



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.



## KPP-projektets metodik

### Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap

Göran Hermerén et al

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	81-0250
Plac	<i>Ar</i>

K  
AW

R11:1981

KPP-PROJEKTETS METODIK

Utvärdering av ett experiment  
i tvärvetenskap

Göran Hermerén et al

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag  
770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning  
till Regional planering, KTH, Stockholm, Stats-  
vetenskapliga institutionen Umeå universitet,  
Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro  
kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

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

R11:1981

ISBN 91-540-3429-9

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

## INNEHÅLL

FÖRORD .....	5
1. UPDRAGET .....	9
1.1 Inledning .....	9
1.2 Uppdragets bakgrund .....	9
1.3 Uppdragets omfattning .....	9
1.4 Arbetssätt .....	10
2. KORT HISTORIK .....	11
2.1 Inledning .....	11
2.2 Projektets förhistoria .....	11
2.3 Projektets start .....	12
3. PROJEKTETS UTGÅNGSPUNKTER OCH MÅL- SÄTTNING .....	15
3.1 Inledning: projektets allmänna syfte .....	15
3.2 Teoretiska och normativa utgångs- punkter .....	15
3.3 Val av kommuner .....	17
3.4 Val av personer .....	19
3.5 Utgångspunkter för lönesättning .....	21
4. PROJEKTETS ARBETSFORMER .....	23
4.1 Inledning .....	23
4.2 Arbetet i kommunerna .....	23
4.3 Forskningsarbetets organisation .....	24
4.4 Deltagarnas uppgifter och bakgrund .....	25
4.5 Roller och rollkonflikter .....	26
5. PROJEKTETS METODER .....	33
5.1 Inledning .....	33
5.2 Intervjuer .....	33
5.3 Dokumentanalyser .....	35
5.4 Deltagande observation .....	39
5.5 Avslutning .....	41
6. DISKUSSION AV RESULTATEN .....	43
6.1 Inledning .....	43
6.2 KPP-projektets metod att producera rapporter .....	43
6.3 Forskningsresultatens hållbarhet .....	47
6.4 Resultatens relation till mål- sättningen .....	50
6.5 Avslutning .....	55
7. SAMMANFATTANDE BEDÖMNING OCH UTVÄRDERING .....	57
7.1 Inledning .....	57
7.2 Forskningsläget .....	57
7.3 Utgångspunkter .....	58
7.4 Bredd och djup .....	59
7.5 Allmänna intryck .....	61
7.6 KPP-rapporternas status .....	62
8. LÄRDOMAR AV PROJEKTET .....	67
8.1 Inledning .....	67
8.2 Alternativ 1: gemensam inskolnings- period .....	67

8.3	Alternativ 2: successiv växt .....	69
8.4	Avslutande anmärkningar .....	70
BILAGA 1	Sammanfattning av projektbeskrivning .....	73
BILAGA 2	Kontrakt mellan KPP-projektet och kommunen .....	74
BILAGA 3	Diagram A och B .....	76
LITTERATUR	.....	79

## FÖRORD

Forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) initierades under 1977 av en arbetsgrupp inom Bygghörsningsrådet. Efter förarbete med programskrivning och projektplanering startade projektet 1 juli 1978 för att pågå under två år.


Huvudsyftet med KPP-projektet var att få fram en bredare och mer heltäckande beskrivning av den kommunala planeringen. Några väl avgränsade problem fanns inte från början utan frågeställningarna har preciserats undan för undan av projektets deltagare gemensamt.

Den kommunala planeringen - särskilt den långsiktiga - har studerats med en rad metoder, bl a dokumentanalyser, intervjuer och deltagande i planeringen. Genom överenskommelser med kommunerna har forskarna fått möjlighet att följa arbetet inom förvaltningar och nämnder.

Under cirka en tredjedel av sin tid har forskarna arbetat med olika uppgifter åt kommunerna.

Förarbetet till projektet och däribland urvalet av kommuner och forskare, gjordes av Hans Fog och Rolf H Reimers.

Vid valet av kommuner har syftet varit att få med kommuner som har olika egenskaper. Följande åtta kommuner valdes ut:



<u>kommun</u>	<u>kommuntyp</u>	<u>invånare</u> <u>1.1.1978</u>	<u>forskare</u>
Robertsfors	Glesbygdskommun med normalstor yta	7.500	Gunnel Gustafsson
Ljusdal	Glesbygdskommun med stor yta	22.000	Håkan Westberg
Grums	Industrikommun med dominerande tätort	11.000	Martin Edman
Örebro	Servicekommun med stor folkmängd	117.000	Christina Skantze-Carlsund
Solna	Förortskommun	52.000	Hans Lind
Alingsås	Genomsnittskommun	28.500	Gunilla Larborn-Friberg
Tingsryd	Industrikommun utan dominerande tätort	15.000	Ingrid Holfelt
Ängelholm	Servicekommun med normalstor folkmängd	29.000	Hans Bylund

Urvalet av forskare byggde på en rad kriterier, bl a att olika fackkunskaper skulle finnas representerade och att både personer med forskarbakgrund och bakgrund som kommunalt verksamma skulle finnas med.

Bland de åtta forskare - fyra kvinnor och fyra män - som arbetat i kommunerna finns representerade olika utbildningar och olika akademiska discipliner såsom historia, psykologi, sociologi, kulturgeografi, statskunskap, national- och företagsekonomi, filosofi. Ett par av deltagarna har även erfarenhet av kommunalpolitiskt arbete.

Deltagare var Hans Bylund, kulturgeograf, ekonom, planeringssekreterare i Helsingborgs kommun; Christina Skantze-Carlsund, socionom, socialarbetare i Örebro kommun; Eva Cannersten-Hansson, sekreterare; Martin Edman, arkitekt, planarkitekt i Karlstad kommun; Hans Fog arkitekt, professor; Gunnel Gustafsson, fil dr, docent i statskunskap vid Umeå universitet; Ingrid Holfelt, psykolog, tf länskolpsykolog i Östergötlands län; Gunilla Larborn-Friberg, fil kand, utredningsledare vid Göteborgsregionens kommunalförbund; Hans Lind, civilingenjör, fil kand; Inga-Lena Matthews, sekreterare; Rolf H Reimers, arkitekt, docent, K-Konsult i Stockholm; Håkan Westberg, civilingenjör, fil kand. Under projektets slutskede deltog dessutom Madeleine Franzén, journalist, Statens Planverk, med redigeringsuppgifter och Göran Hermerén professor i filosofi vid Lunds universitet, med en utvärdering av projektets metod.

Inledningsvis kartlades en rad basfakta om kommunerna, kommunernas organisation och vilka plandokument som tas fram. I ett andra skede specialstuderas tre former av långsiktig planering: ekonomisk flerårsplanering, bostadsbyggnadsprogram och fysisk översiktsplanering. I det tredje och avslutande skedet lyftes vissa speciella aspekter på den kommunala planeringen fram: det gällde samordning, demokrati, synen på människan i planerna och planeringen som social process. Var och en av dessa aspekter, liksom de tre planeringsformerna, presenteras i en separat rapport. Se figuren på nästa sida.

I KPP-projektets rapportserie finns ytterligare några titlar. Rapporten "Planeringsvetenskap" preciserar vissa grundläggande begrepp och metodfrågor. I "Planering i en kommun" presenteras en av de åtta kommunerna, Alingsås, och den typ av material som övriga rapporter bygger på. I "Kommunal planering" ges en sammanfattning av projektets resultat.

Scener från en kommunalförvaltning, skiss till en pjäs, skriven av Hans Lind, har ingått i projektgruppens material, men publiceras inte i rapportserien.



KOMMUNAL  
PLANERING  
- en  
introduktion

EKONOMISK  
FLERÅRS-  
PLANERING  
I KOMMUNER

KOMMUNALA  
BOSTADSBYGG-  
NADSPROGRAM

KOMMUNAL  
FYSISK  
ÖVERSIKTS-  
PLANERING

KOMMUNAL  
DEMOKRATI  
OCH  
PLANERING

SAMORDNING  
I KOMMUNER

MÄNNISKAN I  
KOMMUNALA  
PLANER

PLANERANDE  
MÄNNISKOR I  
KOMMUNEN

PLANERINGS-  
VETENSKAP

PLANERING I  
EN KOMMUN  
- om Alingsås

KPP-PROJEKTETS  
METOD  
- en  
utvärdering

Forskarna i projektet har träffats cirka en vecka per månad under projektets gång för att gå igenom insamlat material, utkast till rapporter och för att planera det fortsatta arbetet. Byggforskningsrådets samhällsplaneringsberedning har varit referensgrupp.

Besluten om projektets uppläggning har fattats gemensamt av projektgruppen, liksom beslutet om en utvärderande rapport om projektets metod. För innehållet i den här föreliggande utvärderande rapporten svarar Göran Hermerén ensam.

juni 1980

Hans Bylund  
Martin Edman  
Hans Fog  
Gunnel Gustafsson  
Ingrid Holfelt  
Gunilla Larborn-Friberg  
Hans Lind  
Rolf H Reimers  
Christina Skantze-Carlsund  
Håkan Westberg



## 1. UPPDRAGET

### 1.1 Inledning

Syftet med denna rapport är att ge några synpunkter på de metoder som använts i projektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet), som startats på initiativ av Byggforskningsrådet (BFR). I de följande avsnitten ska jag kort redogöra för vad uppdraget att granska metodiken inneburit och hur jag fullgjort det. Men först några ord om uppdragets bakgrund.

### 1.2 Uppdragets bakgrund

KPP-projektet måste betraktas som ett experiment i tvärvetenskap - på vilket sätt kommer att framgå senare. Det var också ett ganska dyrbart experiment, i varje fall jämfört med många andra forskningsprojekt. Det var därför naturligt att tanken att utvärdera projektet och dess arbetsformer (organisation, metodik) väcktes tidigt i gruppen. Man kanske kan säga att en sådan utvärdering ingick i själva det tvärvetenskapliga experimentet. Framförallt var syftet med den tänkta utvärderingen att man på det sättet skulle få en möjlighet att ta vara på det man positivt och negativt kunde lära av KPP-projektet.

KPP-projektet sysslar ju själv (åtminstone delvis) med utvärderingsproblem, och uppdraget skulle då delvis komma att innebära att utvärdera en viss typ av utvärderingsforskning. När man i gruppen diskuterade hur detta uppdrag skulle utformas och till vem det skulle ges, fanns lite olika åsikter - i varje fall till en början. Somliga föreslog att gruppen skulle vända sig till en psykolog, andra att jag skulle kontaktas. Till slut kom man inom gruppen överens om att vända sig till mig, och jag skulle sedan få avgöra om och i vilken utsträckning jag ville konsultera en psykolog i mitt arbete.

### 1.3 Uppdragets omfattning

På uppdrag av KPP-gruppen tog därför Hans Fog kontakt med mig och frågade om jag var intresserad av att beskriva de metoder som använts i KPP-projektet och att utvärdera detta. Vid ett möte i Stockholm i januari 1980 diskuterades uppdraget och en preliminär tidplan fastställdes. Vid detta möte deltog jag, Hans Fog, Rolf H Reimers och Hans Lind.

Exakt vad uppdraget skulle innebära blev inte fastlagt i detalj vid detta tillfälle utan lämnades åt mig att precisera. Vissa allmänna riktlinjer gavs dock. Mitt förslag till tolkning av dessa riktlinjer har diskuterats med gruppen i sin helhet. Jag har tolkat uppdraget så att det innefattar följande arbetsuppgifter:

- 1 att kort redogöra för projektets tillkomst och historia
- 2 att beskriva projektets utgångspunkter och målsättning
- 3 att redogöra för och kommentera projektets arbetssätt och metoder
- 4 att framföra kritiska synpunkter, både positiva och negativa
- 5 att diskutera resultatens relation till målsättningen
- 6 att ge en sammanfattande utvärdering av projektets uppläggning
- 7 att peka på sådant man (positivt och negativt) kan lära av KPP-projektets organisation, arbetsformer och metod.

Avsikten var att uppdraget i huvudsak skulle vara färdigt i slutet av sommaren 1980, och att den tid jag skulle lägga ner på uppdraget sammanlagt skulle motsvara drygt en månads heltidsarbete.

#### 1.4 Arbetssätt

Arbetet har i huvudsak bedrivits på följande sätt. Jag har läst preliminära rapporter, gjort pilotintervjuer med några deltagare i projektet, på basis av dem konstruerat en enkät som skickats till alla deltagare i projektet, följt upp enkäten med intervjuer, bearbetat enkätsvaren, skrivit en preliminär första version som jag skickat till alla för att få synpunkter, läst ytterligare rapporter och gjort nya intervjuer, skrivit en andra version som skickats ut till alla, presenterat versionerna vid tre seminarier under våren 1980 och deltagit som observatör och diskussionsdeltagare i samband med dessa presentationer (sammanlagt tre dagar).

Jag har även medverkat vid ett sammanträde med S-bere-  
redningen inom BFR, som fungerat som referensgrupp åt projektet. Vid detta sammanträde gav jag en preliminär redogörelse för mina synpunkter på projektet.

Som framgår av denna korta framställning har jag vid ett flertal tillfällen givit gruppens medlemmar chansen att reagera på mina synpunkter, och jag har också haft stor nytta av de synpunkter jag i dessa sammanhang fått (inte minst beträffande vad som hänt i projektet innan jag kom in i bilden). Men i motsats till vad som gäller de flesta andra rapporterna i projektet är det jag ensam som har ansvaret för vad som står i denna rapport.

Den sista versionen av min rapport har färdigställts först sedan de övriga rapporterna i projektet förelegat i slutligt skick (september 1980).

## 2. KORT HISTORIK

### 2.1 Inledning

Ett så omfattande och stort forskningsprojekt som KPP-projektet uppstår inte plötsligt och ur intet. Syftet med detta kapitel är att kort redogöra för projektets förhistoria och några viktigare milstolpar i dess initialskede. Bortsett från att en sådan kort historik kan ha ett oberoende intresse i och för sig kan särskilt studier i projektets förhistoria säga något om de ursprungliga intentionerna bakom projektet. Historiken kan därför också vara direkt relevant i utvärderingsarbetet. Jag vill tillägga att utrymmet inte tillåter att jag alltför mycket fördjupar mig i detaljer; den som är intresserad av mera ingående redovisning av projektets historik hänvisas till studier i det arkiv (innehållande dokument och beslut e t c) som KPP-projektet kommer att lämna efter sig.

### 2.2 Projektets förhistoria

KPP-projektet har en lång förhistoria. Sedan 1973 har grupper utfört arbete inom Byggforskningsrådet (BFR) eller åt BFR i syfte att förbereda ett program för forskning på det aktuella området. Detta år utarbetade sålunda programkommitté A/BFR ett forskningsprogram. Året efter utsåg programnämnd A (740614) ett särskilt utskott som skulle "överblicka och analysera hittillsvarande forskningsresultat om planeringsprocessen". Utskottet rapporterade i mars 1975 med skriften "Om planprocessen - underlag för forskningsinitierande åtgärder". I juni 1975 beslutade BFR att inrätta ett block för forskning om den kommunala planerings- och planläggningsprocessen. Blocket skulle utöver att peka ut angelägna forskningsuppgifter också aktivt initiera forskning utan att bedriva egen forskning.

I januari 1976 tillträdde Hans Fog som ordförande i planprocessblocket. Axel Gisslén och Kerstin Maunsbach fungerade som sekreterare. I maj samma år framlades ett förslag till program för BFR-blocket den kommunala planerings- och planläggningsprocessen och övriga medlemmar i den permanenta styrgruppen tillsattes (Peter Bohm, Jan-Erik Egnell, Karin Kallin, Olof Nordell). Därefter följde en rad sammanträden och seminarier. Den 22 november 1976 skrevs en PM som innehåller den första presentationen av det som så småningom skulle bli KPP-projektet.

Denna promemoria följdes av ett antal seminarier och sammanträden. De övergripande målsättningarna för blockets forskningsinitierande verksamhet angavs i en seminarieinbjudan 1976-11-25 vara:

att få ökad kunskap om den kommunala planerings- och planläggningsprocessens huvuddrag med avseende på processmetoder och handläggningsförfarande,

att få bättre anknytning av forskning till kommuners praktiska problem och att medverka till en bättre samverkan mellan forskare och verksamma i kommuner.

Därefter följde seminarier som behandlade bl a kommunomfattande planer och medborgarinflytande.

I april 1977 ordnades seminarier kring de initierade forskningsprojekten "Gemensamma planeringsförutsättningar - en utvärdering av ett planinstrument" (Hans Lind), "Samordning mellan fysisk och ekonomisk planering och mellan förvaltningar i budgetprocessen" (Rolf Lundin) och "Informationsrutiner i den kommunala planerings- och planläggningsprocessen" (Örjan Wikforss). Den 6 maj sammanträdde styrgruppen och då initierades forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen". Projektbeskrivningen finns i bilaga 1. Den 17 juni samma år beslutade BFR att anvisa 300.000 kronor för inledande arbeten och reserverade 3.300.000 kronor för en eventuell fortsättning. Därmed var projektet sjösatt.

### 2.3 Projektets start

Under hösten 1977 knöts Rolf H Reimers till projektet. Han fungerade tillsammans med Hans Fog som projektledare. Tillsammans arbetade de successivt med att vidareutveckla projektet. En rad seminarier med forskare, doktorander och olika kritiker följde. Ett program utkast skickades för synpunkter till ett trettiotal forskare och planerare. Den 30 januari 1978 sändes ett forskningsprogram och en rapport tillsammans med en ansökan om frigörande av de reserverade medlen till BFR, som den 26 april samma år beslutade frigöra medel för fortsättningen.

I projektledningens uppgifter ingick bl a att ta kontakt med lämpliga och intresserade forskare och kommuner, att förhandla om de ekonomiska förutsättningarna för medverkan o s v. Detta var alltså inte klart när ansökan skickades in till BFR i januari 1978. Efter rådets beslut knöts forskare successivt till projektet. Den första forskarträffen ägde rum den 30 juni 1978, varvid sex av de åtta kommunforskarna deltog som ingått i den slutliga gruppen, den andra 5-7 september samma år och den tredje följde den 3-5 oktober o s v. En av de forskare som var engagerad från början lämnade under hösten projektet. Den först engagerade kommunforskaren började i sin kommun 1 juli 1978. Fem stycken började vid olika tidpunkter under hösten och de två sista 1 januari 1979. Några av forskarna deltog således i seminarierna innan de började arbeta i kommunerna.

Många av formuleringarna i den ansökan som lämnades in till BFR i januari 1978 är påfallande allmänt hållna. På basis av intervjuer med de medverkande är det dock mitt intryck att många vaga formuleringar var medvetna. Risker för efterrationaliseringar skall naturligtvis inte underskattas. Men studier i projektets förhistoria

(av minnesanteckningar och tidiga dokument) utesluter inte att intentionsdjupet kan vara betydligt större än vad en del formuleringar ger vid handen. Hur som helst var det en medveten strategi från projektledningens sida att projektets problem, mål och metoder (som skall diskuteras i nästa kapitel) successivt skulle preciseras och konkretiseras. De skulle alltså inte vara fixerade från projektets början.





### 3. PROJEKTETS UTGÅNGSPUNKTER OCH MÅLSÄTTNING

#### 3.1 Inledning: projektets allmänna syfte

KPP-projektets allmänna syfte är att ge en bred beskrivning av den kommunala planeringen. Speciell uppmärksamhet har ägnats vissa former av långsiktig planering och vissa övergripande problem som gäller demokrati i planeringen, relationen mellan politiker och tjänstemän i planeringen, attityder till människor i planerna och samordning mellan olika typer av planering. Man har inom projektet försökt beskriva och delvis analysera kommunal planering - och dess förutsättningar av olika slag - på ett mer heltäckande och mångfacetterat sätt än vad som varit vanligt inom ett enda projekt i tidigare forskning.

Det är mot detta allmänna syfte valet av teoretiska och normativa utgångspunkter skall ses. Detsamma gäller valet av undersökta kommuner och forskare. I detta kapitel skall uppmärksamheten riktas på dessa frågor. Jag skall dels i efterhand försöka rekonstruera några av de principer som legat bakom dessa val (på basis av enkäter, intervjuer och dokument), dels försöka formulera principer som mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts i KPP-projektet bör påverka sådana val.

#### 3.2 Teoretiska och normativa utgångspunkter

Varken de teoretiska eller normativa utgångspunkterna var från början särskilt väl definierade. Ett försök att redovisa den gemensamma föreställningsramen beträffande metoder och syfte man slutligen kommit fram till har emellertid gjorts i rapporten Planeringsvetenskap.

Med "normativa utgångspunkter", menar jag i första hand normativa ställningstaganden beträffande planering och sådant som direkt har relevans för planering (åsikter om hur planering bör fungera, vad som är bra och dåligt i dagens planering). I andra hand menar jag även allmänna normativa ställningstaganden beträffande människosyn, samhällsideal, världsbild och moral - allt som indirekt kan sägas ha relevans för ställningstagandet till hur planeringsarbete och planläggning bör bedrivas. De anställningsintervjuer som Hans Fog och Rolf H Reimers gjorde vid projektets start var efter vad jag förstått till en del försök att kartlägga deltagarnas normativa utgångspunkter.

Oenighet beträffande normativa utgångspunkter finns inte i rapporterna i den meningen att det finns explicita mot-sägelser, d v s så att en sak påstås i en rapport och samma sak förnekas i en annan. Oenigheterna - och sådana finns självfallet - är subtilare och kommer fram snarast genom vad som inte står i en del rapporter, genom skillnader i stil och uppläggning mellan olika avsnitt. Dessa skillnader är inte alltid bara fråga om skiftande litterär stil och temperament utan döljer skilda människosyner, olika uppfattningar om plane-

ringens villkor och funktioner, om vad som bör vara dess uppgifter och hur den idealt bör fungera. Oenigheter kan visa sig i olika sätt att identifiera och beskriva problem. (Segregation är ett problem givet vissa värderingar, inte givet andra.) Att en del projektmedlemmar haft motsatta attityder till t ex Kommunförbundet har också bekräftats vid intervjuer.

Det kan tilläggas att en del av det som skrivits av deltagarna inte har publicerats i de slutliga rapporterna. Detta beror oftast på att gruppen ansett att utvikning eller fördjupning på någon viss punkt skulle rubba balansen i framställningen och ge en felaktig tyngd åt vissa delfrågor. Men ibland beror det efter vad jag förstått på att bara en minoritet i gruppen har velat driva en viss fråga vidare. Bakom beslut att stryka avsnitt eller att inte ta med vissa utredningar ligger alltså i en del fall oenigheter i normativa eller teoretiska frågor.

Det har också förekommit återkommande diskussioner - ibland mellan enskilda medlemmar, ibland inom hela gruppen - om taktik, som visat på oenigheter i normativa frågor. Diskussionerna har då bl a rört vad som är taktik och vilken taktik som är legitim i olika sammanhang. Ett annat diskussionsämne som aktualiserat normativa frågor är naturligtvis relationerna tjänstemän - politiker i den kommunala planeringen. (Vad bör/får, respektive bör/får inte, politiker och tjänstemän göra? Hur bör rollfördelningen mellan dessa och andra kategorier se ut?) Ibland har förmodligen oenigheten varit skenbar, men det är inte alltid man tagit sig tid att undersöka om verbal oenighet är skenbar eller inte.

Det är naturligtvis riktigt att gemensamma värderingar inte alltid är nödvändigt för att ett projekt skall bli framgångsrikt. Oenigheter kan vara uppfriskande, bidra till att skärpa ens blick för var man själv står och därmed öka ens självkänedom. Men det gäller under förutsättning att man är medveten om oenigheten, att den är reell och inte skenbar. Det är olyckligt att utan vidare sopa normativa oenigheter under mattan. Mitt intryck av de intervjuer jag gjort är att detta skett i viss utsträckning. När oenighet om en normativ utgångspunkt aktualiserats och identifierats, har det ibland varit lättare att gå förbi den i stället för att reda ut den ordentligt. Delvis har skälen till detta förmodligen varit praktiska. Man har helt enkelt bedömt att det skulle tagit för lång tid att komma till klarhet om skenbar eller reell oenighet förelåg eller ej.

Om oenighet i värdefrågor ibland (under vissa förutsättningar) kan vara uppfriskande, gäller detta emellertid inte i samma utsträckning de teoretiska utgångspunkterna. För att ett projekt skall kunna genomföras och bli framgångsrikt, är en gemensam begreppsapparat en förutsättning, liksom någon sorts enighet om vilka ansatser som skall prövas och vilka utgångspunkter som skall användas. Någon sådan enighet fanns inte från början, men som framgår av rapporten Planeringsveten-


skap, har man så småningom inom projektet fått en alltmer gemensam teoretisk föreställningsram. I denna rapport har man redovisat de preciseringar som under arbetet med olika problem upplevts som nödvändiga att göra. I inledande avsnitt i de flesta rapporterna finns också preciseringar och redogörelser (korta och skissartade i de flesta fall) för de teoretiska utgångspunkter som valts.

Alla oenigheter beträffande teoretiska utgångspunkter har emellertid inte lösts. Detta bekräftas också vid diskussioner med olika deltagare om hur de ställer sig till exempelvis systemteoretiska angreppssätt, redovisning i litterär form, generalisering och abstraktion av olika slag, till användning av kvantitativa och kvalitativa metoder. Planerings- och planläggningsprocesserna kan beskrivas och struktureras på olika sätt, beroende på vilken teoriram man utgår från. Det sätt på vilket dessa processer beskrivs och struktureras kommer att ha en styrande effekt på forskningsarbetet; det bestämmer vad som skall tas med i rapporterna (vilka data som skall samlas in, hur de skall tolkas och bearbetas). Därför är det viktigt att öppet redovisa de teoretiska utgångspunkterna i samband med presentationen av projektets forskningsresultat.

### 3.3 Val av kommuner

Valet av undersökta kommuner och valet av forskare är inte oberoende av varandra. Forskaren skall ju helst bo i närheten av den kommun som skall undersökas. Tillgången på lämpliga och villiga forskare kommer därför att vara en av de faktorer som bestämmer urvalet av kommuner. Men av pedagogiska skäl skall jag här diskutera principerna för val av kommuner och av personer i separata avsnitt.

De studerade kommunerna är Alingsås, Grums, Ljusdal, Robertsfors, Solna, Tingsryd, Ängelholm och Örebro. Avsikten har varit att undersöka kommuner som skiljer sig åt i olika avseenden, inte minst beträffande planeringsföretagningar.



kommun	kommuntyp	invånare 1.1.1978
Robertsfors	Glesbygdskommun med normalstor yta	7.500
Ljusdal	Glesbygdskommun med stor yta	22.000
Grums	Industrikommun med dominerande tätort	11.000
Örebro	Servicekommun med stor folk- mängd	117.000
Solna	Förortskommun	52.000
Alingsås	Genomsnitts- kommun	28.500
Tingsryd	Industrikommun utan dominerande tätort	15.000
Ängelholm	Servicekommun med normalstor folkmängd	29.000

Syftet har alltså inte varit att få fram ett i statistisk mening representativt urval av Sveriges kommuner. När det gäller kommunurvalet tänker jag inte beskriva i detalj hur detta gjordes, eftersom jag inte tänker kritisera de tekniska detaljerna i urvalet. Efter vad jag förstått har Sveriges kommuner tidigare (i samband med ett annat projekt) klassificerats i olika grupper (på basis av standardiserad clustringsanalys) som är olika varandra i en rad avseenden. Grupperingen medger en viss valfrihet - så länge man väljer en representant ur varje grupp får man kommuner som är olika varandra i dessa avseenden och man kan alltså i princip välja vilken kommun som helst i en given grupp.

Jag har inga invändningar mot detaljer i den klassifikation av Sveriges kommuner som ligger till grund för KPP-projektets urval. Men jag tycker ändå man måste ställa frågan om ett annorlunda urval av kommuner hade förändrat bilden. Två speciella synpunkter vill jag då betona: dels representativitetsproblem, dels arbetstekniska problem. Avsikten med urvalet är inte, som tidigare framhållits, att ge en i statistisk mening representativ bild av planerings- och planläggningsverksamheten i Sveriges kommuner. Men representativitetstanken kan smyga sig in på ett annat sätt: genom att välja kommuner som är maximalt olika varandra, täcker man in en så stor del av Sveriges kommuntyper som möjligt. Då tycker jag man också borde övervägt att ta med kommuner som planerar för avveckling, inte för expansion, att undersöka invandrarkommuner med dålig ekonomi av typ Botkyrka <sup>1)</sup>, att inte ha med så få s-styrda kommuner.

Jag vill tillägga att gruppens reaktioner har varit blandade, när jag i våra diskussioner framfört sådana synpunkter. Somliga har tyckt att synpunkterna varit riktiga och lagt till mera i samma stil. Andra har däremot tyckt att bilden inte skulle förändrats, om man haft ett annorlunda urval. Jag menar inte att man skulle tagit med flera kommuner, eftersom antalet deltagare i projektet tangerar och kanske överskrider den övre optimala gränsen. Man hade alltså fått överväga att byta ut t ex Solna mot Botkyrka och Grums eller Robertsfors mot någon avvecklingskommun.

Men viktigare än detta är kanske de arbetstekniska problemen och de stora skillnader i arbetssituation som kommunurvalet lett till för gruppens medlemmar. Det måste vara en väldig skillnad mellan att arbeta i en liten kommun som Grums eller Ängelholm och i en stor kommun som Örebro. I en liten kommun är antalet personer som skall sökas upp och intervjuas litet, forskarens närvaro märks och materialet är lätt att ta fram och överblicka. I en stor kommun som exempelvis Örebro, skall ett mycket stort antal ständigt upptagna personer sökas upp och intervjuas, forskaren dränks i

---

1) Bl a hade det här varit intressant att se hur man planerat för att lösa kommunikations-, informations- och inflytandeproblem.

material av olika slag, forskarens närvaro märks inte på samma sätt som i en liten kommun utan han/hon riskerar bli bortglömd och det är svårt att få överblick över kommunen och dess sätt att fungera - i synnerhet för den som inte tidigare arbetat i en kommunal förvaltning. Med tanke på de arbetstekniska problemen skulle man kunna övervägt att välja kommuner enligt delvis andra principer än som skett, t ex välja kommuner som ligger nära intill varandra, så att de som arbetar i kommunerna lättare kan hålla kontakt med varandra även mellan de gemensamma seminarierna.

Olika komplikationer uppstår emellertid i praktiken, när kommunerna skall väljas ut. Anta, för att konstruera ett exempel som belyser de problem de som startade projektet hade, att sju forskare och kommuner engageras i projektet. Sedan etableras kontakt med ytterligare en forskare, som bor nära en kommun som alla är av samma typ som någon av de redan kontaktade kommunerna. Vill man gärna ha med forskaren, får man alltså två likadana kommuner. Enda sättet att lösa detta problem, om ingen av forskarna är flyttbara (t ex av familjeskäl), är att bara preliminärt göra avtal med flera forskare till dess man fått allt att stämma. Men hoppar sedan någon av kan det bli svårt att klara målsättningen att få maximal spridning av kompetenser och kommuntyper i projektet.

I en sådan situation måste man välja mellan personer eller kommuner: är spridning av kommuntyper viktigast eller är det viktigast att få med bra personer? I praktiken blir det därför i sådana fall ofta nödvändigt att göra kompromisser. Inom KPP-projektet lades mycket tid ner på att få en god spridning av forskartyper och kommuntyper.

### 3.4 Val av personer

KPP-gruppens forskare representerar många olika utbildningar och discipliner: arkitektur, lantmäteri, psykologi, sociologi, socionomutbildning, kulturgeografi, historia, statskunskap, nationalekonomi och filosofi. En del har tidigare sysslat enbart med forskning, medan andra har flera års erfarenhet av kommunal planering. Ett par deltagare har även erfarenhet av kommunalpolitiskt arbete. Åtskilliga hade tidigare arbetat i grupp. Deltagarna har valts för att kunna belysa planläggnings- och planeringsprocesserna ur många olika aspekter. Förhoppningen var också att gruppen skulle kunna fungera väl.

Deltagare i projektet var Hans Bylund, kulturgeograf, ekonom, planeringssekreterare i Helsingborgs kommun; Christina Skantze-Carlsson, socionom, socialarbetare i Örebro kommun; Eva Cannersten-Hanson, sekreterare; Martin Edman, arkitekt, planarkitekt i Karlstads kommun; Hans Fog, arkitekt, professor; Gunnel Gustafsson, fil dr, docent i statskunskap vid Umeå universitet; Ingrid Holfelt, psykolog, tf länsskolpsykolog i Östergötlands län; Gunilla Larborn-Friberg, fil kand, ut-

redningsledare vid Göteborgsregionens kommunalförbund; Hans Lind, civilingenjör, fil kand; Inga-Lena Matthews, sekreterare; Rolf H Reimers, arkitekt, docent, K-konsult i Stockholm; Håkan Westberg, civilingenjör, fil kand. Under projektets slutskede deltog dessutom Madeleine Franzén, journalist, Statens Planverk, med redigeringsuppgifter

Valet av första frågeställningar, undersökta kommuner och undersökande personer bidrar givetvis i hög grad till att påverka projektet. Det är därför viktigt att dra fram dessa val i ljuset, motivera dem och (i efterhand) granska motiveringarna för dem. På det sättet kan man försöka ta tillvara erfarenheter från detta projekt om hur olika roller och kompetenser fungerat och vilka krav man med utgångspunkt från de erfarenheter som gjorts i KPP-projektet bör ställa i framtiden på de medverkande i liknande projekt.

Jag skall då börja med att formulera några allmänna krav som sedan successivt kan konkretiseras och preciseras. Kraven kan grovt sorteras i följande grupper:

- 1 Kommunikationskrav. De som skall vara med i ett projekt av detta slag måste kunna kommunicera både muntligt och skriftligt. I synnerhet om deltagarna bor på skilda ställen, vilket ju är fallet i KPP-projektet, är detta ett viktigt krav. Eftersom man lätt glömmer vad som sagts vid muntliga överläggningar, måste förmåga att uttrycka sig någorlunda klart och lätt i skrift vara nödvändigt villkor för medverkan.
- 2 Samarbetskrav. Det räcker emellertid inte att kunna kommunicera (uttrycka klart vad man själv vill säga och uppfatta budskap från andra). Man måste också kunna samarbeta, d v s fungera i en grupp. Villighet att ge och ta, anpassningsförmåga, förmåga att stimulera andra att göra sitt bästa, respekt för andras integritet och särart, solidaritet och lojalitet är några av de saker som krävs för att samarbetet i en grupp skall kunna fungera bra. Tidigare erfarenhet av grupparbete är värdefullt men inte nödvändigt.
- 3 Kompetenskrav. Detta är ett självklart krav, men vad som inte är självklart är hur det skall preciseras. Idealet är naturligtvis om de som medverkar dels har kommunal erfarenhet eller någon insikt i hur en kommun fungerar (vilka är aktörerna?, hur går samspelet till?, vem bestämmer? e t c) och dels har teoretisk kompetens på något område relevant för projektet.
- 4 Observationskrav. Den som skall vara med i ett projekt av detta slag måste ha en stor portion allmännyfikenhet och god iakttagelseförmåga. Detta innebär i det här sammanhanget allmänt journalistiskt spårsinne och bra förmåga att göra och belägga observationer, helst på ett systematiskt sätt.

Dessa krav gäller individuella egenskaper. För att de som medverkar i projektet skall kunna forska på lika villkor och kunna ägna största delen av sin tid åt kreativt och kritiskt arbete, bör också en annan typ av krav ställas:

- 5 Resurskrav. De som skall vara med i ett projekt av detta slag bör ha eller ges vissa resurser, som inkluderar kopiering, sekreterarhjälp, assistenthjälp för insamling och bearbetning av vissa uppgifter e t c.

Alla dessa krav är enligt min mening viktiga, och jag vill för att undvika missförstånd framhålla att jag här inte rangordnat kraven så att 1 är viktigast, 2 är näst viktigast, o s v.

Skulle projektet behövt någon eller några personer med helt eller delvis annan kompetens? Detta är en fråga jag tagit upp i min enkät och i mina intervjuer. Svaren har inte varit entydiga. Att lägga till någon eller några forskare hade inneburit att antalet forskare överskridit vad även jag skulle betrakta som det optimala antalet. Å andra sidan är det inte lätt att peka på någon typ av kompetens (bland dem som varit representerade i projektet) som varit överflödig. Många olika typer av personer kontaktades på ett tidigt stadium av Hans Fog och Rolf H Reimers men olika omständigheter gjorde att de ej kunde engageras.

Möjligen skulle det varit värdefullt om ytterligare någon forskare med insikter om den aktuella forskningsfronten inom något samhällsvetenskapligt område engagerats. I så fall hade denne exempelvis kunnat vara socialantropolog, jurist eller organisationsteoretiker. Planläggning och planering av bostadsområden (sanering, nybyggnad, expropriering o s v) kan ju aktualisera svåra juridiska problem.

### 3.5 Utgångspunkter för lönesättning

Till de praktiska problem som uppstått i detta sammanhang hör att välja utgångspunkter för lönesättningen av de deltagande forskarna. Här har man i KPP-projektet valt en delvis annan modell än den som är vanlig i UHÄ- och forskningsrådsfinansierade projekt. I det senare fallet utgår man från att forskare i ett projekt kan acceptera något mindre lön än vad han eller hon annars har (en nyligen disputerad forskare som vikarierar på en universitetslektorstjänst får normalt ingå i ett projekt som forskningsassistent, trots att forskningsassistenten har lägre lön än en universitetslektor). Men i KPP-projektet hade man tidigt bestämt att alla som engagerades i projektet skulle ha samma lön som de hade i sitt ordinarie eller tidigare arbete.

Ur många synpunkter är detta rimligt. Man kan inte vänta sig att en person med hög praktikerlön (som konsult eller dylikt), som skaffat sig familj, hus och dylikt och varje månad har stora amorteringar och räntor att betala, skall gå ned kraftigt i lön bara för

nöjet att få forska. Forskarens privata ekonomi skulle inte klara detta. Samtidigt leder denna princip till stora löneskillnader inom projektet, vilket kan te sig orimligt, när alla åtminstone i teorin skall bidra lika mycket till projektet. Psykologiskt skulle principen också kunna leda till frustration, om en forskare finner att han eller hon har mindre betalt än någon annan i gruppen som inte bidrar till projektarbetet lika mycket som han/hon själv (anser att han/hon gör).

Jag har tagit upp denna fråga vid mina diskussioner (enkät och ingervjuer) med forskarna. Av allt att döma tycks dock den princip som använts i KPP-projektet ha fungerat tillfredsställande i praktiken. Detta bör rimligtvis bero på att principen klargjordes ordentligt vid anställningstillfället, och att alla då accepterade den. (Tanken att alla skulle ha lika mycket betalt som den högst betalade hade i sitt tidigare arbete stupar förmodligen på att projektet då blivit alldeles för dyrt.)

Lönesättningskonstruktionen hade knappast varit möjlig om alla projektdeltagarna varit anställda av samma arbetsgivare. Nu var de anställda av olika arbetsgivare,<sup>1)</sup> var tjänstlediga under den tid projektet pågick och de återvände sedan (med några undantag) till sina tidigare arbeten. Denna konstruktion bidrog till att lösa ett problem som uppstår i alla tvärvetenskapliga projekt: att hålla ihop en bestämd grupp för en bestämd uppgift under en bestämd tid.

Anta att alla projektdeltagarna varit anställda av en och samma arbetsgivare för detta projekt. Deltagarna hade i så fall vetat att anställningen skulle ta slut vid en viss tidpunkt. De hade då blivit tvungna att se sig om efter nya jobb under projekttiden. Den osäkra framtiden hade förmodligen påverkat projektarbetet negativt. Det är möjligt att några hade hoppat av. Säkerligen hade en del haft svårt att ägna projektet sitt odelade intresse under slutskedet - i varje fall innan de hade ordnat något nytt arbete.

---

1) Rådets anslag för KPP-projektet var på totalt 3.600.000 kronor fördelat på nio kontrakt. 2.097.700 fördelade sig på sju kontrakt med lika många forskares huvudarbetsgivare och ett kontrakt med den medverkande redaktören. Rådets kontrakt med KTH belöpte sig till 1.502.300 och avsåg tre forskare, sekreterare och för projektet gemensamma utgifter för konsulter och omkostnader.



#### 4. PROJEKTETS ARBETSFORMER

##### 4.1 Inledning

KPP-projektets arbetssätt är originellt, bl a i det avseendet att de medverkande enligt överenskommelse med de aktuella kommunerna under ungefär ett och ett halvt år arbetat i ett antal kommuner och parallellt studerat olika aspekter av kommunal planering och planläggning<sup>1)</sup>. Arbetet i kommunerna har inkluderat att delta i sammanträden, intervjua politiker och tjänstemän, studera dokument, följa ärenden, delta i utrednings- och planeringsarbete e t c. Under c:a en tredjedel av sin tid har forskarna arbetat med olika uppgifter åt kommunerna.

##### 4.2 Arbetet i kommunerna

Arbetet i kommunerna har inneburit olika saker. Jag ger därför en del exempel på vad KPP-forskarna utträttat i kommunerna (utan att göra anspråk på fullständighet och utan att identifiera kommunerna). Arbetet har bl a bestått i att ta del i uppbyggnaden av kommunens planeringsfunktioner, att delta i arbetet kring GPF (gemensamma planeringsförutsättningar), att följa kommunstyrelsens och dess arbetsutskotts arbete, att delta i deras sammanträden och lära känna de dagliga rutinerna på kommunkansliet och medverka vid beredningen av vissa ärenden.

Men arbetet har också på en del håll bestått i att undersöka socialförvaltningens bevakningsområden i olika typer av planärenden, att utarbeta förslag till checklistor samt förslag till hur planärenden bör presenteras för personalen på förvaltningens olika avdelningar. Hårtill kommer intervjuer med tjänstemän om olika frågor, t ex vad de ansåg om GPF. På andra håll har KPP-are utarbetat varuförsörjningsinventering, ordnat studiebesök, lett studiedagar, initierat utbildning av förvaltningstjänstemän, ingått i arbetsgrupper för planering av skolbyggnad m m.

En viktig del av arbetet har bestått i utarbetande av promemorior och att fungera som diskussionspartners i olika sammanhang. Dessa promemorior har innehållit checklistor för vad förvaltningarna skulle bevaka, förslag om vad kommittéer skulle ägna sig åt, förslag till planeringsområden, synpunkter på varuförsörjningsplanering, på relationen tjänstemän - politiker, arbetsprogram för nya gemensamma planeringsförutsättningar och utarbetande av enhetlig mall för beskrivningar av olika slag.

En forskare i projektet har också kartlagt medgivna dispenser mot tätbebyggelseförbudet under 70-talet i en kommun, medverkat i en skolutredning för centralorten,

---

1) Vad en sådan överenskommelse innebar, framgår av kontraktet i bilaga 2.

gjort en prognos över det framtida bostadsbyggnadsbehovet i kommunen, utarbetat förslag till kommunalt bostadsbyggnadsprogram samt deltagit i uppläggningsen av kommunens första GPF.

Syftet med denna nära kontakt med planerna och planeringsarbetet har varit att försöka observera också sådant som normalt inte kan studeras i källmaterial och dokument av traditionellt slag. På detta sätt har det också varit möjligt att skaffa sig egna erfarenheter av hur verksamheten går till och att kontrollera egna föreställningar om hur verksamheten bedrivs eller borde bedrivas. Dessa erfarenheter och föreställningar har sedan bearbetats och redovisats i de rapporter som projektet resulterat i.

#### 4.3 Forskningsarbetets organisation

Ett viktigt inslag i projektet har varit veckolånga seminarier ungefär en gång i månaden. Syftet med dessa seminarier har varit att redovisa arbete som utförts, presentera rapportutkast, diskutera med opponenter utifrån (t ex tjänstemän och politiker), fatta beslut om vem som skall göra vad till nästa gång och diskutera projektets utveckling, inklusive praktiska saker om kopiering, publiceringsformer e t c. Ingen fast ordförande har funnits vid dessa sammankomster utan ordförandeskapet har roterat. Ordförandens ("dirigentens") uppgift har inte bara varit att fördela ordet utan också att hålla reda på tiden och se till att man någorlunda hann med vad som skulle hinnas med, att inte någon speciell fråga diskuterades oproportionerligt länge o s v.

Också i ett annat avseende är projektet originellt: det saknar projektledning. Från början fungerade Hans Fog och Rolf H Reimers som projektledare. Hans Fog är formellt ansvarig inför BFR. Men redan vid anställningstillfället gjordes det klart att det inte skulle finnas någon projektledning i traditionell mening utan att gruppen som helhet skulle få lägga upp verksamheten och ta ansvar för resultaten. Det tog dock efter vad jag förstått en viss tid innan alla insåg och accepterade de praktiska konsekvenserna av detta.

Den som är projektledare i traditionell mening har flera olika uppgifter. Hit hör att se till att beslut fattas, att fattade beslut genomförs, att man når huvudmålet, att alla i projektet fungerar och mår bra, att administrativa och organisatoriska problem löses, att var och en i projektet används på bästa sätt. Dessa uppgifter (jag återkommer till en del av dem senare i detta kapitel) måste på ett eller annat sätt lösas även i en grupp utan traditionell projektledning. Någon formell fördelning av dessa och liknande uppgifter ägde aldrig rum inom gruppen. Men olika personer tog på sig olika uppgifter och fördelningen av uppgifter skiftade också under arbetets gång.

Avsaknaden av formell projektledning har haft både positiva och negativa konsekvenser. Till de förra hör att alla blivit tvingade att engagera sig i projektets uppläggning, att beslutsfattandet delats mellan forskarna i gruppen. Till de negativa hör en viss tungroddhet. För att beslut skall kunna genomföras, bör alla vara eniga och också omfatta beslutet känslomässigt. När så ej varit fallet, har disciplinen ibland varit svår att upprätthålla. Det har ibland varit svårt att driva igenom beslut om att en viss typ av uppgifter skall samlas in och när någon drivit igenom ett sådant beslut, har detta inte alltid verkställts - och ursäkter av typen "jag har inte hunnit" eller "jag tyckte inte detta var viktigt" har accepterats. Ibland har detta lett till nya diskussioner, nya beslut e t c.

#### 4.4 Deltagarnas uppgifter och bakgrund

Forskarna i projektet representerar olika discipliner, som tidigare framhållits och har mycket varierande teoretisk och praktisk erfarenhet av kommunal planering och planläggning. Det är därför naturligt att deras förväntningar inför projektet varit olikartade, att de roller de valt att lägga tyngdpunkten på (och det sätt på vilket de spelat dessa roller) varit olika, liksom det sätt på vilket eventuella konflikter mellan olika roller hanterats och lösts. I en heterogen grupp av detta slag är det också rimligt att vänta att olika kommunikationsmönster och kommunikationsproblem uppstår, att vissa har haft lättare att kommunicera med varandra medan andra haft svårare. Detta har också bekräftats vid mina enkäter och intervjuer.

Deltagarna i projektet har haft många olika uppgifter. Arbetet i kommunerna har varit skiftande. Det har gällt att samla in material för att belysa bestämda frågeställningar. Detta material skulle sedan analyseras och bearbetas. När materialet analyserats, skulle iakttagelserna redovisas skriftligt i preliminär form. Dessa preliminära resultat diskuterades med politiker och tjänstemän av olika slag i kommunerna. De diskuterades också i gruppen vid de återkommande seminarierna. För att diskussionerna där skulle fungera förutsattes att var och en läst vad de andra skrivit och bidrog med synpunkter. I en heterogen grupp är det en illusion att tro att alla i lika hög grad kan bidra på samma sätt och denna grupp är inget undantag. Vissa personer (på basis av bakgrundskunskaper, engagemang) har dominerat diskussionen av vissa rapporter, andra har dominerat vid diskussionen av andra rapporter.

Deltagarna har också haft ansvar för hur det fortsatta arbetet utvecklas och haft att fatta beslut om detta, som redan framhållits. Detta inkluderade att successivt ändra beslut om projektets uppläggning och inriktning, att utveckla och precisera både teoretiska och normativa utgångspunkter för verksamheten o s v. Viktigt har förmodligen också varit att etablera kontakter och skapa rimliga förväntningar både hos andra forskare och hos planerare och politiker om vad KPP-projektet skulle

kunna leda till.

Det är rimligt att anta att forskarna beroende på varierande kunskaper, tidigare erfarenheter och engagemang i olika utsträckning kunnat bidra med arbete åt kommunerna, liksom att arbetet i kommunerna i varierande grad givit impulser och idéer som berikat forskningsarbetet. Det är ganska tydligt från mina intervjuer att arbetet i kommunerna har upplevts på ganska skiftande sätt: somliga har tyckt detta varit roligare än forsknings- och utvecklingsarbetet, andra tvärtom. Detta hänger inte bara samman med individuella variationer (forskningsintresse, tidigare erfarenheter), utan också i hög grad med kommunernas storlek e t c. I vad mån någon eller några prioriterat arbetet i kommunerna på forskningsarbetets bekostnad eller tvärtom är emellertid svårt för mig att så här i efterhand ha någon bestämd mening om.

Hur har forskarnas arbete ute i kommunerna upplevts av tjänstemän och politiker? Detta är ju också en aspekt av projektet som skulle kunna utvärderas. En hel del av de kostnader projektet dragit har gått åt för att finansiera detta arbete. Att utvärdera detta är dock en uppgift av annat slag än den jag åtagit mig (som ju är inriktad på projektets metodik) och i samråd med gruppen har det därför beslutats att detta inte skulle ingå i mitt uppdrag.

#### 4.5 Roller och rollkonflikter

Enligt vad som framkommit vid samtal med Hans Fog valdes de som skulle medverka i projektet inte bara med tanke på sin teoretiska och praktiska bakgrund, d v s med tanke på att de hade olika sorts kompetens, utan också med tanke på att de skulle kunna fungera väl i grupp.

Mot denna bakgrund kan det vara intressant att försöka belysa hur de uppfattat sina egna och andras roller och vilka rollkonflikter de upplevt. Jag har försökt få fram material genom en enkät under sommaren 1980. Frågorna i denna enkät är av sådan art att svaren inte kan redovisas i någon enkel kvantitativ uppställning. Men några tendenser kan ändå beskrivas kortfattat och de är intressanta. Vissa namn återkommer ofta och det är tydligt att en del personer i kraft av sitt kunnande och sin personlighet kommit att spela en stor roll för projektet, vilket somliga deltagare upplevt positivt och andra negativt. Det är också intressant att notera att en del deltagares karaktäristik av sig själva i den roll de spelat i projektet inte riktigt stämmer med den bild deras kamrater ger.

Nu till de mera konkreta frågorna i enkäten. Hur har gruppens idéer kommit fram och bearbetats? Här kan det vara värt att påminna om att idéer inte bara finns i rapporterna utan också i utkast, minnesanteckningar, arbetspapper e t c. Det finns naturligtvis också exempel på idéer som förts fram i diskussioner och samtal

men som inte kommit med i dessa utkast, arbetspapper e t c. De flesta tycks på ett eller annat sätt ha medverkat som idégivare. I början var det av naturliga skäl framförallt projektledningen (de som var med och startade projektet) jämte några övriga. I ett senare skede kom andra att rycka fram med nya idéer av olika slag. Det allmänna intrycket av svaren, kombinerat med intervjuer och egna iakttagelser är alltså att ingen kan speciellt framhållas som gruppens idégivare: här har nästan alla bidragit, om än på olika sätt, på olika plan och i olika skeden.

Har någon eller några mer än andra mer eller mindre konstant fungerat som pådrivare, d v s sett till att gruppen inte fastnat i olika teoretiska eller praktiska problem utan gått vidare? Det ligger nära till hands att vänta sig att projektledningen i varje fall under initialskedet fungerade på detta sätt, men att sedan andra personer periodvis gått in och fungerat som pådrivare när olika teoretiska och praktiska problem uppstått. Så tycks också vara fallet att döma av intervjuer och enkätsvar. En person som inte tillhörde projektledningen, nämns dock särskilt ofta i svaren på denna fråga och det är tydligt att denne, under i varje fall en del av tiden - särskilt mot slutet - uppfattats som pådrivare av många i gruppen.

Rollerna som pådrivare och bromsare, d v s den som pekat ut svårigheter och komplikationer man måste ta ställning till innan det går att fortsätta, som varnat för återvändsgränder och äventyrligheter, kan mycket väl spelas av två olika personer, vilket då bäddar för konflikter i gruppen: en driver på och en annan håller igen. Men så är inte nödvändigtvis fallet. Ett sätt att driva på ett projekt och se till att man kommer framåt kan ju just vara att bromsa orealistiska förslag. Dessutom kan man bromsa både positivt och negativt. Delvis är det också samma namn som förekommer i svaren på denna fråga och den föregående. Tydligt är emellertid att deltagare på olika sätt och i olika frågor haft denna bromsarfunktion. De som har vetenskaplig träning och analytisk-kritisk läggning har bromsat på ett sätt, de som haft praktisk erfarenhet av kommunalt arbete och konsultverksamhet på ett annat. Somliga har upplevts som bromsare hela tiden, andra bara periodvis.

Rollen som bromsare och uppstramare, d v s den som ersätter vaga formuleringar, röriga dispositioner e t c med klarare och mer stringenta kan mycket väl förenas samtidigt: ett sätt att bromsa kan vara att ständigt kräva preciseringar. Men man kan naturligtvis bromsa på andra sätt än att strama upp och man kan strama upp en oklar text på ett konstruktivt sätt utan att bromsa arbetet. Det visar sig också att svaren på denna och den närmast föregående frågan inte helt sammanfaller. Medan svaren på den föregående har en viss spridning (fyra namn nämns och det finns oenighet mellan en del svar, även om ett namn nämns mest), nämns i svaren på uppstramarfrågan genomgående ett namn och det tycks

inte råda någon större oenighet på denna punkt.

Många har under någon period försökt fungera som systembyggare, d v s sökt systematisera gjorda iakttagelser i en teoretisk ram som de antingen konstruerat själva eller hämtat från någon fackvetenskap. Till att börja med gällde detta projektledningen men sedan bidrog också andra. En person framhålls särskilt i många svar, dock i en del fall med betydande tveksamhet och reservationer. I ett svar nämns en grupp på fyra personer, vilka alla under olika skeden mer eller mindre fungerat som systembyggare inom projektet.

Systembyggarens motsats är på många sätt faktasamlaren, d v s den som berikat/komplicerat diskussionerna med iakttagelser, observationer, eller erfarenheter av olika slag. Man kan här skilja mellan två sorters faktasamlare: den som samlar fakta utan att sätta in dem i något teoretiskt sammanhang och den som samlar fakta för att pröva hypoteser, belysa sammanhang, illustrera och konkretisera tankegångar. Det är bara den senare som bidrar till att föra ett projekt vetenskapligt framåt. Det dominerande intrycket av svaren (ett undantag finns dock) är att ingen anses speciellt kunna framhållas i detta sammanhang. Jag tolkar detta så att den allmänna uppfattningen i gruppen är att alla mer eller mindre fungerat som faktasamlare i den meningen att de samlar in de uppgifter gruppen beslutat om. Dock är mitt intryck av svaren och av de arbetsmanuskript jag sett möjligen att en mer än andra ansträngt sig för att fylla denna uppgift.

Ett viktigt inslag i KPP-projektets metodik har varit att alla läst allas rapporter mer eller mindre ingående och reagerat på dem vid de gemensamma sammandragningarna. Har någon person mer än andra i detta sammanhang fungerat som kritiker, d v s ingående läst rapporterna och kritiserat dem och i största allmänhet förslag som muntligt eller skriftligt framförts inom projektet? Frågan är uppenbarligen nära relaterad till uppstramarproblematiken. Men svaren visar vissa intressanta olikheter. Två personer nämns genomgående och även en tredje har spelat en viss roll i detta sammanhang. Men de två förstnämnda har tydligen - vilket också stämmer med mina egna erfarenheter från studiebesöken - fungerat på delvis olika sätt. Båda har läst rapporterna ingående. Men den ene har mer byggt ut än kritiserat systematiskt, medan den andre kritiserat systematiskt och velat ta bort avsnitt som han inte gillat. Av de övriga har en mindre grupp fungerat i huvudsak som den ene, medan en större grupp - fast i mer begränsad utsträckning - fungerat som den andre.

KPP-projektet pågick under relativt lång tid, totalt 3 år, engagerade en stor grupp människor med delvis mycket olika bakgrund, erfarenheter och intresseinriktning. Genom de många veckolånga sammandragningarna kom deltagarna att nötas mot varandra på ett helt annat sätt än om var och en forskat hela tiden i sin stad. Det är därför naturligt att spänningar, konflikter och

motsättningar periodvis skulle förekomma i gruppen. Mot denna bakgrund kan det vara intressant att fråga om någon eller några mer än andra fungerat som kuratorer inom projektet, d v s ingripit när någon fått alltför hård personkritik, kört fast i sitt arbete eller det i största allmänhet börjat gnissla i de mänskliga eller sociala relationerna inom projektet. I svaren nämns förutom en i projektledningen som rest och ringt runt mycket, särskilt några personer som genomgående tagit på sig denna uppgift.

När det uppstår psykologiska spänningar eller blockeringar, kan det vara värdefullt om någon eller några har sinne för humor och kan lätta upp stämningen. (Risken för att ett ständigt skämtande också kan hindra viktiga och avgörande beslut skall emellertid inte bagatelliseras.) Är det riktigt att säga att någon mer än de övriga fungerat som skämtare, d v s med lustigheter och slagfärdiga repliker livat upp de gemensamma seminarierna? Svaren på denna fråga tycks peka på att en person fungerat på detta sätt, enligt somliga enbart vid vissa tillfällen, enligt andra genomgående.

På motsvarande sätt kan man fråga om någon eller några mer än andra mer eller mindre kontinuerligt fungerat som sarkastiker i gruppen, d v s genom sarkasmer kommenterat förslag och inlägg från andra. Här är svaren på frågan mera spridda. En som nämns med viss tveksamhet i ett svar kan inte själv ta ställning till frågan. I ett par andra svar framhålls dock särskilt en annan person. I bakgrunden har naturligtvis här funnits skillnader mellan olika personlighetstypers sätt att fungera och olika uppfattningar om vilka kvalitetskrav som bör ställas på rapporterna. Till detta kan läggas olika uppfattningar om hur rapporterna skall utformas, liksom olika uppfattningar om hur ärlig och uppriktig man skall vara och vad ärlighet och uppriktighet innebär.

Även om alla deltar i gruppens diskussioner, betyder det naturligtvis mycket för de slutliga rapporternas utseende vem som hållit i pennan. Har någon mer än andra fungerat som skrivare inom projektet, d v s som skriver ner och sammanfattar vad gruppen kommer fram till eller i största allmänhet skriver mycket? Man kan här skilja mellan den som skriver sådant som används direkt, sådant som används av andra för underlag och sådant som inte används alls. Svaren tyder på att två personer särskilt fungerat som skrivare inom projektet, den ene speciellt vid författandet av minnesanteckningar från gruppens gemensamma diskussioner, den andre vid författandet av rapporterna, särskilt vid deras slutliga utformning.

För att ett projekt av den här typen skall fungera krävs givetvis att administrativa och organisatoriska problem löses på ett smidigt och snabbt sätt. Man kan här skilja mellan två typer av sådana problem: dels externa (gällande relationer till intressenter utanför gruppen som BFR e t c), dels interna (gällande gruppens eget arbetssätt, inklusive utarbetande av dagordning,

fördelning av uppgifter, uppläggning av arbetet e t c). När det gäller de externa problemen, är det tydligt att projektledningen länge fungerat som administratörer /organisatörer, på slutet särskilt en av dem. Beträffande de interna problemen har emellertid en annan i gruppen med tiden kommit att spela en alltmer dominerande roll.

Det är givetvis intressant att även undersöka om någon eller några upplevt konflikter mellan de roller de faktiskt spelat, eller mellan de roller de skulle velat spela och de roller de av olika skäl fått sig tilldelade eller känt sig tvingade att spela. I en del svar redovisas också sådana konflikter, t ex mellan att vilja vara en i gruppen och att uppleva sig behöva ingripa och leda gruppens arbete, mellan att vara idégivare och skrivare, mellan att vara konstruktiv och destruktiv, mellan att vilja få samarbetet att fungera på ett visst (förtroendefullt och demokratiskt) sätt men inte kunna det.

Det kanske till sist bör understrykas att denna diskussion av olika roller i gruppen inte gör anspråk på fullständighet. En diskussion av rollspelet kunde också fördjupas på åtskilliga punkter. Syftet med den föregående framställningen är bara att illustrera en del av det rollspel och den interaktion som förekommer i tvärvetenskapliga projektgrupper och som är ett viktigt och ofrånkomligt (men i den forskningsteoretiska litteraturen försummat) inslag i verksamheten. Få forskare är på det klara med de speciella villkor arbete i grupp medför. Andra roller än de som här nämnts kan naturligtvis också förekomma och har säkert förekommit inom KPP-projektet, t ex att skapa faders- eller modersrollen i relation till någon i gruppen, att fungera som domptör, d v s att med olika medel få andra att underkasta sig, att fungera som bevakare av vissa typer av intressen, synpunkter och krav (från planerare, allmänhet, e t c), att sitta tyst som en mussla och inte säga något på sammanträden eller att bli som en skrämde hare så fort det hettar till i diskussionerna.

Det som sagts är ändå tillräckligt, tror jag, för att några följdfrågor av generellt intresse skall kunna ställas. Hur bör arbetet i en tvärvetenskaplig grupp vara organiserat för att alla skall kunna bidra maximalt? Vilka arbetsformer passar bäst olika roller och personlighetstyper? Kanske hade delvis andra arbetsformer behövts som komplement till de som använts i projektet för att vissa personer skall fungera optimalt (t ex flera mindre arbetsgrupper, längre driven delegation, fastare styrning i vissa frågor). Detta är frågor som det knappast finns något generellt svar på men som ändå bör vara föremål för eftertanke före, under och efter ett större tvärvetenskapligt projekt - inte minst med tanke på att mitt intryck av KPP-projektet är att en del i gruppen knappast utnyttjat sin kapacitet, eller utnyttjats, maximalt.



Ställningstagandet till frågan om medlemmarnas kapacitet utnyttjats maximalt kan ske från olika utgångspunkter. Används vad man kunde kalla det individcentrerade perspektivet, går man igenom gruppen och undersöker individ för individ om dennes speciella kompetens och talanger tagits till vara i gruppen. Anläggs det resultatcentrerade perspektivet, är utgångspunkten i stället dels gruppens rapporter, dels den samverkan som förekommit i gruppen. Frågan är då om denna samverkan fungerat tillfredsställande och om rapporterna håller en rimlig kvalitet. Med tanke på att grupparbete alltid innebär kompromisser, är det inte rimligt att i detta sammanhang renodla det individcentrerade perspektivet.

Men vem avgör å andra sidan vilken ambitionsnivå när det gäller resultat och samverkan som man kan eller bör eftersträva? Även om resultatet är det viktiga, måste man alltid fråga sig om gruppmedlemmarnas kapacitet utnyttjats på bästa sätt. Det finns inget generellt svar på hur man skall ta tillvara deras kompetens på bästa sätt. Det enda man kan säga i allmänna termer är att man bör observera problemet och pröva sig fram med olika arbetsformer av det slag som nämndes ovan, särskilt när de mänskliga och sociala relationerna i gruppen börjar fungera dåligt.



## 5. PROJEKTETS METODER

### 5.1 Inledning

I KPP-rapporterna har en rad olika metoder använts och fått komplettera varandra, vilket är rimligt. Det är också vad man kan vänta sig med tanke på att deltagarna har olika erfarenhet och förtrogenhet med skilda discipliner. Insamling av statistiska data och litteraturstudier är naturligtvis en metod som använts inom projektet. Som exempel vill jag hänvisa till de data som togs fram i samband med att urvalet av kommuner gjordes, till flera kapitel i rapporten Planering i en kommun och till kapitel 3 i rapporten Ekonomisk flerårsplanering i kommuner ("Basfakta om ekonomi och ekonomisk flerårsplanering i undersökningskommunerna"). Särskilt värdefull i detta sammanhang är den diskussion som i samband med presentationen av sifferdata förs på flera ställen om kvalitén hos sifferuppgifter i offentlig statistik (se t ex sid 44ff i Ekonomisk flerårsplanering i kommuner och sid 49 i Kommunala bostadsbyggnadsprogram).

Huvudmetoderna att samla in uppgifter har annars varit observationer, intervjuer, dokumentanalyser samt deltagande observation. Med tanke på den stora roll den sistnämnda metoden spelat i KPP-projektet, skall den diskuteras utförligast. Men också intervjuer och dokumentanalyser skall diskuteras i separata avsnitt nedan. De olika metoderna kommer först att presenteras kort. I en del fall kommer därefter några teoretiska problem som de olika metoderna aktualiserar att kommenteras, liksom om det finns några speciella problem i det sätt på vilket metoderna använts i KPP-rapporterna.

### 5.2 Intervjuer

Man brukar skilja mellan olika typer av intervjuer. Graden av standardisering (samma frågor ställs till samtliga intervjuade) kan variera avsevärt vid intervjuundersökningar och på den grunden kan man skilja mellan olika typer av undersökningar. Detsamma gäller givetvis antalet intervjuade. När det gäller svaren kan man låta den intervjuade svara med egna ord eller låta honom eller henne välja mellan olika svarsalternativ. Forskaren kan arbeta med vissa huvudfrågor (varvid följdfrågorna inte nödvändigtvis ställs till alla intervjuade).

Ett viktigt problem som uppstår vid användandet av öppna frågor är den s k intervjuareffekten.<sup>1)</sup> Denna innebär att intervjuaren har vissa förväntningar på den intervjuade och den intervjuade vissa förväntningar på

---

1) För en utförligare beskrivning, se någon elementär lärobok i intervjuteknik eller sociologisk metodik, exempelvis Karl Erik Rosengren, Sociologisk metod, Stockholm, 1972.

intervjuaren och att dessa ömsesidiga förväntningar kan förstärkas genom diskussionen kring frågor och svar (t ex i samband med att lämnade svar korrigeras och preciseras, eller att innebörden i frågor förtydligas). Detta är en viktig felkälla som det gäller att försöka få kontroll över. Om den intervjuade hela tiden ger de svar han eller hon tror att intervjuaren önskar eller förväntar sig, blir intervjun inte mycket värd. 2)

Samtidigt är det naturligtvis klart att en skickligt genomförd intervju kan ha stora fördelar framför t ex enkätmetoden. Intervjun ger möjlighet till precisering, fördjupning och kontroll av svaren. Med denna teknik kan man också få en helt annan nyansering av svaren, vilket är värdefullt speciellt i början av en undersökning (i explorativa undersökningar eller vid teorigenererande ansatser). Till nackdelarna hör att priset (i tid och pengar) per intervju är högre än per enkät och att man med den senare metoden når ett större antal personer.

Intervjuer används här och där i KPP-rapporterna. Mot dessa intervjuer hade man kunnat rikta en rad invändningar, om intervjun varit huvudmetod i undersökningen. Man får sällan veta något om vilken intervjumetod som använts och vilken den ställda frågan var (och kan därför inte alltid bedöma om det redovisade svaret är svaret på en ledande fråga). Inte heller får man alltid reda på om det är en enskild politiker eller tjänsteman som tyckt på detta sättet eller om åsikten är vanligt förekommande och om det senare är fallet: hur vanlig den är o s v. Skälet till detta kan vara att forskarna inte vill tynga texten med belägg och tråkiga uppräknings. Men samtidigt blir det då omöjligt för läsaren att kontrollera det som sägs. Eftersom man inte vet något om hur uppgifterna (synpunkterna) samlats in, uppstår en rad jämförbarhetsproblem och representativitetsproblem.

För att illustrera detta kan man exempelvis hänvisa till det uttalande som tillskrivs en planerare på sid 69 i rapporten Människan i kommunala planer. Andra exempel som aktualiserar frågor av detta slag är citatsamlingen på sid 58 i rapporten Samordning i kommuner. Intervjuer med olika struktureringsgrad är en av huvudmetoderna i rapporten Planerande människor i kommunen.

- 
- 2) Jag är naturligtvis medveten om att motsvarande problem kan uppstå i denna undersökning. Intervjuer är ju en av de metoder jag använt när jag skaffat mig upplysningar om projektets historia, organisation, utveckling e t c. Mina frågor kan ha varit ledande och svaren kan ha färgats av den intervjuades önskan att ge mig "rätt" svar (d v s att tillfredsställa mina förväntningar o s v). Jag har försökt komma till rätta med dessa problem genom att jämföra intervjusvar från olika personer med varandra och genom att kombinera intervjuer med enkäter och rapportstudier.

Varken frågor eller svar har dock redovisats explicit utan arbetats in i texten och syntetiserats med resultatet av andra metoder. Jag återkommer i ett senare kapitel (avsnitt 6.2) till möjligheterna att verifiera texter av detta slag.

På denna kritik kan man reagera på flera sätt. Man kan exempelvis säga att det viktiga är inte om de åsikter som uttrycks i de här nämnda intervju svaren är vanliga eller ej, inte heller om intervjuerna och svaren är uppbyggda - huvudsaken är att åsikten är tänkbar, eller att den antyder en möjlig förklaring. Att hitta på frågor och svar i tänkta intervjuer kan naturligtvis vara ett lyckat grepp, om man vill göra texten levande. Men jag tycker ändå inte att denna reaktion (som jag fått från en av deltagarna i projektet) är rimlig. Jag anser att i så fall har ambitionsnivån sänkts på ett sätt som inte riktigt har täckning i projektbeskrivningar och anslagsansökan - det räcker inte bara att ge uppslag till förklaringar i den meningen att man beskriver tänkbara åsikter och säger att alla tänkbara åsikter har relevans - man borde enligt min mening också försöka visa vilka tänkbara åsikter som dessutom är plausibla, rimliga eller sannolika.

Som redan antytts används dock intervjumetoden sällan som ensamt instrument att nå kunskap. Den används som komplement till en rad andra metoder, av vilka några (dokumentanalys och deltagande observation) skall beskrivas mer ingående i det följande.

### 5.3 Dokumentanalyser

Att analysera ett dokument kan innebära många olika saker. Jag skall här kort skilja mellan ett antal metoder som alla mer eller mindre tydligt är exemplifierade i KPP-rapporterna. Jag skall kalla de olika analyserna för semantisk analys, begreppsanalys, beroendeanalys, intentionsanalys, funktionell analys och innehållsanalys. De metodiska och teoretiska problem dessa analyser aktualiserar är av något olika slag och därför finns det goda skäl att hålla isär dem.

- 1 Semantisk (ideologikritisk) analys. Huvudproblemet i denna typ av analys kan formuleras på följande sätt: "Vilka attityder och värderingar uttrycks i texten genom framförallt ordval och konstruktioner?" Att t ex undvika ord som uttrycker värderingar kan vara ett sätt att (medvetet eller omedvetet) själv uttrycka vissa värderingar. Att använda passivkonstruktioner och inte göra klart vem som skriver till vem kan vara ett sätt att anonymisera texten och göra författaren oåtkomlig. Att använda abstrakta och objektiverade ord (t ex när människor kallas "serviceunderlag") kan vara ett sätt att uttrycka en bestämd människosyn.

En analysmetod av detta slag tillämpas i rapporten Människan i kommunala planer (sid 62 ff). Där analyseras språket i några olika plandokument i syfte

att belysa människosyn och attityder till värderingar. Det redovisade materialet kan förefalla något bräckligt men analyserna och konklusionerna är övertygande. Plandokument-svenskan är inte bara ett språkligt problem utan speglar bestämda attityder och värderingar. En förändring av språkbruket kan öppna möjligheter för nya värderingar samtidigt som nya värderingar naturligtvis kan bidra till att förändra språket.

I den semantiska och semiotiska litteraturen finns exempel på åtskilliga analyser av denna typ och de metodiska och teoretiska problem den aktualiserar har också diskuterats ingående de senaste decennierna.

- 2 Begreppsanalys. Den klassiska typen av begreppsanalys innebär att man försöker sönderdela ett begrepp i dess begreppsliga komponenter och undersöka hur dessa komponenter är relaterade till varandra. Här tänker jag dock på en något annorlunda typ av analys. Huvudproblemet är: "I vilken betydelse används begreppet X i en bestämd text?" Syftet med analysen kan vara att påvisa oklarheter i en text eller att beskriva den faktiska användningen - eller bådadera. Arne Naess har beskrivit (och själv använt) en metod som enligt min mening är mycket användbar när man vill beskriva användningen av ett begrepp: man undersöker vad det aktuella begreppet implicerar (d v s vad som följer ur begreppet) och vad som implicerar det aktuella begreppet på olika textställen.<sup>1)</sup> Vilka villkor skall vara uppfyllda för att en stat eller person skall vara 'demokratisk'? Om en stat eller person är demokratisk, vad följer då?

En analysmetod av detta slag finns i rapporten Samordning i kommuner. Ett avsnitt behandlar användningen av begreppet samordning i ett antal texter (sid 21 ff). Där påvisas ett antal oklarheter i användningen av detta begrepp. Ur metodisk synpunkt är framställningen föredömligt klart upplagd med citat och kommentarer varvade. Innehållet är klargörande och instruktivt och jag instämmer i slutsatserna i avsnitt 3.6 (sid 27). Författarna har här på ett bra sätt tillämpat en metod som använts i en hel del vetenskapsteoretiska och filosofiska undersökningar.

- 3 Intentionsanalys. I detta fall är det inte fråga om att försöka kartlägga värderingar som medvetet eller omedvetet uttrycks i en text och inte heller att fixera innebörden i något enstaka begrepp eller avslöja oklarheter i användningen av det. Det gäller i stället att försöka få grepp om de medvetna intentioner en person, en organisation eller en myndighet haft när ett visst dokument författats. Huvudproblemet är alltså: "Vilka avsikter i stort hade den som författade texten?" Frågan besvaras genom att

---

1) Arne Naess, Interpretation and Preciseness, Oslo, 1953.

läsa på och mellan raderna och tolka vad man läser.

En analys av detta slag finns t ex i kapitel 7 i Kommunal fysisk översiktsplanering och i rapporten Kommunala bostadsbyggnadsprogram (sid 14 ff). I den senare analyseras och jämförs Bostadsstyrelsens kommentarer till vissa kungörelser och tillämpningsföreskrifter vid två tillfällen. Härvid påvisas en del skillnader av intresse. Kungörelserna och tillämpningsföreskrifterna citeras inte i den slutliga versionen - de fanns dock med i tidigare upplagor - (vilket gör det svårt för läsaren att kontrollera analyserna), utan författarna utlägger direkt "vad man menade" och vad som kan läsas mellan raderna. Metoden förekommer ofta i idéhistoriska arbeten, särskilt av äldre datum. I detta fall har författarna kombinerat dokumentanalysen med en intervju av en tjänsteman på Bostadsstyrelsen, vilket är mycket rimligt. Enligt en uppgift jag fått fick denne tjänsteman också ta ställning till en preliminär version av texten och föreslå ändringar.

- 4 Beroendeanalys. Egentligen är den klassiska formen av beroendeanalys en speciell typ av källkritisk analys, där man undersöker beroendeförhållanden mellan olika dokument. Huvudproblemet i detta sammanhang kan formuleras på följande sätt: "Vilka andra dokument (Y, Z ...) bygger dokument X på? Vilka andra dokument (V, W ...) bygger på dokumentet X?" Man kan undersöka detta bl a genom att undersöka till vilka andra dokument ett visst dokument hänvisar och vilka andra dokument som hänvisar till detta dokument.

En analys av detta slag förekommer i rapporten Ekonomisk flerårsplanering i kommunerna. Där undersöks (sid 59 ff) flerårsplanernas förhållande till andra dokument. En förtjänst är härvid att författarna försöker hålla isär vad som officiellt sägs om olika dokuments relationer till varandra och vad som faktiskt används som underlag för vad. Man kan naturligtvis också komma åt sådana beroendeförhållanden (förutom genom analys av hänvisningarna) genom analys av sakinnehållet i texterna i de olika dokumenten. Den senare metoden har dock inte använts i nämnvärd utsträckning i KPP-projektet.

Olika former av beroendeanalys har använts av historiker, konst- och litteraturforskare och beskrivits närmare i den historieteoretiska-och vetenskapsteoretiska litteraturen.

- 5 Funktionell analys. Evert Vedung, påverkad av Robert Merton, skiljer mellan två sorters idéanalys: dels analys av innehållet i en text, dels analys av orsakerna till att texten formulerats som den har och har det budskap den har. <sup>1)</sup> Det senare kallas funktionell idéanalys. Huvudproblemet är här kausalt:

---

1) Evert Vedung, Det rationella politiska samtalet, Stockholm, 1977.

"Vad beror det på att texten är formulerad på ett visst sätt?"

Distinktionen är klagörande och fyller ett förnuftigt ändamål, även om den inte kan härddras på det sätt som Vedung tänker sig. Huvudproblemet kan besvaras genom att de aktuella dokumenten relateras till exempelvis den sociala och politiska miljö i vilken de tillkom. Därvid studeras deras funktion i denna miljö.

Detta är en metod som förekommer mycket sparsamt i KPP-rapporterna. Här och där finns antydningar (t ex i Planerande människor och i kapitel 7 i Kommunal fysisk översiktsplanering), men inget riktigt energiskt försök har gjorts att relatera de undersökta dokumenten till den bakomliggande politiska, ekonomiska och sociala miljön.

- 6 Innehållsanalys. Man kan här skilja mellan flera varianter. Vid den ena är huvudfrågan: "Vilka typer av uppgifter finns i texterna?" Man utgår då från texterna när man formulerar uppgifterna och ser sedan efter vilka uppgifter som finns i vilka texter. Vid den andra är huvudfrågan: "Vilka typer av uppgifter bör finnas i texterna?" Man utgår då inte från texterna utan från en föreställning om vilket syfte texterna skall tjäna och vilka typer av uppgifter de borde innehålla för att på bästa sätt tjäna detta syfte. Man är lika intresserad av att ta reda på vilka uppgifter som saknas i texterna som vilka uppgifter texterna innehåller. I bägge fallen kan resultaten redovisas på samma sätt (diagram, tabeller e t c).

Innehållsanalys av det senare slaget förekommer i rapporten Kommunala bostadsbyggnadsprogram och i Kommunal fysisk översiktsplanering (sid 42 ff). Författarna har på det senare stället utgått från en del uppgifter som "intressanta och värdefulla för att förstå planen, dess konsekvenser och den process som lett fram till planen." Det visar sig så bl a att fördelar och nackdelar för olika grupper inte redovisats i något av de undersökta dokumenten och att alternativa förslag bara hänvisas till i ett av de undersökta dokumenten. Metoder för inventeringar redovisas inte heller o s v. Författarna ställer frågan om planerna ger relevant information till tre grupper av människor: politiker, tjänstemän och allmänhet. Vad behöver de veta? Vad får de veta? Det blir mycket en fråga om personliga bedömningar, vilket också sägs klart i rapporten.

Innehållsanalys har tillämpats särskilt av massmediaforskare. Metodens pionjärer var amerikaner men det finns utmärkta presentationer av metoden också på svenska. De teoretiska och metodiska problem metoden aktualiserar har diskuterats ingående i facklitteraturen. Inte minst gäller detta distinktionen mellan manifest (öppen) och latent (förtäckt) mening och möjligheten att med hög grad av reliabilitet (tillförlitlighet) komma åt den senare. Den latent



meningen är viktig, men ju mer exakt kodningsinstruktionerna är formulerade, desto svårare blir det att komma åt den latent innehållsbördan. Här som i andra sammanhang får man kompromissa, eftersom exakt-hetskravet kan komma i konflikt med kravet att resultatet skall vara intressanta.

Det bör tilläggas att enligt Bernard Berelsons standardverk om innehållsanalys (Content Analysis in Communications research, 1952) definieras innehållsanalys som en teknik "avsedd att ge en objektiv, systematisk och kvantitativ beskrivning av det manifesta innehållet i ett meddelande" (min kursivering). Att beskrivningen skall vara kvantitativ innebär att forskaren skall ange i numeriska termer den grad i vilken de olika kategorierna är representerade i det analyserade materialet. Det räcker alltså inte att bara ange om vissa kategorier är representerade eller inte. Därav följer att den innehållsanalys som bedrivs i Kommunal fysisk översiktsplanering inte är någon (kvantitativ) innehållsanalys i Berelsons kvalificerade mening. Man brukar emellertid numera skilja mellan kvantitativ och kvalitativ innehållsanalys.

Oavsett om innehållsanalysen är kvantitativ eller kvalitativ är det viktigt att fråga om den enbart är avsedd att användas som beskrivning av egenskaperna i en text eller om den (också) är avsedd att användas som underlag för slutsatser av skilda slag, t ex om avsändarnas attityder och värderingar eller generellt om orsaker till och verkan av de undersökta dokumenten. I det senare fallet är det givetvis viktigt att precisera vilka dessa slutsatser är. På denna punkt kunde man önskat något större klarhet i det tidigare citerade avsnittet i Kommunal fysisk översiktsplanering, sid 42 ff.

#### 5.4 Deltagande observation

Inte minst psykologiskt kan det vara arbetsamt att samtidigt delta i en process och observera den. Men deltagande observation är en utmärkt metod om man vill förstå hur en kommun fungerar. Den aktualiserar också en rad intressanta teoretiska problem, som diskuterats ingående i den hermeneutiska litteraturen, exempelvis relationerna mellan förståelse av helheter och förståelse av delar. (Det kan förefalla som om man här satt fast i en cirkel: man kan inte förstå helheten utan att förstå delarna och man kan inte förstå delarna utan att förstå den helhet i vilken de ingår. Detta dilemma är emellertid inte olösligt.)

Men vad är deltagande observation för något mera bestämt? Det är inte lätt att säga hur mycket "deltagande" och hur mycket "observation" som skall föreligga för att en metod skall klassificeras som "deltagande observation". Man kan ordna metoder på en glidande skala, där extrempunkterna utgör en sorts idealiseringar eller renodlingar och skilja mellan följande fall:

- 1 Forskaren fungerar enbart som observatör. Forskaren deltar inte i arbetet utan samlar in hårddata, statistik e t c; han beskriver vad som sker som en "outsider".
- 2 Observatören fungerar som deltagare. Forskaren deltar men huvudvikten ligger vid observation, t ex genom intervjuer under arbetets gång (av dem vilkas arbete han studerar).
- 3 Deltagaren fungerar som observatör. Huvudvikten ligger vid deltagande och metoden kräver mycket tid och energi. Forskaren deltar i det undersökta arbetet på i princip samma villkor som andra deltagare.
- 4 Forskaren fungerar enbart som deltagare. Forskaren deltar i arbetet på samma villkor som andra, håller sin forskar-roll hemlig och utför alltså inga intervjuer under arbetet; rapportskrivning sker efteråt.

Jag skall nu kort kommentera dessa metoders för-och nackdelar.

I vilken utsträckning och på vilket sätt, innebär de olika metoderna en störning av det arbete som skall studeras, d v s av kommunernas planering och planläggning? Det är klart att intrånget i den undersökta verksamheten blir minst i fall 4 och störst i fall 1. Olika forskningsetiska problem aktualiseras emellertid i fall 4 och det kan också vara svårt eller störande att behöva hålla sin identitet hemlig (jfr debatten kring Günther Walraffs 13 icke önskvärda repotage). I fall 4 finns naturligtvis en risk att man identifierar sig så med den grupp man skall undersöka att detta förrycker undersökningsresultatet. Detta är, om än i mindre utsträckning, en potentiell felkälla också i fall 3, där det ju också föreligger stora möjligheter för forskaren att bli engagerad i det arbete som skall undersökas, utveckla vänskaps- och ovänskapsrelationer med dem som skall undersökas, o s v. Beträffande fall 2 har outsider-rollen i det sammanhanget naturligtvis vissa fördelar, men den medför samtidigt en viss risk för ytlighet. I fall 1 får man inte den nära kontakt med det som skall undersökas och man riskerar därför att beskrivningen tar fasta på irrelevanta eller mindre viktiga aspekter - men i gengäld kan observationerna uppnå en högre grad av intersubjektivitet.

Om denna allmänna beskrivning är riktig, har ingen av dessa forskarroller enbart fördelar och ingen enbart nackdelar. Genom att kombinera dem med varandra, som man också försökt göra i KPP-projektet, kan man emellertid reducera nackdelarna. En mera detaljerad beskrivning av de metoder som använts måste också (förutom att gå in på rollerna) också innehålla något om de olika tekniker forskaren i varje särskilt fall använt. Jag tänker då i första hand på olika typer av visuella observationer, mer eller mindre teoriberoende samt på olika slag av enkäter, intervjuer m m. De senare kan läggas upp på skilda sätt, bearbetas från olika utgångspunkter. Man kan - men behöver inte - låta de undersökta få ta ställning till resultaten av in-

tervjun. Deras reaktioner, som då kan fungera som en kontroll på att inget väsentligt missuppfattats, kan i det senare fallet inarbetats i den slutliga rapporten.

Inom KPP-projektet har man på liknande sätt låtit undersökta planerare ta del av preliminära rapporter och även inbjudit planerare till en rad seminarier och kring rapporter i olika stadier. På det sättet har man försökt försäkra sig om att de undersökta skall "känna igen sig". För egen del tycker jag detta är rimligt och värdefullt.

KPP-projektet belägger för övrigt på ett intressant sätt vad som framhållits av olika metodforskare om oklarheten i många traditionella beskrivningar av metoden "deltagande observation". Är det en metod eller flera? Vilka tekniker används? Hur mycket "deltagande" och hur mycket "observation" skall föreligga för att vi skall ha rätt att tala om "deltagande observation"?

### 5.5 Avslutning

Till bilden av KPP-projektets arbetssätt hör också att man successivt preciserat forskningsområde och teoriram. Vad vann man på detta? Vad förlorades? Vad man vann tror jag var att man inte riskerade att tappa bort något väsentligt - att bli blind i förtid - genom att alltför tidigt låsa sig till vissa frågor och metoder. Psykologiskt upplevde en del deltagare att det skulle varit svårt att låsa projektet tidigt, innan man lärt känna varandra och blivit övertygad om vilken inriktning projektet borde få. Det är naturligtvis svårt att nu i efterhand avgöra vilka otydligheter i de tidigare avgränsningarna av forskningsområde och teoriram som var avsiktliga och vilka som var tillfälliga, vilka som berodde på svårigheter att formulera preciseringar, att förstå föreslagna preciseringar och att enas om föreslagna preciseringar. Viktigt var också att möjligheten för deltagarna att påverka projektet ökade, ju mindre preciserade de ursprungliga projektbeskrivningarna var.

Vad man riskerade genom otydligheterna i de ursprungliga projektbeskrivningarna (rapporten Planeringsvetenskap innehåller emellertid många värdefulla preciseringar) är att försvåra eller omöjliggöra jämförbarhet mellan olika kommuner. Om var och en, för att uttrycka det grovt, går ut med en dimmig föreställning om vad han skall ta reda på om planer, planläggning, planering, samordning, makt, inflytande, demokrati, långtidsplanering, verksamhetsplanering, intressekonflikt, och det sedan visar sig att olika forskare använder dessa ord ("planer", "planläggning" e t c) i olika betydelser, är det inte alltid möjligt (på grund av bristande tid och resurser) att - även om man i efterhand skärper begreppsapparaten - gå ut en gång till och göra om stora delar av jobbet för att få fram jämförbara data mellan olika kommuner. Och skulle man gå ut en gång till och samla in nya uppgifter, har man under alla förhållanden förlorat en hel del värdefull tid.



## 6. DISKUSSION AV RESULTATEN

### 6.1 Inledning

Vetenskapliga framsteg görs ofta, som Karl Popper påpekat i flera skrifter <sup>1)</sup>, genom att forskare kastar fram djärva gissningar och sedan utsätter dem för kritiska test. Men att ett påstående (a) är en gissning och (b) är djärvt räcker inte för att göra det vetenskapligt intressant. Anta jag påstår att det någonstans i universum finns en person som ser ut precis som jag och att han också i det ögonblick jag skriver detta sitter vid en skrivmaskin som ser precis likadan ut som min och skriver exakt samma ord. Detta påstående uppfyller utan tvekan de båda villkoren (a) och (b) ovan. Men det är knappast något vetenskapligt intressant påstående.

Varför inte? För att ett påstående skall vara vetenskapligt intressant måste det enligt min mening ha stöd både "ovanifrån" och "underifrån". Med att ett påstående har stöd ovanifrån menar jag att det kan relateras logiskt till någon sammanhängande teoribildning (eller åtminstone till ett teorifragment), som har ett visst stöd genom tidigare erfarenheter. Med att ett påstående har ett visst stöd underifrån menar jag att det direkt eller indirekt kan beläggas genom iakttagelser som gjorts eller skulle kunna göras under specificerade betingelser. När KPP-projektets resultat skall diskuteras, måste en viktig fråga därför vara deras hållbarhet. Är resultaten hållbara? Finns det goda skäl att tro att de är hållbara? Har författarna visat eller gjort troligt att det finns goda skäl att tro att de är hållbara? Dessa frågor skall diskuteras i avsnitt 6.3 nedan.

En annan fråga ur vilken varje forskningsprojekts resultat rimligtvis måste bedömas är dess relation till målsättningen. Har de mål som man ville uppnå (d v s uppgav att man skulle försöka uppnå vid olika ansökningstillfällen) också uppnåtts? Forskningsresultatens relation till målsättningen kommer att diskuteras i avsnitt 6.4.

Allra först bör emellertid något sägas om det sätt på vilket rapporterna i projektet producerats.

### 6.2 KPP-projektets metod att producera rapporter

KPP-projektet resultat redovisas i tolv rapporter, som framgått av förordet. Åtta av dessa har arbetats fram enligt en metod som innebär att gruppen som helhet skulle svara för projektets resultat. Gruppen tog tidigt ställning för en sådan uppläggning och vid semi-

---

1) Karl Popper, The Logic of Scientific Discovery, New York, 1959 och Conjectures and Refutations, London, 1963.

nariet på Åland veckan efter midsommar 1979 fick diskussionerna om hur rapporterna skulle produceras ytterligare stadga. Också i detta avseende (när det gäller hur majoriteten av rapporterna lagts upp och färdigställt) kan projektet sägas vara unikt. Metodens huvuddrag är följande.

Ett år före projektets avslutning beslutades preliminärt vilka ämnesområden som skulle ingå i slutredovisningen och hur detta skulle fördelas på ett antal rapporter. Gruppen som helhet diskuterade den principiella uppläggningsen av varje rapport och beslutade om dispositioner som underlag för fortsatt arbete. Ansvaret för skrivning av en första version fördelades mellan gruppmedlemmarna så att två stycken genomgående arbetade tillsammans med varje rapport. Detta innebar att flera arbetade med mer än en rapport åt gången. De som hade ansvaret för en viss rapport kunde begära underlag för olika avsnitt från alla andra i gruppen. Utkastet diskuterades därefter i gruppen som helhet. Genomgångar skedde också i mindre grupper. Rapporterna bearbetades på detta sätt i några seminarieomgångar.

De flesta rapporterna omfördelades därefter så att nya forskare fick ansvar för överarbetning och komplettering. Därefter inhämtades synpunkter från varje medlem i gruppen. Rapporterna diskuterades och kritiserades också i gruppen som helhet. Vid dessa diskussioner eftersträvades liksom tidigare konsensus. Men i fall där enighet inte kunde uppnås fick majoritetsbeslut avgöra hur rapporterna skall se ut och vad som skall stå i dem.

I det avslutande arbetet med redigering och samordning av rapporterna omfördelades ansvaret på nytt inom gruppen för gemensamt beslutade tillägg och ändringar, hänvisningar och dylikt. Ansvaret för den slutliga översynen lades i en del fall på en av dem som tidigare varit mycket engagerad i (och haft ansvaret för) den aktuella rapporten. I några fall lades det på en projektdeltagare som tidigare endast levererat material eller synpunkter. Detaljer när det gällde publikationsformer diskuterades och beslutades under våren 1980.

Arbetet, som kan följas steg för steg i bevarade preliminära manuskript och minnesanteckningar från forskarträffarna, har således utmärkts av att rapporterna i stor utsträckning roterat mellan medlemmarna i gruppen. Inom ramen för detta har deltagarna i projektet kunnat välja arbetssätt med utgångspunkt från egna erfarenheter, personlig läggning och ämnets krav. Detta innebär att var och en kunnat påverka arbetet på sitt sätt: några genom att peka på oklarheter, andra genom att föreslå tillägg e t c. (Jfr avsnittet 4.5 om olika roller i projektet.)

Några forskare har därvid varit mera aktiva och haft lättare att uttrycka sig klart i skrift än andra. Eftersom alla rapporter i stort sett varit under bearbetning samtidigt, har dessa forskare kommit att bli engagerade i skrivningen av fler rapporter än andra.

På många sätt var naturligtvis detta arbete slitsamt. Konflikter mellan olika åsikter, personligheter och roller är oundvikliga inslag i grupparbete av det här slaget, som redan antytts i tidigare avsnitt. I grupp-arbetets villkor ingår att alla måste vara beredda på kompromisser, på att ge avkall på egna idéer och att sträva efter att hitta konstruktiva lösningar som gruppen som helhet tycker är bra (jfr vad som tidigare sagts om samarbetskraven i avsnitt 3.4). Besvikelse och frustration, kanske också ilska, förtvivlan och uppgivenhet drabbade de flesta lite då och då. Men mitt intryck är att alla lojalt satsat på att gruppen skulle fungera på ett bra sätt.

De rapporter som tagits fram på ett annat sätt (och där alltså de psykologiska problemen blir delvis annorlunda) är för det första pjäsen Scener från en kommunal förvaltning. Som framgår av förordet kom initiativet från Hans Lind, ej från gruppen, och han skrev också ett första utkast, som väl också bygger delvis på erfarenheter förmedlade av forskarna inom gruppen. Utkastet diskuterades med de övriga projektdeltagarna och meningen var att några fler skulle bearbeta och förbättra resultatet. På grund av tidsbrist blev detta emellertid inte fallet och Hans Lind står också som ensam författare till pjäsen.

Ett andra undantag är rapporten Planeringsvetenskap, som i huvudsak utarbetats av två i gruppen. Tidigare versioner av rapporten diskuterades i gruppen enligt den ovan beskrivna modellen dock utan att ansvaret för skrivningen roterade. Man röstade alltså om vissa avsnitt även i denna rapport.

Rapporten Planering i en kommun bygger på material som gruppen beslutade skulle samlas in bara från en kommun och alltså av en forskare. Rapportens innehåll har diskuterats översiktligt i gruppen som helhet och några forskare har lämnat synpunkter på olika detaljer. Men en person har svarat för skrivningen från början till slut.

Det sista undantaget är denna rapport, d v s rapporten om KPP-projektets metod. Initiativet till rapporten togs av gruppen. Uppläggningsen och fragment av preliminära versioner diskuterades vid några seminarier. Hur arbetet med rapporten bedrivits har tidigare redovisats i avsnitt 1.4.

Denna genomgång visar flera saker. För det första har flera rapporter producerats på olika sätt. För det andra har majoriteten av rapporterna lagts upp och färdigställt enligt (såvitt jag vet) tidigare oprövade modeller. <sup>1)</sup> Det kan därför vara intressant att fråga

- 1) Jfr t ex uppläggningsen av arbetet i den s k värderingsgruppen (Att värdera byggd miljö), BFR, Stockholm, 1979. De olika kapitlen i denna rapport har författats av olika personer. Utkasten diskuterades i gruppen vid flera tillfällen, men huvudförfattarna avgjorde i sista hand uppläggning och innehåll i respektive kapitel.

vilka fördelar och nackdelar den i KPP-projektet valda uppläggningsen haft - i den mån man nu i efterhand kan få grepp om detta.

Räcker tiden till, kan en fördel vara att deltagarna i projektet engagerar sig mer i samtliga rapporter. Om tiden blir knapp, kan motsatsen inträffa: man förlitar sig på de andra. En annan fördel kan vara att rapporterna blir sinsemellan jämnare, enhetligare och allsidigare. Man kan också lättare minska överlappning och samordna de olika rapporterna efter en gemensam plan. Men det finns också risker. Beroende på hur gruppmedlemmarna fungerar i förhållande till varandra, kan rapporterna antingen bli mer utslätade eller mer provocerade. I det ena fallet kanske varje provocerande formulering som någon reagerar mot tas bort. I det andra fallet preciseras och nyanseras den. De intervjuer jag gjort har i en del fall tytt på att somliga deltagare upplevt den styrning som förekommit i slutskedet som frustrerande: de intervjuade har ansett att en del rapporters särdrag försvunnit och att de pressats in i ett enhetligt schema, vilket de uppenbarligen inte upplevt som en vinst.

Det finns naturligtvis också en risk för att rapporterna blir sönderhackade genom att tillägg och ändringar av olika personer klipps in i texten. Olika stilar kan komma att brytas mot varandra och den "inre logiken" i framställningen kan bli sämre om man röster in eller röster ut avsnitt utan blick för helheten (vilket i sin tur kan bero på att samarbetet i gruppen inte fungerar tillfredsställande). Det kan vidare ta tid att få fram rapporter på detta sätt. Skall man rösta om varje formulering och varje avsnitt, vilket i och för sig naturligtvis inte behöver inträffa, och det finns olika åsikter och starka viljor i gruppen, måste förhandlingarna bli både långdragna och segslitna innan rapporterna är färdiga.

Hur har det blivit i KPP-projektet? Både för- och nackdelar med den valda uppläggningsen finns exemplifierade i rapporterna. Mitt allmänna helhetsintryck är positivt. Många rapporter är påfallande välskrivna. Utslätningarna är knappast iögonfallande. Vissa rapporter skars dock ner kraftigt i samband med slutgenomgången (Människan i kommunala planer och Planerande människor, och den planerade rapporten om kommunernas GPF publicerades aldrig). Skillnaden i stil och uppläggning mellan dessa rapporter och Ekonomisk flerårsplanering i kommuner, Kommunal demokrati och planering och Planeringsvetenskap är ändå slående - även om detta till en del måste bero på att rapporterna handlar om mycket olika ämnen. Brytningen mellan olika stilar och synpunkter märks i rapporterna Kommunal fysisk översiktsplanering och Kommunala bostadsbyggnadsprogram.

Blev rapporterna bättre eller sämre efter sista genomgången? Det är naturligtvis frågor som man kan ha olika åsikter om och frågor som också diskuterats av deltagarna. Jag har också antytt ovan att meningarna inom



inom projektet varit delade på denna punkt. I en del fall blev rapporterna uppenbart bättre men jag har inte jämfört de sista och de näst sista versionerna så noga att jag vill avge ett generellt omdöme. Det kanske inte heller behövs, eftersom något patentsvar på frågan, vilken uppläggning som är bäst, knappast ges generellt. Man måste välja uppläggning med tanke på projektdeltagarna och man måste välja projektdeltagare med tanke på den uppläggning man vill pröva. Men en lärdom man kan dra av KPP-projektet är att valet av metod att lägga upp och färdigställa rapporter är ett problem som det är viktigt att uppmärksamma och som bör aktualiseras då och då i ett tvärvetenskapligt projekt.

### 6.3 Forskningsresultatens hållbarhet

Innan jag börjar diskutera denna fråga ur principiell synpunkt (att gå igenom detaljer i varje rapport sida efter sida skulle här givetvis föra för långt), måste en grovsortering av forskningsresultaten göras. Rapporterna ligger på olika abstraktionsnivå och belyser också problem på olika aggregationsnivåer med begrepp hämtade från olika vetenskaper. Någon detaljerad sortering av forskningsresultaten är emellertid (lyckligtvis) inte nödvändig, men en grov distinktion måste göras mellan åtminstone två typer: (a) beskrivningar och förklaringar av gällande praxis och (b) förslag och rekommendationer till ny praxis beträffande någon aspekt av kommunal planering och planläggning. Båda förekommer i rapporterna. Alla distinktioner är problematiska och denna är inget undantag. Men den är klagörande när man skall diskutera hållbarhetsproblem, inklusive metoder att fastställa hållbarhet.

Låt mig till att börja med skissera två typer av projektuppläggningar, som aktualiserar helt eller delvis skilda typer av metodiska problem. Den ena är den historiska fallstudiemodellen. Ett projekt upplagt enligt denna modell innehåller en eller flera fallstudier av planerings- och planläggningsprocesser i en eller flera kommuner. Syftet är att ge korrekta beskrivningar och förklaringar av enskilda fall. Belägg för de påståenden som görs finns (eller skulle kunna finnas) i noter och beläggen är av i princip samma slag som i en vanlig historisk undersökning. Metod- och verifikationsproblemen är i princip desamma som vid historisk forskning i allmänhet. Jag behöver inte gå närmare in på dessa frågor, då det även på svenska finns en ganska omfattande litteratur om dessa frågor, se t ex Torstendahl och den litteratur han hänvisar till.<sup>1)</sup>

Den andra är den generaliserande samhällsvetenskapliga modellen. Man utgår från ett representativt urval av olika kommuner, arbetar med ett preciserat batteri av frågor och hypoteser i syfte att få fram jämförbara data om olika kommuner. Syftet är att få fram typiska drag eller generaliserbara påståenden, d v s hypoteser som överlevt testning enligt olika metoder. Ett viktigt

---

1) Historia som vetenskap, Stockholm, 1971.

inslag i undersökningen är också att forskaren diskuterar sannolikheten för att dessa hypoteser skall kunna tillämpas också på de icke undersökta kommunerna. De problem som denna typ av undersökningar aktualiserar är utförligt behandlade i en vid det här laget mycket omfattande litteratur; det kan räcka med att hänvisa till arbeten av Galtung, Rosengren, Nagel och Rudner.<sup>1)</sup>

Problemet är nu att KPP-rapporterna inte riktigt hör hemma i någon av dessa två kategorier. Bortsett från Alingsåsrapporten Planering i en kommun och delar av vissa andra rapporter (t ex Kommunala bostadsbyggnadsprogram och Fysisk översiktsplanering) är det inte fråga om fallstudier där varje påstående i princip kan beläggas genom hänvisning till protokoll eller annat källmaterial från någon viss bestämd kommun. Inte heller är det fråga om generaliserande undersökningar på basis av ett representativt urval i statistisk mening. Men vad är det då? Det kan ju finnas flera modeller än de två som skisserats som är vetenskapligt legitima och fruktbara.

Jag skulle vilja karaktärisera rapporterna (med några undantag som inkluderar Alingsåsrapporten men också tex Planeringsvetenskap, som är av mera systematiserande och teoretisk karaktär - och kommer in på metodfrågor av det slag som tas upp i denna rapport) som en serie kontur- eller frihandsteckningar på basis av delta-gande observation och en del hårddata (statistik e t c). Verifikationsproblemet blir här ganska komplicerat. Pekar man på en enskild detalj i någon av dessa frihandsteckningar, kan den inte alltid beläggas genom hänvisning till ett bestämt historiskt material från någon enskild kommun. Men det behöver givetvis inte betyda att denna detalj är gripen ur luften. Även om forskarna konstruerat exempel och dialoger själva, kan ju syftet med dessa påhittade exempel och dialoger vara att rikta uppmärksamheten på typiska eller karaktäristiska situationer och svårigheter.

De belägg som (i bästa fall) står att få tycks i detta fall vara av två slag. För det första kan man fråga i vilken mån berörda (omnämnda, beskrivna) aktörer kan "känna igen" sig själva och andra vid läsningen av rapporterna. För det andra kan man fråga i vad mån frihandsteckningarna kan ge upphov till preciserade hypoteser som kan testas på enskilda kommuner eller grupper av kommuner. I den utsträckning de hypoteser som på olika sätt kan genereras ur frihandsteckningarna bekräftas vid sådana test får ju också frihandsteckningarna ett empiriskt stöd i efterhand; vid en efterprövning (som åtminstone i princip bör vara möjlig att göra) visar de sig stämma.

I vad mån olika enskilda detaljer i frihandsteckningarna är hållbara i denna mening kan jag inte gå in på här. Det skulle föra för långt och faller också - som framgått av kapitel 1 - utanför det uppdrag jag fått. Jag kan bara konstatera att deltagarna i KPP-projektet ur metodisk synpunkt arbetat på ett rimligt sätt, då man

1) se litteraturlistan

- som tidigare nämnts - bjudit in representanter för olika typer av politiker och tjänstemän som fått ta ställning till rapporterna i halvfärdigt eller trekvartsfärdigt skick. Syftet har då varit att om möjligt försäkra sig om att berörda aktörer skall kunna känna igen sig och andra vid läsningen av rapporterna. Diskussionerna med politiker och tjänstemän i Tingsryd och Alingsås i projektets slutskede var också en form av test.

Vid sidan av beskrivningar och förklaringar av hur planering och planläggning går till finns också förslag eller rekommendationer om hur de skulle kunna vara. Dessa alternativ gäller både större och mindre bitar av den kommunala planeringen och planläggningen. Ofta finns de samlade i slutet eller i ett särskilt stycke men det händer att de kommer lite här och var i rapporterna.

Man anser t ex att nämnderna (social centralnämnd, hälsovårdsnämnd och skolstyrelse) bör ges ökat inflytande, att ekonomisk flerårsplanering och bostadsbyggnadsprogram bör ses som en plan, att revirtänkandet inom de kommunala förvaltningarna måste bort, att den långsiktiga planeringen måste vara mera flexibel, t ex genom att detaljeringsgraden minskar för år 4 och 5 i femårsplaner, att tjänstemännens stora roll i planeringen bör granskas ur demokratisk synvinkel, att olika åtgärder bör vidtas för att få effektivare politisk kontroll av planeringen - och därmed göra det möjligt för medborgarna att få insyn i och kunna påverka den kommunala planeringen.

Eftersom det här är fråga om förslag till förändring av existerande praxis, kan de inte - av uppenbara skäl - hållbarhetsprövas på riktigt samma sätt som beskrivningar och förklaringar av existerande praxis. I stället förefaller det rimligt att dessa förslag bedöms med utgångspunkt från två grupper av kriterier:

- a Genomförandekriterier. I vilken utsträckning är det faktiskt möjligt att genomföra förslagen med tanke på existerande politiska, ekonomiska och sociala förhållanden?
- b Normativa kriterier (värdekriterier). I vilken utsträckning är det önskvärt att genomföra förslagen med tanke på vissa grundläggande moraliska (religiösa, estetiska, e t c) värderingar?

Dessa kriterier kan ge samma utslag men de kan också komma i konflikt med varandra.

Ibland skulle jag önskat att de förslag som framförts motiverats och diskuterats utförligare med utgångspunkt från dessa eller liknande kriterier. Även kriterierna inte alltid ger olika utslag kan det ju uppstå konflikter mellan olika grundläggande (mer eller mindre) värderingar. Man eftersträvar, för att illustrera detta med ett enkelt exempel, att reducera de långa handläggningstiderna av vissa typer av ärenden samtidigt som

man vill öka insynen i planeringen och planläggningen; man vill samtidigt ha en snabbare och mer demokratisk planering. Men det är inte svårt att föreställa sig situationer i vilka dessa båda önskemål kan komma i konflikt med varandra. Hur gör man då? Sådana potentiella konflikter hade varit värda en utförligare diskussion.

På det hela taget tycker jag dock att de förslag som framförs är rimliga och värda att ta på allvar. Någon gång skulle man kanske önskat en aning större klarhet och konkretion. Det gäller t ex då det i rapporten Planerande människor, sid 6 sägs att den traditionella lönesättningen är ett annat problem, men inte närmare utreds hur eller på vilket sätt den traditionella lönesättningen skapar problem, eller vilka dessa problem är. Det är knappast tillräckligt att här hänvisa till en skrift av G Bradley. På samma sida talas det också om "kurativa insatser", "anpassning av arbetsuppgifterna" och "vidareutbildning" utan att detta närmare konkretiseras. Jag har givetvis stor förståelse för att utrymmet är begränsat - projektet kommer ändå att resultera i tolv rapporter och det kunde lätt blivit mer, om man inte varit återhållsam. Men jag tror förslagen hade vunnit i slagkraft, om de varit mera konkreta och specificerade (vad för slags kurativa insatser och vidareutbildning avses?)

#### 6.4 Resultatens relation till målsättningen

För att kunna ange resultatens relation till målsättningen måste denna redovisas. I det sammanhanget är ett par allmänna påpekanden på sin plats.

Har KPP-projektet lyckats i den meningen att de mål som eftersträvas också uppnåtts? Detta beror på vilka målformuleringar man utgår från och hur de tolkas. Projektet har utvecklats successivt och vid olika tillfällen har olika måldokument producerats, av vilka några skall citeras i det följande. Jag har utgått från att jag skall hålla mig till de officiella målformuleringar som skickats in till BFR och som man fått pengar på, ej till utkast, arbetspapper, diskussionsprotokoll e t c. Det är ju rimligt att relatera forskningsresultaten till vad som så att säga officiellt utlovats.

Vidare bör det redan från början understrykas att det är naturligt i alla forskningsprojekt att man inte till 100 procent uppnår alla mål man föresatt sig och endast dessa mål. Det normala är tvärtom att man inte uppnår vissa saker som man hade hoppats uppnå. (Detta gäller i KPP-projektet t ex målet att nå fram till en generell teori om planering och planläggning. Detta mål fanns med från början men har senare släppts.) I stället kanske man uppnår ett och annat värdefullt mål som man inte hade klart för sig från början eller vågade hoppas på.

Det kan också vara klagörande att skilja mellan mål av lite olika slag. Man kan t ex skilja mellan vad jag

skulle vilja kalla kortsiktiga mål, d v s vad man vill uppnå på kort sikt med projektet, t ex att fylla kunskapsluckor på vissa bestämda områden, och långsiktiga mål, d v s vad man på lång sikt hoppas att projektet skall leda till - exempelvis förbättrad planering i kommunerna. Gränsen mellan dessa mål är givetvis inte skarp; man kan mycket väl tänka sig flera grupper av mellanliggande mål, t ex att initiera fortbildning av politiker och tjänstemän och att medverka till att få fram lämpligt material för sådan verksamhet.

Dessa distinktioner korsas emellertid av andra. Man kan också skilja mellan vad jag skulle vilja kalla teoretiska mål (att uppnå ny kunskap om något), praktiska mål (att förbättra de processer som undersöks), metodiska mål (att utveckla nya metoder att nå teoretiska eller praktiska mål), organisatoriska mål (att bygga upp - eller bryta ner - en organisation med vars hjälp man i framtiden bättre skall kunna nå teoretiska, praktiska eller metodiska mål på något område). Dessa mål kan på olika sätt stödja varandra eller komma i konflikt med varandra.

När det gäller KPP-projektet är det påfallande att de teoretiska och praktiska målen från början var ganska suddigt formulerade. En tanke bakom detta kan mycket väl ha varit - och detta har bekräftats vid intervjuer med flera i projektet - att därmed möjliggöra större självstyrning och flexibilitet. Kanske kan man uttrycka det så att man genom att vara otydlig när det gällde de teoretiska och praktiska målen ville göra det möjligt att uppnå vissa metodiska och eventuellt också organisatoriska mål. Som framgått av kapitel 4 har en av idéerna bakom projektet varit att pröva en delvis ny arbetsform och man har därför medvetet undvikit att på ett tidigt stadium tydligt fixera mål, metoder, material, problem e t c på vanligt sätt. (Detta ställer anslagsgivarna och de som skall granska projektansökningarna inför vissa speciella problem, som jag återkommer till i nästa kapitel). Naturligtvis kan man fråga sig om otydligheten var nödvändig eller om man kunde gjort på annat sätt, eller åtminstone motiverat otydligheten bättre.

Men även om formuleringarna är suddiga, finns det dock en hel del att ta på. Här och på de följande sidorna skall jag lyfta fram några sådana målformuleringar och diskutera i vad mån projektet kan sägas ha uppnått dem. Till att börja med skall jag ta upp en fråga av principiellt slag. KPP-projektets resultat presenteras i ett antal rapporter, som är ganska olika till inriktning, innehåll, stil och metod. Skillnaden mellan t ex Människan i kommunala planer och Planerande människor å ena sidan och t ex Planeringsvetenskap och Ekonomisk flerårsplanering i kommuner å den andra sidan är - som tidigare framhållits - påfallande.

Om nu syftet med projektet är att ge en helhetsbild av hur den kommunala planerings- och planläggningsprocessen fungerar, så kan man fråga om KPP-rapporterna ger

en sådan helhetsbild. Jag skall därför i detta avsnitt föreslå några olika tolkningar av vad detta kan innebära.

I en tidig projektbeskrivning 1977-04-29 sägs att forskning "som inriktas mot att studera den kommunala planerings- och planlägningsprocessen som helhet" (min kursivering, sid 2) är angelägen. Vad kan detta betyda? Ett förslag är

- 1 Rapporterna ger hela sanningen om den kommunala planerings- och planlägningsprocessen.

Jag nämner denna tolkning bara för att snabbt avföra den från diskussionen. Uttrycket "hela sanningen om något" (=alla sanningar om detta?) refererar till en metafysisk storhet som jag tror får anses vara i princip ouppnåelig. Några ambitioner enligt 1 finns inte heller uttryckta i rapporterna eller i projektansökan. Att gruppen inte haft några tankar åt detta håll bekräftas också av de samtal jag haft med enskilda gruppmedlemmar.

Det finns åtminstone två betydligt intressantare grupper av tolkningar: en grupp historiska och en grupp analytiska eller systemteoretiska. KPP-projektet skall vara helhetsinriktat, sägs det i rapporten Samordning i kommuner. Detta kan betyda att

- 2 Rapporterna bör beskriva (alla eller alla viktiga) olika typer av planering och visa hur de förhåller sig till varandra respektive bryta ner en viss typ av planering i sina beståndsdelar och visa hur delarna förhåller sig till varandra och till andra faktorer utanför planeringssystemet.

Detta är ingen lätt uppgift. Allmänt hållna framställningar av denna typ finns i en del av planeringslitteraturen. Man kan fråga sig om det inom detta projekt är möjligt att tillföra denna litteratur något nytt. Då denna fråga diskuterades i gruppen märkte jag en viss pessimism men själv är jag något mera optimistisk. En del rationalistiska myter om hur planering går till har grupper, som det förefaller, lyckats underminera.

Man kan skilja mellan flera varianter av 2, beroende på vad man underförstår framför "olika". Här kan man t ex skjuta in (a) alla, (b) alla viktiga, (c) några viktiga eller (d) några. Betydande urvalsproblem aktualiseras i fallen (b)-(d). Det finns ju en mängd planeringsuppgifter i en kommun, t ex beträffande barnomsorg, äldreomsorg, gator och vägar, personalpolitik, bostadsbyggnad och kollektivtrafik. KPP-projektet gör inte anspråk på att ha behandlat alla. Ett urval har alltså gjorts. Men vilket? Och på vilka grunder? I projektet har man, som framgår av den översiktliga rapporten Kommunal demokrati och planering, begränsat sig till att studera några få men strategiskt viktiga planformer därför att där beslutas om mark, pengar, bostäder - beslut som har återverkningar för många människor

i en kommun. Detta urval är i och för sig mycket rimligt men ställningstagandet till dessa och andra urvalsproblem kunde kanske ha motiverats tydligare.

En historisk tolkning av vad det skall innebära att projektet är helhetsinriktat kunde kanske formuleras på följande sätt:

- 3 Rapporterna bör sätta in planerings- och planlägningsprocesserna i ett historiskt eller samhällsligt sammanhang och redovisa vilka mikro- och makrosociala styrfaktorer som i olika avseenden påverkat planeringen.

Den historiska bakgrunden är bara antydd här och där i rapporterna, främst i de allmänna redogörelserna för de olika undersökta kommunernas historia. Man kan därför konstatera att denna tolkning inte varit vägledande för uppläggningsgruppen av gruppens arbete.

Det finns också andra typer av historiska tolkningar. Historia är en syntetiserande vetenskap. Men "historia" är flertydigt och det är uppenbart att en del medlemmar av projektgruppen menat att man åtminstone partiellt eller som ett komplement borde använda romanen eller pjäsen som redovisningsform. Idén är då den att man borde försöka att på ett episkt sätt berätta en historia om hur planering (planformer, plandokument) av olika slag växer fram och påverkar varandra - och olika människors liv. På så sätt skulle man kunna bidra till att ge en helhetsbild som på ett pedagogiskt och lättfattligt sätt illustrerar samspillet mellan de olika rationella och irrationella faktorer som påverkat den kommunala planeringen och planläggningen.

Denna tolkning kan sammanfattas på följande sätt:

- 4 Rapporterna bör i litterär form redovisa hur människor och miljö påverkat planeringen och hur planeringen påverkat människor och miljö i en kommun.

Förslaget förkastades emellertid av majoriteten i gruppen. Men enstaka skönlitterära avsnitt har här och där använts i en del rapporter som illustrationer (se t ex rapporterna Samordning i kommuner, sid 8-10, Planerande människor, sid 12-15, 68-70 och 80-86).

Gruppen har i stället, efter vad jag förstått, stannat för en tolkning av följande slag:

- 5 Rapporterna bör försöka beskriva planering och planläggning i kommunerna på olika sätt och försöka redovisa hur planeringen ser sig ur flera skilda vetenskapliga discipliners perspektiv (på olika nivåer, med skiftande detaljrikedom) och ur cheftjänstemäns, handläggares, politikernas, konsulternas, allmänhetens, organisationers och partiernas perspektiv.

Man kan visa hur helheten uppfattas på olika sätt av olika aktörer i systemet genom denna strategi. Natur-

ligtvis kan man inte samtidigt beskriva många olika perspektiv eller aspekter. Men man kan träna upp sin förmåga att hålla flera olika beskrivningar av samma sak i huvudet och att växla mellan dem. Man kan därför säga att 5 möjliggör en rikare och mera nyanserad förståelse av den kommunala planerings- och planläggningsprocessen än i traditionella handböcker. Den som läser de olika rapporterna parallellt eller efter varandra får i varje fall en god uppfattning om komplexiteten i det som undersöks.

Hur som helst skall jag utveckla och konkretisera på vilket sätt de olika rapporterna är relaterade till varandra och bidrar till att ge ett helhetsperspektiv på den kommunala planläggningen. Rapporten Kommunal planering-en introduktion ger en introduktion till problemområdet och en sammanfattning av de viktigaste resultaten, medan Planeringsvetenskap är en mera teoretiskt utplagd rapport som preciserar viktiga begrepp och formulerar de huvudproblem som kommer att tas upp i de olika separata rapporterna. Härvid kan man skilja mellan planeringsprocesser, plandokument och planformer. Man kan också ställa en lång rad frågor om planerarna och planeringen vem? vad? hur? varför? när? innebörd? funktion? o s v (jfr diagrammen i bilaga 3).

Får man förenkla och schematisera, kan man säga att i rapporten Planerande människor diskuteras planeringsprocesser medan plandokument studeras ur olika aspekter i Människan i kommunala planer (liksom delvis även i Kommunal fysisk översiktsplanering). I den senare rapporten liksom i Kommunala bostadsbyggnadsprogram och Ekonomisk flerårsplanering i kommuner beskrivs och analyseras några viktiga planformer, varvid även en rad kritiska frågor ställs (t ex Behövs KBP (kommunala bostadsbyggnadsprogram)? Går KBP att använda?) och förslag till förändringar framförs. I Kommunal demokrati och planering, Samordning i kommuner och i pjäsen Scener från en kommunal förvaltning görs olika ansatser att belysa kausala problem (besvara varför-frågor). Rapporten Planering i en kommun är en fallstudie av planeringen i Alingsås, där forskarna koncentrerar sig på vad-frågor och ger en bred skildring av planeringsverksamheten i en kommun. Därmed konkretiseras och knyts ihop sådant som sagts eller antytts i andra rapporter.

Slutligen kan man kanske tänka sig följande tolkning av helhetsinriktningens innebörd:

- 6 KPP-projektet bör utmynna i en rapport som lyfter fram och belyser gemensamma drag i de olika typer av kommunal planering och planläggning som undersökts och peka på kritiska punkter, brister och för-tjänster med utgångspunkt från explicit redovisade värderingar.

Genom att belysa likheter och skillnader mellan olika typer av planering, kan KPP-projektet bidra till att ge ett helhetsperspektiv på planering och planläggning



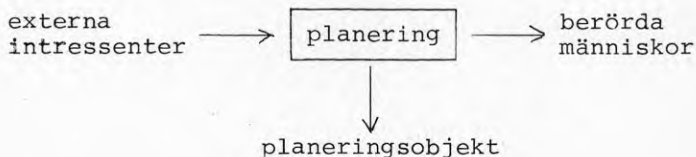
i kommunerna. Kritiska punkter och brister i den planeringsverksamhet som bedrivs i kommuner nämns på ett flertal ställen i rapporterna och framtida ideal skisseras också med utgångspunkt från mer eller mindre explicit redovisade värderingar. 6 är alltså ett mål som åtminstone partiellt eftersträvat och uppnått.

Jag vill tillägga att beträffande tolkningen av vad det skall innebära att ge en bild av den kommunala planeringen som helhet, har jag fått skiftande reaktioner från projektdeltagarna i detaljer vid en enkät jag gjort. Men i stort sett har mönstret varit ganska entydigt: nej till 1, ja till 2, nej till 3, nej (med några undantag) till 4, ja till 5 och ja till 6.

### 6.5 Avslutning

Finns det något som saknas i rapporterna eller något som borde behandlats utförligare? Det skulle i så fall varit en mer ingående undersökning av följande problem: 1) olika externa intressenters roll, 2) planeringens konsekvenser för planeringsobjektet, d v s det man planerar för (t ex vägar, skolor, bostäder) och slutligen 3) planeringens konsekvenser för olika berörda grupper och individer i samhället, t ex kvinnor, män; friska, sjuka; fattiga, rika; gamla, unga; invandrare, svenskar; o s v.

Planerings- och planläggningsverksamheten sedd i lite vidare perspektiv kan illustreras med följande schematiska figur där pilarna står för kausala relationer eller växelverkan (interdependens):



Som allmän karaktäristik kan man säga att KPP-rapporterna huvudsakligen behandlar problem inom rektangeln i denna figur. Av naturliga skäl - med tanke på att forskarna arbetat länge i kommunerna och att metoden deltagande observation spelat en stor roll i projektet - har den kommunala planeringen och planläggningen huvudsakligen (men inte helt och hållet!) skildrats inifrån.

Det framgår emellertid av en del rapporter att man givetvis är medveten om att exempelvis demografiska, ekonomiska, geografiska och juridiska (lagar och avtal) förhållanden spelar en viktig roll i detta sammanhang. Men det är väl ändå ingen tvekan om att statens, näringslivets och olika miljöförändringars betydelse för planeringen skulle kunna skildras på ett mer ingående sätt. Det komplicerade växelspel som här föreligger mellan interna och externa intressenter/aktörer kan emellertid bli föremål för ytterligare framtida forsk-

ning (t ex som uppföljning av KPP-projektet).

Det kan naturligtvis sägas att undersökningar av de inledningsvis nämnda problemen 2 och 3 fordrar längre tid och större resurser än de 2-3 år forskarna i KPP-projektet haft till sitt förfogande. Skall man t ex följa en viss planering och undersöka om det blev som planerna och politikerna tänkt sig (vilka effekter exempelvis vägplaneringen och bostadsprogrammen haft för vägnätet respektive bostadsbyggandet), måste man förmodligen ha minst 4-6 år till sitt förfogande. Det samma gäller naturligtvis i lika hög grad problemområde 3.

Det finns emellertid en mindre tidskrävande uppläggning, som man skulle kunna använda vid studier av dessa problem 2 och 3. Den innebär att man gör fallstudier av planering och planläggning för 5-6 år sedan i en kommun på ett visst område och sedan undersöker hur det idag ser ut på detta område. Finns det några skillnader mellan planerna då och verkligheten nu? Vad beror i så fall dessa skillnader på? Men också detta är något som kan bli föremål för framtida forskning, t ex som uppföljning av KPP-projektet.

(På analogt sätt har jag i ett annat sammanhang föreslagit att det vore fruktbart vid studier av prognosmetodik att göra fallstudier av prognoser som inte visat sig stämma (beträffande energiförbrukning, befolkningsutveckling o s v) och sedan undersöka post factum vilka variabler man förbisett och vilka missat man gjort. Genom att försöka få grepp om de faktorer som gjord att prognosen misslyckades borde man kunna lära sig åtskilligt av värde för framtida prognosverksamhet.)

## 7. SAMMANFATTANDE BEDÖMNING OCH UTVÄRDERING

### 7.1 Inledning

Mitt helhetsintryck av rapporterna i KPP-projektet är klart positivt. De är delvis ganska olika varandra men överlag sakliga, klart disponerade och innehåller intressant material och stimulerande synpunkter. Jag vill göra detta klart från början så att den (positiva och negativa) kritik som följer läses med utgångspunkt från detta allmänna helhetsomdöme.

### 7.2 Forskningsläget

En viss kritik framfördes tidigt av andra (utanför projektet stående) forskare för att forskningsläget inte klart redovisades i programmet. Denna kritik är enligt min mening berättigad. Vad jag tänker här på är t ex litteraturöversikter, inklusive hänvisningar till olika litteraturöversikter, probleminventeringar och dylikt. Man gör ju inte bara en litteraturöversikt för att visa vilken litteratur man läst utan för att visa var det finns luckor i våra kunskaper (vita fläckar på våra kunskapskartor), för att peka ut var forskningsfronten går och var insatser behöver göras.

En del arbete av detta slag har dock gjorts under projektets initialskede (jfr den sk rapport 1). Det hade dock enligt min mening varit värdefullt om relationerna till tidigare forskning på området angetts tydligare, så att man i princip i varje rapport kunnat se på vilka punkter den bidrar till att föra forskningen framåt och på vilka punkter den sammanfattar sådant som redan finns i tryck i andra utredningar och forskningsrapporter. Det kanske kan sägas att detta i varje fall delvis bör vara uppenbart för den som är initierad i ämnet. Men mot detta tycker jag då man kan hävda att rapporterna skall läsas av många andra än de som redan är initierade i ämnet, att de som är initierade är ett mycket begränsat antal människor och att det hur som helst är författarna och inte läsaren som skall utföra arbetet att ange på vilka punkter en rapport kommer med nya bidrag till forskningen.

Det hade också varit värdefullt med en presentation av olika in- och utländska förebilder till detta projekt, där likheter och olikheter hade lyfts fram och preciserats. Kommuner är föremål för forskningsintresse på många håll; flera avhandlingar i företagsekonomi och statskunskap med sådan inriktning har nyligen producerats. Om jag är rätt underrättad bedrivs på Nordplan och i Norge forskning som är inriktad på att studera delvis likartade fenomen. Och även utanför Skandinavien bör väl kommuner ha tilldragit sig forskarnas intressen.

Det kan tilläggas att metoder i tvärvetenskapliga arbetsgrupper också varit föremål för en hel del diskussion. KPP-projektet är ju ett medvetet experiment också metodiskt och programmet hade fått ökad tyngd om man

där hade preciserat likheter och skillnader mellan KPP-gruppens sätt att arbeta och andra tvärvetenskapliga gruppers arbetsmetod.

### 7.3 Utgångspunkter

Redan tidigt var man i samband med projektförberedelserna på det klara med att normativa och ideologiska problem särskilt måste uppmärksammas. I ett papper daterat 1976-11-25, skrivet av Kerstin Maunsbach, nämns som exempel på vetenskapsmetodologiska problem vid processtudier frågan hur planeringsprocessen skall kunna beskrivas sakligt utan att färgas av de inblandade personernas värderingar.

Mot denna bakgrund hade det varit naturligt om de normativa och värderingsmässiga utgångspunkterna hade redovisats tydligare än vad som skett i rapporterna. Klarhet beträffande de normativa utgångspunkterna är nödvändig för att man på ett entydigt sätt skall kunna identifiera brister, avgöra när förändringar (och vilka förändringar!) är önskvärda och vilka metoder eller strategier man bör använda för att åstadkomma förändringar av den praxis som för närvarande tillämpas. Det som givet vissa värderingar kan tyckas vara en brist, kan givet andra värderingar framstå som en förtjänst, e t c.

Detta syns tydligt om man tänker på t ex trafikplanering, där historiska, antikvariska, ekonomiska, socialmedicinska och estetiska värderingar kan brytas mot varandra. Är det bra med genomfartsleder i tätbebyggda områden? Det beror naturligtvis på vilka värderingar och mål man har. Liknande gäller ställningstagandet till den stora roll tjänstemännen genom sina kunskaper spelar i den kommunala planeringen. Detta är bra, givet vissa värderingar men dåligt, givet andra. Kraven på effektivitet, snabbhet, precision o s v kan här komma i konflikt med krav på insyn och fördjupad demokrati.

På motsvarande sätt är klarhet beträffande de teoretiska utgångspunkterna (begreppsapparat, problemformulering, arbetshypoteser, teoriram) viktig när man skall beskriva exempelvis planeringens initiering, genomförande och effekter (för individer, grupper, på miljö av olika slag e t c). Vad skall man ta med i en sådan beskrivning? Det gäller ju att undvika ett planlöst insamlade av informationer och i det sammanhanget behövs teoretiska och normativa relevanskriterier. Inte minst är det här viktigt med klarhet beträffande makroteoretiska utgångspunkter.

När projektet startade, fanns inte någon tydlig teoretisk ram angiven. Därmed tog både projektledningen och BFR en viss - och ganska stor, enligt min bedömning - risk: oklarhet beträffande teoretiska och normativa utgångspunkter försvårar inte bara jämförbarhet, som tidigare framhållits, utan leder till osäkerhet om hur rapporterna skall läggas upp och vad som skall tas med i dem. Det var därför inte lätt att förutsäga vad projektet skulle leda till.

Problemet löstes genom att man satsade på en person (Hans Fog) som hade stor erfarenhet på detta område som forskare och forskningsadministratör. När BFR beslutade tilldela projektet anslag, var dock de andra forskarna inte engagerade. Man visste alltså inget om dem utan fick här lita på projektledningens omdöme. Också med tanke på att det dröjde innan alla forskare engagerats var det svårt att förutsäga exakt vad projektet skulle kunna leda till. (Eftersom en del av dem som skulle engageras var praktiker och inte hade egen tidigare erfarenhet av forskning, var det naturligtvis också svårt att förutsäga vad de skulle kunna bidra med, även när de engagerats.)

Men risker måste naturligtvis tas i all forskning, som inte syftar till att producera likgiltigheter. Och nu i efterhand är det lätt att säga att risken var värd att ta. Men just det förhållandet att resultatet blev lyckat ställer både BFR och de granskare rådet anlitar inför vissa principiella problem. På vad skall granskningen och beslutet om anslag eller avslag grundas? Lösningen är kanske att i stället för att enbart titta på den föreliggande projektansökan också undersöka vad de personer som skall ingå i projektet har utträtt tidigare och göra en förutsägelse om vad projektet kan leda till på basis av detta.

#### 7.4 Bredd och djup

Vid uppläggningsen av ett forskningsprojekt står man ofta inför valet mellan bredd eller djup. Eftersom de personella, tidsmässiga och ekonomiska resurserna alltid är begränsade, måste man välja mellan att satsa på att försöka ge en någorlunda heltäckande bild av ett större område eller att gå på djupet på vissa enstaka punkter. Kompromisser av olika slag är alltid möjliga men det kan vara intressant att i en sammanfattande karaktäristik av KPP-projektets resultat uppmärksamma också detta problem.

Mitt allmänna intryck nu i efterhand är att projektet har varit mera inriktat på bredd än på djup. Rapporterna kan (med några undantag) karaktäriseras som syntetiserande beskrivningar och analyser av ett stort forskningsområde. Problemområdet är strukturerat på ett överskådligt sätt. Viktiga problem har identifierats, tänkbara lösningar av dessa problem och förbättringar av praxis är föreslagna, orsakssamband är skisserade eller antydda. Men som helhet kan projektet inte karaktäriseras som inriktat på djupgående penetration av centrala problem i planeringen. Detta följer egentligen redan ur den tidigare diskuterade inriktningen på att studera den kommunala planeringen och planläggningen "som helhet".

Alltså: där gruppen upplevt att ett val måste göras mellan att satsa på bredd eller djup, har man i allmänhet (men ej alltid) satsat på bredd. Detta är både en styrka och en svaghet. Det är en styrka därför att det gör det möjligt att ge en samlad bild av den kommunala planeringen, att uppnå en helhetsbild, vilket är ange-

läget av flera skäl. Det gör också att rapporterna vänder sig till en ganska stor läsekrets och inte bara till specialister på planerings- och organisationsteori. Svagheten är att man inte haft tid och möjlighet att tränga djupare in i viktiga frågor och får nöja sig med att kasta fram tänkbara lösningar, tänkbara hypoteser om samband - det har inte funnits utrymme inom projektets ram att pröva dessa lösningar, att testa dessa hypoteser (för att se om de inte bara är tänkbara utan också sannolika).

Termerna "bredd" och "djup" har härvid använts på ungefär följande sätt. Med att ett projekt har stor bredd avses (som bör ha framgått av första stycket i detta avsnitt) att det täcker ett stort forskningsområde. Med att det har ett stort djup avses att det penetrerar vissa frågor ordentligt (ingående) med utgångspunkt från ett flertal olika, explicit redovisade utgångspunkter och att de hypoteser som framförs testats systematiskt; man nöjer sig alltså inte bara med att kasta fram uppslag och tänkbara förklaringar. I ideala fall bör givetvis de frågor man väljer att fördjupa sig i vara centrala eller viktiga inom det aktuella forskningsområdet.

I förklaringen av begreppet djup användes ovan formuleringen "... penetrerar vissa frågor ordentligt (ingående)...". Förutsättningen för att en fråga skall kunna penetreras ingående är givetvis att någorlunda klara och entydiga begrepp används vid formuleringen av problem och arbetshypoteser. "Djup" i denna mening förutsätter alltså ett visst mått av begreppsanalys, så att skenbar enighet och skenbar oenighet kan upptäckas och avslöjas. I några rapporter har djup i denna mening eftersträvat. Det gäller framförallt i rapporterna Kommunal demokrati och planering och Samordning i kommuner. I den senare penetreras t ex begreppet samordning. Den förvirring som uppstår när man glider mellan olika betydelser av detta ord belyses också.

Emellertid kan man kanske också använda "djup" för att beteckna ett projekts grad av konkretion. Att ett projekt har stort djup betyder då att de allmänna hypoteserna belyses med konkreta exempel. Väljer man denna betydelse av "djup", blir intrycket av projektet ungefär följande. I så fall förefaller det riktigt att säga att forskarna i projektet har arbetat på flera nivåer. I åtskilliga rapporter beskrivs först problem ganska allmänt, därefter görs jämförelser (eller påpekas skillnader) mellan olika kommuner och slutligen ges ibland konkreta exempel från enstaka kommuner. En bred ansats har alltså valts, där den översiktliga framställningen förtydligas genom detaljer av olika konkretionsgrad - varvid också givetvis dessa detaljer sätts in i en översiktlig ram.

I vissa avseenden kan man alltså säga att projektet representerar en kompromiss mellan kraven på bredd och kraven på djup. Förklaringen till detta kan ligga på flera plan. Jag har märkt vid mina studiebesök, liksom vid intervjuer och enkäter, att projektdeltagarna fun-

gerat på mycket olika sätt: medan somliga hela tiden vill komplettera, bygga ut och lägga till fler detaljer vill andra i stället begränsa och renodla frågeställningarna och anknyta till en föreställningsram hämtad från någon fackvetenskap. Kompromissen beträffande bredd och djup har också psykologiska aspekter; den kan i en viss grad vara en kompromiss mellan olika projektdeltagares intressen och erfarenheter, där deltagarnas envishet, talang och formuleringsförmåga i hög grad kunnat påverka kompromissens slutliga utseende.

Men kompromisser av detta slag kan naturligtvis också betraktas ur teoretiska aspekter (som inte utesluter de psykologiska - och tvärtom). Är forskningsområdet nytt och obearbetat, är det rimligt att satsa på stor bredd. Är forskningsområdet däremot väl genomarbetat, gäller det att hitta några få dittills obeaktade (men helst viktiga) frågor och penetrera dem ingående. Som framgår av rapporten Planeringsvetenskap är ju planering och planläggning inte något helt nytt område, även om mycket (kanske det mesta) återstår att göra. Den speciella kompromiss som valts i KPP-projektet kan alltså också motiveras teoretiskt på det sätt som här antytts.

#### 7.5 Allmänna intryck

På olika ställen i denna rapport har jag framfört kritiska synpunkter. Det har t ex gällt att en del projektdeltagares talanger inte förefaller ha använts på bästa sätt, att teoretiska och normativa utgångspunkter inte redovisats tydligt, att anknytningarna till existerande forskning på området varit alltför sparsamma, att vissa förslag till förändring av nuvarande praxis inte konkretiserats tillräckligt, att de externa intressenternas roll kunde belysts mera ingående, liksom vad planering på olika områden resulterat i, o s v. Det finns ingen anledning att här ytterligare en gång diskutera detta.

Däremot kan det finnas anledning att kort sammanfatta några positiva intryck av projektet:

- 1 KPP-rapporterna kommer enligt min bedömning att utgöra en självklar utgångspunkt för vidare forskning om kommunala planerings- och planlägningsprocesser i Sverige - både genom de informationer som ställts samman och de hypoteser (gissningar) som framförts och som bör bli föremål för mera systematisk testning.
- 2 Projektet kommer sannolikt att kunna påverka planerare, politiker och den intresserade allmänheten, inte minst genom de många träffsäkra skildringarna av planeringsprocessens vardag och genom de olika förslagen till förändringar av nuvarande praxis, vilka kan och bör bli föremål för seriös diskussion. Förhoppningsvis kommer projektet också att kunna stimulera till diskussioner mellan politiker och planerare i olika kommuner, inte bara i samma kommun.

- 3 Självva arbetssättet är delvis en innovation, som framgått av tidigare kapitel, och innehåller många intressanta inslag som är värda att pröva i andra sammanhang. Gruppens erfarenheter av hur arbetssättet fungerat och vad man kan lära av projektet (jag återkommer till detta i nästa kapitel) är värda att ta vara på både inom BFR och andra anslagsbeviljande organ.
- 4 Projektet bidrar till att belysa vad forskare och praktiker av olika slag, främst politiker, tjänstemän, konsulter och utredare, kan ge varandra. Det finns ingen explicit koppling till Edmund Dahlströms undersökningar av detta problemkomplex men enligt min mening är det fruktbart att se KPP-projektet också i ett sådant sammanhang. <sup>1)</sup>
- 5 Till de långsiktiga men svårbedömbara effekterna av projektet hör också vad projektdeltagarna har lärt sig under dessa 2-3 år de arbetat i projektet och vad detta kommer att betyda för deras fortsatta arbeten. Även om effekterna är svåra att uppskatta, vore det orimligt att helt bortse från dem. Speciellt gäller det dem som fortsätter att arbeta med planering i, konsultuppdrag åt, eller forskning om kommuner. Bland annat har säkert en rad värdefulla kontakter - både för forskarna och planerarna - etablerats.
- 6 Inte minst har KPP-projektets resultat blivit en serie rapporter som på ett utmärkt sätt kommer att fungera som diskussionsunderlag vid fortbildning av politiker och tjänstemän i kommuner. Detta hänger samman med flera omständigheter. För det första är rapporterna, som tidigare framhållits, påfallande välskrivna och lättlästa. För det andra ger de en bred, syntetiserande skildring av viktiga planformer och planeringsprocesser. För det tredje tas väsentliga problem i planeringen också upp till diskussion, särskilt i de s k aspektrapporterna (Samordning i kommuner, Kommunal demokrati och planering, Människan i kommunala planer och Planerande människor i kommunen).

Dessa sex punkter föranleder till sist några allmänna reflexioner om hur KPP-projektets rapporter skall klassificeras, vilka får avsluta detta kapitel.

#### 7.6 KPP-rapporternas status

Till sist i detta kapitel vill jag ta upp en annan fråga: Hur skall KPP-rapporterna klassificeras? Är det fråga om forskning, utvecklingsarbete, utredningsverksamhet, materialsamling eller vad?

Dessa frågor är viktiga, eftersom man bidrar till att skapa oklara förväntningar både hos läsare och anslagsgivare, om man inte preciserar rapporternas status och

1) För en sammanfattande slutrapport se Edmund Dahlström, Samhällsvetenskap och praktik, Stockholm: Publica, 1980.



anger för vilka typer av läsare man skriver. Problemet berörs också i inledningarna till i varje fall en del av rapporterna i projektet. <sup>1)</sup> Det bör understrykas att det inte är något fel om ett projekt av denna typ samtidigt resulterar i forskning, utvecklingsarbete, utredningar och materialinsamling - inte heller är det något fel om detta förekommer i en och samma rapport. Det viktiga är att man gör klart för sig - och för läsaren - vem man skriver för, eftersom olika målgrupper har olika förväntningar, krav, kriterier o s v.

Preliminärt kan man naturligtvis säga att forskning är till för forskare och syftar till att tillföra det aktuella ämnesområdet ny kunskap, medan utredningsarbete är till för beslutsfattare och utvecklingsarbete är till för praktiker och kan bygga på forskning. Men om det är så, kan man fråga sig varför det är så och vari skillnaden består. Alla distinktioner är problematiska och de distinktioner jag här förutsätter (mellan forskning, utvecklingsarbete, utredningsverksamhet o s v) är inget undantag.

Till att börja med kanske det då bör påpekas att det under senare tid blivit en ganska påtaglig inflation i språkbruket, så att "forskning" och "forskare" används där "utredning" och "utredare" eller "utvecklingsarbete" respektive "utvecklingskonsult" vore mera på sin plats. Otydlighet på denna punkt är inte något som särskilt utmärker KPP-projektet utan karaktäriserar i hög grad många andra projekt inom samhällssektorn, inte minst inom byggforskningsområdet.

Beror denna inflation på att forskning ofta anses ha högre status än utredningsverksamhet och att utredarna genom att kalla sig forskare vill ge sig själva och sitt arbete högre status? Eller är det mer ideologiska överväganden som ligger bakom (man vinner ökad jämlikhet om alla här berörda kategorier kallas forskare)? Eller beror det möjligen på att det inte finns någon egentlig skillnad mellan dessa verksamheter? Jag menar att det finns skillnader och jag skall strax försöka formulera dem. Jag menar också att vi inte är betjänta av ett språkbruk där dessa skillnader suddas ut. Men jag vill samtidigt understryka att man inte kan räkna med att kunna dra några knivskarpa gränser här; oklara gränsfall kommer alltid att kunna påträffas.

Forskning (vetenskaplig verksamhet) kan vara många saker, som det med rätta framhålls på sid 66 i rapporten Kommunal demokrati och planering. Men forskning kan enligt min mening generellt karaktäriseras som ett systematiskt sökande efter ny kunskap. Vad menas här med "systematiskt" och "ny kunskap"? Med att forskningen är systematisk avses att insamling och bearbetning av material liksom prövning av hypoteser och teorier sker enligt en genomtänkt och i princip repeterbar (icke slumpmässig) plan. Forskning är en kreativ verksamhet,

---

1) Se t ex rapporterna Samordning i kommuner, sid 12 och Planeringsvetenskap, sid 9.

som leder till ny kunskap. Men för vem skall kunskapen vara ny? Den måste vara ny för den som är insatt i den vetenskapliga diskussionen i det aktuella ämnesområdet. Annars skulle den som sammanställer kända fakta i en elementär lärobok kunna sägas bedriva forskning. Det bör understrykas att även ett negativt resultat är ett resultat. Att uppvisa att etablerade föreställningar är ohållbara räknas också som att producera ny kunskap.

Forskningen är vidare till sin natur kritisk och det kanske i flera bemärkelser. Forskning är i varje fall kritisk i den betydelsen att allting kan ifrågasättas; ingenting är heligt. Detta gäller inte bara de resultat man kommit fram till och de sätt på vilka dessa används. Det gäller också de förutsättningar man gjort, de definitioner man utgått från, det material som samlats in, de principer som legat till grund för materialinsamlingen, de metoder som använts för att bearbeta materialet, o s v.

Forskningen kan också vara kritisk i den bemärkelsen att man ifrågasätter den organisation, det system, den kultur (inklusive de roller, attityder och värderingar) man undersöker och försöker avslöja olika former av förtryck, illegitim maktutövning och exploatering.

Karaktäristiskt för forskningsarbetet är vidare att målet inte kan preciseras i förväg. Detta gäller både resultatet (forskningsrapporternas innehåll) eller den tid det kommer att ta att uppnå målet - om det överhuvudtaget uppnås.

Utvecklingsarbete kan baseras på forskning men syftet med utvecklingsarbetet är inte i första hand att beskriva, förstå, analysera och förklara - det är framförallt att förbättra och förändra redan existerande företeelser (objekt, instrument, metoder och procedurer). Det gäller alltså att förändra någon företeelse i riktning mot ett i förväg angivet mål. På denna punkt finns en viktig skillnad mellan utvecklings- och forskningsarbete, eftersom det senare karaktäriseras av att man ej kan i förväg precisera det mål man vill uppnå annat än i ytterst allmänna termer (en ny teori, en enklare modell e t c).

Förutsättningen för att utvecklingsarbete av detta slag skall kunna bedrivas på ett rationellt sätt är att man kan identifiera det som skall förbättras (åtminstone relevanta delar av det) och att man fixerat de mål eller kriterier som verksamheten på det aktuella området (minimalt) skall uppfylla. Annars kan man inte bedöma om utredningsarbetet varit framgångsrikt. För att påbörja ett utvecklingsarbete räcker det dock att ha en dimmig föreställning om att något skall förbättras och om olika tänkbara mål och kriterier.

Att fastslå vilka mål som bör vägleda utvecklingsarbetet är inte en vetenskaplig uppgift - den är i varje fall inom samhällssektorn som regel politisk. Men det bör observeras att man givetvis även kan bedriva ut-

vecklingsarbete i pedagogiska och vetenskapliga sammanhang, t ex genom att förbättra undervisningsmetoder, organisationer för forskning och forskningsmetoder. Här kan gränserna mellan forskning och utvecklingsarbete vara mycket flytande.

Vid utredningar gäller det normalt att inom ramen för vissa direktiv, som inte bara fixerar tid och resurser för de insatser som skall göras utan också innehåller andra restriktioner, försöka belysa olika handlingsalternativ eller handlingsmöjligheter. Det viktiga är här att de givna direktiven inte kan överskridas eller ifrågasättas inom ramen för utredningsarbetet. Vill man fullgöra uppdraget och ändra på förutsättningarna, speciellt de innehållsliga restriktionerna, krävs tilläggsdirektiv. På denna punkt finns enligt min mening en principiell skillnad jämfört med forskning, som inte kan eller får bindas av några sådana direktiv.

Det är visserligen sant att forskaren arbetar med vissa referensramar, som han väljer eller själv utarbetar med utgångspunkt från vissa kriterier. Men dessa referensramar och kriterier kan överges eller modifieras, om de t ex visar sig leda till osannolika eller falska påståenden om verkligheten. Dessutom är inte som vid utredningsarbete direktiven fastställda av en utanför forskarkollektivet stående grupp, person, organisation eller institution.

En mer nyanserad karaktäristik av olika typer av utredningsarbete kunde ske genom analys av olika typer av direktiv och olika typer av uppdragsgivare. Det kan t ex finnas intressanta skillnader mellan statliga utredningar och de utredningar som görs i konsultföretag och affärsföretag av skilda slag. Men det skulle föra för långt att här gå in på detta.

Materialsamling kan ingå i - och ibland vara en förutsättning för - såväl forskning som utvecklingsarbete och utredningsverksamhet. Detsamma gäller materialbeskrivning. Men "materialinsamling" och "materialbeskrivning" avses då endast insamling, beskrivning och katalogisering av någon typ av företeelser.

För att kunna identifieras med forskning krävs mer än så. Materialet måste samlas in enligt en bestämd plan: för att belysa ett visst problem, för att testa vissa hypoteser e t c. Det måste också bearbetas med vetenskapliga metoder. För att belysa olika föreslagna handlingsalternativ kan man mycket väl i en utredning ta fram ett omfattande material, t ex statistiska uppgifter som ger en bild av trenden på något område eller visar hur en yrkesgrupp är sammansatt eller rekryteras i olika delar av landet. Men en utredning innehåller också något mer: jämförelser av skilda slag samt ett eller flera förslag till åtgärder inklusive fördelning - eller omfördelning - av resurser för att de föreslagna åtgärderna skall kunna genomföras.

De här skisserade distinktionerna kan förfinas på olika sätt. Man kan t ex skilja mellan grundforskning och olika slag av tillämpad forskning. Man kan skilja mellan utvecklingsarbete på kort och på lång sikt och mellan utveckling av produkter och metoder. Man kan skilja mellan olika typer av utredningar beroende på uppdragets art och omfattning, material och metoder, men det är knappast nödvändigt att i det här sammanhanget gå närmare in på detta. Det viktigaste syftet med att skissera dessa distinktioner är nämligen att ange i grova drag den referensram jag utgått från vid min läsning av KPP-rapporterna.

Dessa rapporter innehåller mer eller mindre tydliga inslag av alla de kategorier (forskning, utvecklingsarbete, utredning, materialsamling) jag här försökt särskilja. Det är rimligt att anta att detta inte bara beror på att målsättningen för projektet är så vid utan också till någon del beror på deltagarnas skiftande bakgrund, där somliga tidigare sysslat mest med forskning, andra mest med utredningsverksamhet, andra åter mest med utvecklingsarbete.

Vad är nu BFR i första hand intresserade av att få fram? Intresset för utvecklingsarbete är förmodligen starkt. Men om det i första hand är utvecklingsarbete rådet är intresserat av, borde rådet döpas om till Byggutvecklingsrådet eller något liknande. Jag har utgått från att BFR:s uppgift är att initiera och stödja både forskning, utvecklingsarbete, utredningsverksamhet och materialsamling inom byggområdet. Med utgångspunkt från detta anser jag att KPP-projektet givit ett bra och mångfacetterat resultat, ibland med provocativa och tillspetsade formuleringar.

## 8. LÄRDOMAR AV PROJEKTET

### 8.1 Inledning

Vad kan man lära av KPP-projektet - positivt och negativt - organisatoriskt, innehållsligt, metodiskt, pedagogiskt o s v? Ett sätt att sätta igång reflexioner kring denna fråga är att försöka besvara frågan: Hur skulle ett projekt med samma eller liknande målsättning kunna läggas upp i stället med utgångspunkt från de erfarenheter som gjorts i KPP-projektet?

Den sista delen av frågan bör betonas. Det är alltså fråga om att i efterhand föreslå alternativ. Frågan hade inte kunnat ställas och än mindre besvaras, om inte KPP-projektet genomförts. Även de eventuella misslag som gjorts i KPP-projektet får på så sätt ett värde för framtida forskning på detta område. En del av de lärdomar man kan dra av KPP-projektet - inte minst beträffande det tvärvetenskapliga arbetets svårigheter och fruktbarhet tror jag har generell räckvidd, vilket ytterligare ökar KPP-projektets värde som pilotprojekt för andra framtida tvärvetenskapliga satsningar inom och utanför byggforskningsområdet.

De enkäter och intervjuer jag gjort har visat på en del problem som hänger samman med gruppens storlek, gruppmedlemmarnas olika kompetens, kommunernas varierande storlek och avstånd från varandra. Detsamma gäller, som tidigare påpekats, de varierande teoretiska och normativa referensramarna. Enigheten om problembilden har varit relativt stor i intervjuerna. Jag skall därför skissera två alternativ som på olika sätt försöker reducera eller eliminera en del av dessa problem.

Utgångspunkten för alternativen är denna. Börjar man med att anställa tio personer (för att ta ett jämnt tal), uppstår en mängd olika problem. En del hänger samman med svårigheten att hitta en meningsfull sysselsättning direkt för alla dessa personer. Andra problem gäller svårigheterna att integrera dessa personers skiftande normativa och teoretiska referensramar (inklusive begreppsapparat, hypoteser om samband, människosyn, samhällsideal, värdsbild, förkunskaper och intressen).

### 8.2 Alternativ 1: gemensam inskolningsperiod

Varje någorlunda stort projekt måste förberedas genom att den eller de som tar initiativet gör en förberedande litteraturgenomgång, probleminventering, funderar över tänkbara hypoteser, undersökningsobjekt och metodproblem. Ambitionsnivån kan variera och beror naturligtvis bl a av initiativtagarnas kunskaper på det aktuella området och om området är relativt nytt eller om det finns stor litteratur på området. En del problem i planeringsforskningen som aktualiserar behovet av en sådan inskolningsperiod berörs för övrigt i rapporten Planeringsvetenskap, del 3 (speciellt kapitel 9).

Låt oss emellertid anta att första etappen är avklarad. Då anställs 6-8 (10 är i mesta laget visar erfarenheterna från KPP-projektet) personer. De bearbetar tillsammans den preliminära litteraturgenomgången, probleminventeringen e t c och preciserar metoder och undersökningsobjekt. Väsentlig teoretisk litteratur på det aktuella området plockas fram. En gemensam inskolningsperiod följer. Syftet med denna är att deltagarna i projektet - som valts på grund av speciell kompetens på något eller några bestämda områden - skall bredda sina förkunskaper. Avsikten är också att åstadkomma åtminstone ett minimum av gemensamma teoretiska och normativa föreställningsramar.

Under inskolningsperioden skall alla deltagare i projektet läsa en viss mängd litteratur. Deltagarna i projektet föreslår vad de tycker de andra skall känna till på deras område och initiativtagarna ser till att det inte blir några väsentliga luckor med tanke på projektets målsättning. Det är viktigt att denna läsning är aktiv och kritisk. Skall det vara någon mening med en inskolningsperiod måste böckerna penetreras ordentligt. För att åstadkomma detta, är jag inte främmande för att man ordnar tentamina på böckerna, har seminarier kring dem (där de refereras, diskuteras, kritiseras, jämförs).

En sådan inskolningsperiod ökar sannolikheten för att deltagarna i projektet inte skall tala förbi varandra. En gemensam begrepps- och teoriram gör det också lättare att strukturera problem i de olika kommunerna på likartat sätt, att samla in data efter samma principer o s v, vilket (som tidigare framhållits) gör det möjligt att jämföra resultaten i olika kommuner med varandra och att tydligare se likheter och skillnader mellan olika typer av kommuner - och likheter och skillnader mellan planering och planläggning av skilda slag i samma och i olika kommuner.

Med denna uppläggning kommer alla forskare (bortsett från initiativtagarna) samtidigt in i projektet, det finns en gemensam teoretisk och normativ referensram i stora drag, uppgifter delas ut med utgångspunkt från denna referensram och deltagarna samarbetar så att säga på lika villkor - någorlunda - i projektet. På grund av olyckliga omständigheter, över vilka projektledningen inte rådde, kom ju en del sent in i projektet genom att tidigare vidtalade forskare av olika skäl tvangs hoppa av. Även bortsett från detta skiljer sig den här skisserade uppläggnings från KPP-projektet, främst naturligtvis genom satsningen på en inskolningsperiod. (Den inskolningsperiod som eventuellt fanns i KPP-projektet var i första hand inriktad på att lära känna den egna kommunen och att förmedla sin kunskap till andra projektdeltagare.)

Jag är naturligtvis medveten om att detta fördyrar projektet. Men erfarenheterna från KPP-projektet (och även från andra projekt jag varit med i eller haft insyn i) pekar på att detta är ett nödvändigt led i varje

större tvärvetenskapligt projekt. Anslagsgivarna, i detta fall BFR, måste göras uppmärksamma på att medel bör reserveras för en sådan period. Inskolningsperioden är ju inte forskning men den är väsentlig med tanke på slutresultatet.

### 8.3 Alternativ 2: successiv växt

En annan modell är denna. Efter initiativtagarens eller initiativtagarnas förberedande arbete med litteraturinventering, problemanalys e t c, vilket resulterat i ett planeringsanslag från anslagsgivaren, anställs maximalt 3-4 personer med olika kompetens för att penetrera problemets vetenskapliga bas (inklusive normativa och teoretiska utgångspunkter).

Detta stadium inkluderar diverse förberedande undersökningar. De kan läggas upp på det sättet att i var och en preciseras en viss frågeställning eller ett problemområde, t ex vilka aktörer som interagerar vid framtagandet av exempelvis bostadsbyggnadsprogram och varför, eller hur samordningsproblem löses i olika typer av kommuner. Uppmärksamheten inriktas här på att ta fram olika sätt att beskriva och förklara dessa problem.

Olika strategier är härvid tänkbara. Den ena är att samma frågeställningar bearbetas av flera personer med olika vetenskaplig kompetens. Då sätser man redan i ett tidigt skede av undersökningen på integration av olika ansatser. Den andra är att var och en får bearbeta en frågeställning eller ett problemområde som faller inom hans eller hennes vetenskapliga kompetens. Integrationen av ansatser sker då i ett senare stadium. Var och en av modellerna har sina fördelar och nackdelar. Men det förefaller naturligt att välja den första om antalet problem(områden) som skall undersökas är begränsat och den andra om ett relativt stort antal problem(områden) skall inventeras och preciseras.

Denna grupp av forskare arbetar tillsammans under något år. Man bör då ha fått en relativt liten och någorlunda väl kommunicerande grupp av forskare med goda kunskaper på det aktuella området. Resultaten av deras undersökningar är till stor del preciserade probleminventeringar. I dessa har inte bara problem formulerats utan olika metoder att lösa problem diskuterats - kanske också några mindre pilotstudier utförts. Medan initiativtagare och anslagsgivare tillsammans styrt första steget av projektet, styr forskarna det andra steget som alltså går ut på att utveckla en teoretisk ram och att göra vissa förberedande undersökningar.

I den tredje fasen växer projektet ytterligare genom att flera utredare, planerare och forskare kopplas in, kanske ytterligare 3-4 stycken. De har då en relativt fast grund i form av preciserade frågeställningar på bestämda områden att bearbeta. Dessa personer som nu tillkommer väljs därför att de har speciell kompetens att lösa en del av de problem som man i det andra sta-

diet kommit fram till är väsentliga att få belysta inom projektet och deras uppgift blir att lösa just dessa problem och inga andra.

För att undvika problem av det slag som förekommit inom KPP-projektet, särskilt med dem som kommit sent in i projektet, är dock följande viktigt: För det första måste personernas kompetens användas på ett rimligt sätt. Lika lite som man bör sätta en ekonom för att tolka lagar och utreda juridiska problem som aktualiseras i planeringsverksamhet, bör man sätta en psykolog att utreda kommunal ekonomisk flerårsplanering. För det andra skall de personer som kommer in sent i projektet inte konkurrera med dem som redan finns där på lika villkor. I så fall är det uppenbart att de aldrig kommer i kapp, vilket skapar frustration och andra problem. Som tidigare framhållits, knyts de till projektet därför att de har vissa specialkunskaper eller en viss kompetens och denna kompetens skall användas för att föra projektet framåt i vissa preciserade avseenden.

Idén är alltså den att de nytillkomna personerna skall komplettera de som redan finns där genom att komma in som experter på avgränsade bitar. Genom att projektet på detta sätt läggs upp i tre eller fyra faser vinner man flera saker: inriktningen blir inte låst från början utan projektet kan utvecklas i lite olika riktningar och deltagarna få möjlighet att påverka projektets utveckling, något som också var avsikten med KPP-projektets uppläggning. Men den här skisserade uppläggningsen skiljer sig från KPP-projektets på flera punkter: (a) mer tid avsätts åt att utarbeta en teoretisk och normativ referensram, preciserade problem e t c och (b) de sent tillkommande personernas arbetsuppgifter preciseras på ett annat sätt.

I KPP-projektet var det ju så (bortsett från något undantag) att de som kom in sent i projektet inte kom in som ett resultat av medveten planering utan därför att de inte kunde göra sig fria från tidigare engagemang när projektet startade eller därför att olika omständigheter tvingade tidigare projektmedlemmar att sluta. De som kom in senare skulle börja från början och försöka arbeta på i princip samma sätt som de som varit med sedan projektets början. De fick alltså inte, eller inte huvudsakligen, syssla med preciserade arbetsuppgifter inom ramen för sitt kompetensområde. De jag talat med av de sent tillkomna har också - men förmodligen inte bara av detta skäl - upplevt den första tiden i projektet som psykologiskt och arbetsmässigt svår.

#### 8.4 Avslutande anmärkningar

Som tidigare framhållits vill jag understryka att detta förslag till alternativ uppläggning inte är avsett som kritik av enskilda medlemmar. Omständigheter som ingen riktigt kunde förutse inträffade och man var i projektet tvungen att laga efter läglighet. Syftet med att



presentera dessa alternativ är i stället att försöka ta vara på en del av erfarenheterna från KPP-projektet innan de faller i glömska, så att de kan komma andra tvärvetenskapliga projekt med liknande målsättning till godo.

Till det man också kan lära sig av projektet hör att tidsplanering är viktig och måste ägnas större omsorg. Den var i vissa avseenden orealistisk. Genom att man hade gemensamma seminarier ungefär en gång i månaden och dessemellan skulle hinna med att arbeta åt kommunerna, blev det lite tid åt att skriva själv och att läsa andras rapporter. Det var också lätt att vid de gemensamma sammandragningarna åta sig att ta reda på saker som det i praktiken visade sig omöjligt att hinna med.

Naturligtvis är jag medveten om att det är omöjligt att i efterhand bevisa att mera tid hade givit bättre rapporter, eller att somliga deltagare hade skrivit mer om de inte varit så pressade av tidsschemat. Det är fullt tänkbart att några hade slappnat av om de haft mera tid till sitt förfogande. Det som sägs i föregående stycke får därför uppfattas som mina personliga bedömningar, baserade på intervjuer och enkät med projektdeltagarna.

Det bör hur som helst understrykas att de veckolånga seminarierna haft en mycket viktig funktion; utan dem hade projektet förmodligen kapsejsat. De har självfallet bidragit till att fördyra projektet. Men i och med att projektdeltagarna bodde och arbetade på olika håll i landet, var dessa sammandragningar nödvändiga för att olika erfarenheter, informationer och synsätt skulle kunna integreras. Resultatet hade annars med stor säkerhet blivit ett antal disparata (och sämre) rapporter; var och en hade suttit i sin kommun och skrivit en rapport med utgångspunkt från sina speciella intressen och förkunskaper - den tvärvetenskapliga målsättningen hade därmed tappats bort.



## BILAGA 1

Projektbeskrivning	Projektitel Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen	Startdatum 770701 Slutdatum 800701
<p data-bbox="68 376 189 397">Sammanfattning</p> <p data-bbox="68 397 1189 498">Forskningsprojektet syftar till att utveckla föreställningsramar och teorier för den kommunala planerings- och planläggningsprocessen. Dessa innefattar en beskrivning av hur den kommunala planerings- och planläggningsprocessen går till och kan utvecklas mot förstärkt medborgarinflytande, större tydlighet och ökad effektivitet.</p> <p data-bbox="68 526 1189 674">Projektet bedrivs så att forskare arbetar i kommuner sida vid sida med praktiskt verksamma för att beskriva, analysera och utveckla planeringsarbeten. Forskarna arbetar också i en central forskningsinstitution tillsammans med projektledare för att analysera och jämföra, söka överblick och sammanhang. På detta sätt byggs ett kommunikationssätt upp mellan forskare och verksamma med kommunal planering och planläggning för ömsesidigt utbyte av praktiska erfarenheter och forskningsresultat.</p> <p data-bbox="68 702 1189 831">Resultatet av forskningsprojektet är dels den kunskapsöverföring som skall ske till de studerade kommunerna, dels den information som kan spridas till andra kommuner under projektets gång, dels en rapport som beskriver teorier och gemensamma föreställningsramar samt erfarenheter av en samverkan mellan kommunal planering och planläggning och forskningsverksamhet.</p>		

## BILAGA 2

Kontrakt mellan Projektet "Den kommunala planlägg-  
ningen och planeringsprocessen" (projekt)  
och ....Robertsfors..... (kommunen)

avseende deltagande i projektet.

Projektets syfte och upplägning framgår av bifogade program.

---

Under tiden den 1/1 1979 - 31/12 1979 ..... skall den till  
projektet knutne forskaren, ..... Gunnel Gustafsson  
arbeta i kommunen med ..... utredningsarbete  
.....  
.....

Under denna tid skall .....  
använda .....1/3..... av sin totala arbetstid till de ovan  
angivna arbetsuppgifterna. Detta arbete leds av ansvarig tjänste-  
man inom kommunens förvaltning. Kommunen förbinder sig att inte  
kräva arbete som hindrar forskaren från att delta i nedan nämnda  
kurser och seminarier eller i övrigt utföra sina uppgifter inom  
forskningsprojektet.

Arbetet under övrig tid leds av projektets projektledare i sam-  
arbete med forskarna inom projektet. Detta arbete ägnas åt att  
kartlägga och beskriva arbetet med planläggning och planering  
i kommunen och de faktorer inom och utom förvaltningen som på-  
verkar markens användning och byggnaders och anläggningars an-  
vändning och utformning. Forskaren skall ges möjlighet att inter-  
vjua politiker och tjänstemän och i övrigt genomföra sina arbets-  
uppgifter i projektet.

Dessutom ägnar sig forskaren åt enskilda litteraturstudier samt  
åt kurser och seminarier, huvudsakligen förlagda till Stockholm.

Forskaren erhåller lön från medel ställda till förfogande från Statens råd för byggnadsforskning. Denna lön utgår även för den del av arbetstiden då forskaren arbetar direkt åt kommunen.

Kommunen tillhandahåller utan kostnad arbetsplats och arbetsmaterial åt forskaren samt ställer telefon, kopieringsmöjligheter och övriga för forskningsarbetet erforderliga tekniska resurser till förfogande.

Projektet betalar reskostnader och traktamenten för resor för-  
anlättna av projektet.

Kommunens undertecknande part äger rätt att ta del av material som avses publiceras och som behandlar förhållanden inom kommunen innan publicering sker.

..... Stockholm.. den *16/10 1978*  
För..... Robertsfors kommun.....  
*R. G. Olsson* *W. Hansson*

För projektet  
*Hans Fry* *Roy H Reines*

Undertecknad forskare har tagit del av och accepterar ovanstående kontrakt.

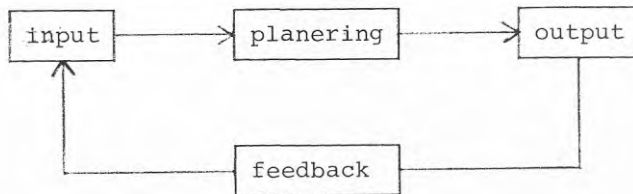
*Annal B. B. J.*

## BILAGA 3

Den kommunala planeringen kan conceptualiseras och struktureras på olika sätt. Väljer man att strukturera processen på ett sätt, blir det naturligt att ställa och försöka besvara vissa frågor. Struktureras processen på ett annat sätt, blir helt eller delvis andra frågor relevanta.

I denna bilaga har jag gjort ett förslag till modell eller tankeschema, som kan användas vid jämförelser mellan olika typer av planeringar och mellan planeringar i olika kommuner. De frågor som i detta fall blir intressanta att söka besvara har angetts med stora bokstäver i diagrammen på följande sidor.

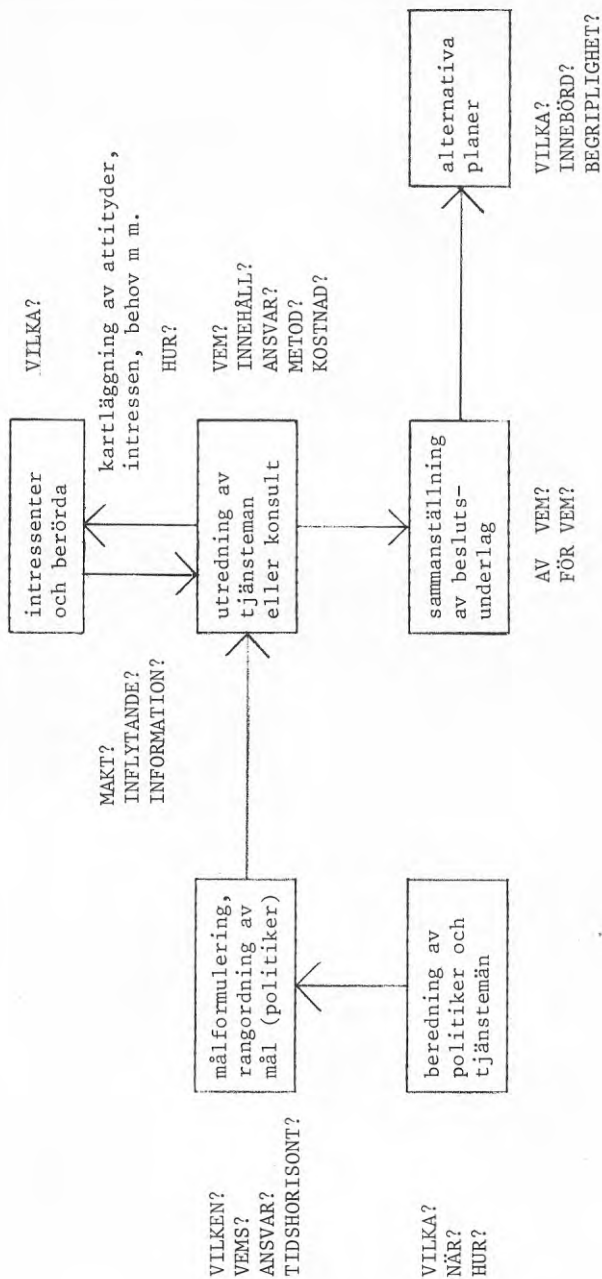
Utgångspunkten för dessa modeller är systemteoretisk; vid konstruktionen har jag utgått från en figur av följande slag:



där "input" och "output" är ospecificerade orsaker (inklusive krav, initiativ, betingelser) respektive effekter. I figuren är "planering" en odifferentierad "black box", om vilken vi inte vet något. Denna modell kan sedan successivt differentieras och brytas ner i olika komponenter, t ex på det sätt som skett på följande sidor.



## BILAGA 3 B





## LITTERATUR

- Att värdera byggd miljö, Byggforskningsrådet,  
Stockholm, 1979
- Dahlström, Edmund, Samhällsvetenskap och praktik,  
Stockholm, 1980
- Galtung, Johan, Theory and Methods of Social Research,  
Oslo, 1967
- KPP-projektets rapporter (se förordet)
- Naess, Arne. Interpretation and Preciseness, Oslo, 1953
- Nagel, Ernest, Structure of Science, London & New York,  
1961
- Popper, Karl, The Logic of Scientific Discovery,  
New York, 1959
- Popper, Karl, Conjectures and Refutations, London, 1963
- Rosengren, Karl Erik, Sociologisk metod, Stockholm,  
1972
- Rudner, Richard, Philosophy of the Social Sciences,  
Englewood Cliffs, 1966
- Torstendahl, Rolf, Historia som vetenskap, 2 uppl,  
Stockholm, 1971
- Vedung, Evert, Det rationella politiska samtalet,  
Stockholm, 1977.



Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

**Författare:**

Forskningsprojektet den kommunala planläggningen och planeringsprocessen, KPP-projektet, redovisas i 11 rapporter. Forskargruppen står gemensamt för innehållet i rapporterna 1—10. Göran Hermerén svarar för innehållet i rapport 11, på KPP-projektets uppdrag.

**Forskargrupp:**

Hans Bylund, Martin Edman, Hans Fog, Gunnel Gustafsson, Ingrid Holfelt, Gunilla Larborn-Friberg, Hans Lind, Rolf H Reimers, Christina Skantze-Carlsund och Håkan Westberg.

**Rapporter:**

- Rapport 1:1981 Kommunal planering — en introduktion
- Rapport 2:1981 Ekonomisk flerårsplanering i kommuner
- Rapport 3:1981 Kommunala bostadsbyggnadsprogram
- Rapport 4:1981 Kommunal fysisk översiktsplanering
- Rapport 5:1981 Kommunal demokrati och planering
- Rapport 6:1981 Samordning i kommuner
- Rapport 7:1981 Människan i kommunala planer
- Rapport 8:1981 Planerande människor i kommunen — om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala planeringen
- Rapport 9:1981 Planeringsvetenskap — om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering
- Rapport 10:1981 Planering i en kommun — om Alingsås
- Rapport 11:1981 Göran Hermerén: KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap.

**Art.nr: 6700311**

**Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering**

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

**R11: 1981**

**ISBN 91-540-3429-9**

**Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Cirka pris: 30 kr exkl moms**