimentatorn uppträder som agent måste han/hon också besitta den makt som erfordras för att företa manipulationen.

Kvasi-experimentella metoder är - som framgår av namnet - inte riktigt experimentella men skulle gärna vilja vara det. Ett vanligt fall är när fördelningen mellan experimentgrupp och kontrollgrupp inte sker efter slumpen. Genom olika förfaranden komponeras en behandlad och en obehandlad grupp vilka i så många - som relevanta betraktade - avseenden som möjligt är lika, just med undantag för den undersökta behandlingen. Även de kvasiexperimentella metoderna försöker producera två utfall som inte samtidigt kan existera. Det kontrafaktiska fallet simuleras genom observation av kontrollgruppen. Som kvasiexperimentell kan också tidsseriemetoden betraktas. Genom att undersöka den beroende variabelns utveckling under en längre tid både före och efter insättandet av behandlingen är det möjligt att skapa sig en uppfattning om de trendmässiga eller cykliska utvecklingsförlopp som den eller de behandlade enheterna genomgår oberoende av behandlingen. I en enkel före - efter jämförelse kan ju sådana förändringar felaktigt skrivas på den oberoende variabelns konto lika väl som en utebliven förändring i själva verket är resultatet av att den insatta behandlingen upphäver en trendutveckling. Metoden innehåller flera begränsningar. Så kan ju t ex behandlingen råka sammanfalla med förändringar i de processer som producerar den beroende variabeln. Det

kan betyda att trendförändringar som skulle ha inträffat den insatta behandlingen förutan felaktigt förs på dennas konto. Likaså kan en insats som inte omedelbart slår ut i förändrat värde på den beroende variabeln men som istället verkar långsamt och massivt felaktigt avföras som verkningslös. Den hypotetiska verklighet som aldrig inträffade konstrueras vid tidsseriemetoden med hjälp av en framskrivning av utvecklingstendenserna före behandlingen.

En tredje typ av metoder kan vi kalla statistiska förfaranden. Dessa metoder försöker efterlikna experimentsituationen genom att manipulera statistiskt material. Vi kan kalla detta experiment i tanken till skillnad från experiment i verkligheten. Genom att undersöka olika typer av korrelationer försöker man resonera om rimligheten hos olika kausala samband. Rent vetenskapsteoretiskt låter sig inga slutsatser om kausala samband dras från aldrig så noggranna korrelationsundersökningar och statistikmanipulationer. I detta fall beräknas sambanden mellan "oberoende" och "beroende" variabler fram med hjälp av mönster i de insamlade observationerna. När relationen mellan dessa variabeltyper ges en kausal tolkning så innebär det att observerade korrelationer tjänar som underlag för prognos både för insatt och utebliven behandling (d v s förändring av den oberoende variabeln).

Ytterligare en metod arbetar med jämförelser av likartade fall. Genom att söka upp fall som så mycket som möjligt liknar det som intresset primärt gäller utom just i den variabeln (P) vars verkningar man är nyfiken på kan någon föreställning kanske växa fram om vad som kunde ha inträffat om inte P hade utförts.

Liksom "jämförelsemetoden" arbetar "fallstudiemetoden" inte med några automatiska moment. Detta är något som faktiskt gäller för de andra metoderna. Det är kanske därför också en smula tveksamt om dessa två är att uppfatta som metoder i strikt mening. Den vanliga uppfattningen om fallstudier är att de på intet sätt kan leda fram till kausala påståenden, på sin höjd generera hypoteser om kausala samband. Naturligtvis är detta riktigt. Enskilda fallstudier kan "själva" lika lite som vidlyftiga korrelationsundersökningar tränga bakom det omedelbart givna och berätta något om hur denna yta produ-

cerats. Men det finns ändå egenskaper hos fallstudiemetoden som gör den intressant även ur "kausal synvinkel" (Eckstein 1975). I experimentella, kvasiexperimentella lika väl som statistikmanipulerande metoder är det det yttre förhållandet mellan den förmodade verkan och den antagna orsaken som blir föremål för intresse. Det är skillanden i den beroende variabelns värde i fallet P och i fallet -P som jämförs. Här kan alltså eventuellt förekomsten av en kausalrelation konstateras (om nu alla förutsättningar kan uppfyllas o s v) men intet om hur vägen mellan orsakens impuls och verkans utslag ser ut. Vilka är de mekanismer som bär fram impulsen, i vilket medium banar den sig väg och vad i den beroende variabeln hakar den fast i? Ja det är frågor som väl tål att tänka på. Noggranna fallstudier d v s teoretiskt och metodiskt medvetna observationer ger vissa möjligheter att noga följa ett förlopp, i tankeexperiment stanna upp vid strategiska punkter och resonera över alternativa utvecklingsförlopp. I fallstudier är det just genom sådana resonemang som den verklighet som faktiskt inte inträffade, men som vi är så intresserade av - inte för sin egen skull utan för vad den har att berätta om den aktuella världen - kanske kan tas fram.

Alla metoder som söker fastställa kausala samband försöker också säga något om den värld som aldrig blev - även om de inte alltid vet om detta. Det är vad jag har påstått och i någon mån argumenterat för. Jag har talat om svårigheter. Den mest firade metoden - experimentmetoden - visar sig svår att applicera beroende på praktiska och etiska hinder. Men det är faktiskt inte bara dessa yttre begränsningar som står i vägen för en framryckning mot en kausal förståelse av den sociala världen med experimentet som vapen. Och det beror på att världen inte riktigt vill inrätta sig efter experimentmetodens krav.

I mitt exempel med den lokala höjningen av arbetsgivaravgiften nämnde jag de svårigheter som sammanhänger med att sysselsättningsutvecklingen inom ett företag (som utsätts för behandling) knappast är utan inverkan på andra företags sysselsättning.

Om orsakssamband ska betyda något annat än korrelationer händelser emellan - vilket de ska - är det alltså inte tillräckligt att under-

söka vad som inträffar och när detta sker. Kausalpåståenden handlar om de mekanismer som producerar de händelser vi kan iakttaga. I sammanhang som har med människor och samhällen att göra är det svårt att tänka sig fall där det bara är den oberoende variabeln (den insatta behandlingen) som påverkar utfallet i experimentvariabeln. Sociala system är helt enkelt inte slutna system, utan öppna där en rad mekanismer på ett mer eller mindre komplicerat sätt samverkar med och motverkar varandra varigenom händelser blir till. Experimentmetoden förutsätter slutna system. I experiment inom samhällsvetenskaperna försöker forskaren skapa slutna system, men detta är en omöjlighet. Sociala system som skärs ut ur sitt sammanhang är inte längre samma system. Det förekommer (nästan) inga slutna system, de skapas av experimentatorn. Inom vissa vetenskaper t ex fysik och kemi kan system slutas på artificiell väg. Där kan experiment genomföras. När ett system är slutet är det möjligt att från iakttagelser av händelser dra slutsatser om underliggande kausala samband. Men förutsättningen för detta är just att systemet är stängt. Influenser från alla andra mekanismer på den beroende variabeln är utestängda. Detta går inte - även med aldrig så många kontroller - att åstadkomma när det gäller samhällseliga system (58).

Det är hög tid att sluta drömma om den praktiskt sett så svårtillämpbara experimentella metoden som utvärderingsforskningens räddning. Denna (lika väl som andra) "teorilösa" metod(er) innehåller i själva verket teoretiska antaganden av långtgående slag. Några granskare av genren har upptäckt detta. "/M/ost common designs posses an inherent conservative bias" (Berk & Rossi 1976:339). Berk och Rossi konstaterar att de vanliga utvärderingsmetoderna tenderar att bortse från historiska och sociala processer. Genom forskningsmetodiken opereras det undersökta programmet ut ur den samhällseliga verklighet i vilken det ingår. Strävan efter sk intern validitet har drivit fram forskningsmetoder som gör sociala program ortogonala till andra sociala krafter som kan orsaka olika resultat hos experiment och kontrollgrupp, enligt vad Berk och Rossi menar i en talande vändning (ibid:340) (58a).

Det vi är på jakt efter är en sund och fast teoretisk och metodologisk grund att ställa utvärderingsforskningen på och däri-

genom stärka det vetenskapliga perspektivet på bekostnad av det politikcentristiska. En sådan säker grund står inte att finna. Det visar sig nämligen att samhällsvetenskaperna har flera grundläggande teoretiska och metodologiska problem att komma tillrätta med. Anledningen till att flera författare - bland dem jag - menar att ett seriöst arbete med utvärderingsforskningens teoretiska och metodologiska problem skulle kunna innebära en omvälvning inom samhällsvetenskaperna är just att några av dessa grundläggande problem också är utvärderingens. Det gäller frågor som samhällelig förändring och stabilitet, det gäller de dirigerade samhällsförändringarnas problematik och det gäller slutligen frågan om lagmässigheter och kausala förklaringskaraktär när samhället är objektet.

Ändå kan en hel del sägas. Utvärdering är ingen omöjlig uppgift för vetenskapen. Den kan inte vara det om vetenskapen överhuvud är möjlig. Jag utgår från att den är det. De automatiska metoderna, som försöker undvika teori och överlåter kunskapsprocessen till rutiner, erbjuder ingen framkomlig väg. Istället måste huvudet finnas med hela tiden.

Antag att vi vill undersöka en planering eller ett politiskt program. Någonstans måste vi börja och det gör vi lämpligast i de intentioner som programmet försöker motivera sin existens med. Men intentionerna är ingen slutpunkt, inget oföränderligt. Fortsättningen går i flera riktningar. En väg går bakåt till de aktörer och de scener som är programutformningens. Vilka är de samhälleliga aktörer som spelar med, i vilka sammanhang har spelet om programmet spelats och varifrån kommer de impulser som startat och som vidmakthåller spelet? En intention i en planering, i ett (politiskt) reformprogram är ett slags löfte. Vem är det som lovar vem vad, när och varför? Det är omöjligt att fastställa de uppriktiga intentionerna brukar det heta. Ofta sägs ett och menas ett annat. Men något sägs i vart fall och där kan vi börja. Iscensättningen är knappast enkel. Den sker i flera plan. I bakgrunden finns aktörer och konflikter på områden planeringen ger sig ut för att ta (del)ansvar för. Där finns företrädare för dessa och andra intressen som agerar i programformulerandet. Där har vi den byråkrati som har, kommer att få eller blir av med arbetsuppgifter. Och där finns politiskt ut-

sedda aktörer som har att måna om popularitet och trovärdighet. Allt utspelas på scener som inte ser ut som i skolböckernas diagram där all makt utgår från folket. När vi kommit så långt i arbetet återstår förmodligen inte så mycket av entydighet i intentionsformuleringen. Det är bra. I mångtydigheten finns uppslag till förståelse av fortsättningen d v s till förskjutningar i intentionsformuleringar som alltid sker med tiden och till olika aktörers agerande när det kommer till ett "genomförande". Här finns också nyckeln till analysen av P:s trovärdighet: hur legitimt är det att tänka bort P? (Se ovan).

En väg leder framåt, från programmets idémässiga tillblivelse till dess eventuella materialisering. Stannar det vid ordväder eller kan handlingar och institutionella förändringar sättas i samband med, ja ses som delar av programmet eller t o m framträda just som programmet? Ofta stannar ett löfte vid ett löfte. Vi frågar oss: finns det någon som försöker infria det eller finns det kanske någon som, med hänvisning till löften, passar på att göra något annat. Självbedragare existerar också. De lurar sig själva (och kanske andra). De försöker och försöker men håller aldrig några löften, löften som kanske inte kan hållas. Det kan gälla löften som bara låtsas, som har ett löftes form men som saknar innehåll. Vem är det som löftet vänder sig till, som vill ta emot det? De kanske glömmer det fortare än löftesgivaren givit det. Löftesställaren kan försvinna, nya löften kan avlösa de gamla så snabbt att de enda spår de ger är avtrycken i gamla dokument.

Men världen förändras (och planerna med den). Planer och politiska program försöker vara med och dela ansvaret för detta. Ibland - i förväg - gör de anspråk på hela ansvaret för att i efterhand ofta avsvära sig varje skuld. Hade då världen sett annorlunda ut om ett visst löfte i form av en plan, ett program eller en deklaration hade uteblivit? Ett är säkert: just det löftet hade inte givits. Kanske är bara löftet tillräckligt för att programformulerandets aktivister ska låta sig nöja. Med beskedet att nu ska det äntligen bli slut på utarmningen av Norrland kanske norrlandstalesmännen nöjer sig (tills vidare). Utan löften står kraven kvar och kan växa sig starkare. Men löften står som bekant inte alltid ensamma. Vägen framåt handlar om detta. Nya organisationer skapas, verk inrättas, byråer

omstruktureras, personal utbildas, omplaceras och förtidspensioneras. Ekonomiska resurser förs än hit, än dit. Vägen framåt handlar om hur en planering, ett politiskt program lägger ut från intentionernas kaj. Att undersöka vägen framåt det är att undersöka kausala mekanismer - i form av aktörers handlande och institutionella förhållanden - som kanske bär intentionernas verkningar ut i världen.

En tredje väg ska jag nämna. Det är vägen ut. Den tar vid där vägen framåt slutar. Den följer de kausala mekanismerna ut i samhället och söker spåren efter deras ingrepp. Vägen ut söker kunskaperna om vad som blev resultatet, vad som blev annorlunda. Vägen framåt däremot hur detta annorlunda kom till.

Visst får institutionella förändringar och ändrade budgetdispositioner konsekvenser. Frågan är bara vilka. När vi ger oss ut och spanar i den värld som blev efter spåren av ett program som intresserar är det alls inte tillräckligt att granska det som programmet/-planen deklarerar skulle bli dess verksansfält. Ty många handlingar - även de mest målmedvetna - för med sig helt oförutsedda, ofta förbisedda skeenden.

Det finns inga i förväg givna svar på frågan om var en viss planerings verkningar ska sökas. Några ledtrådar kan ett noggrant studium av programmet ifråga ge. Det som jag kallat vägen framåt. Stannar det vid deklARATIONER? Vilken typ av handlingar initieras? Förmodar man på sådana eller andra grunder att programmet haft inflytande på något fält, ja då gäller det att finna vilka mekanismer det är som "ansvarar" för produktionen av fältet ifråga: en teori. På vilket sätt kan det nya inslag som programmet introducerar tänkas interagera med de redan verkande?

MEDBORGARDELTAGANDE PÅ ANMANING - MAKTUTÖVNING ELLER SKENFÄKTERI?

Har medborgardeltagande i offentlig planering någon betydelse för planutformning och -genomförande? Det är den fråga som infinner sig om man - som jag förespråkar - utgår från resultatperspektivet vid diskussionen om medborgardeltagande. Jag kommer inte här att genomföra någon fullständig analys, utan istället resonera utan uttryckligt teoretisk förankring. Resonemanget illustrerar trots detta resultatperspektives relevans inte bara för bedömning av medborgarinflytande utan för varje undersökning av planering. Jag ska diskutera ett exempel - regionplaneringen i Storstockholm - och jag kommer efter ett kort principresonemang om fenomenet deltagande i planering att anlägga ett perspektiv som har utvecklats genom studier av planeringsteori: ett resultatperspektiv.

I "Skiss 1966 till regionplan för Storstockholmstrakten" finns tre alternativ för Storstockholms befolkningsmässiga utveckling fram till år 2000. Alt. I: 1,8 miljoner, årlig tillväxttakt 0,9%, Alt II: 2,2 miljoner, årlig tillväxttakt 1,5 och Alt III: 2,5 miljoner, årlig tillväxttakt 1,9%. Om detta och mycket annat blev det ett fasligt rabalder. I det sena 60-talet upprördes många av att de som närmast berördes av samhällsplaneringens tänkta framtider, egalt om det gällde bostadsområden eller hela stockholmsregionen, inte fick komma till tals. Det ställdes krav på medborgerligt inflytande, vid sidan av det som eventuellt kunde utövas vart fjärde, (numera vart tredje) år via valsedeln. Att detta inte var något effektivt medel påpekades också i debatten. Ty vilket parti skulle man rösta på när stridsfrågorna inte var partiskiljande, eller när något partis ståndpunkter i övrigt ej kunde fördragas? Ytterligare en möjlighet att utöva ett inflytande på planeringsfrågor vore naturligtvis att inträda i de organisationer - politiska lokalorganisationer, fackföreningar och andra intresseföreningar - som redan var indragna i remissförfarande och liknande. Anledningen till att missnöje med planering inte helt kanaliseras in i dessa påtrycknings- eller inflytandeformer var att dessa för vissa grupper - inte utan anledning - kommit att framstå som delar av etablissemang.

Politiker och regionplanerare slog in på medborgardeltagandets väg när 1966 års skiss hade omvandlats till 1970 års regionplaneförslag. I ett informationsblad till länets 660 000 hushåll uppmanades medborgarna att delta i regionplaneringen d v s inkomma med synpunkter. Samma budskap spreds genom utställningar: "Hur skall vi forma Stockholmsregionen? ... Var med och säg din mening." Regionplanen sändes också på remiss till 140 instanser. Reaktionernas volym svarade mot c:a 4 000 maskinskrivna sidor. 2 000 av dessa inlevererades av de utpekade remissinstanserna, medan resterande hälft stammade från andra organisationer och enskilda. Den breda information och uppmaningarna att leverera synpunkter på planen kan bara förstås mot bakgrund av den massiva kritik mot storstadstillväxt och påstådd brist på demokrati i planeringsarbetet som framfördes åren före och efter 60-talets övergång i 70-tal. Man kan hävda att den kritik mot förfarandet och kraven på ökat inflytande för allmänheten över samhällsutvecklingen i stort kom att skjuta in sig på regionplaneringen som ändå måste betraktas som ett tämligen harmlöst instrument för att påverka regionens utveckling i den ena eller andra riktningen. Regionplaneskissen 1966 och förslagen från 1970 kom tillsammans med de delvis häftiga debatter som fördes i press, radio och på film att styra in uppmärksamheten just på regionplaneringen. Det var denna kritik som drev regionplanepolitikerna och -planerarna till att genomföra det stora deltagandeprojekt jag nämnt ovan.

Vad regionplanepolitiker och -författare däremot inte brydde sig om var den innehållsliga kritik som förts fram i press och byalagsrörelse mot det som uppfattades och framställdes som storstadsgigantomani: en fortsatt snabb expansion av regionen (fördubblingstakt på 37 år, storutbyggnader av trafikleder och massproduktion av nya bostadsområden). I stället kom befolkningsramen fram till år 2 000 och ännu mer till år 1985 i RP-70 att överensstämma med och t o m överskrida de värden som redovisats i skissen 1966. Detta var i linje med t ex Stockholms stads remissvar.

Vi har redan mött två centrala begrepp: (medborgar)deltagande och (med)inflytande. Inflytande implicerar en slags makt, en möjlighet att påverka. Det var vad kritikerna av regionplanen efterlyste - "medborgarna måste kunna påverka ... hela regionens miljö" (SA-Star

1971:pärm s. 4). Deltagande, däremot, pekar inte i denna riktning. Vi kan lätt föreställa oss hur vi deltar i ett möte, en politisk organisations arbete och för den skull också i regionplan -70:s tyckaruppmaning utan att vi därför utövar någon makt, utan att förhållandena hade sett annorlunda ut om vi eller den intressegruppering vi tillhör varit frånvarande. Detta går i en viss gren av den anglosaxiska politologin under beteckningen "symbolic participation" ("Participation may occur without power" Alford & Friedland 1975:431, med referens till Edelman 1964.) Det sena 60-talets krav på inflytande formulerades inte sällan i termer av önskemål om deltagande eller ökat deltagande i planeringsprocessen eller det politiska beslutsfattandet.

I politologisk forskning har studier av deltagande i politiken traditionellt varit inriktade på valbeteende. Vilka röstar/röstar inte? Vad beror variationer i röstande mellan olika grupper, geografiska områden, länder o s v på? Kraven på, önskemålen om deltagande i planeringen gällde uppenbarligen inte denna form av deltagande som istället kritiserades som ineffektiv och i varje fall otillräcklig. Deltagande var tänkt som en ny väg till demokratiskt inflytande. Fick man delta, ja då fick man också vara med och bestämma, tycktes man resonera.

Vi kan införa ytterligare ett begrepp vid sidan av de två: medborgardeltagande och medinflytande. Det är "aktionsgrupper" eller "medborgarinitiativ". D v s grupper av människor som agerar för att själva genomdriva sina önskemål eller som via press, opinionsbildning eller genom hänvändelse till offentliga organ verkar för en (eventuellt sin - men aktionsgrupper engagerar sig ofta i frågor som inte är direkt grupp-specifika, som t ex miljöfrågor) sak. Flera aktionsgrupper levererade stoff till Regionplan -70:s synpunktssamling.

Jag ska nu ställa några frågor som gäller förhållandet mellan de krav som fördes fram av enskilda och grupper om ökat deltagande i regionplaneringen och de önskemål om ökad makt eller mera inflytande åt gemene man, vanliga människor på bekostnad av experters, byråkraters och etablerade politikernas maktmöjligheter. Det gäller dels relationen mellan det deltagande som kom till stånd och planens innehåll, dels

förhållandet mellan planens innehåll och administrativa pendang å ena sidan och regionens faktiska utveckling å den andra.

Låt oss anta att protestanterna mot regionplanen och regionplaneringens arbetssätt (elitär tummelplats så som det framstod i filmen Rekordåren som väckte oerhört rabalder) var intresserade just av den fråga som regionplan -70s informationsmaterial ställde: "Hur ska vi forma Stockholmsregionen?", att det var i denna fråga man önskade utöva inflytande. Vad kan det tänkas existera för relation mellan t ex de tidigare icke remisstillfrågade instansernas reaktioner och regionens fortsatta utveckling? Innan jag går in på den frågan något om den historiska bakgrunden och frågan om varför aktionsgrupper och krav på inflytande/deltagande uppstår.

Varför medborgarinflytande?

På 50-talet och början av 60-talet var det knappast någon som talade om att ett ökat deltagande från allmänheten skulle vara påkallat. Visserligen fanns vissa farhågor för att partier och intresseorganisationer internt inte skulle lyckas engagera en kader, men den tidens demokratiteoretiker var - med nazi-tysklands och fascism-italiens massmobiliseringar i färskt minne och med en akut rädsla för kommunismen - helt inne på att ett lågt deltagande, en viss apati bland massorna var av godo. Ju mindre folk brydde sig desto bättre blev förutsättningarna för den demokratiskt installerade eliten att styra. Hur kommer det sig då att ett flertal myndigheter, politiker och tjänstemän efter en långvarig skepsis ändrar attityd och går med på "deltagandejippo" och ibland t o m uppfattar det som ett problem att inte människor följer uppmaningen att delta i tillräcklig omfattning? Det var ju inte bara regionplanefolket i Stockholm som formulerade sådana uppmaningar vid denna tid. Så skedde på flera håll i Sverige och över hela västvärlden.

Den omedelbara förklaringen ligger i framväxten av medborgarinitiativ och aktionsgrupper som politiserade många frågor som gäller reproduktionssfären d v s bostadsförhållanden, barntillsynsfrågor, skolan, närmiljön, transportsystem för arbetsresor o s v. Detta är genomgående frågor som fått större betydelse för människors liv i förhållande till arbetslivet. Det är frågor som vanligen stat eller kom-

mun har huvudansvaret för och som genomgående ligger "nära" människors vardag. De hade fallit bort som stora stridsfrågor i den parlamentariska demokratin och de byråkratiska stats- och kommunalförvaltningarna.

Jag ska här inte gå närmare in på orsakerna till detta töväder i opinionsbildnings- och åsiktsformuleringsklimatet utan bara konstatera att makten och dess företrädare blev skakade eller i varje fall störda av detta nya och oväntade fenomen. Det var inte alldeles lätt att avvisa kraven på att de människor som berörs av vissa samhällsliga förhållanden också skulle få vara med och utöva ett visst inflytande. Skyddsmedlet blev i första fasen den parlamentariska demokratis formalism. Tjänstemän i skottgluggen hänvisade till politiker med ansvar och de valda politikerna försvarade sig mot angrepp från medborgarna med - naturligtvis inte utan grund - att dessa icke vore representativa för befolkningen. Den andra fasen innebar att kravet på deltagande togs upp. Det tillmötesgicks i en viss mening. Därigenom kunde en viss trovärdighet och legitimitet vinnas. Det blev möjligt att arbeta, även om själva medborgardeltagandet alltid innebar mer arbete. Detta underlättande är, tror jag, en viktig faktor när man ska försöka förklara uppkomsten av anmaningar. En motivering som framförts till varför medborgardeltagande är bra går i den riktningen att ett ökat deltagande skulle vara av godo för förvaltningen, att den därigenom skulle komma att förändras, moderniseras och avveckla byråkratiska drag. Dessutom lanserades deltagandet - helt bortsett från vilken betydelse det kunde tänkas ha för innehållet i de beslut som fattas och de åtgärder som vidtas - som ett demokratiskt uppfostringsvärde, ett värde i sig.

Vad kan uppnås med deltagande?

Deltagande kan som jag redan påstått vara av symbolisk art - den som deltar har ingen makt. Dessutom förekommer det intressant nog att sådana som inte deltar kan ha makt, ja t o m stor makt. Det är naturligtvis omöjligt att besvara frågan om deltagandets effektivitet i största allmänhet. Tre perspektiv kan urskiljas vid "effektivitetsbedömning": effektiv för vem? 1. hur effektivt är deltagandet som redskap för de deltagande att realisera sina önskemål? 2. i vilken utsträckning har medborgardeltagandet uppfyllt de önskemål som poli-

tiker och tjänstemän knutit till det och slutligen 3. vilka konsekvenser har ett utvidgat deltagande för samhällssystemets stabilitet i stort?

På ett plan stämmer deltagandet överens beträffande vad inbjudarna och de inbjudna har intressen av. Annars skulle inte medborgar-deltagande på anmaning vara en reaktion som under lång tid kan fungera som ett svar till kraven på ökat inflytande. Medborgarsynpunkter inordnas i det politiska beslutsfattandet på föga annorlunda sätt än remissvar från inflytelsesvaga instanser. Trivialt kan det formuleras så att olika aktörer i en politisk process utövar inflytande i den utsträckning aktörernas samhälleliga ställning möjliggör det. Enskilda personer, aktionsgrupper etc är svagt organiserade och instabila över tid. De bygger på entusiasm och frivilliga insatser. De är helt enkelt inte anpassade till byråkratins arbetssätt och politikens långdragningar och har små möjligheter att göra sig gällande i de deltagandeaktiviteter till vilka de inbjuds.

Jag vill alltså hävda att deltagande på anmaning från politiskt-parlamentariska församlingar eller statliga och kommunala förvaltningar har dåliga odds när det gäller att kunna tillgodose de deltagandes önskemål om att inte bara få yttra sin mening utan också faktiskt utöva ett visst inflytande på planering och verklighet. Tom Miller (1980:56) har påpekat att "inte i något fall kan det beläggas att ett deltagandeförsök lett till strategiska förändringar i planeringen".

Regionplan 1973 bevis på effekter?

Argumenten mot en planering med lägre expansionstakt var bl a att detta inte skulle vara möjligt ("jag tror inte ett ögonblick vi kan påverka utvecklingen" Kristensson (Rekordåren 1969:99)) i varje fall inte utan katastrofala följder för Stockholms, ja hela Sveriges ekonomiska liv. De 2,5 miljoner i skissen 1966 och förslaget 1970 kritiserades inte bara av aktionsgrupper utan också av etablerade "tyckare", sociala myndigheter etc. I regionplan 1973 kan man konstatera att en lägre nivå (utformad med två alternativ: ett lägre och ett högre) började accepteras. Inte nog därmed. Även tillväxttakten i Stockholmsregionen bedarrar fr o m 70-talets början. Har medborgar-

deltagandet alltså lyckats både att påverka planens utformning och den regionala utvecklingen?

Enligt min uppfattning finns det mycket lite som talar för en sådan tolkning. De "fria" remissinstanser som hörsammade regionplanekontorets uppmaning att lämna synpunkter levererade knappast några uppslag som regionplanerarna inte redan hade reflekterat över. Detta är inte särskilt märkligt eftersom reaktionerna var svar på den kampanj som utformats i samarbete med kontoret. Det var den planerande instansen som genom kampanjens uppläggning "kanaliserade" svaren. Det var också regionplanekontoret som bearbetade svaren efter en mall som skulle passa planens disposition. Av allt att döma påverkades inte tjänstemännens eller politikernas ställningstagande av det inkomna materialet. Däremot påverkades givetvis regionplanekontorets arbetssituation av "deltagandeprojektet". Kontoret belastades med utformningen av kampanjen, deltagande i informationsmöten och sammanställning av det inkomna materialet. Det är rimligt att räkna med att arbetet med planen av denna anledning kom att ta längre tid än vad det annars skulle ha gjort.

Det finns ytterligare skäl att ifrågasätta medborgardeltagandets effekter på den regionala utvecklingen i Storstockholmsområdet. Även om det skulle vara möjligt att belägga vissa effekter av detta deltagande (på anmaning) på regionplanens utformning och/eller planens handläggning är det minst sagt ovisst om planen (variationer i utformningen av densamma) verkligen har några effekter på hur den regionala utvecklingen i Stockholm förlöper. Finns det t ex några (kausala) relationer mellan regionplanen å ena sidan och befolkningsutvecklingen i regionen å den andra? Är med andra ord regionplanen och regionplaneringen en strategisk "styrvariabel" när det (t ex) gäller befolkningsutvecklingen i regionen? Jag menar att så inte är fallet. För att riktigt tillförlitligt kunna argumentera på denna punkt skulle det utan tvekan behövas mera grundläggande kunskaper om de mekanismer som påverkar befolkningsutvecklingen i en storstadsregion i allmänhet och Stockholm i synnerhet. I avsaknad av sådana kunskaper (för ett försök att skissera ett arbete med syfte att avhjälpa denna brist se Bohm m fl 1980) kan en argumentation på mikro- eller processnivå ge en del utbyte. Sådana studier

undersöker så noga som möjligt regionplaneringen och de eventuella förlopp som denna sätter igång. Enligt min uppfattning är de självständiga verkningarna av regionplanen och -planerande högst begränsade. För det första är regionplanen i hög grad en sammanvägning av kommunala planer, för det andra innebär beslut i regionplanesammanhang inga förändringar när det gäller penningströmmar eller organisationsstrukturer och för det tredje sker visserligen en prövning av detaljplaner mot regionplanens innehåll. Denna typ av prövning har emellertid knappast någon betydelse för utbyggnadstakten för bostäder (som i vissa situationer kan ha effekter på regionens befolkningsutveckling). Tillgången på exploateringsbar mark i regionplanerna har varit god och knappast någon flaskhals för bostadsbygandet.

När regionplan 1973 lades fram hade befolkningsutvecklingen redan förändrats. Omkring 1970 stagnerade regionens befolkningstillväxt. Parallella och samtidiga förlopp i, med Sverige, jämförbara länder talar för att orsakerna till denna trendförändring snarare ska sökas i hela den atlantiska gemenskapens utveckling än i lokala stockholmsfenomen (som t ex försöket med medborgarinflytande i regionplaneringen).

Man har emellertid anledning räkna med vissa bieffekter av deltagandeexperimentet. Å ena sidan bör grogrunden för kritik mot planeringen ha försämrats. Med den starka kritik som riktades mot regionplaneringen var det nästan nödvändigt att göra något för att gå kritikerna till mötes. Å andra sidan försvårades och fördröjdes utarbetandet och handläggningen av regionplanen. Det förefaller emellertid som om detta dröjsmål inte varit allvarligt i den meningen att regionens utbyggnad kunnat ske utan stöd av en antagen regionplan. Regionplanen har helt enkelt inte intagit en strategisk roll i förmandet av Stockholmsregionen.

Diskussionerna i anslutning till den Storstockholmska planeringen kan mycket väl ha påverkat den allmänna inställningen till att flytta till och från storstaden och på så sätt ha spelat en roll (tillsammans med andra faktorer) för befolkningsutvecklingen. Men här tror jag inte att just landstingets kampanj och maningar hade någon stor betydelse.

Medborgardeltagandet i regionplanerandet framstår - ur resultatperspektivet - som ett relativt meningslöst företag. Planerarna kunde inte förbättra sin planering och medborgarna kunde inte påverka regionens utveckling. Men samtidigt är det i efterhand svårt att se hur det skulle ha kunnat vara annorlunda. Kritikerna siktade mot fel måltavla. Ett frågetecken skall dock fästas vid informationskampanjens budskap: "Hur skall vi forma Stockholmsregionen?... Var med och säg Din mening!" Ger inte denna formulering intrycket av att Stockholms läns landsting (utgivarna av informationstidningen - tillsammans med läsarna?) skulle kunna forma regionen efter eget gottfinnande? Ger inte också uppmaningen att säga "Din mening" informationsmottagarna anledning förvänta att hans/hennes synpunkter kommer att tas på allvar, i betydelsen spela roll för hur regionen kommer att formas?

Enligt min uppfattning bör en myndighet ta ansvar för de frågor den ställer och de uppmaningar den riktar till medborgarna. I detta fall skulle det ha inneburit information om på vilket sätt den insända synpunkten eller den i förslagslådan nedlagda pappersslappen kunde tänkas påverka det frågan gällde, nämligen hur regionen skulle komma att formas. Detta kan man betrakta som en VDN-deklaration för det av myndigheten startade deltagandeprojektet. De som överväger att medverka bör ges möjlighet att bedöma om det är värt besväret, om det alls tjänar något till.

En riktigt tillförlitlig bedömning av medborgarinflytandet - liksom av planeringsförsök och reformansträngningar överhuvud - ur ett resultatperspektiv kräver naturligtvis noggranna undersökningar i flera olika avseenden och som jag inte kunnat genomföra i detta sammanhang. Några riktpunkter kan jag dock ge. Frågeställningen bör formuleras kontrafaktiskt, dvs "vad hade inträffat om inte deltagandeförsöket genomförts?" "På vilket sätt hade regionen då sett annorlunda ut?" De mekanismer som ligger bakom befolkningsrörelser i storstäder generellt och i Stockholm speciellt måste undersökas (om vi antar att det är befolkningsutvecklingen som står i centrum för intresset) i en samhällelig kontext. Vidare ska regionplaneringen och de processer den (eventuellt) initierar undersökas noggrannt. Kan denna närsynta fallstudieansats kanske peka ut tänkbara kausala utflöden från

regionplaneringen? (59) För att i någon mån kunna avgränsa den "oberoende variabeln" (dvs planeringen eller förändringen av planeringen - t ex tillkomsten av medborgardeltagande) är en lämplig utgångspunkt den eller de intentioner som formulerats i anslutning till det undersökta företaget. Men detta är ingalunda tillräckligt. Undersökningen måste gå bakom dessa formuleringar och blottlägga de intressekonstellationer som legat bakom politikförändringen och de som engageras i genomförandet.

Vid besvarandet av den kontrafaktiska frågan kan även jämförande studier - av planering och befolkningsutveckling - vara till stor hjälp.

Något om att bedöma planer

Planer och plandokument hämtar ofta goodwill från föreställningarna om det rationella och förnuftiga och från vetenskapen. Planer formuleras nästan alltid i opersonliga termer. De ger sig ut för att ha allas bästa för ögonen, att ge den (nästan) bästa lösningen. De ställer sig över det samhällseliga stridsviolet. Det vore ett stort framsteg i analysen av planer och planering om denna världsfrånvända självpresentation kunde rivas sönder. Jag tror detta är möjligt genom att ställa några frågor till planen. Dessa frågor hämtar jag från Johan Asplunds (1979:11ff) utkast till begreppsbyggnad för analys av framtidsstudier, som bygger på litteraturhistorikern Kenneth Burke. Min utgångspunkt är att en plan handlar om något som (eventuellt, under vissa omständigheter) kommer att göras. Att många planer inte har denna karaktär är något som visar sig i analysen. Asplund frågar med Burke vad en utsaga innefattar som handlar om vad en person gör och varför. Burke anger fem begrepp: Akt, Scen, Agent, Medel och Mål. Mot dessa fem svarar fem frågor: Vad? När och Var? Vem? Hur? och Varför? Min tanke är nu att dessa frågor ska riktas till planen. Finns det några uttryckliga svar? Kan underförstådda svar rekonstrueras? Vad innehåller svaren? Min erfarenhet säger mig att många planer inte kommer att ge svar på frågorna. Resultatet av dessa dokumentanalyser bör konfronteras med analytikerns försök att själv svara på de fem frågorna. Vad är rimligt förvänta sig kommer att hända? Genom ett sådant förfaringsätt - som framstår som nog så krävande - kommer planeringsdokumentet att berövas sin över de samhällseliga skeendena

upphöjda ställning. Planen sätts i relation till de eventuella handlingar (eller återhållna handlingar) som kan följa i dess spår. Den får inte längre stå där som ett abstrakt, till intet förpliktande löfte. Den tas ner på jorden och förs in i det samhälleliga skeendet med den närgångna raden av frågor: "Vem tänker göra vad när, vad och hur och varför?" Efter en sådan process är jag övertygad om att resultatperspektivet kommer att te sig rimligare. Vad kan det överhuvud tänkas förekomma för relationer mellan planer och planeringsaktiviteter å ena sidan och den samhälleliga utveckling som planen gäller och på andra områden (bieffekter) å den andra? Vem gjorde vad, när, var, hur och varför och med vilket resultat?

SLUTORD

Planeringstänkandet och dess mera pretentiösa variant, planeringsteorin, utlovar frihet men leder till fångenskap. Planeringstänkandet är djupt förankrat i den kapitalistiska samhällsordningens motsägelsefulla utveckling. Det ger i en mening en sann bild av verkligheten. Eller snarare: dess outtalade förutsättning - det dualistiska åtskilljandet av subjekt och objekt - är en realitet. Subjekten, individerna är verkligen fångade i sin isolering. Löftet om en väg ut ur eländet, en väg för subjektet ut i verkligheten, hän mot befrielsen är bara en chimär. Ju hårdare tankekraften och viljestyrkan engageras för att, efter rationalitetens principer, betvinga den objektiva världen, desto ohjälpligare snärjer vi in oss i rationalitetens fångstlinor, desto djupare blir vår isolering.

Planeringstänkandet är en produkt av samhällseliga förhållanden. Det har starka tendenser mot tautologa resonemangskedjor som alltså inte är mottagliga för empiriska korrektionsförsök. Samtidigt är detta tänkande starkt normativt. Den rent logiska tankekonstruktionen används för att utforma rekommendationer om hur planering och beslut bör arrangeras, rekommendationer vilka som regel har en subjektivistisk och teknokratisk grundtendens (60).

Samtidigt som jag arbetat med att blottlägga planeringstänkandets hemligheter och försöka genomsåda dess förrädiskhet har jag själv varit dess fånge. Gång på gång har jag utformat planer (se t ex Gullberg 1978d:31ff och 1980a:47), försökt styra mig själv och mitt arbete efter dem och nå fram till de resultat som jag på förhand målat upp. Men lika många gånger som jag försökt, lika många gånger har jag måst erkänna mitt misslyckande, har jag måst ge mig för de realiteter som inte låtit sig betvingas. Därför handlar detta arbete om planeringstänkandet också om sig självt. Det rationalistiska planeringstänkandets strategi med alla dess omöjligheter har också varit min arbetsstrategi, planeringssubjektets ofrihet min ofrihet.

Vägen ut är inte lätt att finna. Att bara tänka bättre räcker ej. Det problem som planeringstänkandet ger sig ut att kunna lösa - dualismen subjekt/objekt - mildras ej med mindre än att verkligheten förändras

(vägen står ej att finna, den måste byggas). Men detta behöver inte alls betyda en total resignation för ett sanningssökande om (samhälls)planering. Även om dualismen inte kan övervinnas är det inte nödvändigt att, som den generella planeringsteorin plägar, rusa rakt in i paradoxernas återvändsgränd. På vägen dit kan kunskaper om verkligheten nås om vi frågar vad en viss planering ger sig ut för att prestera och undersöker vad som blir av det (föregivna) försöket att forma verkligheten. I stället för att på planeringsvis bygga allt abstraktare modeller frågar vi blott efter planeringens resultat i verkligheten.

FOTNOTER

- 1) För en utförligare diskussion av olika planeringsteoretiska ansatser se Gullberg (1978d:83ff).
- 2) Så t ex Etzioni (1968).
- 2a) Planering och planeringstänkande i den s k reellt existerande socialismen kommer att lysa med sin frånvaro i min framställning. Det beror på att det enligt min uppfattning föreligger så många oklarheter och missförstånd när det gäller både planeringens och framför allt samhällssystemets karaktär i dessa länder. Att reda ut dessa förhållanden har inte varit min uppgift. Låt mig bara säga att planeringstänkandet i dess grunddrag knappast ser annorlunda ut i Öst än i Väst. Planhushållningen i Sovjetunionen och annorstädes i Östblocket kan ju dessutom ses som försök att komma tillrätta med de kriser som kapitalistiska länder har att brottas med. Att svara på frågan hur detta lyckas är att ge sig in på problemet om vad för slags samhälle den "reellt existerande socialismen" är. Detta avstår jag alltså från. När planering i Öst berörs i det följande så handlar det bara om hur den uppfattats i och påverkat Väst.
- 3) "The use of the word(planning A.G.)usually brought Russia to mind " Graham 1976:14.
- 4) "Now planning is a part of our everyday vocabulary. The depression of 1929-1937 saw the idea of general planning catapulted into public discussion".(Soule 1937:912 = Mac Kenzies inledning.) "Der Begriff Planwirtschaft !... war zum schlagwort des Tages geworden ("Rothschild 1968:227").
- 5) "Economic depression has created a hothouse growth of new and old ideas". Mac Kenzie 1937:xi).
- 6) "Planning is a word that has been employed to cover so many different types of activity ..."(Soule 1937:913).
- 7) "Auch ausserhalb der politischen Bewegungen wird überall in der Kapitalistischen ländern Planung als Ausweg aus der Krise besprochen: bei den Kapitalistischen Unternehmen selbst". (Mayer 1933:260). Författaren konstaterar att kapitalistisk planhushållning uppfattas som ett medel att avvärja socialismen (Ibid: 261).
- 8) Soule (1937:917) formulerar följande krav på befolkningen: "The population as a whole must be ready to act cooperatively rather than combatively; there must be a high degree of selfdiscipline."

9) En annan kandidat är italienaren Barone, vars artikel från 1908 försöker påvisa de principiella möjligheterna att utforma en sammanhängande central ekonomisk planering. Se Rotschild 1968:232. Barones artikel är tryckt i Barone 1972:52ff.

10) I dagens planerings skepcis och växande misstro mot offentlig verksamhet är Milton Friedman den mest uppmärksammade förespråkaren av de lösningar som den radikal-liberala traditionen står för.

11) Portus (1934:16) menar att "The Russians themselves insist that social economic planning is impossible under capitalism. And socialists in general agree with them. G.D.H. Cole thinks 'that it is impossible for any planning to coexist with capitalism.'" Det är klart att Portus själv och de han apostroferar inte menar planering vilken som helst, utan är ute efter planering i någon slags kvalifikation som bara är antydd med bestämningen "social economic" i citatet ovan. Portus menar att rationaliseringen är den ansats som i kapitalistiska samhällen, mest närmat sig ekonomisk planering (ibid:12). Naturligtvis finns det påtagliga begränsningar i kapitalistiska samhällen för planering om man därmed menar effektiv politisk styrning av de stora dragen i samhällets utveckling. Syftar man däremot på möjligheterna att upprätta planer eller kontinuerligt registrera en utveckling och diskutera mål angående densamma, kan jag inte se några principiella begränsningar för planering i det kapitalistiska samhällssystemet. Poängen med att som Portus och många med honom, hävda att någon form av kvalificerad planering inte är möjlig under kapitalismen, måste rimligen vara att denna är - i varje fall i princip - möjlig i någon annan samhällstyp. Jag menar att det finns mycket starka skäl att ifrågasätta detta för de sk plan-ekonomierna som brukar anföras i sammanhanget. Detta öppnar frågekomplexet om av vilken karaktär dessa samhällen är, något som jag inte kan gå in på här. Jag vill blott påpeka att varje teoretiserande som utgår från att det i dessa samhällen inte föreligger några principiella hinder för en effektivt genomförd ekonomisk planering är ofruktbart.

12) "Economic control and planning is revealed as having a definite existence in primitive and medieval society, thus denying the modern world of much of its presumption to this concept." Mac Kenzie 1937:xxi.

13) Även planeringsmotståndare när tanken att merkantilismen är ett planerat system. Se t ex Lipson 1944:24ff.

14) "So Planning irresistibly presses forward, here at the end of American secondary century". Graham a.a.:303.

15) Detta är klagande rekommendationer. Dock måste jag reservera mig mot språkbruket. "Instrument" för tankarna i riktning av att något subjekt väljer och använder plan och marknad som

redskap. Här lurar en personifiering av samhällsstrukturella förhållanden.

16) Det var vid tillfällena när grundläggande frågor om det USAmerikanska samhället ställdes som "planering" blev en frekvent vokabel. "American history presents few occasions when fundamental economic and political arrangements were laid open to wide debate, when major alternatives seemed available ...". 1932-33 och 1945-46 var sådana tillfällen (Graham 1976:82f).

17) Schmidt (1978) har gjort en bra undersökning av vad som blev av alla reformförslag. Hans resultat skulle kunna sammanfattas i ett ord: reformmisslyckande. Detta gäller i varje fall om de formulerade intentionerna tas på allvar.

18) "In practice, the position of French Left is very ambiguous with regard to planning ... the concept and practice of planning was an idea used by the parties of the Centre and Right for thirty years after the war". (Attali 1978:34). Se också Graham (1976:290). Den europeiska vänstern däremot fann fransk planering "significant to view it as a paradigm model of postwar European capitalism" (Cohen 1969:ix).

19) "Was sich im französischen Planismus wie auch im New Deal andeutete, die Möglichkeit nämlich, dass zentrale Planung auch in einem konservativen Gesellschaftsbild seinen Platz findet, wurde offensichtlich, als 12-17 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg der Durchbruch zur Planungspraxis in Westeuropa in wesentlichen allein von konservativer Seite kam." (Volk 1970:14).

20) För en klagörande framställning av den roll det privata näringslivet spelade i PHM-kampanjen se Söderpalm (1976).

21) Steiger (u å:22) menar sig - i polemik mot Lewin (1967) och Landgren (1960) - kunna påvisa att "/g/rundföreställningen bakom det på 30-talet så viktiga ideologiska begreppet 'planhushållning' fanns ... redan i debatten före första världskriget."

22) Lewin riktar en välmotiverad kritik mot Hayeks slappa användning av begreppet planering. Särskilt den för Hayeks resonemang nödvändiga distinktionen mellan planering för och planering mot fri konkurrens dras i tvivelsmål. Lewin op.cit:280f.

23) Inte ens en planeringsmotståndare som v Hayek avfärdar planeringen som sådan. Förutom att föreställningarna om en fri marknad bygger på möjligheten av en rationell kalkyl hos varje fritt subjekt är inte heller en planering på kollektiv nivå främmande för honom. Ett konkret exempel är vägplanering. (Hayek 1944:50f) Annan

önskvärd, men mera svåridentifierbar planering är sådan som sker för och inte emot en fri marknad.

24) Castensson (1980:56) har rätt i sitt förmodande att planeringsbegreppets starka genomslagskraft sammanhänger därmed att det per definition avser framtida förhållanden och därigenom får en löftesrik dimension.

25) Kunskaper av det slag som t ex Watsons (1975:466f) slutsatser angående 60-talets planeringsförsök i väst utgör: "Planning has failed to break down sectoralisation in policy-making because it cannot effectively challenge the existing balance of forces in society." "The planning experience is, indeed, at the most fundamental level of relationships, a further illustration that the state is not apart from society, least of all above it, but in it and, as such, the object as well as the subject of many, if not to day most, of the great pressures that traverse society".

26) T ex teoriöversikter och eller -kritiker som Lundquist 1976a, Roos 1974, Ronge & Schmieg 1971, Ronge 1971, Petersen 1966, Fester 1970, Lau 1975, Camhis 1977, Naschold 1972, Ronge & Weihe 1976 och Schäfers 1973.

27) "It is being seen as an on-going, cybernetic process of governance, incorporating systematic procedures for continuously searching out goals; identifying problems; forecasting uncontrollable contextual changes; inventing alternative strategies, tactics, and time-sequenced actions; stimulating alternative and plausible action sets and their consequences; evaluating alternatively forecasted outcomes; statistically monitoring those conditions of the publics and of systems that are judged to be germane; feeding back information to the simulation and decision channels so that error can be corrected - all in a simultaneously functioning governing process." (ibid:159).

28) Se Faludi (1973a:7f), eller hos Bolans där det som räknas är : " ... what is going on when men plan whether they are planning cities, wars, or industrial empires." (Bolans 1974:14).

29) Detta har Wildavsky (1973) visat i en slagfärdig artikel.

30) Se t ex Lau (1975:114), Chamis (1977:45,56) och Scott & Roweis (1977:1099). De senare skriver apropå planeringsteorin: "it rather seeks actively and voluntaristically to realize it self as that reality".

31) "Das irrationale Moment von Planung liegt darin, dass sie, obwohl von dem Gedanken der Machbarkeit von Natur und Gesellschaft ausgehend, in die Gefahr gerät, sich selbst nicht mehr 'machbar' zu begreifen und ihrer eigen technizistischen Logik zum Opfer zu fallen." Lau (1975:124).

32) Lundquist har formulerat detta på ett bra sätt. Han menar att hela planeringsproblemet skulle lösas om man kunde besvara frågan "i vilken situation kan man uppnå vilka effekter med vilka handlingar?" (Lundquist 1976a:137).

33) "Social laws, may be changed collectively." Faludi 1973:44. Men den stora och hos Faludi obesvarade eller snarare otillfredsställande behandlade frågan är: hur?

33a) Om allt är möjligt är ingenting möjligt. Elster 1978:181.

34) Att detta är ett mycket påtagligt problem antyds i den diskussion som Wilson & Rachal (1977) för under rubriken "Can the government regulate itself?" Självkontrollens problem reser naturligtvis frågan om själva subjektets avgränsning. Problemets mera vidlyftigt filosofiska aspekter diskuteras av Elster (1979).

34a) Med "blueprint" avses en fixerad beskrivning av ett framtida tillstånd t ex i en plan.

35) Just detta föreslår Harris (1978:223): "It would be important ... to initiate a more structured discussion, beginning with the theory of planning itself, and separating out the theory of social development and social action in which it is embedded."

36) "It is precisely because the activity of planning is so general and so implicit in all human activity, that it is difficult to develop a particular and explicit theory regarding it." (Harris 1978:223).

37) Scott & Roweis (1978:230) konstaterar helt riktig att "planning theory belongs properly to the category of logical/analytical theory and must be excluded from the category of social science." De kritiserar Harris' program för planeringsteorin: "it deforms that which is socially and historically given (urban planning) into a pure a priori category."

38) Chamis (1977:56). Friedmann (1973b) är ett tydligt exempel.

39) En utförlig redogörelse för den USAmerikanska diskussionen finns i Gullberg (1980d).

40) En diskussion av denna litteratur finns i Gullberg (1980d).

41) SOU (1978:46 s.9). Som uttryck för ERU:s "politicitiska" perspektiv ser jag sättet att resonera om de svårigheter som vidlåder effektmätningen. Utredningen skriver nämligen att "det är svårt att isolera de regionalpolitiska medlens verkningar från effekterna av andra politiska åtgärder." Detta är förvisso riktigt men svårigheterna att skilja dess effekter från politik-exogena processer överhuvud är minst lika stora och kanske t o m av större betydelse för frågeställningen. Denna lucka i framställningen väcker förmodandet att det i utredarnas föreställningsvärld endast är politiska åtgärder som förändrar samhället, i detta fall den regionala utvecklingen.

42) Folkräkning och arbetskraftsundersökningarnas material om industriutveckling. SOU (1978:46 s.41).

43) Detta problem återkommer jag till vid diskussionen om utvärderingarnas metodologisk/teoretiska svårigheter, närmare bestämt i samband med de kontrafaktiska resonemangens dilemma.

44) SOU 1978:47 s. 70. En hänvisning görs till Ohlsson (1978) där denna rad av metoder presenteras. Det gäller sidorna 28ff och speiellt 31ff.

45) Ohlsson (1978:38) och SOU 1978:47 s.70. Den senare använder uttrycket "korrigerad konstant marknadsandelmetod".

45a) Fredriksson & Lindmark (1978a:967) talar om att "periferin efter hand får ta över centralorternas 'avlagda' industrier."

46) Detta är uppgifter hämtade från ERU (SOU 1978:47 s.79).

47) Detta är också - har jag rätt förstått dem - vad författarna propagerar för när de skriver om vikten att länka samman kunskap från mikro- och makroplanet, vilket förutsätter ett öppnande av den svarta box företag (och branscher) vanligen betraktas som. Jfr Fredriksson & Lindmark (1978a:14).

48) Hade slutsatsen varit formulerad i samma försiktiga anda som när ERU presenterar sina studier som "undersökningar av hur regionalpolitiken kan ha påverkat stödområdenas sysselsättning ...

under perioden 1965-75" (SOU 1978:47 s.57. Min kursivering A.G.) hade inget varit att invända mot den. Men då hade den också varit ointressant. I samma försiktiga anda konstaterar ERU "/a/tt den sjunkande sysselsättningsandelen 1960-65 förbyttes i en stigande trend efter 1965 är ... förenligt med ett antagande om att regionalpolitiken fått mätbara effekter på industrisyssestättningens regionala fördelning 1965-1975." (SOU 1978:47 s.66. Min kursivering A.G.) Det är för att råda bot på den osäkerheten som ERU presenterar sina egna undersökningar. Men som jag visat ovan blir vi genom dem inte så mycket klokare, varför citatet är en mera träffande slutsats än den ERU ger: "Politiken har givit klart positiva effekter beträffande sysselsättning, produktion och lönebildning." (SOU 1978:46 s.67).

49) För undvikande av missförstånd kan det här vara på sin plats att understryka att expertgruppens insatser endast bedöms just vad gäller utvärdering (av effekter ex post). Liknande slutsatser vad beträffar en annan expertgrupps (EFA:s) utvärderingar redovisas i Gullberg (1980d).

50) En klen tröst är det att "/u/ndersökningen står sig mycket väl i jämförelse med motsvarande undersökningar i t ex Storbritannien som är föregångslandet vad gäller regionalpolitiska utvärderingar." Erixon 1978:13. För en översikt av brittiska utvärderingar av regionalpolitik se Schofield 1979:251ff.

51) ERU-sekreteraren Gösta Guteland ger ett bra exempel på detta. 1970 utökades regionalpolitiken kraftigt konstaterar han. Och fortsätter: "Det året har också kommit att betraktas som en milstolpe i den regionala utvecklingen. Storstadsexpansionen dämpades och utflyttningen från skogsläna minskade, ..." (Guteland 1978:363). Observera att det inte sägs klart ut att den förändrade regionalpolitiken är förändringarnas orsak. Men av sammanhanget blir detta den naturliga läsarten. Att skriva milstolpen på regionalpolitikens konto är övermaga. Liknande förändringar kan vid ungefär samma tidpunkt registreras i en rad andra länder. Dessutom får man nog lov att räkna med att riksdagsbeslut vilken aktivism de än uppmanar till ändå behöver viss tid på sig innan flyttningstrenderna påverkas.

52) "Erfarenheten från RRV:s förvaltningsrevision pekar på att utvärderingarnas problem inte är i strikt mening metodmässiga utan sammanhänger dels med analytikernas och beslutsfattarnas förmåga att frigöra sig från de etablerade sanningarna dels institutionella faktorer och maktförhållandena i samhället" Esping (1975:34).

53) Delar av utvärderingsforskningen skriver jag därför att den allra mest övervägande delen av utvärderingsforskning även i fortsättningen kommer att vara nära knuten till politik, förvaltning och intresseorganisationer. Det jag argumenterar för är att det också är viktigt med en mera fristående utvärderingsverksamhet.

54) Här bryr jag mig inte om den egenheten hos den gängse formella logiken att alla implikationer med falska antecedenter betraktas som sanna. Det betyder om P inte är fallet så blir både $P \rightarrow E$ och $P \rightarrow \neg E$ sanna satser. Angående detta se t ex Olsson (1975:221ff).

55) Här bygger jag fritt och förenklat på Elster (op.cit).

56) Detta är inte riktigt sant: Det är nämligen möjligt att tänka sig - för att nu använda exemplet ovan - att just den omständigheten att ingen regionalplanering företas leder fram till att något annat inträffar, som annars ej hade skett och som just ersätter det som den uteblivna planeringen hade åstadkommit om den hade ägt rum. Ett hypotetiskt exempel: Stockholms FCO och det lokala näringslivets organisationer utvecklar i protest mot de regionala och landstingskommunala myndigheternas inkompetens ett samarbete syftande till att kyla ner den Storstockholmska överhettningen en smula. De lyckas genom ett kraftfullt och samfällt agerande dels begränsa det privata näringslivets expansion dels pressa flera politiska församlingar att också begränsa den offentliga expansionen i Storstockholm. Resultatet i detta dubbelt hypotetiska fall - först att regionplaneringen skulle orsaka förändringarna i befolkningsutvecklingen, sedan att en lokal, välorganiserad och effektiv reaktion mot den uteblivna planeringen skulle organiseras - skulle bli att befolkningstillväxten avstannade även planeringen förutan och trots detta var det faktiskt just planeringen som i det första tänkta fallet förorsakade befolkningsförändringen. Den lärdom man kan dra av detta resonemang är att undersökningar av effekter och kontrafaktiska motinstanser måste företas på ett sådant sätt att den samhällseliga kontext där de undersökta fenomenen uppträder finns med. Att detta är lättare sagt än gjort ska jag inte förneka.

57) Lind (1979b:43) t ex kallar experimentet 'the Cadillac of evaluations'.

58) Dessa resonemang om den experimentella metodens begränsningar bygger på Bhaskar (1978, 1979) dit jag vill hänvisa den intresserade läsaren för en mera genomförd argumentation.

58a) Detta kan uttolkas som att de sociala programmens effekter med dessa metoder bara blir observerbara i de delar som de verkar vinkelrätt mot andra på området verkande krafter.

59) Uppslag för ett sådant arbete finns att hämta hos Hjern & Lundmark (1979). Jag saknar dock hos dem makroperspektivet som ger processtudierna en meningsgivande kontext.

60) Jag är Göran Hermerén tack skyldig för påpekandet om det märkliga i att en tankestruktur på samma gång är tautolog och normativ.

REFERENSER

- Abrahamsson, B., (1975) Organisationsteori, Stockholm.
- Albrow, M., (1972) Byråkrati, Stockholm.
- Alford, R. & Friedland, R. (1975) "Political Participation and
"Public Policy" i Annual Review of Sociology.
- Asplund, J., (1979) Teorier om framtiden, Stockholm.
- Att värdera byggd miljö (1980) Rapport R39:1980 Byggforskningsrådet,
Stockholm.
- Attali, J., (1978) "Towards Sociality Planning" i Holland, S. (ed)
Beyond Capitalist Planning, Oxford.
- Barone, E., (1972) "The Ministry of Production in the
Collectivist State" i Nove & Nuti (1972).
- Bauer, O., (1971) Das Weltbild des Kapitalismus, Frankfurt a.M.
- Bell R., (1975) Att utvärdera sociala program, Stockholm.
- Berk, R. & Rossi P., (1976) "Doing Good of Worse - Evaluation
Research Politically Re-Examined" i Social Problems.
- Bernstein, B., (1972) "New Deal" i Persson, G. (red) USA mellan
två inbördeskrig, Lund.
- Bhaskar, R., (1978) A Realist Theory of Science, 2:a uppl.
Sussex.
- (1979) The Possibility of Naturalism, Sussex.
- Bohm, K., Gullberg, A. & Lindström, B. (1980) Storstadsutveckling och
planering - Stockholmsregionen, Nordplan & Avd för
regional planering. KTH.

- Bolan, R., (1974) "Mapping the Planning Theory Terrain" i
Godschalk, D. (ed) Planning in America: Learning from
Turbulence, Washington D.C.
- Boris, D., (1971) Krise und Planung Die politische Soziologie im
Spätwerk Karl Mannheims, Stuttgart.
- Brady, R., (1933) The Rationalization Movement in German Industry,
Berkeley.
- Braverman, H., (1974) Labour and Monopoly Capital, New York.
- Brunsson, N. & Jönsson, S., (1979) Beslut och handling,
Stockholm.
- Buse, M. & Dewitz D., (1974) Bibliographie zur politischen
Planung, Baden-Baden.
- Castensson, R., (1980) Välja för framtiden. Om markanvändningsval
och förtroendemanna inflytande i kommunal planering,
Lund.
- Chamis, M., (1977) "Planning Theory and Philosophy" i Antipode.
- Clason, A., (1966) Plantänkande och planering - en studie i
1940-talets samhällsplaneringsidéer och initiativ,
licentiatavhandling vid institutioner för
statskunskap vid Stockholms Universitet.
- Cohen, S.S., (1969) Modern Capitalist Planning: The French Model,
London.
- Dahlgren, J., & Lindkvist, L., (1976) Programorienterad
utvärdering Lund.
- Dahlkvist, M., (1975) Staten socialdemokratin och socialismen,
Stockholm.

- Davidoff, P., & Reiner, T., (1973) "A Choice Theory of Planning" i Faludi (1973b).
- De Geer, H., (1978) Rationaliseringsrörelsen i Sverige, Stockholm.
- Diesing, P., (1962) Reason in Society, Urbana.
- Dubiel, H., (1975) "Einleitung des Herausgebers: Kritische Theorie und politische Ökonomie" i Pollock, F., Stadien des Kapitalismus, München.
- Eckstein, H., (1975) "Case Study and Theory in Political Science" i Greenstein, F., & Polsby, N., (eds) Handbook of Political Science, Bd.7, Reading, Mass.
- Edelman, M., (1964) The Symbolic Uses of Politics, Urbana.
- Elster, J., (1978) Logic and Society, Chichester.
- (1979) Ulysses and the Sirens. Studies in rationality and irrationality, Cambridge.
- Erixon, L., (1978) En granskning av ERU:s utvärdering av regionalpolitikens sysselsättningseffekter. Institutet för social forskning, Dnr 85/78, Stockholm.
- Esping, H., (1975) Utvärdering av offentlig förvaltning, Riksrevisionsverket, 1975-06-26.
- Etzioni, A., (1968) The Active Society, New York.
- Faludi, A., (1973a) Planning Theory, Oxford.
(1973b) (ed.) A Reader in Planning Theory, Oxford.
- Fehl, G., Fester, M. & Kuhnert, N., (1972) (Hrsg.) Planung und Information, Gütersloh.

Fester, M., (1970) "Vorstudien zu einer Theorie kommunikativer Planung" i Arch+, h.12.

Floden, R. & Weiner, S., (1978) "Rational to Ritual: The Multiple Roles of Evaluation in Governmental Process" i Policy Sciences.

Fredriksson, C. & Lindmark, L., (1978a) Företagen och regionalpolitiken, Nord-REFO, Industridepartementet, Stockholm.

——— (1978b) "Regionalpolitik i kris eller 'regioner man levde i'" i Plan, nr 6.

——— (1978c) Regionalpolitiskt stöd och företagens ekonomiska planering. Underlagsmaterial U25, ERU, Stockholm.

Friedmann, J., (1973a) "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behaviour", i Faludi (1973b).

——— (1973b) Retracking America, New York.

——— & Hudson, B., (1974) "Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory" i AIP Journal, January.

Galbraith, J.K., (1963) American Capitalism, Harmondsworth.

Gordon, G. & Morse, E., (1975) "Evaluation Research" i Annual Review of Sociology.

Graham, O., (1976) Toward a Planned Society, New York.

Gorpe, P., (1978) Politikerna byråkraterna och de nya styformerna, Stockholm.

Gross, B., (1967) "Planning the Improbable" i Gross (ed) Action under Planning, New York.

- Gullberg, A., (1978a) Beslutsfixering och planjämförelser, Nordiska institutet för samhällsplanering Meddelande 1978:2.
- (1978b) "Den kommunala planeringsforskningens dilemma" Plan, nr 5.
- (1978c) "Jämförelser mellan alternativa planer" i Jämförelsemetoder..... (1978).
- (1978d) Planeringsteoretiska försök, Nordiska institutet för samhällsplanering, Rapport 1978:3.
- (1979a) "Hurusom politiken alltid bestäms av alla omständigheter och därmed träder in i en evig vila" i Häftet för Kritiska Studier, nr 4.
- (1979b) "Svenskt regionalt tänkande" i Häftet för Kritiska Studier, nr 2-3.
- (1980a) Laglydig illusionism? Några notiser om samhällsplanering, Nordiska institutet för samhällsplanering, Rapport 1980:1.
- (1980b) Medborgarinflytande på anmaning. Arbetsmanuskript.
- (1980c) Planeringstänkandet i en formalistisk/utopisk återvändsgränd och sökandet efter en verklighetsväg. Arbetsmanuskript.
- (1980d) Reformsförsök och planeringsförändringar - Vad förmår egentligen politiken?, Arbetsmanuskript.
- Gustafsson, B., (1974) "Perspektiv på den offentliga sektorn under 1900-talet" i Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden, Nordiska historikermötet i Uppsala 1974, Mötesrapport. Uppsala.

- (1976) "Den 'nya' ekonomisk-historiska forskningen och de kontrafaktiska förklaringarna" i Historisk tidskrift, h.3.
- Gustafsson, S., (1966) Antonomi och hetronomi, Licentiatavhandling vid institutionen för statskunskap vid Uppsala Universitet.
- (1971) Debatten om forskningen och samhället, Stockholm.
- Guteland, G., (1978) "Vad kommer regionalpolitiken att handla om på 1980-talet?" i Plan, nr 6.
- Haan, H., (1933) "Scientific management and economic planning" i Annals of the American Academy of Political and Social Science.
- Hannah, L., (1976) The Rise of the Corporate Economy, London.
- Harris, B., (1978) "A note on planning theory" i Environment and Planning A.
- Hauser, A., (1962). The Social History of Art, London.
- Hellstern, G-M. & Wollmann, H., (1977) "Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln und Wirkungsforschung. Zur Chance Kritischer Sozialwissenschaft im Rahmen staatlichen Forschungsaufträge" i Haungs, P. (Hrsg.) Res Publica, Dolf Sternberg zum 70. Geburtstag, München.
- (1978) Sanierungsmaßnahmen: Städtebauliche und Stadtstrukturelle wirkungen, Methodische Vorstudien. Schriftenreihe des BMBau, Bd.02.012, Bonn-Bad Godesberg.

Hjern, B. & Lundmark, K., (1979) "Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori" i Statsvetenskaplig tidskrift, h.4.

Homan, P., (1932) "Economic Planning: the Proposals and the Literature" i Quarterly Journal of Economics.

Jämförelsemetoder i samhällsplaneringen (1978) Rapport från ett nordiskt symposium, Nordiska institutet för samhällsplanering, NU-serien nr B 1978:3, Stockholm.

Kaiser, J.H., (1966) (Hrsg) Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft- und Gesellschaft, Baden-Baden.

Koch, K., (1912) "Die sozialistische Formel für die organisation der Volkswirtschaft" i Die Tat, Jera.

Lau, C., (1975) Theorien gesellschaftlichen Planung, Stuttgart.

Lepenes, W., (1978) Das Ende der Naturgeschichte, München.

Levin, L., (1967) Planhushållningsdebatten, Stockholm.

Lind, R., (1979a) Förvaltningsrevision och utvärderingsforskning - en sammanfattande jämförelse, Research paper 6135. Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm.

——— (1979b) Utvärderingsforskning - En litteraturöversikt Research paper 6133, Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm.

Lindblom, C., (1973) "The Science of 'Muddling Through'" i Faludi (1973b).

Lipson, E., (1944) A Planned Economy or Free Enterprise, London.

Lukács, G., (1968) Historia och klassmedvetande, Lund.

- Lundquist, L., (1976a) "Några synpunkter på begreppet politisk planering" i Statsvetenskaplig tidskrift, h.2.
- (1976b) "Organisationskapabiliteten och omgivningsrestriktioner, Institutet for samfundsfag Københavns Universitet. Arbejdsrapport 1976/8.
- Mac Kenzie, F., (1937) (ed) Planned Society, Yesterday, Today Tomorrow, New York.
- Majone, G. & Wildavsky, A., (u.å.) Implementation as Evaluation Exorcising the Ghosts in the Implementation Machine, Russel sage Foundation, manuskript.
- Mannheim, K., (1940) Man and Society in a Age of Reconstruction, London.
- Mayer, G., (1933) "Neue englische Literatur zum Planwirtschaft" i Zeitschrift für Sozialforschung.
- Mc Gucken, W., (1978) "On Freedom and Planning in Science: The Society for Freedom in Science 1940-46" i Minerva vol XVI, no 4.
- Mc Namara, K., (1936) Bibliography of Planning 1928-1935, Cambridge.
- Miller, T., (1980) "Medborgardeltagande politiskt inflytande och kommunal planering" i Statsvetenskaplig Tidskrift, h.1.
- Mumford, L., (1937) "Foreword" i Mac Kenzie (1937).
- Müller, R.W., (1977) Geld und Geist, Frankfurt a.M.
- Naschold, F., (1972) "Zum Politik und Ökonomie von Planungssystemen", i Fehl, G., m fl (1972).

- Neusüss, A., (1968) "Einführung" i densamme (Hrsg) Utopie Begriffe und Phänomen des Utopischen, Neuwied.
- Nové, A. & Nuti, D.M., (1972) (eds) Socialist Economics, Harmondsworth.
- Novy, K., (1978) Strategien der Sozialisierung. Frankfurt a.M.
- Ohlsson, L., (1978) Regionalpolitikens sysselsättningseffekter - Teoretiska utgångspunkter, mätmetoder och databas, Underlagsmaterial U27, ERU, Industridepartementet, Stockholm.
- Olsson, G., (1975) Birds in Egg, Ann Arbor.
- Petersen, W., (1966) "On some meanings of 'Planning'" i AIP Journal.
- Plechanov, G.V., (1972) Den monistiska historieuppfattningens utveckling, Stockholm.
- Pollard, S., (1971) The Idea of Progress, Harmondsworth.
- Popper, K., (1945) The open Society and its Enemies, Vol I & II, London.
- (1957) The Poverty of Historicism, London.
- Portus, G.V., (1934) "The Idea of Planning" i Duncan W.G.K. (ed) National Economic Planning, Sydney.
- Regionplan 1970 för Stockholmstrakten, förslag till (1971)
Regionplanekontoret, Stockholm.
- Rein, M. & White, S., (1977) "Policy Research: Belief and Doubt" i Policy Analysis.
- Rekordåren (1969), Stockholm.

- Riksrevisionsverket (1979) Är verksamheten effektiv? Stockholm.
- Ritsert, J., (1975) Wissenschaftsanalyse als Ideologiekritik, Frankfurt a.M.
- Rittel, H. & Webber, M., (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning" i Policy Sciences.
- Ronge, V., (1971) "Politökonomische Planungsforschung" i Ronge, V. & Schmiege, G (1971) (Hrsg) Politische Planung in Theorie und Praxis, München.
- & Schmiege G, (1971) "Einleitung" i densamma (Hrsg) Politische Planung in Theorie und Praxis, München.
- & Weihe, U., (1976) (Hrsg) Politik ohne Herrschaft? München.
- Roos, J.P., (1974) Theories of Planning and Democratic Planning Theory" i Government and Opposition.
- Rothbard, M., (1972) "Myten om president Hoover" i Persson, G. (red) USA mellan två inbördeskrig, Lund.
- Rotschild, K., (1968) "Bemerkungen zum Thema Sozialismus und planung" i Eucher, W. & Schmidt, A., (Hrsg.) Kritik der politischen Ökonomie heute 100 Jahre 'Kapital', Frankfurt a.M.
- SA-STAR (1971) Svenska Arkitektföreningen-Stockholms Arkitektförening, Stockholm 1971-1984-2001 - Diskussioner kring Stockholms regionplanering, Stockholm.
- Scharpf, F., Reissert, B. & Schnabel, F., (1976) Politikverflechtung, Kronberg/Ts.

- Schmidt, M., (1978) "Die 'Politik den inneren Reformen' in der Bundesrepublik Deutschland 1969-1976" i PVS, h 2.
- Schofield, I.A., (1979) "Macro Evaluations of the Impact of Regional Policy in Britain: A Review of Recent Research" i Urban Studies.
- Schäfers, B., (1973) (Hrsg) Gesellschaftliche Planung, Stuttgart.
- Scott, A.J. & Rowies, S.T., (1977) "Urban planning in theory and practice: a reappraisal" i Environment and Planning A.
- (1978) "A note on planning theory: A response to Britton Harris" i Environment and Planning A.
- Shonfield, A., (1965) Modern Capitalism, Oxford.
- Simon, H.A, (1957) Models of Man, New York.
- Skiss 1966 till regionplan för Stockholmstrakten (1967)
Stockholmstraktens regionplanekontor, Stockholm.
- SOU 1978:46, Att främja regional utveckling, Huvudtext.
- SOU 1978:47, Att främja regional utveckling, Bilagadel.
- Soule, G., (1937) "The Prospects for General Economic Planning" i Mac Kenzic (1937).
- Steiger, O., (u.å.) "Till frågan om den nya ekonomiska politikens tillkomst i Sverige" i Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, nr 1.
- Stein, H., (1975) "Better Planning of Less" i Wall Street Journal (May 14 1975).
- Stevrin, P., (1974) Samhällsstyrning, Lund.

- Stone, J., (1964) "State intervention and Citizen Participation" i Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie.
- Söderfeldt, B., (1975) "Hur ser en bra samhällsteori ut?" i Sociologisk Forskning.
- Söderpalm, S.A., (1976) Direktörsklubben, Stockholm.
- Sörensen, C., (1976) Marxismen og den sociale orden, 2 band, Grenå.
The Impact of the Russian Revolution 1917-1967 (1967), London.
- Urwick, L., (1929) The Meaning of Rationalization, London.
- Watson, M., (1975) "Conclusion: A comparative evolution of planning practice in the liberal democratic state" i Hayward, J. & Watson, M. (eds) Planning Politics and Public Policy, London.
- Vente, R. & Seul, D., (1970) Makro-ökonomische Planung, Baden-Baden.
- Williams, W., (1976) "Implementation Analysis and Assessment" i Williams, W. & Elmore, R., (eds) Social Program Implementation, New York.
- Wirén, E., (1974) "Forskning som ger makten fantasi" i Plan, nr 6.
- Wildensky, A., (1973) "If Planning is Everything, Maybe it's Nothing?" i Policy Sciences nr 4.
- Wilson, J. & Rachal, P., (1977) "Can the government regulate itself?" i The Public Interest.
- Volk, E., (1970) Rationalität und Herrschaft, Berlin.

Wollmann, H., (1980) "Implementationsforschung - eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? i densamme (Hrsg) Politik im Dickicht der Bürokratie" = Leviathan, Sonderheft 3/1979.

v. Hayek, F.A., (1944) Vägen till trälldom, Stockholm.

v. Mises, L., (1972) "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth" i Nove & Nuti (1972).

World Social Economic Planning (u.å.) Material contributed to the world social Economic Congress, Amsterdam, August 1931, Published by the international Industrial Relations Institute, Editor M.L. Fledérus. Haag.

Zeitlin, I., (1968) Ideology and the Development of Sociological Theory, Englewood Cliffs, N.J.

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740603-8 från
Statens råd för byggnadsforskning till Nordiska institutet
för samhällsplanering, Stockholm.

R87: 1981

ISBN 91-540-3509-0

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6700387

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm

Cirkapris: 40 kr exkl moms