



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-projektet om planerande människor i kommunen

— om attityder, atmosfär, tröghet  
och föränderlighet i den kommunala  
planeringen

Ingrid Holfelt et al

INSTITUTET FÖR  
BYGGDOKUMENTATION

Accnr 81-0253

Plac *scr*

**BYGGDOK**

Institutet för byggdokumentation  
Hälsingegatan 49  
113 31 Stockholm, Sweden  
Tel 08-34 01 70  
Telex 125 63. Telefax 08-32 48 59

Byggnadsforskningsrådet

R8:1981

KPP-PROJEKTET OM PLANERANDE

MÄNNISKOR I KOMMUNEN

- om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala planeringen

Ingrid Holfelt et al

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.

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

R8:1981

ISBN 91-540-3423-X  
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

LiberTryck Stockholm 1981 150250

## INNEHÅLL

FÖRORD .....	5
Avdelning 1 INLEDNING .....	9
1. SYFTE OCH UPPLÄGGNING .....	11
1.1 Syfte .....	11
1.2 Metodproblem .....	11
1.3 Uppläggning .....	12
EN BILD FRÅN EN KOMMUNAL VARDAG .....	13
2. DEN KOMMUNALA FÖRVALTNINGEN SOM ETT SOCIALT SYSTEM .....	17
2.1 Inledning .....	17
2.2 Formellt och informellt system .....	17
2.3 Exempel på gruppsykologiska fenomen .....	19
Avdelning 2 ATTITYDER OCH ATMOSFÄR I PLANERINGENS VÄRLD .....	23
3. INDIVIDERNA I PLANERINGENS VÄRLD .....	25
3.1 Inledning .....	25
3.2 Politikerna .....	26
3.2.1 Dimensioner för beskrivning .....	26
3.2.2 Exempel på politiker .....	29
3.3 Tjänstemännen/planerarna .....	31
3.3.1 Dimensioner för beskrivning .....	31
3.3.2 Exempel på tjänstemän .....	33
3.4 Avslutning .....	35
4. ATMOSFÄRER I PLANERINGENS VÄRLD .....	36
4.1 Inledning .....	36
4.2 Egenskaper hos förvaltningar .....	36
4.3 Exempel på förvaltningstyper .....	39
4.4 Varför förvaltningen har vissa egenskaper .....	41
5. BETYDELSE FÖR PLANERINGEN .....	44
5.1 Inledning .....	44
5.2 Exempel 1: Harmoniidealet i planeringsprocessen .....	44
5.3 Exempel 2: Planeringsoptimisten och tjänstemannapolitikern i en tradi- tionell förvaltning .....	46
5.4 Exempel 3: Ideologen och den tradi- tionsstyrde tjänstemannen .....	48
5.5 Exempel 4: Planeringsoptimisten och specialisten .....	49
5.6 Avslutning .....	50
6. ATT FÖRÄNDRA ATTITYDER OCH ATMOSFÄRER .....	51

	Avdelning 3 TRÖGHET OCH FÖRÄNDRING .....	53
7.	PROBLEMPRECISERINGAR .....	55
7.1	Bakgrund .....	55
7.2	Tröghet i betydelsen långa hand- lingstider .....	55
7.3	Tröghet i betydelsen låg föränderlighet .....	55
7.4	Samband .....	56
8.	VARFÖR KAN DET TA SÅ LÅNG TID ATT GÖRA EN PLAN? .....	58
8.1	Inledning .....	58
8.2	Orsaker till tröghet .....	58
8.2.1	Rationell tröghet .....	58
8.2.2	Tröghet och organisation .....	61
8.2.3	Tröghet, attityder och normer .....	63
8.3	Åtgärder: en översikt .....	66
8.4	Avslutning: Om snabbhet i planerings- processen .....	67
9.	FÖRÄNDRLIGHET I PLANERINGSSYSTEMET .....	69
9.1	Inledning .....	69
9.2	Direkta yttre orsaker till ändringar i planeringssystemet .....	69
9.2.1	Översikt .....	69
9.2.2	Förändring genom tvång .....	70
9.2.3	Förändring genom indirekt hot .....	70
9.2.4	Förändring genom propaganda .....	71
9.3	Den interna förändringsprocessen .....	73
9.3.1	Idé .....	74
9.3.2	Initiativ och förankring .....	74
9.3.3	Beredning .....	75
9.3.4	Beslut och genomförande .....	76
9.4	Förändringsstrategier .....	77
9.5	Hinder vid försök till förändring .....	78
9.5.1	Översikt .....	78
9.5.2	Förändringsmotstånd på individ- och gruppnivå .....	78
9.5.3	Vad krävs av den som vill åstadkomma förändring .....	79
9.6	Avslutning .....	81
	Avdelning 4 HUR DET KAN BLI .....	83
	EN BILD FRÅN EN FRAMTIDA KOMMUNAL VARDAG .....	85
BILAGA 1	TIDIGARE KLASSIFICERINGAR AV PLANERARE/TJÄNSTEMÄN .....	95
2	YTTERLIGARE EXEMPEL PÅ POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN .....	98
LITTERATUR	.....	101

## 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 folk- mängd	117.000	Christina Skantze- Carlsund
Solna	Förortskommun	52.000	Hans Lind
Alingsås	Genomsnitts- kommun	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 i projektgruppen. Vi står, om inget annat anges, gemensamt för innehållet i de rapporter som publiceras i KPP-projektets namn.

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



Avdelning 1

INLEDNING



## 1. SYFTE OCH UPPLÄGGNING

### 1.1 Syfte

Den kommunala planeringen är en mänsklig aktivitet. Planerna görs av människor med vissa kunskaper, attityder och värderingar. Dessa människor ingår i olika grupper: dels formella sammanträdes- och arbetsgrupper dels i grupper av mer informell karaktär, vilka i sin tur är en del av en förvaltnings- och politikerorganisation. Det mänskliga handlandet på dessa olika nivåer påverkas av en mängd olika faktorer.

Planering kan studeras ur flera olika perspektiv. Den kan studeras ur ett politiskt perspektiv: Hur demokratisk är planeringen? Vilka värderingar styr planeringen? Vilka har makt? Planering kan studeras ur ett tekniskt perspektiv: Vilka metoder används? Hur är olika planer kopplade till varandra? Vilka planeringsmodeller läggs fram och diskuteras?

Ett särdrag hos detta forskningsprojekt är att vi tillbringat en stor del av projekttiden ute i kommunalförvaltningarna och deltagit i det dagliga arbetet där. Vi blev då klara över att ytterligare ett perspektiv är nödvändigt för en allsidig förståelse av den kommunala planeringen: ett socialpsykologiskt perspektiv.

Detta är ett perspektiv bland flera. Även om denna rapport helt ägnas åt psykologiska aspekter i vid mening på den kommunala planeringen så vill vi inte hävda att detta är den viktigaste aspekten utan en bland andra. Ser man på en lägre tidsperiod är sannolikt andra faktorer viktigare vid förklaring av planeringens utformning och innehåll. Samtidigt är det helt uppenbart att socialpsykologiska fenomen och individuella egenskaper och attityder har betydelse om man vill förklara varför planeringen i en kommun fungerar som den gör: Varför vissa planer överhuvudtaget görs, varför de görs på ett visst sätt och varför de har ett visst innehåll. För den som ska arbeta i en kommunal förvaltning är det också viktigt att vara medveten om detta. Så länge planerarutbildning och planeringslitteratur inte tar upp även socialpsykologiska aspekter på planeringen kommer många onödiga misstag att begås: Var och en måste "börja från början".

Denna rapports allmänna syfte är alltså att lyfta fram och analysera vissa psykologiska aspekter och deras roll i den kommunala planeringen. Några detaljerade förslag till lösningar ges inte utan syftet är bl a att stimulera till eftertanke och iakttagelser i den egna kommunen.

### 1.2 Metodproblem

Metodproblemen är av två slag, dels frågan om vi lyckats få en korrekt bild av skeendena i de kommuner vi direkt studerat, dels frågan om generaliserbarhet

Kan vi säga något om "hur det är" i de svenska kommunerna och vilken roll socialpsykologiska faktorer spelar?

Den forskningsmetod som använts har varit en blandning av deltagande observation, intervjuer med olika struktureringsgrad och dokumentanalyser. Vi har innehaft såväl forskarrollen som tjänstemannarollen, vilket i många fall gjort gränserna flytande mellan aktivt deltagande och iakttagande i planeringsprocessen. Vi har följt kommunerna i 1-1,5 år.

Just den förhållandevis långa tiden och kombinationen av metoder gör det möjligt att få en någorlunda klar bild av olika skeenden. Samtidigt kan vi naturligtvis inte utesluta att vi lurats av en bild som politiker och tjänstemän i kommunen vill skapa eller att våra iakttagelser färgats av våra egna allmänna föreställningar, attityder och värderingar.

Hur det är i just de kommuner vi undersökt är i sig inte särskilt intressant - och dessutom kan vi av etiska skäl inte skriva ner allt i klartext. Hur det är i kommunerna i allmänhet kan vi inte heller yttra oss om med vårt insamlade material som grund. Detta kan tyckas vara ett hopplöst dilemma!

Ser man emellertid, som filosofen Popper, vetenskapen som ett system av djärva gissningar som ännu inte vederlagts, så upplöses delvis dilemmat. Vetenskapen är inte en upprådning av observationer. Ser man det som viktigt att peka på faktorer som kan spela en roll, på tendenser som kan finnas och på mekanismer som kan förekomma, så upplöses återstoden av dilemmat.<sup>1)</sup>

### 1.3 Uppläggnig

Vilka frågeställningar som mer exakt behandlas i rapporten klargörs bäst genom en översikt av dispositionen.

För att levandegöra de problem vi tänker belysa målar vi i avdelning 1 upp en bild ur den kommunala vardagen. Bilden är fiktiv men vi tror att många kommer att känna igen de situationer som beskrivs.

I avdelning 2 ägnas ganska stort utrymme åt att utveckla ett schema för beskrivning av politiker, tjänstemän och förvaltningar. Dess syfte är att lyfta fram egenskaper som kan vara viktiga för förståelse av varför planeringen ser ut som den gör. I denna del presenteras också avslutningsvis några exempel på hur attityder och atmosfär kan påverka den kommunala planeringen.

---

1) Ett bredare resonemang om vetenskapliga förklaringar och orsaker finns i rapporten Planeringsvetenskap.

I avdelning 3 behandlas två typer av tröghet: långa handläggningstider och svårigheter att införa förändringar. Vi försöker beskriva olika faktorer som kan göra att det tar lång tid att göra en plan men också vad som kan göras åt det. Olika sätt att införa förändringar i det kommunala planeringssystemet presenteras och kommenteras kortfattat.

Avdelning 4 innehåller en avslutande historia om hur den kommunala verkligheten kanske gestaltar sig i framtiden.

#### EN BILD FRÅN EN KOMMUNAL VARDAG

Politiker Baxon (p-ledamot i kommunstyrelsens arbetsutskott i Flaxby) och planeringssekreterare Bengtsson sitter på tåget hem från Sigtuna och en veckolång kurs i samordnad kommunal planering. De är bågge entusiastiska och diskuterar intensivt vilka förändringar de önskar genomföra i Flaxby. Särskilt Bengtsson är upphetsad. Han har stora visioner om hur de ska åstadkomma en mycket effektivare och modernare planering i kommunen. Äntligen skulle planeringens status kunna höjas.

På måndagen rusar Bengtsson till kommunalkontoret. Han söker upp kanslichefen och berättar för denne vad han lärt och vill att frågan om förbättrad planering ska tas upp på nästa planarbetsutskott. Kanslichefen som sovit dåligt under natten, därför att han grälat med sin hustru, lyssnar utan att egentligen lyssna. Han nickar då och då för att visa att han är med i samtalet, fast egentligen hör han inte på. Planeringssekreteraren, som är så upptagen av sin egen idé, märker ingenting eller vill inte märka något utan pratar bara på. "Då kan vi väl ta upp frågan vid nästa sammanträde", avslutar han. Kanslichefen rycker till och säger: "Javisst, javisst. Skriv ett utkast, så tar vi upp det på beredningssammanträdet för att sedan eventuellt ta upp det på planarbetsutskottet".

Planeringssekreteraren går glatt visslande in i sitt rum för att få iväg de rutinärenden som måste klaras av innan skrivandet kan börja. Äntligen ska han få ge sig i kast med något nytt och spännande. Tur att kanslichefen var positiv. Det är viktigt att ha honom med sig om man vill genomföra något. Han funderar ett tag på om han ska tala med stadsarkitekten men beslutar sig för att det nog räcker med det samtal han haft med kanslichefen. Stadsarkitekten är för övrigt säkert ej så intresserad av nya idéer, så ju senare han blir informerad, desto bättre. Då hinner han ej mobilisera så många motargument.

Vid beredningssammanträdet redogör planeringssekreteraren för sina idéer. I stället för sektorisera planering bör man nu införa en övergripande samordnad planering, där alla förvaltningar deltar i ett gemen-

samt planeringsarbete, även socialförvaltningen. Stadsarkitekten, som alltid tyckt att planeringssekreteraren har fler ord än tankar säger lite överlägset: "Jaså, du har varit på kurs nu igen och lärt dig nymodigheter. Och detta tror du ska gå att genomföra i Flaxby. Det vill jag då säga att jag tycker det fungerar bra som det gör. All statistik du tar fram leder ingen vart så länge vi inte vet hur det ska påverka planeringen. Och så vill du göra planeringen än mer arbetsam genom att ta in fler människor, andra avdelningar, medborgare. Bah! Man kan inte hålla på och prata hela tiden. Det har ju gått bra hittills på det vanliga sättet".

Fastighetschefen, som är politiskt engagerad i ett oppositionsparti och en kunnig och erfaren tjänsteman, tycker idén verkar utmärkt. Genom de föreslagna åtgärderna kan man kanske lösa många samordningsproblem och samarbetet mellan förvaltningarna kan öka.

Kanslichefen har ryckt till under planeringssekreterarens utläggning. Jaså, var det detta Bengtsson pratade om den där morgonen. Herregud! Tror han att en liten kommun som Flaxby ska kunna genomföra något sådant? Dessutom måste man nog tänka sig för här. Hur ska han ställa sig nu? Han har alltid hyllat försiktighetens väg. Hade han anat vad planeringssekreterarens förslag innebär hade han aldrig låtit honom framföra det i den här formen. Men eftersom han ej vill avslöja att han knappt hört något den olycksaliga måndagen och inte helt vågar svika planeringssekreteraren, säger han: "Har det prövats i andra kommuner? Är det några som kommit runt"? Planeringssekreteraren: "Nja, i Flingsby och Laxvik har man börjat och det fungerar visst bra".

Kanslichefen: "Flingsby och Laxvik, det är ju stora kommuner. Tänk på att vi är en liten kommun. Har vi verkligen behov av det här"? Kommunalrådet vill inte avslöja sitt bristande intresse för planering (man ska ju vara positiv till planering i dessa dagar). Han känner sig irriterad över sin okunnighet och önskar att Baxon varit med. Ska han klippa till den där entusiastiske idealisten till planeringssekreterare, eller ...? Emellertid säger han: "Det var ju en intressant idé, men vi måste se till realiteterna. Jag tror inte tjänstemännen och politikerna i Flaxby kommun är mogna för detta nya arbetssätt, så jag föreslår att vi väntar med att ta upp sådana här idéer tills vidare". Kanslichefen, som delvis delar kommunalrådets inställning, säger emellertid för att inte helt köra över planeringssekreteraren: "Vi kan ju ha en liten information om kursen på planeringsutskottet. Baxon var ju också med. Vi kan bjuda in några av de mjuka förvaltningarna också". Efter en del muttranden från framförallt stadsarkitekten beslutar man sig för att följa kanslichefens förslag.



Planeringssekreteraren samlar moloket ihop sina papper och går till sin expedition. Han är djupt besviken. Efter en stund tar han sig samman och ringer upp Baxon och talar om för denne att på nästa planarbetsutskott ska vi informera om kursen. "Då gäller det att tända de andra". Han säger inte mycket om dagens sammanträde.

På planarbetsutskottet inleder kommunalrådet med att hälsa representanter för de mjuka förvaltningarna välkomna. "Vi har nu kommit fram till punkten om information om de erfarenheter Baxon och Bengtsson gjort på en kurs om kommunal planering som anordnats av kommunförbundet. Jag ber därför att få överlämna ordet åt dessa".

Planeringssekreteraren tar till orda. Han har förberett sig noga. Han vill nämligen inte bara informera utan också få igång en diskussion, som slutar med att han får jobba vidare med sin idé. Baxon och Bengtsson har kommit överens om att Bengtsson för talan och att Baxon stöttar honom.

Bengtsson redogör därefter animerat för kursen och pratar sig varm för de vinster man kan göra, om man ändrar planeringssystemet i den riktning som man kommit fram till på kursen. Kommunalrådet sitter under föredragningen halvt åt sidan och leker förstrött med ordförandeklubban. Jaså, planeringssekreteraren har inte gett upp utan försöker nu i stället för att ge en saklig information om kursen tända de övriga för sina idéer. Nåväl, det ska inte bli något av med det. Kommunalrådet har under förmiddagen haft ett samtal med kanslichefen om saken. De är helt överens om att inga förändringar bör komma till stånd. Myson (p) lyssnar fascinerat på Bengtssons utläggning. Det här verkar bra. Han ser på kommunalrådet, som har en irriterad rynka över ögonbrynen. Det betyder att han inte gillar det här. Det är nog bäst att avvakta.

Då Bengtsson slutat tar Baxon vid. "Jag tycker det här är värt att pröva. Vi har ju talat om att vi måste få bättre samordning i planeringen. Det är också viktigt att vi öppnar dörrarna för socialförvaltningens och skolans folk, som säkert har mycket intressant information att ge oss. Likaså vore det fint om vi kunde aktivera kommuninvånarna att delta mer i planeringen".

Tystnad uppstår.

Så småningom tar kommunalrådet till orda. "Det här var ju tänkt som en information och inte att vi skulle diskutera vad vi ska göra. För min del anser jag att det här är intressant, men att det ännu är så nytt att vi först måste se tiden an och skjuta en eventuell diskussion om förändring av vårt planeringssystem på framtiden".

"Men..." säger Baxon, "vi fick lära oss en fin modell på kursen. Kunde vi inte..."

Kommunalrådet rynkar märkbart ogillande på ögonbrynen och tittar på klockan. Baxon kommer av sig. Han vill stå på god fot med kommunalrådet.

Fastighetschefen tar då till orda. "Jag tycker det här är väl värt att diskutera. Vi behöver ändra på vårt nuvarande arbetssätt. Vi arbetar alltför isolerat och tekniskt. Vi skulle behöva lite mer kunskaper från andra förvaltningar". Han vänder sig till den nya kvinnliga socialchefen, som säger: "Jo, det verkar bra. Jag..." Kommunalrådet ser på klockan igen och stadsarkitekten suckar. Socialchefen, som inte sysslats mycket med planering, tystnar.

Pettson (g) skruvar oroligt på sig. Hans partikollega Svensson (g) sitter ovanligt tyst. Vad kan det betyda? Han försöker få ögonkontakt med Svensson men misslyckas. Ska han, Pettson våga säga något? Nej, det är väl otänkbart. Det är ju alltid Svensson som brukar ta initiativet i sådana här frågor. Men å andra sidan borde vi väl markera att vi har en åsikt. Pettson (trevande): "Nog ligger det något i det. Och det där att man kunde engagera kommuninvånarna..."

Kommunalrådet (irriterat): "Jag trodde vi var överens om att inte blanda in för många människor i vårt arbete. Det tar för mycket tid. Vi följer de regler som finns. Det måste räcka".

Politikerna nickar instämmande. Planeringssekreteraren blir arg och kommer med några ogenomtänkta kommentarer. Alla skruvar besvärat på sig. Till slut säger kommunalrådet: "Ta det inte så personligt, min vän. Här måste vi föra en saklig debatt och inte hetsa upp oss. Vi ska väl inte bli osams för en sån här liten bagatell. Vi får se till realiteterna".

Byggnadschefen drar en alldeles speciellt djup suck. Tur, nu slapp han säga något den här gången också. Han tycker det är så obehagligt då folk har olika uppfattningar. Han vill inte ta ställning i sådana här frågor, eftersom han är en man som inte vill stöta sig med någon.

Kanslichefen petar försynt på kommunalrådet för att denne ska avsluta denna punkt på dagordningen. Kommunalrådet (vänder sig speciellt till planeringssekreteraren och Baxon): "Ni ska ha tack för den här intressanta informationen. Det har varit mycket givande. Men som framgått av diskussionen är vi alla eniga om att detta nya vet vi för lite om. Vår nuvarande planering fungerar ju inte så dåligt (nickar uppmuntrande åt den dystre planeringssekreteraren) även om den kanske kan förbättras i något litet avseende. Men det får bli en senare fråga. Nu gäller det att klara det löpande. Då tar vi nästa ärende på dagordningen".

## 2. DEN KOMMUNALA FÖRVALTNINGEN SOM ETT SOCIALT SYSTEM

### 2.1 Inledning

Den kommunala förvaltningen består av ett antal individer med varierande bakgrund, roller, attityder, värderingar e t c. Dessa individer bildar i sin tur grupper, som kan vara såväl formella som informella. Dessa grupper utvecklar egna normer och attityder. Alla dessa individer och grupper sammantaget bildar i sin tur ett nätverk av relationer, attityder, roller och normer som sammantaget utgör förvaltningens sociala system. I vårt exempel, som är tänkt att belysa detta, utgör kommunalkontoret med dessa olika individer, grupper och inbördes relationer ett sådant socialt system. Men inom ett kommunalkontor finns flera mindre sociala system. Så utgör t ex planarbetsutskottet i vårt exempel ett system, beredningsutskottet ett annat.

Som förtydligande bör nämnas att när vi talar om kommunal förvaltning menar vi ibland den centrala förvaltningen och ibland en fackförvaltning. Då vi bedömer det vara väsentligt att särskilja de kommunala förvaltningarna använder vi begreppen central förvaltning samt fackförvaltning. Avser vi en speciell del, avdelning eller kontor, anger vi detta.

### 2.2 Formellt och informellt system

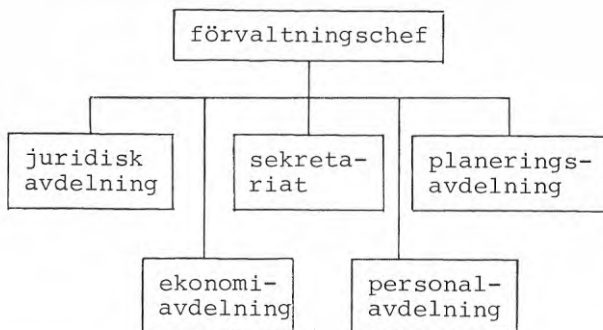
I en förvaltning, liksom i alla organisationer, finns såväl ett formellt som ett informellt regelsystem/normsystem.

Det formella regelsystemet är uppbyggt utifrån en föreställning om hur en förvaltning optimalt ska kunna utföra de uppgifter som åvilar den. Dessa regler har utvecklats och reviderats alltefter som nya uppgifter lagts på kommunerna. En mängd av formella regler/normer styr förvaltningarnas verksamhet. Till viss del finns det klart uttalade och dokumenterade mål för verksamhetens inriktning. Det finns dessutom procedurregler för hur samråd ska ske, hur samverkan ska gestalta sig, hur beslut ska fattas e t c. Vidare har förvaltningarna ansvarsområden som reglerar vad de får fatta beslut om och vad de ej har befogenhet att göra.

Slutligen finns det krav från överordnade myndigheter, angivna i lagar, förordningar, kungörelser e t c. Alla dessa mål, regler, ansvar och krav anger hur arbetet bör bedrivas.

Den formella strukturen inom förvaltningen kan avläsas i organisationsplaner, befattningsbeskrivningar samt regler för delegering och beslutsfattande, d v s den är helt påtaglig och kan redovisas i planer, scheman och tablåer. Exempel på den formella strukturen ges nedan.

ORGANISATION AV ETT KONTOR I EN  
KOMMUNAL FÖRVALTNING



BEFATTNINGSBESKRIVNING FÖR EN FÖR-  
VALTNINGSCHEF I EN KOMMUN:

Chef för administrativa kontoret. Biträder kommunstyrelsen och dess ordförande med ledning, samordning och planering av kommunens verksamhet och intar därvid en överordnad ställning gentemot övriga kommunstyrelsen underställda förvaltningschefer. Ledning och samordning av kommunens totala planering. Kontakter med myndigheter, näringsliv, branschorganisationer m m samt allmänheten i till verksamhetsområdet hörande frågor. Beredning och föredragning av ärenden. Utvecklingsarbete. Kommunens ledande tjänsteman i kommunallagens mening. Verkställighetsuppgifter.

Man kan bygga upp en organisation efter olika principer. Som framgår av ovanstående exempel är förvaltningen strukturerad efter funktion, d v s olika specialister har olika avdelningar. Detta mönster torde gälla de flesta kommunala kontor i landet. Inom varje avdelning har så individen sin egen lilla ruta med en befattningsbeskrivning, som anger vilka arbetsuppgifter han eller hon ska arbeta med.

Med tiden utvecklas i en förvaltning ett informellt regelsystem. Detta system avgör hur individerna agerar i olika situationer och kan i vissa fall stå i faktisk motsatsställning till det formella systemet. Det informella systemet är betydligt svårare att tydligt redovisa för en given förvaltning. Det kan inte illu-

streras på samma sätt som det formella. Det utgörs snarare av allt det outtalade som utvecklats inom en förvaltning och som rör hur man "bör" bete sig i givna situationer. Dessa normer/regler är resultat av olika individers respektive gruppers relationer och tolkningar rörande hur man bör vara, vilka mål man bör arbeta efter e t c. Man är också ofta endast delvis medveten om dem. Icke desto mindre verkar de ständigt. Det informella regelsystemet förändras precis som det formella över tiden. Ett exempel på detta är de förändringar som uppstår när centrala personer slutar och ersätts av nya i förvaltningen.

I vårt inledande exempel kan vi se att det finns regler för hur man beter sig och vad man säger i vissa sammanhang, t ex när Baxon tystnar då kommunalrådet rynkar på ögonbrynen och ser på klockan eller när Pettson tvekar att yttra sig därför att Svensson inte sagt något.

Olika personer har olika genomslagskraft, ibland oberoende av formell status. En rangordning utvecklas där alla mer eller mindre medvetet vet sin plats. I exemplet har t ex fastighetschefen trots sin kunnskap och erfarenhet föga inflytande. Han har bl a ett handikapp genom att han har en politisk åskådning som avviker från den som har majoritet i kommunen. Socialchefen i exemplet har flera "handikapp" - hon är ny, kvinna och från en förvaltning som inte har en etablerad roll i planeringen. I exemplet var det också så att kanslichefen måste vara med på noterna om planeringssystemet skulle kunna ändras. Flera sådana här iakttagelser kan belysas utifrån den kunskap som finns om grupp-psykologiska fenomen. Vi ska i nästa avsnitt närmare beskriva en del av dem och då använda vår inledande bild för att förtydliga vad vi menar.

### 2.3 Exempel på gruppsykologiska fenomen<sup>1)</sup>

I en grupp eller organisation utvecklas således vissa regler/normer för hur individerna ska bete sig. För att vidmakthålla dessa normer utövas social kontroll. Genom uppmuntran och gillande påverkar man individen att följa normerna. Hon/han är en i gänget. Om någon avviker från normerna så behandlas hon/han kanske med överseende första gången. Fortsätter det "avvikande" beteendet följer olika sociala sanktioner, exempelvis förebråelser eller än starkare: individen görs till åtlöje. Social kontroll vidmakthålls även med kroppsspråk. En politiker i kommunstyrelsens arbetsutskott kan direkt avläsa i kommunalrådets minspel eller kroppsställning vad denne tycker om det som just sagts.

Ett exempel på en norm som förekommer är att en tjänsteman/politiker inte får skilja sig från mängden av andra tjänstemän/politiker på samma nivå. Man får inte göra sig märkvärdig: vara alltför duktig, ambitiös

---

1) Se t ex Sjölund (1974) och Schein (1974).

eller ha för mycket idéer. Detta har kallats den s k nivellerings-tendensen och den kommer till uttryck i vårt inledande exempel, när stadsarkitekten försöker hålla tillbaka planeringssekreteraren genom att säga "jaså, du har varit på kurs" (underförstått: gör dig inte märkvärdigare än oss andra nu).

Det finns också andra sociala normer i förvaltningarna än nivellerings-tendensen. Exempel på normer i den kommunala förvaltningen är: att hålla fasaden utåt, att inta en förringande attityd till politiker e t c.

En tendens som ibland kan verka åt motsatt håll än nivellerings-tendensen är den s k förväntningseffekten. Till vissa personer eller roller är vissa förväntningar knutna. Så ska t ex ett kommunalråd vara handlingskraftig, ha genomtänkta åsikter och kunna fatta beslut snabbt. Om nu kommunalrådet saknar dessa egenskaper, alternativt ej ställer upp på dem, vidtas sanktioner av olika slag. För att bli accepterad försöker kommunalrådet att utveckla just sådana egenskaper som förväntas av denne. Förväntningseffekten kan också medföra att om en person med hög status gör en mindre god insats, uppfattas den ej som sådan därför att allt denne utför uppfattas som bra. Omvänt gäller att en person med låg status icke förväntas göra några lysande insatser. Skulle denne presentera ett väl genomtänkt och bearbetat förslag, kan de övriga inte "se" att det är bra. För planerare gäller t ex att de förväntas arbeta med vissa uppgifter på ett visst sätt. Denna förväntan medför ofta att planeraren arbetar just på det av många förväntade sättet.

I grupper har individerna olika roller. Det finns en rad informella funktioner som är nödvändiga för att en grupp ska fungera. I arbetsgrupper i kommunen kan vi iaktta att en viss person ofta tar initiativ, en annan dämpar motsättningar, en tredje ställer klagande frågor, en fjärde pratar, en femte opponerar sig alltid e t c.

I vårt exempel är det Svensson som inom sitt parti har rollen av initiativtagare i planeringsfrågor. Exempel på andra roller är den grå eminensen (arbetar genom andra), kravställaren, den aggressive, den dominante, den tystlåtna, den prestationsinriktade o s v. Denna rollfördelning är ej enbart en funktion av individuella behov och förutsättningar utan är i hög grad ett gruppbehov. Om en grupp fungerar mindre bra, och det händer ibland i arbetsgrupper i kommunen såväl som i alla andra sammanhang, beror det ofta på att man ej löst rollfördelningen på ett tillfredsställande sätt.

Då en ny tjänsteman ska tillträda i kommunen uppstår oro i leden. Innebär den nya hot eller möjligheter? Var i den informella hierarkin ska hon placeras in? Ankomsten av en ny person medför att arbetsplatsens informella struktur förändras och energi laddas upp för att lära den nya veta sin plats alternativt har stora förhoppningar knutits till den nya. Denna ses

då som en befriare ur en besvärlig arbetssituation.

En annan vanlig företeelse är misstänksamhet och förtal mellan olika grupper och förvaltningar inom kommunen. Man utvecklar en "vi-känsla" och markerar att den egna gruppen är den som står för det som är positivt och bra. På planeringskontoret ser man kommunkansliet som en samling formalister utan förmåga att se de övergripande sammanhangen. På kommunkansliet ser man planeringskontoret som ett ställe där dokument produceras för sin egen skull av personer som inte kan något konkret.

Detta sätt att utifrån allmänna gruppsykologiska tendenser belysa förhållanden och beteenden i den kommunala planeringen innebär inte att individuella egenskaper, attityder, motivation e t c är utan betydelse. Alla individer handlar ej likadant i en given situation. Självklart är det så att en individs beteende bestäms såväl av hennes psykiska egenart som av den omgivning hon befinner sig i och till denna omgivning hör ej enbart människor utan också ekonomiska och sociala förhållanden.

Ett speciellt område där kunskaper från socialpsykologin kan vara användbara är när arbetsgrupper och dylikt ska bildas. En rad faktorerers betydelse för hur en grupp fungerar har undersökts, t ex hur stor gruppen är, hur ofta gruppen träffas, hur man arbetar och vilka som ingår i gruppen. <sup>1)</sup>

Med detta som bakgrund ska vi nu se närmare på attityder och atmosfärer i planeringens värld.

---

1) Den som vill veta mer om detta kan läsa t ex Sjölund (1974) eller Lennér-Axelsson & Thylefors (1979).





Avdelning 2

ATTITYDER OCH ATMOSFÄRER  
I PLANERINGENS VÄRLD



### 3. INDIVIDERNA I PLANERINGENS VÄRLD

#### 3.1 Inledning

I den kommunala planeringen deltar huvudsakligen politiker och tjänstemän. Dessa politiker och tjänstemän är sinsemellan olika, såtillvida att de har olika egenskaper, drivs av olika intressen och motiv, har olika attityder och värderingar. Vi menar att de planerande människornas attityder och värderingar har betydelse för planeringsprocessen därigenom att de utgör ett slags filter för hur man uppfattar och tolkar verkligheten. Människor har en tendens att se och höra det som överensstämmer med de egna uppfattningarna. Likaså har politiker/tjänstemän olika starka drivkrafter inom sig att förverkliga vissa idéer och ideal. De kan ha olika mål med sin verksamhet även om metoderna är desamma. En del är självständiga, vet exakt vad de vill, andra är mer följsamma och anpassar sina syften efter situationens krav. Några är mycket kunliga inom sitt område, andra har mindre faktakunskaper men kanske större social skicklighet. Syftet med detta kapitel är att ge en översiktlig bild av den spännvidd av personer som finns inom respektive grupp. Det är ett hjälpmedel för att förtydliga olika skeenden och samband i den kommunala planeringen.

Att vi börjar med beskrivningar av individer och först i nästa kapitel tar upp egenskaper på förvaltningsnivå innebär inte att vi anser individnivån viktigare än organisationsnivån. Det beror enbart på att individerna är konkretare. Det är lättare att börja beskrivningen i den ändan. I nästa kapitel kommer vi emellertid att ta upp både hur individernas egenskaper och deras handlande påverkas av den struktur i vilken de ingår.

Vi är först och främst intresserade av planering och det har styrt urvalet av de dimensioner som används för att karaktärisera tjänstemän och politiker. Det är naturligtvis också så att de politiker och tjänstemän som det primärt handlar om är de som har med planering att göra. Detta är dock en tämligen omfattande grupp. På tjänstemannaplanen är det t ex både de som direkt arbetar med planeringsfrågor (planeringssekreterare, tjänstemän inom planeringskontor och stadsarkitektkontor m m) och de som i egenskap av cheftjänstemän har att ta ställning till planförslag av olika slag. På politikernsida berörs i princip alla, från styrelse och nämnder till kommunfullmäktige.

Uppläggningsen av detta kapitel är sådan att vi börjar med att för respektive grupp ange de dimensioner som enligt vår mening är centrala vid en beskrivning/analys av individerna. Därefter några schematiska exempel på tjänstemän respektive politiker.

### 3.2 Politikerna

#### 3.2.1 Dimensioner för beskrivning

Vi använder i denna rapport sex olika dimensioner när vi beskriver politikerna i planeringens värld. Vi har kommit fram till dessa genom att pröva oss fram, d v s genom att "testa" dem på personer vi mött. Dimensionerna har visat sig vara användbara när vi försökt förklara personers handlingar i olika situationer.<sup>1)</sup> Observera att vi inte är intresserade av skillnader i politiska värderingar - vi rör oss i denna rapport på ett annat plan.

De dimensioner vi funnit vara viktiga är: grund för ställningstagande, uppfattning om motsättningar, uppfattning om tjänstemän, förankring, syn på planering och personliga egenskaper.

Att på ett entydigt sätt klassificera enskilda individer med hjälp av de egenskaper som anges nedan för respektive dimension är knappast möjligt, dels därför att egenskaperna kan finnas i större eller mindre grad, dels variera mellan olika situationer. Syftet är också främst att ange vissa poler/typfall.

#### DIMENSION 1: GRUND FÖR STÄLLNINGSTAGANDE

Denna dimension är tänkt att fånga upp vad politikern "ser på" när beslut fattas, vilka aspekter som bedöms viktiga e t c. Detta kan sträcka sig allt ifrån snävt egenintresse till ett verkligt intresse för hur berörda kommuninvånare (och andra) påverkas.

##### Exempel på egenskaper i dimension 1

Allmänintresse:	Konsekvenser för de berörda människorna tolkade utifrån övergripande politisk värdering.
Geografiskt intresse:	Ställning tas utifrån hur viss kommun berörs.
Specialist-/sektorsintresse:	Ställning tas utifrån en speciell aspekt: energi, ekonomi, skolsynpunkter e t c.
Partiintresse:	Ställning tas främst i enlighet med vad partiet sagt centralt. Taktisk ur röstsynpunkt.

1) Två relativt nya forskningsrapporter (Mellström & Wiberg 1977 och Högberg & Lindgren 1978), har tagit upp frågor som rör egenskaper hos de enskilda individerna i kommunal planering. Av bilaga 1 framgår våra motiv för att vidareutveckla och förändra dessa beskrivningssystem i stället för att applicera dessa forskares klassificeringar på våra erfarenheter.

## Egenintresse:

Materiellt intresse:	Ser på privatekonomiska fördelar.
Karriär-intresse:	Tar ställning efter hur karriären i politiken kan påverkas.
Socialt intresse:	Tar ställning efter hur ens accepterande av respektive relationer till andra, inom t ex partiet, påverkas.

## DIMENSION 2: UPPFATTNING OM MOTSÄTTNINGAR

Något som kan ha betydelse för handlandet är hur man ser på andra partier och på motsättningar mellan partierna i kommunen. Här finns hela skalan av uppfattningar från nästan total harmoni till stora partipolitiska motsättningar.

Exempel på egenskaper i dimension 2

Man anser det råda stora motsättningar såväl rikspolitiskt som lokalt i de flesta frågor.  
 Man anser att det finns motsättningar rikspolitiskt men att det råder enighet i de allra flesta kommunala frågor.  
 Man anser att inga "egentliga" motsättningar finns mellan partier. Konflikter mellan partier beror på onödiga politiseringar.

## DIMENSION 3: UPPFATTNING OM TJÄNSTEMÄN

Planering sker i ett samspel mellan politiker och tjänstemän. Respektive grupps allmänna uppfattning om varandra kan då ha stor betydelse. För politikernas del gäller det både uppfattning om vad tjänstemännen bör göra och om hur tjänstemännen normalt faktiskt är.

Exempel på egenskaper i dimension 3

Hur tjänstemännen bör vara:

Enbart verkställare. Enbart utarbeta förslag när de ombedes.  
 Bevaka sakområden och driva frågor inom sitt område.

Hur tjänstemännen vanligtvis är:

Motståndare som vill ha makten.  
 Goda medarbetare som gör ett bra jobb.  
 Auktoriteter p g a utbildning, kunskaper e t c.  
 Nollor som det finns för mycket av.

## DIMENSION 4: FÖRANKRING

Politikern har sina "rötter" någonstans, sina informationskällor och kontakter. Det kan vara förankring i organisationer, i vissa befolkningsgrupper eller också i förvaltningen.

Exempel på egenskaper i dimension 4

Politikern har stort kontaktnät bland alla möjliga grupper.  
 Politikern har sin förankring i en ort, i en viss kommunedel.  
 Politikern har sin förankring i en speciell yrkesgrupp.  
 Politikern rör sig inom partiet och organisationer som är partiet närstående.  
 Politikern har sin förankring i förvaltningen, rör sig mest bland tjänstemännen, känner sig hemma där och får sin information från förvaltningarna.  
 Politikern är isolerad, fåga kontakter, saknar egentlig förankring.

DIMENSION 5: SYN PÅ PLANERING

Denna dimension kan nog till stor del återföras till andra dimensioner, men eftersom vi studerar just planering kan det finnas skäl att lyfta fram just denna aspekt särskilt. Här varierar uppfattningarna från att planering är ett farligt påfund till planering som räddaren i nöden.

Exempel på egenskaper i dimension 5

Planering ses som något farligt, som en låsning. Det är något tjänstemän utan kunskap om den politiska verkligheten vill driva igenom.  
 Att göra planer ses inte som nödvändigt - man har klarat sig utan planering tidigare och det gick ju.  
 Planering och framförhållning ses som mycket viktigt - en viss skepsis mot avancerade planeringsmodeller finns dock.  
 Planering ses som räddaren i nöden - en omfattande samordnad planering ska möjliggöra hög måluppfyllelse.

DIMENSION 6: PERSONLIGA EGENSKAPER

En rad personliga egenskaper hos politikerna har betydelse för enskilda ärendens förlopp och även om det "i det stora hela" är av mindre betydelse så kan ändå följande aspekter vara viktiga: ambition och mod, kunighet samt "stil" i officiella sammanhang, sammanträden och dylikt och i halvofficiella sammanhang.

### Exempel på egenskaper i dimension 6

Ambition och mod:

Driver frågor hårt - ej rädd för att "göra bort sig".  
Passiv och osäker.

Kunnighet:

Kunnig inom visst fack.  
Allmänskunnig.  
Kunnig om lokala förhållanden.  
Okunnighet.

Stil i officiella sammanhang:

Provocerande självsäker.  
Överslätande - dämpande.  
Sakinriktad.  
Väljer taktiskt stil efter situation.

Stil i halvofficiella sammanhang:

Vänskaplig, social över partigränser.  
Håller sig på sin kant.  
Väljer taktiskt stil efter situation.

### 3.2.2 Exempel på politiker

Med dessa dimensioner som grund kan man konstruera ett nästan oändligt antal schematiska "helheter" representerande olika politiskt engagerade människor. Annorlunda uttryckt: Med dessa dimensioner kan man i grova drag beskriva faktiskt existerande politiker och därmed få en mer systematisk grund för diskussion om vilken betydelse olika attityder och egenskaper hos politiker har i planeringssammanhang.

Vi ska som exempel presentera tre sådana helheter. De har valts för att belysa spännvidden och är alltså inte att se som de tre vanligast förekommande. Dessa tre är alla politiker som är "gamla i gården". I bilaga 2 ges några fler men kortare exempel.

#### A. Tjänstemannapolitikern

- D1<sup>1)</sup> Denne drivs av en svårdefinierad blandning av ett abstrakt allmänintresse, partiintresse och intresset av att "flyt" finns i ärendena. När beslut fattas tänks mer på grupper och intressenter än på verkliga människor.
- D2 Tjänstemannapolitikern ser en klar uppdelning i "politiserade" frågor med låsta positioner och stora områden där "sakskäl" dominerar och enigheten är stor över partigränserna.
- D3 Denne anser att tjänstemännen ska ta initiativ och driva frågor inom sitt område. Har ingen all-

1) D1-D6 står för de dimensioner vi beskrivit ovan.

män bild av tjänstemännen utan ser dem som individer med mycket olika egenskaper, som goda medarbetare.

- D4 Tjänstemannapolitikern har varit anställd länge i kommunen som en "övertjänsteman". Har undan för undan tappat kontakt med partiarbete och intresseorganisationer och känner sig mest hemma bland tjänstemän och "proffspolitiker".
- D5 En betydande skepsis finns mot planering - särskilt mot nyheter och avancerade planeringssystem. Olämpliga lösningar kan bli resultatet. Vill bevara handlingsfriheten.
- D6 Tjänstemannapolitikern kännetecknas av att
- tar få egna initiativ
  - är kunnig om kommunal verksamhet men bara om levnadsförhållanden för en begränsad krets människor
  - har en sakinriktad stil och är förhållandevis social.

#### B. Folkpolitiker

- D1 Denne drivs av ett allmänintresse - som naturligtvis är färgat av politisk åskådning/världsbild. Försöker se hur människorna i kommunen påverkas av olika beslut.
- D2 Ser ganska stora motsättningar mellan partierna - beroende på att de har olika bild av "det goda livet". Anser samtidigt att det råder betydande enighet i mer tekniska frågor.
- D3 Tjänstemännen bör först och främst vara verkställare av politiska beslut. Har uppfattningen att alltför många tjänstemän ser för mycket på sina sektorsintressen och på egna intressen av olika slag.
- D4 Folkpolitikern har bred förankring, främst inom sitt parti men också utanför det. Känner många olika människor i kommunen och är med i många inte direkt politiska sammanhang.
- D5 Planering ses som nödvändig liksom bättre samordning. Förslag till förändringar granskas i positiv kritisk anda och blir slutsatsen positiv engagerar sig politikern helhjälat i förändringen.
- D6 Folkpolitikern tar ofta egna initiativ, är inte rädd för att ställa frågor och ibland göra bort sig. Har goda allmänkunskaper och kunskaper om lokala förhållanden men inte så bra "tekniska" kunskaper. Har goda personliga kontakter med politiker i alla partier och en sakinriktad stil.

#### C. Umgängespolitikern

- D1 Denne har hamnat i politiken lite av en slump och har blivit kvar av sociala skäl: Trivs i sammanträdesmiljön, får träffa människor och "vara med". Tar alltid ställning efter vad de ledande i partiet säger.



- D2 Umgängespolitikern har den grundläggande uppfattningen att politikern i alla partier är "trevliga människor" - motsättningar hör till spelet men finns egentligen bara på ytan.
- D3 Har ingen klar bild av hur tjänstemännen bör vara men ser dem som auktoriteter som vet väldigt mycket och har hög utbildning.
- D4 Umgängespolitikern har viss förankring i sitt parti och närstående organisationer. Utgår från att alla människor är precis som han/hon själv.
- D5 Har ingen uppfattning om planering - eller en uppfattning som utan egen analys hämtats från de ledande inom partiet.
- D6 Umgängespolitikern har dåliga kunskaper, både allmänt och vad gäller lokala förhållanden. Tar sällan initiativ och frågar sällan om något. Har en överslättande stil och tycker illa om konflikter. Mycket social

### 3.3 Tjänstemännen/planerarna

#### 3.3.1 Dimensioner för beskrivning

Här preciseras på samma sätt som i tidigare avsnitt ett antal dimensioner, som kan användas för att kategorisera kommunaltjänstemän i allmänhet och kommunala planerare i synnerhet. De är intresse, uppfattning om politiker och det politiska systemet, syn på underordnad personal och medarbetare, syn på övergripande planering samt handlingsprinciper. Exempel på egenskaper i respektive dimension ges av sammanställningen som följer på dimensionerna.

#### DIMENSION 1: INTRESSE

Denna dimension, liksom motsvarande för politikern, avser att fånga upp tjänstemännens mål och vad som styr deras handlande. Detta kan sträcka sig från önskan att förbättra förhållanden för "allmänheten" till olika slags egenintresse.

#### Exempel på egenskaper i dimension 1

- Allmänintresse: Handlar utifrån önskan att förbättra förhållanden för allmänheten, givetvis färgad av verklighetsuppfattningen.
- Sektorsintresse: Slåss för viss verksamhet, vissa fackintressen, professionella mål. Slåss för den egna förvaltningen/kontoret.
- Egenintresse: Tänker först på den egna tjänsten. Vill att andra ska tycka han/hon är duktig. Vill skaffa sig mer inflytande. Vill bli populär, omtyckt. Tänker främst på privatekonomin, förmånerna.

## DIMENSION 2: UPPFATTNING OM POLITIKER OCH DET POLITISKA SYSTEMET

Det gäller här uppfattningar om hur politikerna i allmänhet är, deras drivkraft, kompetens etc, men också uppfattningen om det politiska systemet i stort.

### Exempel på egenskaper i dimension 2

Politikernas roll idealt:

Tror på den representativa demokratin.  
Skulle vara bättre med tjänstemannastyre.  
Tror på ökat medborgarinflytande.

Politikernas drivkraft anses främst vara:

Arbetar för allmänintresset utifrån sin ideologi.  
Arbetar för partiet.  
Arbetar för personliga intressen.

Politikernas kompetens:

De gör "så gott de kan".  
De har hög arbetskapacitet och skicklighet.  
De tänker kortsiktigt och är allmänt inkompetenta.

## DIMENSION 3: SYN PÅ UNDERORDNAD PERSONAL OCH MEDARBETARE

Denna dimension berör främst högre tjänstemän och avser att fånga upp tjänstemännens människosyn och därmed synen på och behandlingen av underordnade och kolleger. Polerna är att de underordnade ses som passiva, okunniga och i behov av hård styrning, eller de ses som kapabla till att ta egna initiativ och arbeta självständigt.

### Exempel på egenskaper i dimension 3

Den auktoritäre: De underordnade måste styras, de är ointresserade, ovilliga.

Den överlägsne: De underordnade är underordnade; de är okunniga och behandlas nedlåtande.

Den trivselinriktade: Positiv till allt och alla, glider undan konflikter.

Den positive: Tror på självständiga, ansvarstagande medarbetare, försöker stimulera.

Taktikern: Väljer stil efter sammanhang och eget intresse.

## DIMENSION 4: SYN PÅ ÖVERGRIPANDE PLANERING

Här gäller det uppfattningen om långsiktig planering, planeringssystem och nyheter på planeringsfronten. Här finns alla uppfattningar: från en mycket negativ hållning till entusiasm och tro på den övergripande planeringens värde. Observera att denna dimension främst är

tänkt för tjänstemän som inte själva är planerare men som har med planering att göra.

#### Exempel på egenskaper i dimension 4

Den okritiskt positive:	Tror på planering, anammar nyheter från centralt håll, utan kritisk granskning. Vill vara först.
Den kritiskt positive:	Tror på planering men granskar olika varianter kritiskt utifrån den egna kommunens behov och möjligheter.
Den okritiskt negative:	Avfärdar alla tankar och nyheter om planering utan att se närmare på dem.
Den kritiskt negative:	Har funderat noga och studerat olika förslag men kommer fram till att mer planering inte behövs.

#### DIMENSION 5: HANDLINGSPRINCIPER - MOD

Denna dimension handlar om hur "driftig" tjänstemannen är. Drivs frågor överhuvudtaget och i så fall på vilket sätt? Drivs de öppet och tydligt eller mer indirekt.

#### Exempel på egenskaper i dimension 5

Driver frågor hårt, tar konflikter; kan t o m tänka sig att gå ut i massmedia och "avslöja".  
 Tar initiativ, kompromissar gärna, är ute efter allmänt accepterade lösningar.  
 Tar initiativ informellt, litar sig med olika grupper, spelar bakom kulisserna.  
 Tar inga initiativ:  
 Anser allt bra - motarbetar aktivt förändringar.  
 Anser att "det går på ett ut", resignerar, blir apatisk.  
 Anser att det krävs så omfattande förändringar att egna möjliga åtgärder är alltför små för att vara värda att man engagerar sig för dem.

#### 3.3.2 Exempel på tjänstemän

Med de fem dimensionerna ovan som hjälp kan en rad tjänstemän konstrueras/beskrivas, på samma sätt som politikerna i avsnitt 3.2. Vi presenterar här tre exempel och i bilaga 2 finns ytterligare några. Som tidigare är det schematiska bilder och inte några fullständiga bilder av faktiskt existerande tjänstemän. Syftet är, som sagt, att få redskap som möjliggör analyser av konkreta situationer.

### A. Specialisten

- D1 Specialisten drivs av ett professionellt intresse - slåss för fackmässigt bra lösningar inom sitt område.
- D2 Tror att det egentligen skulle vara bättre med tjänstemannastyre. Anser att politikerna är en blandad grupp där alltför många tänker kortsiktigt och taktiskt samt har för dåliga kunskaper.
- D3 Specialisten ser på sina underordnade som lite okunniga personer det gäller att hålla koll på. De som visat sig kompetenta inom sitt fackområde får dock relativt stor handlingsfrihet. Övriga styrs hårt.
- D4 Är skeptisk mot allmänna planeringsdokument - det gäller att få saker och ting gjorda. Använder sin höga status till att motarbeta "flummiga" initiativ på planeringsområdet.
- D5 Specialisten är inte rädd för konflikter. Driver sina frågor hårt, men öppet. Gillar inte mygel bakom kulisserna.

### B. Den positive

- D1 Denne tjänsteman drivs av ett allmänintresse - vill förbättra resultaten inom sitt område utan att för den skull konkurrera med andra förvaltningar.
- D2 Tror på den representativa demokratin och hoppas på ett brett deltagande från medborgarna. Har en positiv syn på politikerna: De gör sitt bästa i en svår situation.
- D3 Har en positiv syn på sina medarbetare, vill stimulera dem till mer krävande självständiga uppgifter.
- D4 Har en kritisk positiv syn på övergripande planering, d v s granskar alla nyheter i en positiv anda för att se om de kan lösa några problem i just denna kommun och just denna situation.
- D5 Tjänstemannen tar själv många initiativ - lägger fram sina synpunkter till diskussion och är inte rädd för konflikter.

### C. Den resignerade

- D1 Drivs egentligen främst av egenintresse - bevakar de egna arbetsuppgifterna och den egna tjänsten.
- D2 Tror att det är omöjligt att förbättra det politiska systemet. Ser politikerna som taktiska och egoistiska: de tänker främst på sin egen makt och sin egen ekonomi. De är okunniga.
- D3 Den resignerade ser tjänstemännen i allmänhet som ointresserade och i behov av övervakning och styrning.
- D4 Skeptisk till planering: okritiskt negativ. Av-

färdar utan djupare analys förslag om nyheter:  
"Det går inte".  
D5 Tar inga egna initiativ: anser inte att det leder  
någonstans.

### 3.4 Avslutning

Vi har redan sagt att typerna är grovt schematiska. Verkliga människor är mer sammansatta och mångtydiga.

Individer förändras också med tiden. Man lär sig saker, glömmmer, får andra perspektiv, andra attityder. Man påverkas av den omgivning man arbetar i och av arbets-situationen. Många anpassar sig successivt till det system de arbetar i, andra slutar eller gör motstånd.

Vissa politiker engagerar sig allt djupare i politiken medan andra hoppar av. Tjänstemän "slipas av" i den speciella atmosfär, som råder inom den förvaltning där de arbetar. Efter genomgången av olika förvaltnings-atmosfärer i nästa kapitel, så återkommer vi till dessa frågor.

## 4.           ATMOSFÄRER I PLANERINGENS VÄRLD

### 4.1           Inledning

Planeringen försiggår i en organisation med vissa egenskaper. Det finns, som vi tidigare sagt, vissa normer och attityder som genomsyrar förvaltningen. Därmed ges vissa ramar för individernas handlande. Vissa handlingar blir omöjliga, andra underlättas eller förväntas.

På samma sätt som man karaktäriserar individer med vissa egenskaper kan man också karaktärisera sociala system. Vi är medvetna om att olika delar av förvaltningen kan ha olika egenskaper och att således den kommunala förvaltningen ej är ett enhetligt socialt system. Trots detta gör vi påståendet att begrepp som atmosfär, kommunal- respektive förvaltningsanda är användbara. Det är mycket lättare att karaktärisera individer än sociala system, eftersom det senare är än mer sammansatt och komplicerat. Emellertid har vi i detta kapitel försökt att beskriva vissa egenskaper/dimensioner som kan användas för att karaktärisera förvaltningar.

Vi skiljer på tre typer av förvaltningar:

- centralförvaltning av typen kommunkansli/rådhus
- planeringskontor/stadsarkitektkontor, d v s kontor med planering som specialitet
- fackförvaltningar (deras kansli)

I den mån dimensionerna nedan främst är aktuella för någon av dessa tre typer anges detta. Tonvikten kommer att ligga på de båda första typerna. Att kommunkansli eller motsvarande är särskilt intressant beror bl a på att planerartjänster i mindre kommuner ofta är knutna till kommunkansliet/stadskansliet.

### 4.2           Egenskaper hos förvaltningar

De dimensioner vi här valt ut för att karaktärisera kommunala förvaltningar gör naturligtvis inte anspråk på att täcka hela verksamheten. Snarare har vi tagit fram egenskaper som vi tror kan vara betydelsefulla för att förstå planeringsprocessen.

#### DIMENSION 1: ARBETETS INRIKTNING

Dimensionen avser att beskriva vilken inriktning förvaltningsarbetet huvudsakligen har, vilka mål man arbetar för att uppfylla eller ser som naturliga/acceptabla.

Exempel på egenskaper i dimension 1

Förvaltningen arbetar för egna syften, privata eller sektoriella.

Förvaltningen arbetar utan klar inriktning. Löser varje uppgift utan att så noga ha satt in den i ett större sammanhang.

Ser sig som verkställare av vissa objektiva principer.

Förvaltningen arbetar utifrån politiska direktiv.

DIMENSION 2: INSTÄLLNING TILL NYA IDÉER

Denna dimension avser attityden till nya idéer och förslag som dyker upp på förvaltningarna: i vad mån man är intresserad av att pröva nya arbetsformer, i vad mån förvaltningen präglas av misstänksamhet eller en försiktig hållning till nya idéer.

Exempel på egenskaper i dimension 2

Försiktig inställning till nya idéer:

Få egna initiativ, inför endast nyheter som fungerat på annat håll.

Negativ inställning till nya idéer:

Uttalat negativ inställning: Anser att förändringar kan kullkasta hela verksamheten, inför förändringar om man tvingas till det men motarbetar alla förslag.

Outtalat negativ inställning: Föga förnyelseverksamhet, bra som det är, nya idéer blir bortglömda eller förkastas okritiskt, förändrar endast om man tvingas till det.

Positiv inställning till förändringar:

Ganska positivt, nya förslag studeras och man plockar en bit här och en bit där.

Utvecklings- och förändringsarbete är en integrerad del av den ordinarie verksamheten.

Okritiskt positiv till förändringar, vill hålla sig framme, vara först, kastar sig över nya förslag utan att egentligen tänka igenom om den eventuella förändringen är nödvändig eller inte.

DIMENSION 3: INSTÄLLNING TILL PLANERING

Här avser vi vilken attityd som finns gentemot planering. I denna dimension finns hela skalan från ointresse och låg tilltro till planering till en stark (och kanske orealistisk) tro på planeringens möjligheter.

Exempel på egenskaper i dimension 3

Eftersom man har sedan länge inarbetade rutiner anser man sig ej ha behov av någon omfattande planering: Det tar för mycket tid, det lönar sig inte. Intresse för planering saknas, men man producerar en del planeringsdokument för att andra ska bli tillfredsställda och tro att man har en god överblick. Planering är en självklarhet, en rutin som ingen ifrågasätter, nya planer blir dock ofta en kopia av gamla, inarbetade rutiner bevaras. En stark tro på planering och en ambition att bygga upp ett perfekt totalt planeringssystem. Planering ses som ett av flera hjälpmedel för att hantera en alltmer komplicerad och föränderlig framtid.

DIMENSION 4: FÖRVALTNINGENS GRAD AV ÖPPENHET  
- SLUTENHET UTÅT

Denna dimension tar upp förvaltningens inställning till kontakter utåt med t ex medborgare, organisationer, näringsliv, myndigheter, massmedia e t c och i vad mån man lyssnar på andra. Här skiljer sig förvaltningarna åt. En del är mycket positiva till kontakter utåt, andra är mer ointresserade av att olika intressenter deltar i arbetet och man upprätthåller endast nödvändiga kontakter med omgivningen.

Exempel på egenskaper i dimension 4

Föga kontakter utåt, försök från andra att blanda sig i verksamheten betraktas med misstänksamhet. Man vill dock helst ha en oantastlig fasad och följer noga alla formella regler. Kontakt med myndigheter tas endast då man är tvungen. Förväntade kontakter upprätthålls med omvärlden, varken mer eller mindre. Balansgång mellan slutenhet och rimlig hänsyn till vad medborgare och myndigheter kräver. Många informella kontakter med myndigheter och olika "starka" grupper i kommunen, vill förankra och förhindra störningar. Har dörrarna öppna. Kontakter tas med medborgare, föreningar, organisationer, myndigheter och näringsliv. Positiv till initiativ och kontakter och nya sätt att få in t ex medborgarna i planeringen.

DIMENSION 5: GRAD AV ÖPPENHET - SLUTENHET INOM  
FÖRVALTNINGEN

Denna dimension tar upp i vilken grad det är tillåtet att i förvaltningen uttrycka motsättningar, bearbeta konflikter, visa känslor, osäkerhet e t c.



#### Exempel på egenskaper i dimension 5

##### Slutenhet:

Förvaltningen präglas av slutenhet och rädsla, misstänksamhet. Föga fri kommunikation och debatt, föga information nedåt i hierarkin. Konflikter av typen maktkamp är vanliga.

##### Skenbar öppenhet:

Strävar efter gott förhållande till allt och alla, ser positivt på allt. Tyngdpunkten ligger på trivsel och på att skapa gruppkänsla. Motsättningar skämtas bort "i grund och botten är vi alla eniga".

##### Varken öppet eller slutet:

Präglas av flera informella subgrupper där man öppet diskuterar det man inte sa i formella sammanhang. Konflikter löses genom att man försöker medla först med den ena, sedan med den andre.

##### Öppenhet:

Förvaltningen präglas av öppenhet, känslor och motsättningar får komma till uttryck. Man vågar kritiskt se på sitt sätt att arbeta och fungera tillsammans, en problemlösande attityd till arbetet.

#### DIMENSION 6: SÄTT ATT FATTA BESLUT

Denna dimension hänförs till hur man vanligtvis fattar de reella besluten. Givetvis fattar politikerna de formella besluten, men internt inom förvaltningen fattar tjänstemännen vissa beslut. Det är dessa beslut denna dimension avser.

#### Exempel på egenskaper i dimension 6

Auktoritetsbeslut: En stark ledare fattar ensam alla beslut.

Skendemokratiska beslut: Ledare lyssnar på vad andra har att säga men bryr sig inte om vad som sagts då besluten fattas, går då efter eget huvud.

Majoritetsbeslut: Ledare låter var och en säga sin mening, men går efter majoritetens uppfattning.

Minoritetsbeslut: En eller två personer försöker genom olika former av taktik t ex vidtala och binda upp de tongivande.

Kompromissbeslut: Ständiga kompromisser, någon ruckar en bit här och någon annan en bit där. Det gäller att hitta något man kan enas om.

Eniga beslut: Man tar gärna långa diskussioner där alla bereds tillfälle att framföra sina åsikter. Beslut fattas då alla är överens.

#### 4.3 Exempel på förvaltningstyper

Dimensionerna ovan är tänkta som hjälpmedel för att analysera en (planerande)förvaltning. Liksom i föregående kapitel ger vi några exempel på hur en "helhet" kan beskrivas med hjälp av de sex dimensionerna.

A. Den försiktiga auktoritära förvaltningen

- D1 Någon klart uttalad inriktning finns inte. Varje uppgift löses utifrån traditionella principer som i sin tur uttrycker en kombination av allmänintresse, sektorsintressen och dominerande individens synsätt.
- D2 Man är skeptisk till nyheter. Förslag om ändringar granskas kritiskt tills man övertygat sig om att det nog ännu inte är dags för att införa dem.
- D3 Behovet av omfattande planeringssystem och nya planformer anser man inte finnas. Det har gått bra hittills utan. Även om man naturligtvis anser att man måste tänka framåt så behövs inte en massa planer. Man gör det man är tvungen till utan större engagemang.
- D4 Förvaltningen har goda kontakter med etablerade grupper - större företag, byggintressenter och dylikt. Man är dock skeptisk till att dra in nya grupper i planeringen - med hänvisning till effektivitet. Utställningar och remisser görs därför att det ska så vara.
- D5 Stämningen inom förvaltningen är ganska sluten. Få öppna diskussioner om allvarliga frågor förs. Hierarkin är ganska klart markerad, även om trivsel också är en viktig sak.
- D6 Beslutsfattandet är tämligen auktoritärt - cheferna fattar besluten efter endast mindre kontakter med underordnade tjänstemän och andra.

B. Den seriösa förvaltningen

- D1 Förvaltningen ser sig som satt att förvalta allmänhetens intressen och det finns tämligen klara politiska direktiv som också behandlas seriöst.
- D2 Man har en allmänt positiv inställning till förslag om förbättringar men man granskar dem kritiskt utifrån den egna situationen innan beslut fattas. Ibland genomförs förslagen/idéerna, ibland inte.
- D3 Planering ses som ett hjälpmedel att hantera en föränderlig situation och komplicerade beslut. Som andra nyheter granskas förslag om nya planer och ändringar i planeringssystemet i en positiv men kritisk anda.
- D4 Förvaltningen har tämligen breda kontakter utåt - bl a med etablerade "starka" grupper men man försöker också få in andra grupper i planeringen, dock utan att kunna se något bra sätt att göra det.
- D5 I förvaltningen råder en öppen atmosfär. Man lyssnar seriöst på alla och försöker gå till botten med de delade meningar som finns. Delade meningar ses som en tillgång.
- D6 Majoritets- och i viss mån kompromissbeslut - dominerar. Allas synpunkter tas in och därefter

fattas beslut efter vad majoriteten anser. Kompromisser görs dock för att tillgodose minoritetens synpunkter.

### C. Den "moderna" förvaltningen

- D1 Här talas mycket om medborgarnas intressen och politiska mål efterlyses. I praktiken arbetar man utifrån sektorsintresse, dolt som allmänintresse.
- D2 Inställning till nyheter är närmast okritiskt positiv. Man vill hålla sig framme och vara först med nyheter utan att göra djupare analyser av förändringens faktiska konsekvenser.
- D3 Planering ses som helt centralt. Ett totalt samordnat planeringssystem eftersträvas. Nya planformer och metoder för planering prövas få fort idéerna når Sverige.
- D4 Ambitionen är att få med nya grupper i planeringen; en rad försök har gjorts men man lyckas inte lära av erfarenheterna varför man egentligen har mycket dåliga kontakter med de flesta grupper utanför förvaltningen, även med traditionella starka grupper.
- D5 En skenbar öppenhet råder - alla ska få säga sitt men när något kontroversiellt tas upp så skämmas det bort. Det finns inget djup i diskussionerna och trivseltanken dominerar i praktiken.
- D6 Besluten har en skendemokratisk karaktär, d v s det sägs att alla ska vara med men i praktiken fattar de formellt ledande personerna besluten själva.

#### 4.4 Varför förvaltningen har vissa egenskaper

Egenskaper hos förvaltningen i dimensionerna ovan varierar från kommun till kommun - och även inom en kommun. Att förklara varför atmosfären i en kommun är som den är kan vara mycket komplicerat. Vi ska här peka på några faktorer som kan ha betydelse när en sådan förklaring ska göras:

##### A. Yttre faktorers betydelse

Bland våra undersökningskommuner iakttog vi t ex att inställningen till nya idéer kunde ha ett visst samband med kommunstorleken, så tillvida att de mindre var mer försiktiga i sin attityd till att införa nyheter. Detta kan i sin tur sammanhånga med att man har begränsade ekonomiska och personella resurser. Man måste låta andra kommuner pröva först. Man har inte råd med några misstag. I större kommuner, som Örebro och Solna, har man en mer utbyggd tjänstemannastab, vilket medför att det går lättare att avdela en person för att utarbeta nya förslag. Men stora organisationer medför också att man lätt blir fången i den byråkratiska trögheten, och att den egna verksamheten blir ett

självändamål. Den större tjänstemannaorganisationen medför större tillgång till kunskap, men det är inte alltid möjligt att utnyttja den effektivt beroende på de formella och informella spelregler som gäller.

## B. Individernas betydelse

De planerande människorna i kommunen är ofta relativt få. I mindre kommuner finns vanligen endast/högst en heltidsanställd politiker. Kanslichefen kan ha en stark formell ställning. Mycket av det direkta planeringsarbetet sköts av ett par tjänstemän. Även i en större kommun med speciellt planeringskontor finns det ett tämligen begränsat antal personer. Självklart kommer då de ledande personernas egenskaper att påverka atmosfären i förvaltningen.

En kommun kan ha ett kommunalråd som är välutbildad och ung med en ganska öppen inställning. En annan kommun med ungefär samma yttre egenskaper, kan ha ledande politiker som är gamla i gården, som gått den långa vägen och som är skeptiska till akademiska nymodigheter. Självklart inverkar detta på atmosfären i kommunen.

Detsamma gäller egenskaper hos tjänstemännen. Attityder hos ledande tjänstemän inverkar på ungefär samma sätt som egenskaper hos ledande politiker. Kunskaper och skicklighet hos planerarna har naturligtvis också betydelse för planeringen. Har t ex kommunen en skickligt, högt utbildad planeringschef/planeringssekreterare kan det leda till en annan attityd till planeringen från kommunalråd och kanslichef än om planeraren har för dåliga kunskaper för att kunna bidra till en fungerande planering.

Sambanden är emellertid mer komplicerade än så därför att individernas egenskaper och handlande också beror av förvaltningens atmosfär.

En person som kommer ny in i en förvaltning möter de normer, attityder och arbetssätt som kännetecknar denna förvaltning. Om atmosfären stämmer med vad som förväntats och/eller önskas blir det lättare för den nye att trivas och arbeta där. Stämmer den inte så kan något av följande inträffa:

Man kan anpassa sig, d v s göra normerna i förvaltningen till sina egna. Motarbetas vissa initiativ, så tas efter ett tag inga fler sådana initiativ. Andra alternativ är att lämna förvaltningen eller att acceptera att bli stämplad som avvikare som inte tas riktigt på allvar.

En annan tendens är att förvaltningen drar till sig människor som passar in i det rådande normsystemet. Vid anställningar bedöms om en person kan komma att passa in eller ej. Samtidigt finns en tendens att man söker jobb där man tror man passar in. Den dynamiske tjänstemannen som vill pröva nyheter söker sig till kommuner där politiker och atmosfär är den rätta. Den som vill

varva ner söker sig till en mindre kommun e t c.

Vi vill med detta visa att samspelet mellan individerna och förvaltningsegenskaperna är komplext. Atmosfären i förvaltningen byggs upp, upprätthålls och förändras av individer samtidigt som individerna helt eller delvis anpassar sig efter förvaltningens egenskaper.

När man frågar varför en förvaltning har vissa egenskaper kan man också vara ute efter olika saker, t ex varför dessa egenskaper uppstod en gång i tiden eller varför vissa egenskaper bestått under en längre tid. Låt oss nu emellertid gå över till frågan: Hur inverkar individernas attityder och förvaltningars atmosfär på den kommunala planeringen?

## 5. BETYDELSE FÖR PLANERINGEN

### 5.1 Inledning

När attitydernas och atmosfärens inverkan på planeringen diskuteras, så måste man också ställa sig frågan: Inverkan på vad? Det kan gälla inverkan på vilka planer som överhuvudtaget görs, men också inverkan på hur planerna arbetas fram, vilket innehåll planerna får samt hur man använder planerna.

Vissa samband är tämligen uppenbara och fordrar inte närmare kommentar, t ex att:

- I en förvaltning med allmän skepsis mot planering och nya planeringsformer så kommer planeringen att begränsas till det man måste göra samt tas fram på ett konventionellt sätt.
- I en "sluten" förvaltning utan intresse för att "nya" grupper deltar i planeringen så kommer planeringen att bli en sak för politiker och tjänstemän - under kontakt enbart med traditionellt starka grupper.

Sambanden kan emellertid vara mer komplexa än så och i detta kapitel ska vi ge några exempel på hur vissa egenskaper hos centrala personer och hos förvaltningen kan leda fram till vissa egenskaper hos den långsiktiga kommunala planeringen.

### 5.2 Exempel 1: Harmoniidealet i planeringsprocessen

Då vi iakttagit våra kommuner med avseende på dimensionen grad av öppenhet-slutenhet inom förvaltningen har vi noterat, att de flesta förvaltningarnas arbetsklimat präglas av bristande öppenhet och en tro på något slags harmoniideal. Detta förhållande är ej särskilt unikt utan torde gälla de flesta arbetsplatser. Vad som är anmärkningsvärt är att harmoniidealet även svävar över den politiska, formella beslutsprocessen, vilken i sig rimligen borde vara fylld av motsättningar, under förutsättning att politikerna verkligen representerar olika samhällssyner. Vad har vi då iakttagit?

I flera av våra kommuner råder den normen att en duglig tjänsteman är en person, som ser till att inga störningar uppstår i den formella beslutsgången. För att åstadkomma detta binder tjänstemannen på ett tidigt stadium upp nyckelpersoner (kan vara både politiker och tjänstemän), som sedan blir en form av gisslan och längre fram i planeringsprocessen av lojalitets- eller prestigeskäl stödjer ett visst förslag (se vårt inledande exempel), fast de av sakskalet under tiden faktiskt kan ha blivit emot det. Denna rädsla att visa sig velig och att uppfattas som en som ej står vid sitt ord är en förklaring till att man i

kommunen ibland fattar beslut, som det sedan visar sig att majoriteten faktiskt var emot.

Hur starkt detta harmoniideal och undvikande av konflikter är hos vissa tjänstemän vill vi illustrera med följande samtal hört i en av våra kommuner:

- Kommunsekreteraren: "Jag tycker det är slitsamt att arbeta i den här kommunen. Politikerna är ofta oense, sammanträdena en enda plåga. Ibland får jag ont i magen så obehagligt tycker jag det är".
- Planeringschefen: "Man vänjer sig,"
- Kommunsekreteraren: "Men på andra ställen är politikerna goda vänner och har det trevligt tillsammans, går ut och äter gemensamt efter sammanträdena. Det skulle ju aldrig gå här. Men det är klart, vi har det kanske inte värst. I Y-by är det visst värre. Men det är ju ingen tröst..."

En konsekvens av harmoniidealet är otydlighet. Tjänstemannen väljer oklara formuleringar och skriver på ett sätt som gör att centrala personer kan tolka in det de vill. Man undviker ord som är känsloladdade för någon deltagare. Man vet vad som är gångbart. Argumenten för och emot ett visst alternativ ställs inte upp på ett klart sätt. Vad som är tänkt att genomföras blir svårt att urskilja. På detta sätt blir det mycket svårt för utomstående att begripa vad som sägs och vad en viss "plan" är. 1)

En annan konsekvens av harmoniidealet kan vara att planerna blir sämre därför att alla synpunkter inte förs fram. Information kan förtigas därför att det kan leda till motsättningar och till att processen fördröjs.

Särskilt allvarligt blir harmoniidealet om otydlighet och döljande av information sker redan på tjänstemannanivån. Det förekommer ibland att planer friseras och anpassas i en liten grupp, därför att man vill undvika "onödig debatt" eller irritation hos politikerna. I sådana fall kan man tala om manipulation av politikerna. Bakom detta handlande ligger ofta en negativ och förringande attityd gentemot politikerna. I några av våra undersökningskommuner var det vanligt att tjänstemännen betraktar politikerna som en samling barn, som är ständiga offer för irrationell påverkan.

Då man frågar de tjänstemän, som arbetar efter principen om minsta möjliga störningar i beslutsprocessen,

1) I rapporten "Samordning i kommuner" behandlas detta mer ingående.

om skälen till deras agerande, får man ofta till svar, att det är nödvändigt att på ett tidigt stadium binda upp personer, annars skulle det ta oerhört lång tid innan några som helst beslut fattas och den kommunala verksamheten skulle inte fungera.

Harmoniidealet har också betydligt djupare förklaringar än ett krav på viss typ av effektivitet. Det sammanhänger rimligen med mer allmänna värderingar i samhället och med den uppfostran och utbildning som ges samt med tron på en uppnåbar objektiv sanning som grund för tjänstemannarollen.

### 5.3 Exempel 2: Planeringsoptimisten och tjänstemannapolitikern i en traditionell förvaltning

Detta exempel handlar om den tillkomstprocess respektive den roll som GPF-dokumentet (GPF = gemensamma planeringsförutsättningar) hade i en kommun. Hur kan man förklara att ett dokument som det beslutats om i kommunfullmäktige hamnar helt vid sidan av den verkliga planeringen?

Formellt beslut om att göra en GPF fattades i kommunfullmäktige. Innebörden i och konsekvenserna av ett sådant beslut kan dock inte utläsas av protokoll och handlingar. Låt oss därför se på vilka personer som agerat innan det formella beslutet kom till.

En viktig aspekt var att en ny planeringsorganisation införts och en ny tjänsteman anställdes. Denne noterade snabbt att den långsiktiga planering som fanns dokumenterad inte var politiskt förankrad. Ingen brydde sig om den. Tjänstemannen, som själv trodde på en mer avancerad planering, ville ändra på detta och stärka planeringsenhetens ställning.

Ett initiativ var nödvändigt. Vid denna tidpunkt var Kommunförbundets rapport om kommunplanering mycket aktuell och tjänstemannen lade ett förslag att kommunen skulle göra en GPF.

Majoritetens ledande politiker höll på med detaljfrågor. Även om man ibland suckade om att bättre planering behövdes, så ägnade man inte mycket tid däråt. Tjänstemannens förslag om ändringar i planeringssystemet och utarbetande av GPF väckte inget större intresse. Någon egentlig diskussion om den långsiktiga planeringen blev det inte. Man hade så många andra ärenden. Politikerna sa dock inte nej till förslaget, dels därför att de hade uttryckt ett intresse för bättre och mer samordnad planering - vilket ju GPF handlade om, dels därför att man faktiskt anställt en planerare, som rimligen skulle göra någonting, och slutligen därför att GPF och kommunplaneringsmodellen ansågs allmänt accepterad och spridd. Det var ju inget farligt.

Kommunstyrelsen gjorde en ändring i den av tjänstemannen föreslagna metoden att ta fram GPF. Ledningsgruppen bestående av både politiker och tjänstemän ströks



och ersattes med en ledningsgrupp bestående enbart av tjänstemän. Detta kan ses som en markering av politikernas relativt lilla engagemang i frågan. Man kan här fråga sig varför tjänstemannen inte hävdade sitt ursprungliga förslag. Det har nog flera förklaringar som t ex att betydelsen av ändringen underskattades, vissa uppfattningar om tjänstemannarollen och vissa personliga egenskaper (tvekan inför konflikter).

Beslut om GPF-dokumentet var fattat. Politikerna kunde lägga frågan åt sidan. Planeringsenheten hade många andra uppgifter och arbetet med GPF gick sakta. Ledningsgruppen träffades några gånger men intresset var ljust och dog snart ut. Orsaken härtill var nog bl a att den planeringsoptimistiska tjänstemannen inte hade klargjort i detalj hur GPF skulle användas av förvaltningarna. Förvaltningscheferna - varav flera säkert var allmänt skeptiska från början - kom till den uppfattningen att GPF nog inte var något de kunde ha nytta av, vilket kan förklara deras ljumma intresse.

GPF-dokumentet utarbetades tämligen isolerat av planeringsenheten. Det bara blev så i den planeringsskeptiska miljön. Eftersom annat kom emellan tog det fyra år innan dokumentet blev färdigt. Det innehöll då en ambitiös och omfattande sammanställning av nuläge, utvecklingstendenser och antagna planer samt "gamla" politiska ställningstaganden. Tomma rutor lämnades här och där för kommunledningens summering och riktlinjer.

I kommunens personaltidning kunde man läsa:

EN LYCKLIG OCH EFTERLÄNGTAD

T I L L D R A G E L S E

Planeringsenheten har nu nedkommit med en länge efterlängtd klomp. Gossebarnet (?) väger under kilot och har sedan länge gått under namnet GPF.

Planeringsenhetens skötebarn kommer nu att kastas i händerna på våra tjänstemän och förtroendemän.

Från vanligtvis välunderrättat håll meddelas att man hyser viss oro för hur detta barn ska kunna integreras i planeringsprocessen. Mycket beror på kommunledningens stöd i frågan.

Tjänstemannen skrev ett följebrev till GPF som kommunstyrelsens ordförande skrev under. Detta anger att GPF skulle ut på en bred diskussion i partierna och sedan kompletteras med mål och riktlinjer i kommunstyrelse och fullmäktige. Någon exakt tidplan angavs inte. Inga politiker engagerade sig i GPF. En mängd andra ärenden kom emellan och till sist beslöts att inte behandla GPF politiskt. Den fick förbli en tjänstemannaproducerad uppslagsbok. Informellt beslöts att vänta med nästa GPF och inrikta sig på att göra GPF vart tredje år, bl a med syfte att vara uppslagsbok för partierna

vid utarbetandet av lokala valprogram.

Detta exempel pekar på några faktorer, som kan förklara varför det produceras åtskilliga plandokument som inte kommer till avsedd användning:

- Tjänstemän driver idéer om förändringar i planeringssystemet utifrån allmänna överväganden, utan att ha klargjort i detalj, hur planer ska användas och utan att ha anpassat idéerna till politikernas situation.
- Politiker avsätter inte den tid som krävs för att få grepp om vad problem beror på och undviker att bedöma konsekvenser av ändringar i planeringssystemet. För enkelhets skull väljer de att säga ja till tjänstemännens alltför allmänna förslag.

Eller annorlunda uttryckt: trots att alla vill ha bättre planering blir det ingen verklig förändring, därför att det för politiker och tjänstemän är för svårt och tidskrävande att utarbeta ett genomtänkt planeringssystem.

#### 5.4 Exempel 3: Ideologen och den traditionsstyrde tjänstemannen

Detta exempel handlar om när ett nytt kommunalråd kommer till en trög förvaltning. Kommunalrådet kännetecknas av en hög allmänpolitisk medvetenhet, höga ambitioner och stor arbetskapacitet. Men också av en svårighet att sätta sig in i och förstå hur de äldre tjänstemän ute på förvaltningarna tänker och ser på kommunal planering.

Kommunalrådet ville påverka förvaltningarnas sätt att arbeta. Kommunalrådet skrev promemorior om övergripande frågor, som förvaltningarna skulle ta hänsyn till vid arbete med förslag till budget och flerårsplan. När han fick reda på att man på förvaltningarna bara ögnat igenom detta och sedan lagt det åt sidan blev han upprörd och förstod inte att förvaltningarna inte tog idéerna som en intressant utmaning.

Kommunalrådet tänker och skriver snabbt. Ibland utelämnas därför en del "självklara" led i argumentationen. Detta gör det svårt för en del att följa med i tankegången, och det som sägs eller skrivs framstår för dessa som ganska obegripligt.

Bland de mer traditionsstyrda och försiktiga tjänstemännen ansågs kommunalrådet vara en som pratar alldeles för mycket. En som kommer med orealistiska idéer och uppmaningar, som de inte förstår hur man ska följa. Kommunalrådet ansågs av dessa också vara onyanserad i sitt uppträdande. Detta sammanhänger med att han ibland verkade tröttna på tjänstemännens sega diskussioner och småaktiga invändningar mot nyheter. Han bestämde sig då - "så ska vi göra" - och var inte längre öppen för argument, trots att andra kunde tycka att denna läsning var uppenbart irrationell.

En situation av ömsesidig misstro som uppstår på detta sätt har betydelse för möjligheten att förändra planeringssystemet:

- De traditionsstyrda tjänstemännen tar kommunalrådets skrivelser på allt mindre allvar. Han är "stämplad". De får en försvarsinställning och letar efter brister.
- Kommunalrådets kontakt med tjänstemännen reduceras och han fortsätter därför att komma med alltför "allmänna" och "orealistiska" förslag.

#### 5.5 Exempel 4: Planeringsoptimisten och specialisten

Ett ytterligare exempel som vi mött är förhållandet mellan två tjänstemannatyper som först kan tyckas gå bra ihop. Båda är framåt och vill ha förändringar. Låt oss kalla dem "planeringsoptimisten" och "specialisten" (se bilaga 2).

Analyserar man vad de ser som ett bra tillstånd börjar skillnaderna framträda. Planeringsoptimisten tänker sig ett omfattande formaliserat planeringssystem, där rationella politiker formulerar mål som sedan via konkretiseringar styr all verksamhet. Specialisterna vill att dennes sakkunskaper ska avgöra och att det snabbt ska gå att få saker och ting utförda. Specialisterna hoppas på starka tjänstemän som ska hålla politikernas taktiska spel och därmed osäkerheten i schack.

När planeringsoptimisten kommer med allmänna förslag om GPF och dylikt blir specialisterna dennes motståndare. Specialisterna ser inte vitsen med nya dokument och rutiner som leder till ännu mer pappersarbete och tröghet, utan börjar motarbeta och förtala planeringsoptimisten då tillfälle ges.

Bakom detta ligger också olika förhållningssätt gentemot politikerna. Specialisterna går in för "respekt genom distans", d v s har lite direktkontakt med politikerna och gör alltid egna förslag färdiga först. Att tidigt "känna av vart vinden blåser" strider mot själva grundtanken att förslag enbart ska bygga på sakförhållanden. Planeringsoptimisten, som är mer inriktad på att förändra politikernas arbetssätt och sitter direkt under kommunstyrelsen, går däremot in för "respekt genom närhet". Planeraren vill förankra tankar tidigt, vill passa på med sina förslag när politikerna tycks vara inne på liknande tankar. Detta "springande hos politikerna" är specialisterna helt främmande för och gör att specialisterna alltmer ser ner på planeringsoptimisten.

Planeringsoptimisten å andra sidan märker främst specialistens negativa attityd till förslag och ibland specialistens vägran att följa direktiv och anvisningar från centralt håll. Stör något de ur specialistens synvinkel inarbetade fungerande rutinerna så ignorerar specialisterna det. I regel har specialisterna en

tillräckligt stark ställning för att kunna göra detta - vilket sänker respekten för planeraren.

Resultatet kan bli en ömsesidig misstro, ömsesidiga sabotage bakom kulisserna samt felaktiga diagnoser. Planeringsoptimisten ser specialisten som konservativ, och specialisten ser planeringsoptimisten som okunnig och inställsam. Denna misstro påverkar i sin tur möjligheten att genomföra förbättringar i den kommunala planeringen.

#### 5.6 Avslutning

Syftet med detta kapitel var att med några exempel belysa vilken betydelse attityder och förvaltningsatmosfärer kan ha för hur planeringen utformas i en kommun.

6. ATT FÖRÄNDRA ATTITYDER OCH  
ATMOSFÄRER

Behöver attityderna hos politiker och tjänstemän förändras? Behöver förvaltningens atmosfär förändras? Om ja, i vilken riktning? Det beror på vad man ser som problem i dagens kommunala förvaltningar.

Å ena sidan har vi vissa tjänstemän som ibland ser problemen som att förvaltningarna är för "slutna" - det saknas öppna diskussioner - för lite intresse av planering och av nyheter av olika slag. Frågan om förändring blir då:

= Hur ska man göra för att öka öppenheten och skapa en positivare syn på planering?

Ungefär samma upplevelse kan ett nytt framåt kommunalråd ha inför sektorsfixerade och tämligen konservativa cheftjänstemän, men självklart blir svaret på frågan ett annat eftersom kommunalrådet har en helt annan formell ställning än en lägre tjänsteman.

Å andra sidan har vi vissa högre tjänstemän eller politiker som tycker det är arbetssamt med en planeringsoptimistisk tjänsteman som hela tiden kommer med ogenomtänkta förslag om införande av avancerad planering! Hur ska man "få ordning" på en sån, blir frågan ur det perspektivet.

Vad som upplevs som förändringsbehov kan alltså variera från individ till individ men också från grupp till grupp. Förändringsbehovet är relaterat till individernas värderingar. Ytterst är det en politisk fråga.

När förändringar av attityder och atmosfärer i förvaltningar diskuteras är det viktigt att först besvara frågan: Förändra från vad till vad av vem?

Vår allmänna ståndpunkt är att det idag i många kommuner är nödvändigt att försöka skapa en öppnare atmosfär, där olika synpunkter, attityder och värderingar tillåts komma fram. Nu sopas alltför mycket under mattan. Detta leder till onödiga dolda motsättningar samt till att verksamheten fungerar sämre. En massa energi och tid går åt till konspirationer, skvaller, förtal, uppbindning av personer, utfrysning av vissa e t c. Denna tid och energi borde kunna användas på ett mer konstruktivt sätt. Det behövs också en diskussion kring hur man arbetar tillsammans, hur man vill arbeta tillsammans såväl inom en förvaltning som mellan förvaltningarna. Att kunna samarbeta är ingen medfödd talang. Det är en träningssak. Det krävs att människor inom förvaltningen medvetendegörs om hur det formella och informella systemet begränsar ens handlande, om hur olika gruppsykologiska processer verkar. Det behövs också en medvetenhet om det formella systemets gränser. Vad är möjligt, vad är omöjligt?

Hur kan då en kommunförvaltning gå till väga för att försöka skapa ett bättre arbetsklimat? Här ges ett par exempel:

- Bilda personalgrupper, där personalen kontinuerligt bereds möjlighet att diskutera den egna arbetsplatsen.
- Anordna temadagar/kurser antingen lokalt eller på internat, där den egna arbetsplatsen analyseras ur psykosocial synvinkel, problem inventeras och förslag till förbättringar diskuteras och beslutas inom de formella ramar som gäller.

Att förändra en förvaltningsatmosfär tar tid. Att förändra individernas attityder och förvaltningarnas atmosfär tar tid. Det lönar sig föga att forcera detta arbete om man vill uppnå ett bra resultat.

## Avdelning 3

## TRÖGHET OCH FÖRÄNDRING





## 7. PROBLEMPRECISERINGAR

### 7.1 Bakgrund

Det finns en utbredd uppfattning att kommunerna är "byråkratiska". Även politiker och tjänstemän i vissa kommuner upplever att arbetet går trögt, d v s tar lång tid, är omständligt e t c. Givetvis finns det också kommuner där man tycker det mesta går smidigt och bra.

I de följande kapitlen avser vi inte att komma med generella påståenden om "hur det är" i Sveriges kommuner. Syftet är att peka på mekanismer och förhållanden som kan ligga bakom både faktisk tröghet och upplevd tröghet. Att detta föreföll oss intressant beror på både egna och andras upplevelser av tröghet i kommunalförvaltningen.

Begreppet tröghet är dock långt ifrån entydigt och vi ska här urskilja två aspekter, som preciseras i avsnitt 7.2 respektive 7.3 och behandlas i kapitel 8 respektive 9.

### 7.2 Tröghet i betydelsen långa handläggningstider

En aspekt av trögheten är att det kan ta lång tid att få en plan färdig eller att få fram en viss utredning.

Är då handläggningstiden lång i de svenska kommunalförvaltningarna eller den kommunala planeringen? Det beror på vad man jämför med. Jämför man med förvaltningar i andra länder eller med statliga myndigheter kan man säkert finna många exempel där handläggningstiderna är längre. Svenskar som varit i utlandet talar ju inte sällan om den svenska förvaltningen som ett mönster av snabbhet jämfört med vad de upplevt. Jämför man å andra sidan med hur det idealiskt skulle kunna vara så tycks trögheten vara betydande. Det kan ta flera år att besvara en motion eller att ta fram en mindre utredning eller plan.

Det finns emellertid gott om exempel på enskilda ärenden där besluten fattats mycket snabbt och dessutom vid sidan av annan trög planering och normala handläggningsrutiner. Det finns också exempel där dessa normala rutiner fungerat snabbt.

I kapitel 8 ska orsaker till denna tröghet diskuteras, liksom vilka konsekvenser trögheten kan få.

### 7.3 Tröghet i betydelsen låg föränderlighet

Denna aspekt handlar om svårigheten att införa nyheter /förändringar. I och för sig sker ständiga förändringar av planeringen i de flesta kommuner, om inte annat därför att statens ålägganden ändras. Samtidigt kan det emellertid finnas en känsla av att inga "verkliga" förändringar sker - förändringarna stannar på ytan. Låt oss därför börja med att se närmare på begreppet förändring. För att göra begreppen hanterliga exemplifiera

ras här med förändring av ett budgetsysteem.

Tre dimensioner är väsentliga att särskilja när begreppet förändring diskuteras.

A. Grad av konstaterbar (yttre) förändring.

Detta omfattar enkelt konstaterbara förändringar av innehållet och utformningen av dokument (t ex att man börjar med verksamhetsbeskrivningar i budgeten) eller förändringar av formellt ansvar för olika moment i olika planeringsrutiner.

B. Förändringar av deltagarnas attityder och handlingar.

Detta kan exemplifieras med att deltagarna i budgetprocessen börjar se mer på de långsiktiga ekonomiska effekterna och graden av måluppfyllelse och ägnar sig mindre åt ren siffergranskning.

C. Grad av uppnående av syfte.

En förändring görs alltid i något syfte och en aspekt på förändring är i hur hög grad syftet uppnås. Motstridiga syften kan dock finnas hos olika deltagare och därför blir bedömningen av uppnåendet av syftet alltid relativ, d v s i förhållande till viss individ/grupp.

När man säger att det inte blev någon verklig förändring kan det betyda att det visserligen blev en yttre förändring (budgeten ser annorlunda ut), men att attityder och handlingar inte påverkades (man jobbar som tidigare i budgetprocessen), varför det inte blev någon "verklig förändring": syftet med förändringen uppnåddes inte.

Det är säkert en rimlig empirisk hypotes att om stora grupper, inklusive centrala personer, har en sval attityd till en förändring, så blir det på sin höjd en yttre förändring - en förändring av formen. Detta har många planerare erfarit i samband med försök att förbättra det kommunala planeringssystemet, t ex genom att införa GPF, programbudget och flerårsplanering. Ett exempel gavs i avsnitt 5.3.

I kapitel 9 ska vi med dessa preciseringar som bakgrund göra en översikt av hur förändringar kan gå till: vad som sker i olika steg, vilka metoder/strategier som används.

#### 7.4 Samband

Tröghet i de båda betydelser som angivits ovan - långa handläggningstider och låg föränderlighet - kan förekomma helt oberoende av varandra. Detta kan belysas med tre "extremfall": Den lugna konstanta trögheten (med både långa handläggningstider och låg föränderlighet), den stressade föränderliga trögheten (med långa handläggningstider men hög föränderlighet) samt den effektiva trögheten (med korta handläggningstider men låg föränderlighet). En hypotes är att den stressade

trögheten är vanligare i större kommuner.

#### Den lugna konstanta trögheten

Denna tröghet kännetecknas av händelselöshet av få förslag till förändringar och faktiska förändringar. Arbetstakten är förhållandevis låg och det har alltid varit så. Kraven och förväntningarna är låga. Man faller in i en rutin av mycket småpratande och långa kafferaster. Snällhet dominerar hos både politiker och tjänstemän. Man accepterar de rutiner och arbetsformer man alltid haft.

#### Den stressade föränderliga trögheten

Denna tröghet kännetecknas av att i stort sett alla är stressade. Formen karaktäriseras av att man har bråttom och oerhört mycket att göra, utan att några planer/beslut kommer ur systemet. Det blir alltid någon central person som inte hinner med att göra det som ska göras i tid. Det blir alltid någon av mängden instanser som ska ge synpunkter som är kritiska. En kombination av krav på allsidighet och demokrati, samt motsättningar mellan inblandade parter i en stor förvaltning, leder till blockeringar. Omorganisationer och ändringar i planeringssystemet sker ständigt men tycks inte leda till mycket.

#### Den effektiva trögheten

Kännetecknet här är att det finns väl fungerande och sedan länge inarbetade rutiner som gör att vanliga ärenden kan skötas med föredömlig snabbhet. Bl a därför finns ett starkt motstånd mot att ändra rutiner. Därmed blir det mycket svårt att införa nya planformer eller att ändra planeringsprocessen när nya uppgifter motiverar det.

## 8. VARFÖR KAN DET TA SÅ LÅNG TID ATT GÖRA EN PLAN?

### 8.1 Inledning

Huvuddelen av detta kapitel ägnas åt en översikt av orsaker till att det kan ta lång tid att göra en utredning eller en plan. Eftersom steget mellan att göra en diagnos och att föreslå åtgärder här är kort, så kommer vi naturligtvis även in på vad som kan göras om man vill minska denna tröghet.

För att få grepp om frågan om varför planeringen tar tid är det också betydande att se på snabbheten, d v s det faktum att det ibland går väldigt snabbt i den kommunala planeringen.

### 8.2 Orsaker till tröghet

I det följande analyserar vi trögheten i betydelsen långa handläggningstider ur tre olika infallsvinklar beroende på vad den orsakats av. De tre infallsvinklarna på tröghet är:

- rationell tröghet, d v s fall där orsaken till trögheten är sådan att trögheten framstår som välmotiverad
- tröghet och organisation, d v s fall där trögheten tycks sammanhånga med hur verksamheter och rutiner är utformade
- tröghet och attityder/normer, d v s fall där trögheten tycks sammanhånga med vissa beteendemönster och attityder i förvaltningen.

#### 8.2.1 Rationell tröghet

##### Tröghet och allsidighet

Långa handläggningstider är bland annat en följd av att många ska yttra sig innan beslut kan fattas, därför att man vill ha ett så allsidigt beslutsunderlag som möjligt.

Detta kan exemplifieras med de mer eller mindre omfattande formella system för nämndremisser som förekommer i de större kommunerna. I Solna går t ex alla detaljplaneförslag på remiss till samtliga förvaltningar och nämnder innan kommunstyrelsen fattar beslut. Eftersom nämnderna träffas en gång i månaden och eftersom ärendena måste förberedas innan de tas upp i nämnden är det uppenbart att en sådan remissomgång inte klaras av på mindre än fyra månader. Motsvarande gäller om någon lägger en motion i fullmäktige.

Ska man säga att den tröghet som beror på målet om ett allsidigt beslutsunderlag bör accepteras just därför att det är viktigare att besluten blir bra än att de kommer snabbt?

I princip bör man kunna syra ja på detta, men det finns i praktiken flera invändningar:

- Det går slentrian i att skicka saker på internremisser. Även saker som man borde kunna fatta beslut om direkt skickas runt ett varv, trots att det är uppenbart vad respektive part kommer att säga. Det har helt enkelt blivit en rutin som man har svårt att ändra. I vissa fall har remisserna främst till syfte att binda upp olika parter och gardera beslutsfattarna så att inga störningar uppstår senare.
- Allsidigheten bör kunna uppnås på annat sätt som inte är så tidskrävande. I stället för att skicka runt förslag på formell remiss kunde ett informellt sammanträde hållas med politiker och tjänstemän med olika kunskaper. I stället för fyra månader kan det klaras på c:a 2 veckor. En intressant fråga här är vems tid det hushållas med. Antag att skillanden mellan två rutiner är att i ena fallet krävs 10 minuter av beslutsfattarens tid men i andra 1 timme. Ska detta anses vara ett gott skäl för att förlänga den totala handläggningstiden med kanske flera månader?

Bakom den tröghet som sammanhänger med kravet på allsidighet finns också en osäkerhet/rädsla/feighet hos beslutsfattarna. Man måste ha kontrollerat med alla berörda fastän sannolikheten är mycket låg för att något nytt ska komma fram. Man vågar inte fatta beslut på ett icke dubbelkontrollerat beslutsunderlag.

#### Tröghet och politik

Att ett ärende tar lång tid att behandla kan ha mer direkta politiska förklaringar än den osäkerhet/rädsla/feighet som tidigare nämnts. Det kan vara en svår politisk fråga. Vilka metoder använder man sig av i sådana fall?

För det första har vi metoden att begrava eller lägga åt sidan ett ärende genom att tillsätta en utredning, i stället för att snabbt fundera ut en åtgärd eller direkt säga nej.

För det andra har vi metoden att färdiga förslag enbart läggs i en låda, utan egentliga beslut varken om att göra något eller att inte göra något. Detta kan ses som en informell variant av den formella bordläggningen.

En rad villkor måste vara uppfyllda för att det ska vara lämpligt att lägga ett ärende åt sidan:

- det får inte vara ett starkt tryck på beslutsfattarna att något ska göras. Antagligen är metoden därför vanligare när det gäller förändringar inom den kommunala förvaltningen än när det gäller åtgärder som direkt rör olika intressegrupper.

- inget alternativ ska vara genomgående "bra" ur beslutsfattarnas synvinkel, d v s alla förslag ska ha uppenbara negativa konsekvenser vid sidan av de positiva. En bred politisk enighet, inom eller mellan partierna ska inte gå att uppnå.

Detta sätt att göra ärenden "passiva" förekommer inte enbart från politikernas sida. Även tjänstemännen i förvaltningarna kan använda liknande metoder. De kan t ex "glömma bort" uppdrag de fått av politikerna, eller hänvisa uppdrag vidare utan att egentligen tala om vad som ska göras. En mer sofistikerad fördröjningsstrategi är att säga nej till uppdrag med hänvisning till att man inte har resurser. Inget kan göras förrän man fått mer resurser, vilket naturligtvis tar tid.

Den tröghet som är direkt beroende av politikernas bedömning påverkas inte av organisatoriska förändringar. Däremot kan medborgarna påverka olika begravningsstrategier genom påtryckningar på politikerna, t ex uppvaktningar, demonstrationer, ockupationer e t c. Tjänstemän kan använda liknande metoder för att få fram beslut.

Förhållningsstrategier hos politikerna påverkar tjänstemännens arbetsmotivation negativt. Varför anstränga sig och göra bra utredningar när de begravs i politikernas byrålådor? Varför ta allvarligt på uttalanden om att utredningen brådskar när den politiska behandlingen av utredningen brukar ta onödigt lång tid? Tilltron till politikerna försämras. Motsvarande tendenser kan sannolikt iakttas beträffande politikernas reaktioner på tjänstemännens förhållningar.

#### Tröghet, prioritering och slump

Ett ärende kan läggas åt sidan därför att andra, som det bedöms, viktigare ärenden dyker upp. Detta av resursskäl, utan politiska/taktiska avsikter.

Å andra sidan kan man naturligtvis fråga sig varför det inte anslås mer resurser tillfälligt? Varför ger man så mycket uppdrag att de inte kan genomföras inom rimlig tid? Gränsen mellan förseningar av resursskäl och av politiska/taktiska skäl är svårdragen. En intressant fråga är vilka typer av ärenden som läggs åt sidan. Detta har vi inte närmare studerat men det kunde vara en möjlig forskningsuppgift.

En annan orsak till att ärenden tar lång tid är att en person som är viktig för arbetet försvinner mer eller mindre tillfälligt. Sjukdom, tjänstledighet eller byte av jobb kan lätt göra att ett projekt blir liggande. Det kan dröja innan ersättare utses och kommer in i jobbet. Särskilt i mindre förvaltningar eller förvaltningar med strikt arbetsfördelning är dessa risker stora. Att peka på några åtgärder mot dessa naturliga orsaker är kanske inte möjligt. Genom bredare arbetsuppgifter och lagarbeten kan dock risken för fördröjningar p g a försvinnanden minska.

## 8.2.2 Tröghet och organisation

### Tröghet, hierarki och kommunikation

En faktor som bidrar till långa handläggningstider i större kommuner är förvaltningarnas hierarkiska struktur, med långa avstånd mellan den som gör arbetet och beslutsfattaren.

Om t ex kommunalrådet eller kommunstyrelsen vill ha en fråga utredd tas kontakt med en förvaltningschef. Denna kan i sin tur ta kontakt med någon underordnad handläggare, som ska utföra det egentliga arbetet. Detta medför bl a att uppdraget till den som gör jobbet kan bli tämligen oklart: Vad vill egentligen uppdragsgivaren ha? Så fort ett meddelande ska passera flera led är ju riskerna för en förvrängning av den ursprungliga informationen stor. De inblandade aktörernas attityder och värderingar påverkar vad de uppfattar av ett meddelande respektive lämnar vidare till nästa.

Antag att kommunikationsprocessen ser ut så här:

"På ett konsultkontor arbetar en tekniker med ett projekt. Vid ett visst tillfälle redovisar han sina resultat för sin chef som rafsar ihop ritningar och skisser och rusar iväg till kommunalkontoret. Där redovisar han resultaten för en tekniker som senare gör en dragnig för sin chef. Denne redovisar för de förtroendevalda i byggnadsnämnden. En ledamot i byggnadsnämnden gör senare en dragnig för sin partigrupp och någon politiker talar med folk han känner och får synpunkter som sedan förs hela vägen tillbaka. Om synpunkterna kommer fram är det ett under om de verkligen är relevanta".  
(Reimers, 1980)

Det är då lätt att förstå att missförstånd uppstår. Läger man därtill att olika ord har olika valör för olika personer så blir risken stor att arbetet får fel inriktning med åtföljande fördröjningar.

Hierarkier kan således ibland försvåra kommunikationerna och därmed styrning av projekt. I och med att personerna på respektive nivå är mycket upptagna och svåra att få tag i så tar också varje uppkollning av en viss fråga/ett visst förslag/minst någon vecka. Först ska handläggaren få tag i sin närmaste chef som ger sina synpunkter. I en stor förvaltning kan det finnas ytterligare en chef som dessutom ska säga sitt. Sedan ska politikerna också ge synpunkter. Som lätt inses kan tiden snabbt rinna iväg och den information som ges lätt förvrängas till oigenkännlighet.

Detta förstärks ytterligare om det ursprungliga uppdraget är oklart. Handläggaren kan ha en mycket vag föreställning om vad som ska göras och tolka uppdraget på sitt sätt. I beslutsprotokollet kan formuleringar av uppdrag vara mycket kryptiska och nästan omöjliga

att tolka för den som inte var med på sammanträdet. Den upptagna beslutsfattaren - som också har en oklar problemuppfattning - har ingen kontinuerlig kontakt med handläggaren och konsekvensen kan bli mycket arbete som sedan visar sig oanvändbart.

Att arbetet tar lång tid kan också bero på den så vanliga utvägen att sätta igång en inventering när man inte riktigt vet vad man ska göra. Ett antal studiebesök kan alltid ses som en utväg ur förvirringen - alla får plötsligt något konkret att syssla med och ens existens känns berättigad. Att nyttan av inventeringen eller studiebesöket senare visar sig vara begränsad är en annan sak.

Vad kan göras åt denna typ av tröghet?

- En möjlig åtgärd är att skapa direktkontakt mellan initiativtagare och handläggare, d v s "hoppa över" det led som förvaltningschef eller dylikt utgör. Den senare blir då t ex en möjlig rådgivare till handläggaren som inte har någon formell roll i uppdragets genomförande. Föredragning av ärenden inför nämnder och styrelser kan också göras av dem som handlagt frågorna och inte av kanslichef eller förvaltningschef.
- En annan åtgärd är att ändra arbetsmetod, d v s att ha en mer intensiv arbetsperiod i början gemensamt för politiker och tjänstemän (och eventuellt konsult) just för en problemprecisering och konkretisering. Genom att frigöra personerna från andra uppdrag under kanske en månad kunde det väsentliga slutföras i en utredning, som annars kunde tagit ett år. I stället för att arbeta kortare stunder med en sak under längre tid skulle man, i en arbetsgrupp bestående av politiker och tjänstemän, arbeta intensivt under en kortare period.

Detta kan dock förutsätta vissa institutionella förändringar - mer politikertid, fler politiker e t c. <sup>1)</sup>

#### Tröghet och konkurrens mellan förvaltningar

Ytterligare en orsak till tröghet i det kommunala livet är den konkurrens och misstänksamhet, som ofta utvecklas mellan de olika förvaltningarna. I varje enskild förvaltning utvecklas ett slags vi-känsla som lätt leder till att man betraktar andra förvaltningar som "de andra", d v s som ej tillhörande oss. I det formella systemet är helt enkelt inbyggt konflikthanledningar som ger upphov till konkurrenstänkande. En sådan konkurrens mellan förvaltningar kan leda till att man direkt eller indirekt motarbetar varandra, vilket leder till att ärenden tar lång tid att behandla. För

---

1) I rapporten "Kommunal demokrati och planering" diskuteras detta mer ingående.



att komma tillrätta med detta krävs bl a att man arbetar med attitydförändring så att medvetenhet skapas om kommunens totala verksamhet.

### 8 2.3 Tröghet, attityder och normer

#### Tröghet som social norm

Det finns sociala mekanismer i trögheten som tenderar att fortplanta den:

Om det normalt tar en viss tid, t ex att besvara en motion, leder detta till en viss handläggningstid. Ingen i systemet kräver normalt att det ska gå snabbare, alla lever upp till förväntningarna. Man lägger saken åt sidan ett tag - man känner ingen brådska - ingen kräver att man ska vara färdig tidigare. Skulle någon bli färdig tidigare så tror man att det är slarvigt gjort.

Den som gör saker snabbare än den normala tiden kan råka ut för negativa sanktioner. Att göra saker snabbare innebär ju en indirekt beskyllning mot andra för att vara slöa eller ineffektiva. För att undvika sanktioner från de övriga drar man ut på tiden och avviker därmed inte från de andra.

Att utföra en uppgift snabbt kan tolkas som att man inte har något annat att göra. Vill man framstå som hårt arbetande måste man ge sken av att vara upptagen. Detta innebär att man absolut inte har tid med några nya arbetsuppgifter den närmaste månaden. Alla nya ärenden blir därför liggande ett bra tag innan någon överhuvudtaget tittar på dem. De långa handläggningstiderna "bevisar" paradoxalt nog hur hårt man jobbar - och hur väl man behöver mer resurser: "Titta, vi hinna inte med alla viktiga saker inom en rimlig tid"! Man kan använda sig av normen tröghet för att motivera en expansion av det egna kontoret/förvaltningen. Arbetar man däremot snabbt finns en risk för nedskärning av resurserna.

#### Tröghet och snällhet

Sambandet mellan tröghet och snällhet finns på en rad olika plan, vilket framgår av följande exemplifieringar:

- Snällhet kan göra att man inte tar upp till en allvarlig diskussion om någon arbetar särskilt sakta, inte blir färdig i tid eller gör ett mindre bra jobb. I stället uppträder man överslätande, hjälper till att hitta ursäkter eller nöjer sig med att skvallra. Detta gör att förhållandet kvarstår.
- Snällhetens betydelse för tröghet kan även ses på det organisatoriska planet. I stället för att ändra ineffektiva organisationer låter man det vara, t ex om ändringen skulle innebära att någon chef blev utpekad som olämplig eller skulle få det sämre. Ingen ändring kan göras förrän en

tillräckligt hög reträttplats hittats åt den olämplige chefen.

- Snällheten innebär en rädsla för att hamna i konflikt eller för att behöva ta itu med konflikter. I kommunerna har vi funnit flera exempel på hur man löst konflikter mellan chefer eller mellan underställd personal och chef medelst omorganisation utan att ta itu med de grundläggande problemen.

De olika aspekterna av tröghet belyses här genom att se hur en motion handlagts i en av undersökningskommunerna.

#### Ett exempel

I april 1976 lades en motion i fullmäktige. Den krävde att en plan skulle upprättas för att åtgärda ett oklart problem. Hur lång tid det tog från idé om motion till motion vet vi inte.

Kommunstyrelsen remitterade motionen till sex nämnder/förvaltningar utan att ange sista svarstidpunkt. Svaren kom in under hösten 1976, det sista kom i november. I mars 1977, fyra månader senare, föreslår stadskansliet att arbetsutskottet ska föreslå kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att ge sociala centralnämnden i uppdrag att skapa en parlamentarisk kommitté som ska upprätta en plan. Detta beslutas, och endast motionären yttrar sig i kommunfullmäktige.

Ett år har gått och denna tidsåtgång förklaras med:

- kravet på allsidighet, d v s motionen skickas runt till en massa nämnder innan kommunstyrelsen fattar beslut, eventuellt också politisk feighet.
- lång handläggningstid hos nämnderna, sammanhängande med låg prioritering och ett hierarkiskt system.

Bakom dessa båda förklaringar ligger dock en tredje faktor:

- tröghet som accepterat fenomen, som gör att ingen reagerar på den aktuella handläggningsrutinen

och kanske en fjärde:

- överbelastning hos centrala beslutsfattare - oklara, ej direkt överhängande ärenden hamnar lätt vid sidan av (varför tog det t ex 4 månader hos stadskansliet/kommunstyrelsen?).

Under 1977 händer ingenting. Sociala centralnämnden hänskjuter uppdraget till en arbetsgrupp som tillsatts i annat syfte. Denna grupp prioriterar naturligtvis sin ursprungliga uppgift. Uppdraget "försvinner" i praktiken eftersom ingen i förvaltningen driver frågan.

I januari 1978 frågar motionären i fullmäktige vad som hänt och sociala centralnämnden svarar redan i februari, att det nog är bäst om frågan handläggs direkt under kommunstyrelsen. I april 1978 beslutar kommunstyrelsen detta och fem ledamöter utses. Två år har nu gått sedan motionen lades. Inget har gjorts rörande de sakfrågor som motionen handlade om, åtminstone inte på grund av motionen.

I juni 1978 höll kommittén sitt första sammanträde. En ledamot saknades och han hade sagt att han egentligen inte hade tid att sitta i kommittén. Detta är en väsentlig tröghetsskapande faktor, nämligen att de politiska partierna har ont om folk. De som utses har redan en massa uppdrag och har inte tid att tänka på frågorna mellan sammanträdena. Som exempel på detta kan nämnas att en avsevärd tid gick åt på varje kommittésammanträde för att finna en gemensam lucka för nästa sammanträde i fem fyllda almanackor.

När kommittén träffades framkom att ingen hade särskilt bråttom. Man får räkna med att en utredning som denna tar ett par år. Dessutom framkom att ingen hade en klar uppfattning om vad som egentligen skulle göras. Utredningens sekreterare kom att fungera både som pådrivare och idégivare. Politikernas roll blev att tycka till om ett antal promemorior som skrevs av sekreteraren. Till politikernas glädje framkom på detta sätt delförslag i januari 1979. Detta delförslag skickade kommunstyrelsen genast ut på remiss till ett antal förvaltningar. När svar väntades framgick ej.

Därefter hölls under 1978-79 ett antal sammanträden med föredragningar av olika kommunala tjänstemän, möten med företag, studiebesök i några kommuner som genomfört liknande projekt etc. Fortfarande var politikerna osäkra om vad som egentligen var kommitténs uppgift.

Sekreteraren satte nu upp som mål att så fort som möjligt få ett slut på kommitténs arbete. Hon erbjöd sig att skriva ett förslag till slutrapport under sommaren 1979.

Det framlagda förslaget diskuterades i slutet av september och ledde till betydande förvirring. Det var inte skrivet på "kommunalsvenska" och det innehöll vissa politiskt kontroversiella förslag. Ledamöterna i kommittén tog inte ställning utan konsulterade ledande politiker i respektive parti.

Nya förslag till slutrapporter utarbetades under vintern 1979-80 och till sist kom man fram till så innehållslösa formuleringar att alla var överens om nästan allt. På grund av flera inställda sammanträden och att sekreteraren slutade sin anställning i kommunen, dröjde det ända till sommaren 1980 innan kommittén formellt var färdig med sitt förslag. Ett förslag som sedan ska ut på remiss....

Därmed skulle kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut kunna komma tidigast under våren 1981, d v s fem år efter att motionen lades fram i fullmäktige.

### 8.3 Åtgärder: en översikt

En förutsättning för att åstadkomma kortare handläggningstider - när det anses önskvärt - är naturligtvis en allmän medvetenhet om vad som kan leda till tröghet samt att man ställt rätt diagnos. Som framgått i föregående avsnitt är detta ingen lätt sak eftersom en rad förhållanden kan ligga bakom att det tar lång tid att få fram en plan. Risken för misslyckade åtgärder är därför stor genom att man missbedömer den egentliga orsaken.

Ser man emellertid på var och en av de typer av förklaringar som lades fram i avsnitt 8.2.1 - 8.2.3 så kan det vara fråga om till exempel följande typer av åtgärder:

#### Rationell tröghet:

- Kritisk granskning av vilka instanser som ska vara med, t ex i remissarbete och vad de ska göra.
- Andra sätt att få in synpunkter, t ex mer informella kontakter som kan gå snabbare.
- Prioritering av planarbeten så att man inte sätter igång utredningar som det egentligen inte finns resurser för.
- Mer lagarbete så att det inte blir så stora förseningar om någon slutar eller blir sjuk under en längre tid.

#### Tröghet och organisation:

- Mer direkta kontaktvägar mellan handläggare och beslutsfattare så att risken för missförstånd minskar. En mer "hoptryckt" förvaltningsorganisation.
- En mer intensiv arbetsperiod i inledningen av projekt för att precisera syften och reda ut vissa grundläggande frågor.

#### Tröghet, attityder och normer:

- Diskussion om hur man arbetar och fungerar tillsammans med målet att skapa en öppen atmosfär.
- Bättre kurativa insatser så att olämpligt placerade tjänstemän hamnar på bättre platser.

Kommunalförvaltningen är en del av samhället och just när det gäller attityder och normer kan det vara svårt att åstadkomma mycket långtgående förändringar isolerat. Vår uppfattning är dock att det kan finnas betydande utrymme för att förbättra arbetssättet även på kort sikt.

Till sist bör noteras att långa handläggningstider också kan sammanhånga med dåliga kunskaper eller för låg kompetens. Tjänstemannen klarar inte av jobbet inom rimlig tid. Vid sidan av kurativa insatser och anpassning av arbetsuppgifterna kan vidareutbildning av olika slag vara en åtgärd. En förutsättning är dock en öppnare atmosfär där dessa saker kan diskuteras i klarspråk. Traditionell lönesättning är ett annat problem. 1)

Att fundera vidare på vad som kan göras för att få en effektivare planering - utan att kvalitén sänks - är utan tvekan en viktig fråga.

#### 8.4 Avslutning: Om snabbhet i planeringsprocessen

Vi har hittills uppehållit oss länge vid tröghet, men det händer också att det plötsligt blir bråttom. Kommunalarrådet ruser in till cheftjänstemannen och utbrister:

"Nu har Pettersson i norra kommundelen ringt och skällt igen om plogningen. Se till att det blir fixat omedelbart!"

"Stålverket ska byggas ut med flera tusen jobb - planering - bostadsbyggande - allt måste gå med blixtfart. Sammankalla omedelbart alla ansvariga!"

"Länsstyrelsen hotar med att säga nej till vår stadsplan. Vi måste snabbt sätta igång med alternativa planer i orten. Jag har ju lovat att bostadsbyggandet ska börja där nästa år".

"Vi måste få någon ordning på den här hopplösa förvaltningen. Skriv ihop ett förslag till omorganisering så vi blir av med den där besvärlige Andersson. På måndag måste det vara klart. Vi ska ta det direkt i kommunstyrelsen".

Detta var illustrationer av hur det ibland kan gå extremt snabbt från idé till beslut. Hårda påtryckningar och en hård prioritering kan resultera i att ärenden och planer behandlas extremt snabbt.

Villkoren för att det ska gå så snabbt är bl a:

- någon tillräckligt viktig person driver frågan hårt internt
- yttre tryck existerar (från t ex länsstyrelse, företag e t c)
- snabbhet är faktiskt (formellt respektive tekniskt) möjligt.

Hur inverkar snabbheten på t ex kvaliteten? Den som stod för det yttre trycket och ville ha en förändring till stånd känner sig möjligtvis tillfreds med ett snabbt skeende. Snabbheten är dock riskabel ur följande aspekter:

- det kan bli hastverk med låg kvalitet (vilket

---

1) Se Bradley (1979).

- kan leda till tröghet i senare led)
- annat blir liggande ännu längre
- bra rutiner rycks sönder.

Exempel på snabbhet är utarbetandet av en områdesplan i en av våra kommuner. Det var mycket bråttom att få den färdig, eftersom man hade tomtkö till orten men inga tomter att sälja. Arbetet med planen forcerades (tog tre månader). Detta ledde bl a till att ett område undantogs från planen. Efter planens fastställande kom sedan ytterligare några fakta i dagen, bl a behövde kyrkan mark. Detta hade man ej känt till innan. Länsstyrelsen lämnade vissa påpekanden, vilket föranledde byggnadsnämnden att skriva till länsstyrelsen och tala om att de av kommunstyrelsen tvingats arbeta under hårt tryck, så att kvaliteten blivit lidande. Vissa tjänstemän påstår att denna plan, som forcerats fram så snabbt, redan är värdelös. Detta återstår dock att se. Emellertid säger vissa personer i kommunen att man aldrig mer kommer att böja sig för kommunstyrelsens krav på att det är bråttom.

## 9. FÖRÄNDERLIGHET I PLANERINGSSYSTEMET

### 9.1 Inledning

I det här kapitlet har vi för avsikt att visa hur förändringar av planeringssystemet sker. Dessa förändringar kan vara av mer eller mindre genomgripande slag med följande extremer:

- en mindre ändring av utformningen av ett visst dokument
- en omläggning av hela planeringssystemet, innefattande nya organisatoriska enheter och ändrade uppgifter för existerande enheter.

Förändringar av planeringssystemet kan studeras ur många perspektiv:

- man kan se på vilka förändringar i samhället som ligger bakom förändringen: ändrade ekonomiska förhållanden, ändrade statliga krav, ändrade normer och attityder e t c
- man kan försöka se på vad förändringen av planeringssystemet får för konsekvenser för människors levnadsförhållanden
- man kan se på olika faser i själva förändringsprocessen.

I detta kapitel har vi valt att främst se på den sista aspekten. Undantaget är nästa avsnitt som ger en översikt av olika direkta yttre orsaker till en förändring i kommunens planering. Att vi valt att framförallt se närmare på den inre förändringsprocessen beror på att den metod som är särdraget i detta projekt är särskilt lämpad för att studera det inre livet i förvaltningen och de olika faserna där i en förändringsprocess.

### 9.2 Direkta yttre orsaker till ändringar i planeringssystemet

#### 9.2.1 Översikt

Direkta orsaker till planeringssystemets förändring kan t ex vara:

- skeenden i samhället aktualiserar förändringar
- myndigheter kommer med direktiv om nya plandokument
- det utarbetas speciella regler för erhållande av statsbidrag som förutsätter en viss planform
- Svenska kommunförbundet respektive Statens planverk propagerar för viss typ av planering

Ovanstående orsaker är inte varandra uteslutande utan i hög grad beroende av varandra. I avsnitt 9.2.2 - 9.2.4 ska vi kort behandla olika typer av yttre

direkta orsaker till att ändringar i en kommuns planeringssystem.

### 9.2.2 Förändring genom tvång

En vanlig orsak till förändring i kommunens planeringssystem är att statlig myndighet kräver att viss typ av planeringsdokument ska upprättas. Exempel på detta är KELP samt kommunala bostadsförsörjningsprogram (KBP).

En annan variant är, när statlig myndighet kräver att kommunen upprättar ny typ av planeringsdokument för att erhålla statsbidrag. Exempel härpå är barnomsorgsplan, trafikförsörjningsplan e t c. Detta ligger mycket nära ett "rent tvång" om kommunen är mycket beroende av statsbidraget.

Effekten av denna typ av tvångsmässig förändring är att den brukar fungera bra, om man med bra menar att kommunen fyller i blanketter (KBP, KELP) eller arbetar efter en uppställd mall (barnomsorgsplanen). Emellertid kan effekten av tvångsmetoder bli att man gör saker, utan att detta påverkar den egna verksamhetens faktiska innehåll. Den påtvingade planeringen kan hamna vid sidan av den "verkliga" planeringen.

### 9.2.3 Förändring genom indirekt hot

Ett exempel på detta är att vägförvaltningen i samband med alternativa vägsträckningar direkt kräver eller antydningssvis framför att det inte blir några pengar till en väg om inte ett visst alternativ accepteras.

Ett annat exempel kan vara att en länsstyrelse inför fastställandet av detaljplan kräver, genom antydningar e t c, att en områdesplan upprättas innan detaljplanen kommer att godkännas.<sup>1)</sup> Denna attityd hos länsstyrelsen har lett till att vissa kommuner känt sig eller trott sig vara tvingade att utarbeta områdesplanen ifråga.

Motsvarande gäller om länsstyrelsen tycker att utformningen av en områdesplan bör förändras. Man bör t ex ha mer av målformuleringar, ta upp energifrågor e t c. Genom att ge synpunkter och ställa frågor vid samråden anger man vad länsstyrelsen anser vara viktigt att ha med i en områdesplan.

Effekten av denna typ av förändring genom att indirekt antyda ett hot mot kommunen är ungefär detsamma som vid förändring genom tvång.

---

1) Gränsen mellan vad som är hot och vad som är länsstyrelsens legitima kontroll att lagar och förordningar följs, kan vara svår att dra. Det som kommunen upplever som otillbörligt intrång behöver inte vara det.



Det är alltså oklart om områdesplanerna får de av länsstyrelserna förväntade konsekvenserna när planen enkelt gjorts för att tillgodose utifrån kommande krav.

#### 9.2.4 Förändring genom propaganda

En rad myndigheter, organisationer och utbildningsanstalter sysslar med frågor rörande kommunal planering, t ex Statens planverk, Svenska kommunförbundet och olika högskolor. Utvecklingsarbeten av olika slag genomförs och förs ut genom olika kanaler till kommunerna (skrifter, artiklar, kurser, konferenser).

En del av detta material och denna verksamhet kan kallas normativ i det att den innehåller bestämda uppfattningar om hur kommunal planering bör gå till och en argumentation inriktad på fördelarna med just denna planering.

Ett exempel på detta anser vi Kommunförbundets lansering av den s k kommunplaneringsmodellen vara. En massiv satsning på spridning av material och på kurser och konferenser gjordes. Många kommuner satte igång med att ändra sitt planeringssystem utan en egen kritisk och omfattande diskussion om vilka behov som fanns i kommunen.

Det bör noteras att i kommunplaneringsmodellen fanns dubbla budskap. Dels sade man att ingen modell fanns, att varje kommun skulle arbeta sig fram till sitt eget planeringssystem, dels presenterade man en modell. Följden av detta blev att de flesta kommuner följde det exempel som gavs och ej gjorde som vissa hoppades, de v s tänkte ut ett eget system.

#### INLEDNINGSANFÖRANDE VID INTRODUKTIONSURS FÖR KOMMUNMISSIONÄRER: EN PARODI

Jag hälsar er välkomna till denna kurs för er som just fattat det avgörande beslutet att bli kommunmissionärer. Jag kan se hur världförbättrarniten lyser i era ögon. Denna kurs ska förbereda er för den hårda och för de flesta helt nya verklighet som ni kommer att möta i de främmande kulturerna kommunerna.

En förutsättning för att vi ska kunna frälsa de okunniga är att vi förstår deras primitiva tankevärld och de normer som styr deras handlande. Ofta är de helt fångade i de traditioner som präglat kommunen under många mansåldrar - självständigt tänkande är något unikt för vår kultur. En rad primitiva attityder förekommer och ni får inte bli förvånade när någon av vildarna som en självklarhet hävdar:

-Planering är inte något för vår stam. Vi har klarat oss bra utan planering på min far och farfars tid, så det duger åt mig också.

Primitiya attityder, primitiv verklighetsuppfattning, primitiva värderingar - det är våra huvudfiender. Dom ska vi kommunmissionärer slåss emot - även om några kommer att vara tvungna att offra sitt förstånd i kampen! Stora mål är värda stora offer och stora risker!

En risk för kommunmissionären är att han eller hon - som vi brukar säga - "goes native". En del svagare själar börjar tvivla på vårt heliga budskap och tänka "Det ligger kanske något i vad de primitiva tänker?" När dessa tvivel ansätter er har jag bara ett råd: Be. Be och åter be till vårt Överhuvud Förnuftet och tänk på våra Tre Grundprinciper: Målformulering - Samordning - Sociala Aspekter.

Jag vill också varna er för en speciell grupp av människor som ni kommer att möta ute på fältet. De ser ut som de tillhör vår kultur - men de är överlöpare och förrädare! Se upp för kommunforskningsresande - i nio fall av tio försvarar de de primitiva förhållanden vi kämpar för att avskaffa och utveckla!

Vilka metoder ska ni använda för att frälsa själarna ute i vildmarken? En rad metoder finns och de måste naturligtvis anpassas till de lokala förhållandena:

- Predikan: Under kursen ska ni få lära er att tala med fast och auktoritativ stämma om Rationalitet, Målformulering och Samordning. Ni ska få lära er att göra Avbilder av vårt Överhuvud med hjälp av boxar och pilar och färgglada diagram som imponerar på de utbildade vildarna.
- Vädjan till primitiva känslor: Vildarna är mycket statusmedvetna och jämför hela tiden med grannbyarna. Genom att säga att grannbyn har vackra målformuleringar som prydnad i hövdingens hydda kan ni frälsa även motspänstiga kommuner och få dem att vilja ha samma sak.
- Mutor: Bjud ut hövdingen och medicinmannen på en liten resa eller en fest - skapa lojalitet - och snart genomför de alla förändringar vi vill.
- Hot: I riktigt allvarliga fall måste ni ta till direkta hot: "Accepterar ni inte den rätta läran och gör de planer man som troende ska göra, så får byn inte längre några bidrag och vi lägger om rutten för våra karavantåg".

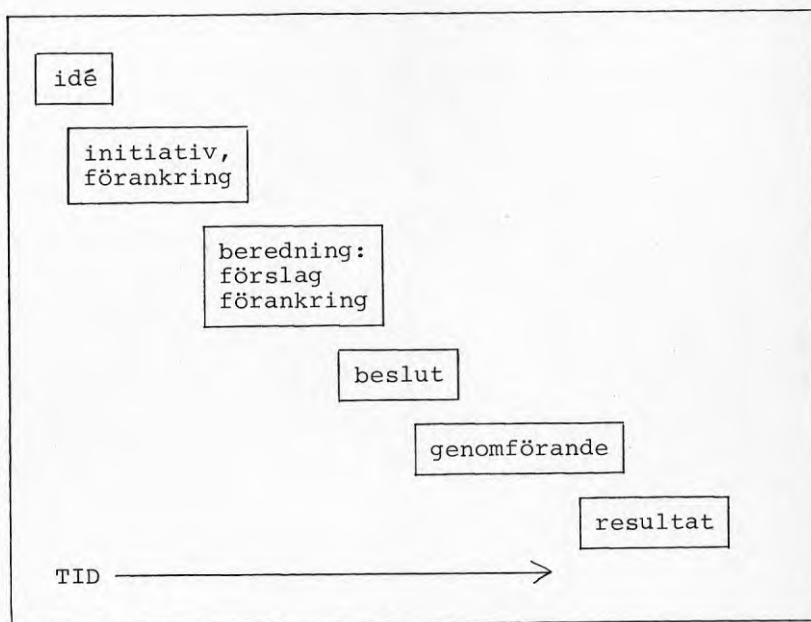
Vi missionärer drivs av helt ideella skäl. Vi har en dröm - en dröm om hur världen skulle kunna se ut. En dröm om en Förnuftig värld. Mission kostar dock pengar och vår verksamhet måste vara självbärande. De frälsta byarna måste bidra med pengar - ni får ta ut mötesavgifter och särskilda avgifter av församlings-

medlemmarna samt använda andra metoder som tas upp senare under kursen.

Sist men inte minst kommer ni att få lära er flera populära och melodiska kampsånger, t ex: "Förnuftet segrar", "Med mål mot lyckans land" och "Oh, samordning".

### 9.3 Den interna förändringsprocessen

I projektet har vi följt olika förändringar av planeringssystemet i våra undersökningskommuner och försöker här systematisera dessa iakttagelser. Vi har grupperat framställningen efter följande fasindelning av förändringsprocessen:



I de följande avsnitten ska vi se närmare på respektive skeden i en förändringsprocess samt ange exempel på vad de kan innehålla.

Naturligt nog är det svårt att i konkreta fall klart skilja de olika faserna från varandra, eftersom många processer kan löpa parallellt. Det är också svårt att urskilja exakt vilka faktorer som inverkat. Det följande kan ses som en exemplifierad katalog över möjligheter och hinder i de olika skedena. En djupare analys av respektive exempel skulle säkert visa på en rad samverkande förhållanden.

### 9.3.1 Idé

Det som kan göra att en tanke väcks i kommunen kan vara idéer och argument hämtade från något av följande:

- Dokument från central eller regional myndighet eller organisation.  
Ett exempel från våra undersökningskommuner är att en bred förvaltningsövergripande äldreomsorgsplanering påbörjas i Alingsås efter att socialchefen läst idéprogrammet "Utveckling av äldreomsorgen inför 80-talet".
- Deltagande i kurs, konferens, seminarium eller dylikt.  
Ett exempel på detta är att ekonomichefen i Ängelholm tar upp idén till tidsmässig samordning mellan årsbudget och flerårsplan efter tjänstemannaträffar inom ett samarbetsorgan kommun - landsting.
- Informella kontakter med eller dokument från annan kommun, forskningsinstitution eller dylikt.  
Exempel är när planeringschefen i Solna hämtar idéer till budgetuppföljningsrutin från en annan kommun som redan infört en sådan.
- Konsult inspirerar.  
I Örebro utarbetas förslag till ny organisation av de planansvariga förvaltningarna efter idéer från tillkallad konsult.
- Ny politiker eller tjänsteman har med sig idéer från annan verksamhet.  
Ett exempel: Ljusdal fick ny stadsarkitekt. Hans första planarbete (områdesplan för Färila) omfattade program, informationsmöten med allmänheten e t c enligt Planverkets intentioner. Därmed infördes flera nya moment i kommunens planarbete.

Det är svårt att spåra en idéns ursprung: idén man får från en kollega/konsult kan denne ha fått från en kurs eller ett dokument, e t c.

### 9.3.2 Initiativ och förankring

När en idé dykt upp krävs att någon tar tag i den, någon måste driva frågan. Nödvändiga villkor för att en idé ska övergå till initiativ är för det första, att någon tillräckligt viktig person känner så starkt för idén, att hon påtar sig rollen som drivande i frågan. För det andra är det ett villkor, att ingen genast är så stark motståndare till frågan att den faller.

Vilka är då de viktiga personerna i sammanhanget? Ofta är det sannolikt fråga om ett samspel mellan politiker och tjänstemän. De kan dock ha skilda motiv och behov av att genomföra förändringen.

De olika typer av initiativ inom den kommunala förvaltningen som vi stött på är i grova drag:

- politiker tar informella kontakter med andra politiker och högre tjänstemän
- tjänstemän sätter upp frågan på dagordningen på eget initiativ
- tjänstemän tar informella kontakter med ledande politiker och högre tjänstemän
- initiativ i beslutssituationen.

Dessa initiativ kan ses som första led i ett mer omfattande arbete för att förankra både problemuppfattning och uppfattningen att något måste göras. Denna förankring kan ske både bland beslutande politiker och verkställande tjänstemän.

Tjänstemannen förankrar frågan genom att:

- informera tjänstemän på samma nivå (medarbetare)
- diskutera med medarbetare eller underlydande inom sin egen sektor/förvaltning
- låta frågan cirkulera till andra sektorer/förvaltningar för att få synpunkter (internremiss e t c)
- ta upp frågan på formaliserade samrådsmöten och be om kommentarer
- korridorsnack, kaffepausnack
- kontakta berörda politiker som man har personligt förtroende för
- kontakta inflytelserika politiker.

Politikern förankrar frågan genom att:

- informera politiker på samma nivå (andra medlemmar från kommunstyrelsens arbetsutskott om politikerna själva sitter där e t c)
- diskutera med partikamrater
- lämna frågan till sitt kommunalråd, sin partiordförande och dylikt
- ta upp frågan på formaliserade samrådsmöten och be om kommentarer
- korridorsnack, kaffepausnack
- kontakta tjänstemän som man har personligt förtroende för
- kontakta berörd, handläggande tjänsteman.

### 9.3.3 Beredning

Efter att ett initiativ är förankrat krävs ofta en beredningsfas. Man tar fram ett konkret förslag till beslut. Gränsen mellan förankring av idén och beredning av ett förslag kan vara tämligen flytande, eftersom preciseringar och kompromisser också sker under det tidigare skedet.

Beredningen sker vanligen på något av följande sätt:

- initiativtagaren arbetar fram ett förslag
- man tillsätter en intern arbetsgrupp/samarbetsgrupp
- ansvarig förvaltning får i uppdrag att lägga fram ett arbetsprogram för frågan
- man lämnar ut frågan som ett konsultuppdrag (bjuder in en konsult för att diskutera uppläggen).

Beredningsfasen sköts i regel av tjänstemän även om detta kan ske i mer eller mindre nära kontakt med politikerna.

Förändringsförslag kan begravas i en beredningsfas - man tillsätter en utredning för att mer eller mindre uttalat bli av med frågan.

Förändringsförslag kan fastna i en beredningsfas också av mer rationella skäl. Man kan upptäcka komplikationer, följd effekter man tidigare inte tänkt sig, vilket gör att man inte kan hitta någon lösning på det aktuella problemet som är acceptabel.

#### 9.3.4 Beslut och genomförande

Förankring är en förutsättning för att en beredningsfråga ska gå vidare till beslut. Beslutssituationen utgör en test på förankringens kraft och djup. Självfallet kan den som driver frågan tycka att förarbetet varit till fylllest, men beslutet blir negativt. Frågan faller, vilket kan bero på förslaget i sig, men också på de drivandes oförmåga att förankra sitt förslag.

Besluten kan fattas formellt politiskt i berörd nämnd, i kommunstyrelsens arbetsutskott, i kommunstyrelsen och eventuellt i kommunfullmäktige. Det kan också fattas mer informellt i t ex förvaltningsövergripande samrådsgrupper eller genom att man helt enkelt bara börjar arbeta på ett visst sätt.

Det förekommer också en tidsmässig överlappning mellan faserna "beslut" och "genomförande". Detta kan yttra sig i att frågan bordläggs politiskt, men att tjänstemännen får information bredvid om att arbetet kan bedrivas som om beslutet var positivt. Man kan också se en koppling mellan det politiska beslutet och initiativ/förankringsfasen. Ofta får man nämligen höra att frågan bordläggs för att den ska förankras i partileden. Frågan har kommit upp till politisk behandling på ett för tidigt stadium, eller man kan ha missbedömt frågans vikt.

Det omvända, d v s att det finns beslut men att genomförandet uteblir, förekommer också. Vi har gott om exempel på komplikationer i detta skede. I grova drag har det varit följande:

- resurserna finns inte (personer, tid e t c)
- resurserna är svårtillgängliga (felfördelade, bundna e t c)
- motivation hos handläggaren saknas
- motivation hos personalgrupperna saknas
- lokalfrågor och liknande praktiska frågor
- oklara direktiv om vad som ska göras
- dåliga kunskaper om vad som ska göras eller hur det ska göras
- beslutet var ej tillräckligt genomtänkt.

Knappa resurser har i både Tingsryd och Grums lett till att beslut om att göra GPF ej verkställtts och i Solna till att GPF-arbetet blev mycket fördröjt. När bråds-kande uppgifter dyker upp måste något läggas åt sidan, och GPF tycks inte sällan vara en sådan "regulator" som läggs åt sidan ibland och tas fram när det inte finns så mycket att göra.

#### 9.4 Förändringsstrategier

Tillvägagångssättet i beredningsfasen kan ligga till grund för en indelning i olika "förändringsstrategier".

En "traditionell" auktoritär förändringsstrategi, där förslag till förändringar diskuteras och beslutas av de ledande politikerna och tjänstemännen utan direkt kontakt med de anställda som berörs av förändringen.

En "utredningsstrategi", där en mindre grupp tar fram ett färdigt förslag som de direkt berörda får "tycka till om", innan ett slutligt beslut fattas. Ibland görs utredningen av en konsult, ibland av en eller flera tjänstemän i kommunen.

En "deltagandestrategi", där de direkt berörda även deltar aktivt i problempreciseringen och i framtagande av förslag.

En intressant fråga är just hur strategin i beredningsfasen påverkar möjligheten att uppnå "verkliga" förändringar. Åtminstone på kort sikt kan man tänka sig att beslut fattade över huvudet på många leder till lägre engagemang och till att förändringen därmed stannar på ytan. Direkt sabotage är också tänkbart. Dessutom finns risken att information ej kommer fram så att beslutsfattaren utgår från en felaktig bild av hur läget är och vad en förändring kan få för konsekvenser. Den tredje strategin har betydande fördelar bl a genom att de berörda själva deltar aktivt i förändringsprocessen. Metoden tar dock längre tid men på sikt torde man med denna metod uppnå bättre resultat.

## 9.5 Hinder vid försök till förändring

### 9.5.1 Översikt

Förändringar är svåra att genomföra av många skäl - inte minst kunskapsmässiga. Det är inte lätt att sätta fingret exakt på den punkt där bristerna ligger och att utarbete ett förslag till ändring av planerings-systemet som verkligen leder till en förbättring.

Hindren ligger också på attitydplanet, vilket ska belysas i nästa avsnitt. Ett annat sätt att belysa hindren för förändringen är också att se på vilka krav som ställs på en person som har ambitionen att genomföra förändringar i en förvaltning som kännetecknas av låg föränderlighet.

### 9.5.2 Förändringsmotstånd på individ- och gruppnivå

Att enskilda individer kan vara motståndare till en förändringsidé sammanhänger till stor del med rädsla för att förändringen innebär nackdelar. Man kan t ex få mindre makt, lägre status, mindre inflytande, tråkigare arbetsuppgifter e t c.

En annan faktor som skapar motstånd är att det faktiskt är jobbigt att ändra arbetssätt. Nya beteenden krävs, nya rutiner ska läras in, kanske ska man anpassa sig till nya arbetskamrater. Trots att individen kanske önskar en förändring kan den upplevas som hotande. Eftersom förändring innebär en fas av otrygghet och osäkerhet, väljer man att arbeta efter det invanda mönstret. Vad som ibland är förvånande är att individer, som står lägst i hierarkin och rimligtvis borde tjäna mest på en förändring, ofta är motståndare till den. Det tycks som om många resonerar som att "man vet vad man har men inte vad man får".

Förvaltningens sociala system kan liksom enskilda individer utveckla psykologiska försvarsmekanismer för att motverka att förändringar genomförs. En ny idé bemöts med tystnad, alla beter sig som om de inget hört av det nya. Att titta ihjäl en fråga är mycket effektivt, eftersom det ej leder till diskussion. Tystnaden kan bibehållas genom att man använder sig av byråkratins möjligheter att hindra en fri debatt, att man hänvisar till tidsbrist, att man behöver mer information e t c.

Ett annat sätt för systemet att bibehålla rådande förhållanden är att hänga upp sig på en liten detalj i det nya förslaget för att slippa ta ställning till helheten. Detaljen förkastas därefter och därmed hela förslaget.

Genom att rycka på axlarna och säga "det här var väl inget nytt, så har vi arbetat hela tiden" kan man också ta udden av ett nytt förslag.



Genom existerande myter kan man avvisa det nya som omöjligt; det går ej att genomföra, det skulle kullasta hela verksamheten, vi har inte personella resurser e t c.

Gemensamt för dessa reaktionssätt är att de ofta utgör omedvetna motstånd mot påverkan utifrån. Ytterst handlar det om en kollektiv rädsla för att makt- och rollfördelningen i förvaltningen ska komma att ändras.

Argument framförda mot förslag till förändringar.

- God tanke men omöjlig att genomföra praktiskt.
- Här ska inte komma någon och tala om vad jag ska göra.
- Låt oss avvakta utvecklingen.
- Vi har inte resurser.
- Vi har ju så bra rutiner.
- Är det vetenskapligt undersökt?
- Det går inte!
- Vi har inte tid.
- Finns det verkligen någon som "kommit runt"?

#### 9.5.3 Vad krävs av den som vill åstadkomma en förändring

De föregående avsnitten har pekat på en rad olika aspekter som kan påverka om en idé läggs fram, leder till en utredning och kanske senare till en förändring av något slag. För att få en allsidig bild måste man se på t ex externa faktorer som lett fram till en viss situation, på attityder och anda inom kommunen som påverkar vad som ses som problem samt på handlandet från olika centrala personer - både politiker och tjänstemän.

En ytterligare aspekt som vi tänkte beröra i detta avsnitt, är vilka krav som ställs på den enskilde politiker eller tjänsteman som vill verka för en förändring, t ex av en viss planeringsrutin. <sup>1)</sup>

Förslagsställaren måste ha ett visst förtroendekapital, d v s inte för låg informell status - annars lyssnar andra inte ordentligt. Unga nyanställda, oerfarna personer i lägre befattningar behandlas t ex oftare med överseende och likgiltighet, kanske särskilt om de är kvinnor.

---

1) I vår rapport "Kommunal demokrati och planering" diskuteras på vilka områden och på vilket sätt det är legitimt för en tjänsteman att driva frågor.

Nästan alla nya förslag är ofullständiga i något avseende och oklara på ett antal punkter. Den som vill visa att förslaget är ogenomförbart kan kasta sig över någon sådan detalj. Den som framlagt förslaget måste kunna bemöta denna kritik, vilket kan förutsätta kunskaper om en mängd detaljer i den aktuella kommunen.

Den som vill verka för en förändring måste vara pedagogisk och kunna presentera sitt förslag så att även tämligen ointresserade eller jäktade personer förstår vad det rör sig om och inser att idén kan lösa vissa problem. Man måste också ha intuition och känna när tidpunkten är inne för framstötter och reträtter. Att ta upp en idé om förenkling av budgetbehandlingen kan vara lämpligt just efter en besvärlig budgetomgång, men olämpligt om det just hänt något i näringslivssituationen med många och långa sammanträden som följd.

Sist men inte minst kan det vara nödvändigt att vara taktisk och förankra sina förslag hos rätt person och anpassa det i detaljer och formuleringar till tänkbara motståndares uppfattningar.

I regel är det svårt för nykomlingar i något lägre befattningar att uppfylla dessa krav. Flera saker kan också göra att en längre erfarenhet och en högre formell status inte hjälper.

Under tiden kan man ha anpassat sig - resignerat - och börjat acceptera det man tidigare var skeptisk till. Man börjar "inse" att saker och ting kanske inte är så dåliga. Man slutar att komma med förslag och lägger sig till med de anti-idealistiska attityder som kan florera. Man faller in i lunken och rutinen och slutar tänka vidare. Man "kommunaliseras", som någon uttryckt det.

Efter upprepade misslyckanden är det frestande att förklara dessa med andras egenskaper och handlande. Man säger att det är trögt därför att politikerna är på ett visst sätt eller för att de andra förvaltningarna är trångsynta. Resultatet blir att man undviker att analysera bristerna i det egna handlandet. Därmed lär man inte av sina misstag och blir inte klokare med åren! Risker är att man blir föraktfull mot dem man anser orsaka trögheten. Villkoren om förtroende-kapital, pedagogisk förmåga och intuition uppfylls då kanske ännu mindre med tiden!

Föreslår man upprepade gånger saker som anses vara idealistiska och ogenomförbara, kan man med tiden bli klassad som en person, som det inte är värt att lyssna till: "Jaha, nu börjar den där igen ..." tänker de man vill påverka och slutar lyssna.

## 9.6 Avslutning

Är låg föränderlighet ett allvarligt problem i den kommunala planeringen? Svaret är både ja och nej! Med det menar vi inte bara att variationerna mellan kommunerna är betydande utan också att det beror på vad som menas med föränderlighet.

I vissa kommuner sker ständiga yttre förändringar. Plandokument och anvisningar för framtagande av underlag till planerna ändras varje år. Samtidigt är det ingen som riktigt hänger med i alla dessa förändringar varför det kan vara en låg föränderlighet bakom kulisserna. Förändringarna genomförs utan ordentliga diskussioner med berörda grupper bland tjänstemän och politiker.

Det är inte heller ovanligt att både föränderlighet och oföränderlighet är dåligt motiverade. Schablonföreställningar av vad som kan uppnås med planering är vanliga. Vissa har en övertro, andra är överdrivet skeptiska. Ur det prespektivet kan man naturligtvis säga att problemet är brist på kunniga, öppna och kritiska människor i den kommunala planeringen. Ett konstaterande som dock inte är till mycket hjälp.

Att åstadkomma verkliga förändringar i den kommunala planeringen är tidskrävande och arbetssamt. En första svårighet är att klarlägga vad problemet är - om det överhuvudtaget finns något problem. Olika grupper kan uppleva problemen på olika sätt och det är då viktigt att detta klarläggs ordentligt. Är det i grunden en personfråga, en fråga om organisation eller är det själva arbetsuppgiften? Ett brett deltagande är här viktigt, dels för att få problem belysta, dels för att eventuella åtgärder ska leda till verkliga förändringar.

De åtgärder som kan bli aktuella varierar naturligtvis med de verkliga problemens art. I princip är det dock samma typ av åtgärder som kan bli aktuella vid alltför låg föränderlighet som vid alltför långa behandlingstider. Det kan bli fråga om omplacering/omskolning av enskilda tjänstemän, organisationsförändringar, ändringar av rutiner och arbetsuppgifter samt sist, men inte minst, att man i organisationen försöker bygga in en kontinuerlig kritisk granskning av de egna arbetsformerna. 1)

---

1) Om organisationsutveckling och dylikt kan man läsa vidare i t ex Berg (1980), Björk (1976) och Rohlin (1974).



Avdelning 4

HUR DET KAN BLI



## EN BILD FRÅN EN FRAMTIDA KOMMUNAL VARDAG

Ett par år går i Flaxby. Under denna tid har man infört ytterligare ett par nya planformer. Energiplan infördes eftersom det nu blev allt kärvare att vara enda polikratkommun i landet som saknade energiplan. Man hade också barnplan, trivselplan, tonårsplan, åldringsplan, kulturplan m fl. De flesta av dessa planer hade införts därför att sådana planer krävts för att få olika statliga bidrag.

Politiker och tjänstemän börjar uppleva en viss planeringströtthet. Man tycker sig planera och planera. Då man beslutat om en plan är det dags att börja på nästa o s v. Till slut kan man knappt hålla reda på vad som sagts på det ena eller det andra stället. Men eftersom det fortfarande av myndigheter betraktas som fint att ha så många planer och program som möjligt så fortsätter man på den inslagna vägen.

Planeringspersonalen i kommunen har utökats. Man har numera planeringschef (Mattsson). Bengtsson är kvar. Dessutom finns en utredningssekreterare.

En dag då man på planarbetsutskottet fattade ett beslut i enlighet med en områdesplan men stick i stäv med barnplanen utbrast Baxon: "Det här går inte längre. Det är femte gången på kort tid som vi gjort sådana här saker. Något måste göras åt planeringssystemet. Idag föreligger också ett förslag att vi ska göra en rättbekämpningsplan. Hälsovårdsnämnden får ej längre statligt bidrag till rättbekämpningen i kommunen om vi ej gör en plan. Plan på plan. Alla dessa planer. Kan vi inte skrota allihop?"

Planeringschefen känner sig föranlåten att genast ta till orda, eftersom det var hans område som här ifrågasattes. "Det har väl blivit en liten malör för oss då och då. Det ska ju erkännas. Men för den sakens skull ska man ju inte förkasta hela planeringssystemet. Snarast är det väl så att vi måste vidareutveckla vårt system. Vi på planeringssidan har en besvärlig arbetssituation och det vore nog på tiden att anställa ytterligare en person på vår avdelning. Icke minst därför att det nu kommit krav på rättbekämpningsplan. Den får vi svårt att hinna med."

Kommunalrådet har aldrig varit särskilt engagerad i planeringsverksamheten. Han har med skepsis sett den expandera. Ju mer den gjort det, desto mer skeptisk har han blivit. Och aldrig håller ju planerna heller. Om planering ska tjäna något till så bör planering gå att rätta sig efter. Men det händer ju hela tiden att nya fakta kommer i dagen eller nya saker händer som stjälpur de uppgjorda planerna. Kommunalrådet säger därför: "Jag håller med Baxon. Något borde göras. Det var skönt att Baxon säger det vi alla känner och tycker men knappt vågar säga i dessa dagar".

Kanslichefen som tycker att man bör planera med måtta och som under de senaste åren sett sin maktposition till viss del hotad av den nya planeringsavdelningen säger: "Jag har alltid hävdats att allt det här nya är för mycket för en så här liten kommun. Men vi har ju tvingats till detta genom myndigheternas agerande. Till det positiva hör ju dock att vi ej gör fler planer än vi har krav på oss att göra. Ta Flinkby, där har man även en cykelplan och anti-missbruksplan".

Stadsarkitekten: "Ja, vad jag tycker vet ni väl, så jag behöver väl inte tillägga något ytterligare".

Fastighetschefen: "Jag hade en gång en vision om hur man kunde uppnå en övergripande samordnad planering. Men det har ju visat sig omöjligt att genomföra..."

Socialchefen: "För min del kändes det som om ett mycket stort och viktigt steg togs då jag, skolchefen, fritidschefen och kulturchefen fick vara med i planarbetsutskottet. Men de förhoppningar jag hade har inte infriats. Visserligen känner vi varandra bättre nu och visst får vi på socialen vara med i planarbetet. Men ändå är sektoriseringen och specialiseringen tydlig".

Planeringssekreterare Bengtsson, djupt besviken över att ej ha blivit planeringschef i Flaxby då tjänsten utlystes, har med tiden intagit en alltmer "anpassad efter vad som är gångbart-attityd". Hans nederlag i planarbetsutskottet för några år sedan, då han ej fick igenom sina idéer, tog honom hårt. Nu ser han en möjlighet till förändring och eventuell utveckling av sig själv. Därför säger han: "Jag tycker det kunde vara ganska spännande om vi fick igång någon form av utvecklingsarbete".

Planeringschefen rynkar irriterat på pannan och ger planeringssekreteraren en arg blick. En sådan svikare. Emellertid säger han inget. Det märks tydligt vartåt det lutar. Nu gäller det att se till att han själv får bli ledare för förändringen av planeringsverksamheten. Annars vet man ej vad som kan hända. Han säger: "Nåväl, vi på planeringsavdelningen kan väl ta och titta på om några förändringar kan göras. Jag tvivlar på detta men som sagt, vi kan titta på saken".

Socialchefen: "Det vill inte jag vara med om. Det är inte enbart planeringstjänstemännen som ska arbeta med det här. Vi andra vill också vara med, i alla fall jag". Fritidschefen och skolchefen nickar instämmande.

Planeringschefen: "Det är väl bättre att vi kommer med ett förslag".



Kommunalrådet harklar sig: "Det tycks i alla fall vara så att vi är överens om att det nuvarande systemet behöver ses över och eventuellt ändras. Frågan är då hur det ska gå till. Ska vi ha en konsult eller ska vi arbeta själva?"

Månsson (t): "Jag tycker att de som är experter (nickar åt planeringschefen) ska ordna det här".

Socialchefen argt: "Det tycker inte jag".

Kommunalrådet: "Det här med en konsult ..."

Socialchefen: "I så fall ska konsulten bara vara till hands för oss i vårt arbete om vi behöver stöd i det".

Månsson (uppbragt): "Man betalar väl inte dyra konsultarvoden om konsulten inte kommer med ett ordentligt förslag hur vi ska göra".

Kommunalrådet: "Eftersom det råder oenighet om planeringsavdelningen ska stå för arbetet så kanske vi kan bjuda hit en konsult och diskutera med denne. Vi behöver inte binda oss. Det skulle bara vara ett samtal till att börja med.

#### Nästa planarbetsutskott

Kommunalrådet: "Jag hälsar konsult X välkommen till Flaxby. Som säkert kanslichefen informerat dig om, så tycker vi som sitter kring det här bordet att något måste göras åt vårt planeringssystem. Vi är dock oense om hur vi ska arbeta oss fram till ett annat system. Har du några synpunkter?"

Konsulten: "Det finns åtminstone tre sätt, så vitt jag kan se. Ett är att jag gör ett förslag baserat på samtal med er, ett annat är att jag och ett par till här bildar en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag. Den tredje metoden är att vi alla tillsammans här diskuterar oss fram till eventuella revideringar. Det sistnämnda tar ju längre tid men man kanske vinner i kvalitet på längre sikt. Man kan också tänka sig utveckling av den tredje metoden, där även fältpersonal kommer med i arbetet".

Socialchefen: "Jag har sagt att jag tycker att alla vi som sitter här ska arbeta med detta. Bildas en arbetsgrupp får kanske inte ens vi vara med. Och det godtar jag inte. Att ta med fältpersonal i ett första skede är vi nog inte helt mogna för. Det är så mycket som behöver klargöras mellan oss här först".

En diskussion följer, där socialchefen får stöd av fritidschefen, kulturchefen, skolchefen och stadsarkitekten. Den senare ser i den föreslagna arbetsmetoden en möjlighet att påverka arbetet. Skulle en arbetsgrupp bildas skulle säkert flera på planeringsidan ingå, vilket vore olyckligt. Det skulle säkert resultera i ytterligare nya planformer.

Kanslichefen vet inte riktigt hur han ska ställa sig. Det verkar vara en alltför djärv och tidskrävande arbetsmetod för Flaxby. Men å andra sidan ... Något måste göras och ska man ändå satsa på något så kanske det ska vara så här. Till slut säger kanslichefen: "Det kanske vore värt ett försök ..."

Till sist fattar man i planarbetsutskottet beslut om att anlita konsulten som en resurs men att själva förändringsarbetet ska utföras av planarbetsutskottet. Beslutet var inte enigt. Månsson (t) tyckte att det hela verkade löjligt. Planeringschefen ogillade det också.

De steg vi kan tänka oss i arbetet är följande säger konsulten: "Först gör vi tillsammans en inventering av de planformer som finns, vilka problem som finns med dem. Steg två skulle kunna vara att vi gör en behovsanalys, d v s funderar igenom vilka planformer som behövs i Flaxby. När vi vet vad som behövs får vi fundera ut hur vi ska förändra systemet med tanke på det som finns. När vi utarbetat ett förslag sänds detta på remiss till samtliga nämnder för synpunkter. Efter entuella revideringar fastställer vi så ett nytt arbetsschema för planeringen, d v s vilka planer vi ska ha, hur de ska ligga i tid i förhållande till varandra. Då det gått ett år får vi ompröva vårt ställningstagande: genom att fråga oss, var det här bra eller dåligt? Vad kan vi förändra, förbättra o s v. Genom det här sättet lär vi oss också en arbetsmetod som kan användas i alla sammanhang.

Nu är det emellertid så att förändringar kan bli utanverk, om man inte också arbetar med att skapa en öppnare atmosfär. För att riktigt behärska och utnyttja den arbetsmetod vi ska lära oss måste man i den lägga in samarbetsträning, förståelse för hur olika gruppsykologiska lagar påverkar oss e t c. Vi måste bli medvetna om vilka informella normer som råder i förvaltningen. Genom att bli medvetna om detta och eventuellt göra något åt det har vi lättare att genomföra de förändringar vi vill åstadkomma. En ständig utvärdering av arbetsmetoden och vårt sätt att arbeta tillsammans.

Jag kommer hit i nästa vecka och har då med mig en kollega från konsultföretaget. Hon är psykolog. Vi brukar arbeta tillsammans i sådana här fall. Jag hoppas ni inte har något emot det. Givetvis blir det lite dyrare för er genom att ni får betala två konsultarvoden men jag anser att resultatet blir så mycket bättre att denna kostnad i efterhand kommer att anses ringa".

Månsson utbrister: "En psykolog! Det här är väl inget dårhus heller, fast (muttrar han) ibland kan man ju tro det förstås. Men en psykolog, det är sådana där som iakttar och iakttar och ser rätt igenom en. Nej, huh!"

Emellertid får Månsson inget gensvar för sin invändning utan konsulten får tillstånd att ta med kollegan. De närvarande, bortsett från Månsson, känner en viss nyfiken förväntan. Det är något nytt de ska vara med om, något man aldrig kunnat ana att Flaxby skulle ge sig in i.

En vecka senare anländer de två konsulterna till Flaxby och man börjar arbeta på den beslutade vägen. Konsulterna understryker och uppmanar att de deltagande ska ge ständig information samt inhämta synpunkter från de egna förvaltningarnas kontor. Vid ett par tillfällen vistas man på internat men för övrigt håller man till i en fritidsgård i närheten av kommunalkontoret. Man har flera träffar och arbetar oftast i mindre grupper. De olika deltagarna roterar dock mellan grupperna. Efter hårt arbete, flera konflikter tycks man börja närma sig att eventuellt kunna formulera något förslag till förändring av planeringssystemet.

Plötsligt säger någon: "Det är ju fel att vi sitter här och ska formulera förslag. Vi borde ha in synpunkter och idéer från folk som arbetar på fältet och från andra på våra kontor och förvaltningar".

Så kommer även andra med i processen. Det blir till slut många människor engagerade. Så småningom enas man om en viss typ av planeringssystem som man tror ska passa Flaxby. Man prövar ett år, utvärderar, gör justeringar, prövar det nya, justerar o s v.

Ytterligare ett par år går i Flaxby. Den arbetsmetod man lärt då man ville förändra planeringssystemet är nu ganska väl utbredd och används för alla möjliga problem. Flaxbys tjänstemän och politiker sjuder av aktivitet. Medborgarna är engagerade på olika sätt. Flaxby har väckt ett visst uppseende i landet för sin oförvägenhet att ständigt pröva nya vägar.

Ett otal arbetsgrupper bestående av personer från olika förvaltningar och nämnder är i arbete. De arbetar ett slag, nya grupper bildas för nya problem o s v. Man ser ivriga tjänstemän och politiker ila omkring i korridorerna och på gatorna med papper i handen. Man har en kommunpsykolog anställd sedan något år. Psykologens uppgift är att sitta med vid sammanträden för att efter sammanträdet tillsammans med deltagarna analysera hur arbetet bedrivits samt bearbeta eventuella konflikter.

Så en dag händer något. Plötsligt utan någon som helst föraning sjunker planeringschefen ihop över sitt skrivbord och börjar stilla gråta. Förskräckta rusar annan personal till. "Vad är det som hänt? Är du sjuk"?

"Nej, det är jag inte" snyftar planeringschefen, "men jag orkar inte längre .... Här springer jag från den ena arbetsgruppen till den andra ... träffar

nya människor nästan hela tiden ... (suckar). Ofta har vi olika utbildning, vilket medför att vi måste lägga ner en massa tid på att förstå varandra ... och så analyserar vi och förändrar och förändrar ... Ibland önskar jag att allt var som förut då man visste vad som skulle hända från en dag till en annan ... Fast egentligen tycker jag inte det ... Jag tycker ju det är roligt". Han sjunker ihop igen i några halvkvävda snyftningar. "Men det är slitsamt. Jag blir så engagerad så jag tänker bara på jobbet, även då jag är hemma. Det är så många frågor att brottas med, så många nya vägar att pröva. Det är spännande ... Och så idag upptäckte jag att våren varit här en tid. Att fåglarna börjat kvittra. Blåsipporna slagit ut. Och allt detta har jag inte sett, därför att jag varit så engagerad i mitt arbete. Man blir ju det då man får ta ansvar och vara med och forma framtiden ... Men just idag då jag hörde fågelsången, då ville jag rymma och inte komma hit alls. Jag ville gå i skogen och bara höra ljuden och känna dofterna ... J.. Jag skulle vilja göra andra saker än att bara arbeta. Varför, varför har jag ett så engagerande jobb? Ja, jag vet att det kanske är fel att säga så, jag ska vara tacksam som har ett så engagerande jobb, andra har det värre ... men ändå .."

Och plötsligt, lika plötsligt som han sjönk ihop och började gråta, torkade planeringschefen sina tårar, snöt sig och reste sig från skrivbordet. Dagens sammanträdespapper rev han sönder och slängde i papperskorgen. De övriga stirrade förskräckta på honom. "Nu går jag ut i skogen" sa han glatt. "Får se om jag kommer igen i morgon". Raskt marscherade han så ut från planeringskontoret, lämnade en förstummad samling människor bakom sig.

Ryktet om planeringschefens galenskap spred sig i Flaxby. Det tisslades och tasslades. Men så hände det igen. Byggnadschefen stannade hemma från jobbet. Han orkade inte längre, sa han. "Jag behöver vila". Oro uppstod i arbetsgrupperna i Flaxby. Vad var detta? Här hade man skaffat sig ett nytt sätt att arbeta som engagerade många så djupt. Aldrig någonsin hade man kunnat ana den aktivitet som skulle uppstå, knappt några sjukskrivningar hade man haft sedan man börjat arbeta på det nya sättet. Folk såg ut att trivas. Kreativa och djärva lösningar gavs på problem. Man har fått de aktiva, kritiska, ifrågasättande, föränderliga, planerande människor man ville ha... Och allt tycktes fungera så bra ... fin kamratskap, öppenhet, fint samarbete och planeringsarbetet hade flutit fint. Och så detta!

Så småningom förstod män i Flaxby att liksom varje sätt att leva har sitt pris, har varje arbetsmetod sitt pris. Visserligen hade allt blivit mycket bättre. Men ingen metod är perfekt. Så för att de engagerade människor som ständigt lärde sig så mycket nytt skulle få möjlighet att lugna ner sig och bearbeta sina upplevelser vidtogs följande åtgärder:

Man tilläts endast arbeta en vecka i taget. Därefter skulle man vila en vecka o s v.

Man uppmuntrade arbetsrotation så tillvida att de som hade de mest utsatta posterna ibland skulle kunna arbeta på andra poster där det ej förekom fullt så mycket grupparbete med olika yrkeskategorier. Man såg också en vinst i att dessa befattningshavares kreativitet kunde tillvaratas bättre i det viktiga planeringsarbetet.

Ytterligare ett par år går i Flaxby. Vad händer då?  
Ja, vad tror du?



BILAGOR





BILAGA 1: TIDIGARE KLASSIFICERINGAR AV PLANERARE/  
TJÄNSTEMÄN

I två ganska nya forskningsrapporter presenteras klassificeringar av planerare/tjänstemän. Dessa var utgångspunkten för vårt arbete och det är därför på plats med en motivering av varför vi anser dem otillräckliga.

1 Dimensioner

Mellström och Wiberg (1977)

Författarna presenterar ett beskrivningsschema för klassificering av planerande tjänstemän. Schemat har fyra huvuddimensioner, vilka sedan delas upp i underdimensioner (s 22-23).

- a syn på det interna samspelet mellan tjänstemän
- b syn på samspel tjänstemän - politiker - allmänhet
- c uppfattning om det planerande systemet
- d syn på kommunens roll.

En rad av Mellström & Wibergs dimensioner återfinns i vårt schema. En del av skillnaderna beror också på att vi tar upp förvaltningsegenskaperna för sig. Just detta är en invändning mot Mellström & Wiberg. Våra invändningar för övrigt gäller främst:

- att tjänstemannens egna drivkrafter inte finns med. De kan vara viktiga för att förstå handlandet i många situationer (s 38).
- under punkt b saknas mer övergripande frågor om det politiska systemet. I sina exempel har dock Mellström & Wiberg med detta!
- Mellström & Wiberg har med frågor om stabilitet i tjänstemännens, politikernas och allmänhetens värderingar samt syn på hur det borde vara (a6, b2, b5 i deras schema). Detta är lite konstiga frågor och också svårtolkade. En aspekt av detta som vi funnit intressantare är tjänstemannens syn på om politikerna står fast vid sina beslut eller ej.
- frågan om planeringsobjektet bör vara stabilt eller ej (c3) tycks också meningslös.
- alternativen i punkt a7 i Mellström & Wibergs schema utesluter inte varandra: planeringen kan samtidigt ha starka inslag av regler och ha utrymme för nya initiativ.
- flera frågor i Mellström & Wibergs schema är tämligen svårtolkade, t ex a3: Innebär planeringen definierande av mål?  
Syftar detta på tjänstemännens roll i planeringen eller planeringen som helhet?  
a2: Är inflytandet i den formella hierarkin koncentrerat eller utspritt?

Syftar detta på formellt eller reellt inflytande?  
 b4: Är allmänhetens värderingar homogena eller olika i olika grupper?  
 Vilken typ av värderingar åsyftas?  
 d2: Har kommunen stark kontroll över planeringsobjektet?  
 Svaret måste bero på hur planeringsobjektet avgränsas!

Bakom en del av dessa brister ligger utgångspunkten hos Mellström & Wiberg att frågorna ska vara sådana att den renodlade rationalisten ska svara ja på alla frågor och den renodlade inkrementalisten svara nej på alla frågor. En ansats som utgår från dessa begreppspar är sannolikt för begränsad och suddar ut vissa i verkligheten intressanta skillnader (se kapitlet om planeringsskolor i vår rapport "Planeringsvetenskap").

#### Högberg & Lindgren (1978)

Högberg och Lindgren presenterar fyra planerarter, där indelningen bygger på sju dimensioner (s 67-72).

- a Människosyn
- b Fokusering
- c Regler
- d Samordning
- e Förändring
- f Realism-fantasi
- g Tanke-känsla

Några närmare förklaringar av innebörden i dessa ord ges inte, men genom att se på deras exempel kan man få viss vägledning.

- a Människosyn indelas i "personlig" och "öpersonlig", där "personlig" tycks stå för uppfattningen att 1) varje enskild människa och hennes sociala relationer måste värnas om, 2) varje individ har unika egenskaper som det gäller att utveckla och 3) varje individ måste få vara sig själv. Detta är enligt vår mening alltför abstrakta och mångtydiga formuleringar för att vara särskilt användbara - dessutom behöver uppfattning 1-3 inte finnas samtidigt.
- b Fokusering indelas i "detaljer" och "helhet". Detta tycks handla om (bl a) b1 huruvida problemen behandlas ur många synvinklar och b2 om förvaltningen bör sektoriseras eller ej.

Återigen är det flera väsensskilda saker som sammanförs på ett sätt som gör den övergripande klassificeringen svårtolkad och tämligen ointressant.

Liknande slutsatser framkommer när man ser på Högberg & Lindgrens övriga dimensioner. Det talas om regler - men ej regler för vad. Det talas om samordning - men

ej vad det är som ska samordnas. Kort sagt: Högbergs och Lindgrens dimensioner är som helhet obegripliga och oanvändbara - klart sämre än Mellström & Wibergs. Det krävs mycket mer detaljerade beskrivningar både av dimensioner och av exempel under respektive dimension än vad Högberg & Lindgren ger, för att ett schema ska bli begripligt.

## 2 Planerarter

### Mellström & Wiberg (1977)

Mellström & Wiberg presenterar ett antal aktörer A-G utan att strikt anknyta till olika klassificeringsdimensioner, vilket gör framställningen något osystematisk. Porträtten är ihopsatta av planerare de funnit på Göteborgs kommuns stadsbyggnadskontor. Just denna koncentration på den fysiska planeringen gör också att det blir andra vinklingar i vårt schema.

### Högberg & Lindgren

Fyra planerarter urskiljs:

- |   |                            |  |
|---|----------------------------|--|
| a | Fackplaneraren:            | tror på fasta regler och klara ansvarsområden och operativa mål  |
| b | Den analytiske planeraren: | ser på helheten och total effektivitet och tror på GPF som samordningsinstrument   |
| c | Den mänskliga planeraren:  | anser individen vara det centrala och är mot yrkesroller och partiroller   |
| d | Den adaptive planeraren:   | har som mål att ta tillvara människors resurser och är emot strikt uppdelning politiker/tjänstemän, tror på helhetssyn och flexibilitet. |

Dessa ställs upp som två motsatspar, Fackplanerare - adaptiv planerare respektive Den analytiske planeraren - den mänskliga planeraren (s 71).

Ett problem med denna indelning är, att motsatsparen inte utesluter varandra: Kan inte fackplaneraren t ex eftersträva att få kunskap från olika håll (egenskap hos adaptiv planerare) och ändå argumentera för en klar arbetsfördelning? Typerna är alltså dåligt avgränsade från varandra. Beteckningarna är lite konstiga: Den adaptive planeraren förefaller t ex ha många uppfattningar gemensamt med den mänskliga planeraren när det gäller människosyn e t c.

BILAGA 2: YTTERLIGARE EXEMPEL PÅ POLITIKER OCH  
TJÄNSTEMÄN

1. Politiker:

<p>Dimen- sion:</p> <p><u>En bypolitiker:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Slås för sin kommundel</li> <li>2 Anser att motsättningarna skär över partigränserna</li> <li>3 Ser tjänstemännen som motståndare - de borde enbart verkställa beslut</li> <li>4 Har god förankring i sin kommundel</li> <li>5 Är misstänksam mot planering - vill se handling</li> <li>6 Ambitiös å sin kommundels vägnar, kunnig om den men föga okunnig, social i halvofficiella sammanhang</li> </ol>	<p><u>En utfyllnadspolitiker</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Oklar intresseinriktning, hamnat i politiken lite av en slump</li> <li>2 Anser inte motsättningarna vara stora</li> <li>3 Ser tjänstemännen som auktoriteter</li> <li>4 Ingen förankring någonstans</li> <li>5 Ingen uppfattning om planering</li> <li>6 Har små kunskaper och dåligt självförtroende, säger inget på sammanträden, passiv men tämligen social</li> </ol>
<p><u>En partiman</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Slås för Partiet och Ideologin</li> <li>2 Anser att motsättningarna är stora även lokalt</li> <li>3 Anser att tjänstemännen främst ska verkställa - ser dem som goda medarbetare</li> <li>4 Förankring i organisationssverige</li> <li>5 Tror planering kan lösa många problem</li> <li>6 Driver vissa frågor hårt - uppträder ibland konfliktsökande och är inte särskilt social</li> </ol>	<p><u>En privatpolitiker</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Ser först och främst till de egna intressena</li> <li>2 Har ingen uppfattning om partimotsättningar</li> <li>3 Bedömer tjänstemännen efter hur de hanterar "hans" frågor</li> <li>4 --</li> <li>5 Planering ses som onödig och farlig</li> <li>6 Betydande ambition och kunskaper i de egna frågorna, sakinriktad stil, ser sig ej som en i "politikergänget"</li> </ol>
<p><u>En umgängespolitiker</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Är med i politiken främst av sociala skäl</li> <li>2 Anser motsättningarna vara små</li> <li>3 Anser att tjänstemännen ska verkställa, men ser dem som auktoriteter</li> <li>4 Viss förankring i organisationssverige</li> <li>5 Tycker som majoriteten när det gäller planering</li> <li>6 Medelmåttig i kunskaper och självförtroende, vänlig och social</li> </ol>	<p><u>En specialistpolitiker</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Slås för någon speciell fråga</li> <li>2 Uppfattning om motsättningar beror på frågan</li> <li>3 Anser att tjänstemännen ska verkställa politikernas beslut - ser dem lite som motståndare</li> <li>4 Förankring i "idévärlden"</li> <li>5 Anser planering mycket viktig</li> <li>6 Goda sakkunskaper, driver hårt sin fråga, uppträder ibland provocerande, lite utanför</li> </ol> <p><u>En idealist</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Drivs av allmänintresse, om än oklart</li> <li>2 Ingen uppfattning om motsättningar</li> <li>3 Ingen klar uppfattning om tjänstemännen och deras roll</li> <li>4 Viss förankring i vissa befolkningsgrupper</li> <li>5 Lite skeptisk till planering - vill se handling</li> <li>6 Ganska små allmänkunskaper, men förhållandevis goda om hur "folk" har det, stora ambitioner, sakinriktad och lite utanför i den politiska gemenskapen</li> </ol>

## 2. Tjänstemän

Dimension:

- "Framåt utan risker"
- 1 Har ambitionen att driva sin sektor eller förvaltning
  - 2 Tror på ett abstrakt plan på representativ demokrati, politikerna ses som "medelgoda"
  - 3 Tror på ett abstrakt plan på självständiga medarbetare, men gör egentligen inte något
  - 4 Accepterar relativt okritiskt nya planformer, vill ligga väl framme
  - 5 En ambition att förändra men driver inga frågor hårt

- "Självsäker och driftig"
- 1 Drivs av en kombination av allmänintresse och personligt intresse
  - 2 Ser politikerna som okunniga och inkompetenta
  - 3 Allmän humanistisk syn på medarbetare men gör egentligen inte något
  - 4 Har en positiv men kritisk syn på planering
  - 5 Har ambitioner, driver hårt vissa frågor, tar gärna öppna konflikter

- Den ovetande
- 1 Oklar inriktning - flyter fram
  - 2 Har ingen bestämd uppfattning om politikerna - eller om alternativ
  - 3 Tämligen oengagerad när det gäller personal och medarbetare
  - 4 Lite skeptisk mot planering om den inte är etablerad, då är den "sådär"
  - 5 Driver inga frågor, men motarbetar inte förändringar nämnvärt

- Ung idealist
- 1 Drivs av allmänintresse
  - 2 Anser politikerna lite taktiska och kortsynta, men de ska naturligtvis bestämma
  - 3 Lägre personal borde få större ansvar och mer att säga till om
  - 4 Tror allmänt på planering, men måste se på situationen ordentligt
  - 4 Har ambitioner, men driver sällan frågor pga svårt ta konflikter med överordnade

Planeringsoptimisten

- 1 Drivs av "sektorsintresse", dvs slås för planering av oklara skäl
- 2 Anser att politikerna ska bestämma, men att de behöver lära sig planera mer
- 3 Allmänt välvillig inställning till medarbetare - dock utan djup
- 4 Tror på utbyggd planering som allmän lösning
- 5 Driver planeringsfrågor, men inte så hårt pga tidigare misslyckanden

Den resignerade

- 1 Har bara viss ambition att förbättra den egna tjänsten/positionen
- 2 Anser politikerna vara okunniga taktiker
- 3 Medarbetarna ses som ointresserade och okunniga
- 4 Planering anses inte leda någonstans - egentligen bättre utan
- 5 Driver inga frågor, visst motstånd mot förändringar

"Effektivt praktisk"

- 1 Drivs av blandning av allmänintresse och sektorsintresse
- 2 Anser politikerna vara lite för taktiska, men hyser allmän respekt
- 3 Tror på ökat ansvar för underordnade - till viss gräns
- 4 Tror mer på handling än på planering men ej direkt motståndare
- 5 Driver frågor, säger vad han/hon anser men kompromissar gärna

Idealet?

- 1 Drivs av allmänintresse, Medveten
- 2 Tror på representativ demokrati
- 3 Medarbetarna ska ha utvecklingsmöjligheter, eget ansvar, ta initiativ
- 4 Tror att planering i någon form behövs
- 5 Har ambition att förändra, kanske kringgå politikerna om allmänintresset är i fara

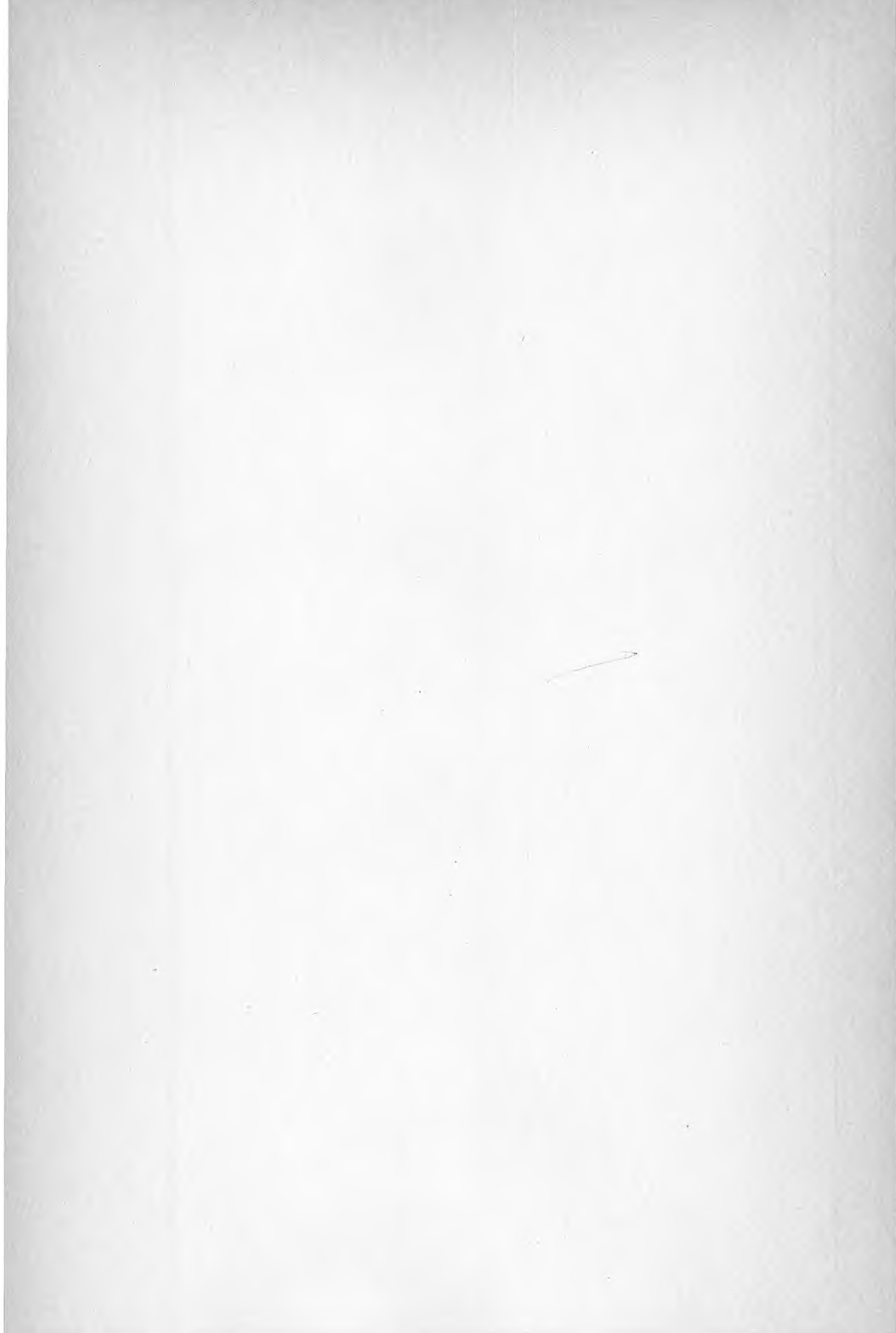


## LITTERATUR

- Berg, G, Organisationsutveckling - en kritisk översikt. Lund, 1980
- Björk, L, Människor, grupper och parter i förändringsarbete. Uddevalla, 1976
- Bradley, G, Yrkesroller och livsmiljö. Stockholm 1979
- Högberg & Lindgren, C, En dialog i Västerås. Byggforskningen R 101:1978
- Lennér - Axelsson B & Thylefors, I, Arbetsgruppens psykologi. Lund, 1979
- Mellström, L & Wiberg, S, Förebilder och beteenden i kommunal planering. Byggforskningen R 61:1977
- Reimers, RH, Värderingsmoment i planeringsprocessen. Att värdera byggd miljö. Byggforskningen R 39:1980
- Rohlin, L (ed), Organisationsutveckling, Lund, 1974
- Schein, F, Organisationspsykologi. Stockholm, 1974
- Sjölund, A, Gruppsykologi. Stockholm, 1974









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.

R8: 1981

ISBN 91-540-3423-X

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6700308

Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering

Distribution:  
Svensk Byggtjänst, Box 7853  
103 99 Stockholm

Cirkapris: 35 kr exkl moms