



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 planeringsvetenskap

— om grundläggande begrepp
och frågeställningar i en vetenskap
om kommunal planering

Hans Lind et al

V
9/1/81

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	81-0254
Plac	See

R9:1981

KPP-PROJEKTET OM PLANERINGSVETENSKAP

- om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering

Hans Lind 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.

R9:1981

ISBN 91-540-3425-6

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

LiberTryck Stockholm 1981 150268

INNEHÅLL

FÖRORD	7
1. SYFTE OCH UPPLÄGGNING	11
<u>Avdelning 1: NÅGRA VETENSKAPS-</u>	
<u>TEORETISKA GRUNDBEGREPP - EN</u>	
TILLÄMPNING	13
2. BEGREPPET PLANERINGSTEORI	15
2.1 Inledning	15
2.2 Begreppet teori	15
2.2.1 Teori som deduktivt system av lagar	15
2.2.2 Teori som system av allmänna hypoteser	17
2.2.3 Teori som begreppsschema	18
2.2.4 Ställningstagande	18
2.3 Planeringsteori och planeringsideologi	19
2.4 Förhållandet mellan planeringsteori och planeringsmetod/planeringsteknik	20
2.5 Sammanfattning	21
3. FÖRKLARINGAR I EN PLANERINGSVETENSKAP	22
3.1 Ett inledande exempel	22
3.2 Beskrivning och förklaring	23
3.3 Två förklaringsmodeller	24
3.3.1 Den Hempel-Oppenheimiska förklarings- modellen	24
3.3.2 Avsiktsförklaringar	25
3.3.3 Samband mellan förklaringsmodellerna	26
3.4 Begreppet orsak	27
3.5 Förklaring och förståelse	28
3.6 Förklaring och förutsägelse	29
3.7 Avslutning: Beskrivning, förklaring, teori och ideologi	29
4. NÅGRA METODFRÅGOR	31
4.1 Inledning - översikt	31
4.2 För- och nackdelar hos metoderna	32
4.3 Avslutning	33
<u>Avdelning 2: PLANERINGSVETENSKAPENS</u>	
<u>GRUNDBEGREPP OCH GRUNDFRÅGOR</u>	
5. BEGREPPET PLANERING	37
5.1 Att definiera begreppet planering	37
5.2 Förslag till definition	39
5.2.1 Plan-planering	39
5.2.2 Begreppet plan	39
5.2.3 Begreppet planering	41
5.3 Förhållande till andra definitioner	41
5.4 Klassificering av planer	45
5.5 Avslutning	46
6. PLANERINGSVETENSKAPENS FRÅGOR	47
6.1 Inledning	47
6.2 Frågekomplex 1: Vad planerar kommunen?	47
6.3 Frågekomplex 2: Varför planerar kom- munen?	48
6.3.1 Översikt	48

6.3.2	Mål - avsikter - ideologi	48
6.3.3	Situation	50
6.3.4	Samhällsstruktur	50
6.4	Frågekomplex 3: Vad kännetecknar planeringsprocessen?	50
6.4.1	Politisk typ	50
6.4.2	Organisation av planeringen	52
6.4.3	Planeringsstil	53
6.5	Frågekomplex 4: Vad kännetecknar plandokumentet?	54
6.6	Frågekomplex 5: Vilka konsekvenser får planeringen?	55
6.7	Avslutning	56
7.	OM NÅGRA PLANERINGSSKOLOR	57
7.1	Inledning	57
7.2	Genomgång av ett antal s k planerings- modeller	57
7.3	Att urskilja planeringsmodeller/ planeringsskolor	60
	<u>Avdelning 3: OM PLANERINGSFORSKNING</u>	63
8.	PLANERINGSVETENSKAPENS FÖRHÅLLANDE TILL ETABLERADE SAMHÄLLSVETENSKAPER	65
8.1	Inledning	65
8.2	Kort genomgång av olika samhällsveten- skaper	66
8.2.1	Ekonomiska ämnen	66
8.2.2	Beteendevetenskapliga ämnen	67
8.2.3	Kulturgeografi	69
8.2.4	Statskunskap	69
8.2.5	Statistik, filosofi och juridik	70
8.3	Behövs en speciell planeringsvetenskap	71
9.	PLANERINGSFORSKNINGENS ORGANISATION	73
9.1	Om planeringsforskningens problem	73
9.2	Några orsaker	73
9.2.1	Om forskarutbildning	73
9.2.2	Om "forskningsmiljö"	74
9.2.3	Om forskare och forskningshandledning	74
9.3	Några möjliga åtgärder	74
10.	FORSKNING OCH PRAKTIK	76
10.1	Problemet	76
10.2	Vad kan forskningen ge praktikern?	76
10.2.1	Några teser från Lindblom & Cohen	76
10.2.2	Vad vet praktikern?	78
10.2.3	Vad vet forskaren?	78
10.3	Åtgärder för att förbättra relationen forskare-praktiker	79
10.3.1	Översikt	79
10.3.2	Forskardeltagande i kurser för praktiker	80
10.3.3	Forskaren kan anlitas som konsult/ diskussionspartner av en kommun	80
10.3.4	"Kontaktcentrum"	80
10.3.5	Personutbyte	81
10.4	Avslutning: Praktiker och styrning av forskning	81

Bilaga 1: Intressenter - aktörer	83
LITTERATURREFERENSER	87

FÖRORD

Forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) initierades under 1977 av en arbetsgrupp inom Byggforskningsrådet. 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-Carlund, 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 länsskolpsykolog 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

1. SYFTE OCH UPPLÄGGNING

Denna rapport har tillkommit av två lite olika anledningar. Den första orsaken är "intern" - vi kände i KPP-projektet ett behov av att reda ut vissa grundläggande frågor. I projektet skulle ansatser till en planeringsteori tas fram - men vad är egentligen en planeringsteori? I projektet skulle olika företeelser i den kommunala planeringen förklaras - men vad är egentligen en förklaring och en orsak? Projektet hade ambitionen att ge en "helhetsbild" av den kommunala planeringen - men vad är det egentligen för frågor en planeringsvetenskap kan ställa och besvara? Vi behövde också ta upp för- och nackdelar hos den undersökningsmetod som var speciell i detta projekt, dvs att forskaren satt ute i kommunen och delvis deltog i kommunens löpande arbete. Eftersom en speciell utvärdering av metoden gjorts kommer den frågan dock att behandlas tämligen översiktligt här.

Den andra orsaken till att denna rapport skrevs var att vi tror att det finns ett behov inom planeringsforskningen av en skrift av detta slag. Ett problem i planeringsforskningen har, enligt vår mening, varit bristen på grundläggande vetenskapsteoretiska kunskaper samt oklarhet i frågeställningar och metodval. Vår förhoppning är därför att denna skrift kan vara till nytta för andra planeringsforskare och även kunna användas t ex i doktorandutbildning inom kanske främst de tekniska högskolorna.

Målgruppen för denna skrift är alltså främst "forskningsvärlden" och inte kommunala planerare.

Rapporten är uppdelad i tre avdelningar. Den första innehåller en genomgång av några vetenskapsteoretiska grundbegrepp. En anknytning sker dock till planeringsområdet och vi tar upp vad en planeringsteori är (kapitel 2), vad en förklaring är (kapitel 3) samt vissa allmänna frågor om olika undersökningsmetoder (kapitel 4).

Den andra delen är mer direkt inriktad på vad en planeringsvetenskap ska handla om. Begreppet planering behandlas i kapitel 5. Ett försök till systematisering av en planeringsvetenskaps frågor görs i kapitel 6 och en genomgång av olika "planeringsskolor" presenteras i kapitel 7.

I den tredje delen diskuteras förhållandet mellan planeringsvetenskap och (främst) etablerade samhällsvetenskaper. Synpunkter på planeringsforskningens organisation och kopplingen mellan forskning och praktik avslutar rapporten.

Låt oss också direkt säga att begreppet planeringsvetenskap i denna rapport är överordnat begreppet planeringsteori. Att formulera och testa teorier om planering är en uppgift för en vetenskap om planering. Andra uppgifter är t ex att göra beskrivningar och förutsä-

gelser, att komma med förklaringar och även att utifrån olika kriterier värdera planeringsformer och planeringsmetoder samt komma med idéer om åtgärder.

Avdelning 1

NÅGRA VETENSKAPSTEORETISKA GRUNDBEGREPP -
EN TILLÄMPNING

2. BEGREPPET PLANERINGSTEORI

2.1 Inledning

Begreppet planeringsteori har två komponenter "plane-ring" och "teori". I detta kapitel skall det senare le-det preciseras: Vad menas egentligen med en teori om planering? Ett antal andra begrepp - planeringsideologi, planeringsmetod och planeringsteknik - skall också be-handlas och diskuteras i förhållande till begreppet planeringsteori.

Syftet med denna diskussion är dels att presentera ett antal innebörder som förekommer i litteraturen, dels att tala om vad vi i fortsättningen tänker lägga in i dessa begrepp.

2.2 Begreppet teori

2.2.1 Teori som deduktivt system av lagar

En mycket precis innebörd i begreppet teori utvecklades under 1930-talet inom den s k logiska empirismen. Ut-gångspunkten var då en analys av vissa teorier inom fy-siken, t ex Newtons och Einstens, och vilken struktur dessa teorier hade. En viss syn på hur en teori borde se ut blev resultatet (se t ex Hempel (1966) och Rudner (1966)). Den senare skriver t ex:

"A theory is a systematically related set of state-ments, including some lawlike generalization that is empirically testable." (sid 10) 1)

En teori skall enligt denna syn:

- a. innehålla ett antal lagar som fått stöd i omfat-tande empiriska undersökningar
- b. lagarna skall vara ordnade som ett s k formellt deduktivt system. Grovt uttryckt innebär detta att
 - vissa grundbegrepp införs och övriga begrepp definieras i termer av dessa
 - vissa lagar formulerade i dessa begrepp väljs till axiom och andra lagar härleds logiskt från dessa som teorem.

Ingen existerande teori har inom naturvetenskapen ställts upp på detta sätt, men filosofernas tes var att de mest utvecklande teorierna inom fysiken tämligen lätt kunde ställas upp på detta sätt och att det var viktigt att göra det.

1) Översättning: "En teori är en systematiskt relaterad mängd påståenden, inklusive någon lagliknande genera-lisering som är empiriskt testbar."

Det har dock ifrågasatts om detta teoribegrepp idag är ett intressant mål för samhällsvetenskaperna. 1) Filosofen Rudner som i och för sig är allmänt positiv till nyssnämnda teoribegrepp skriver t ex:

"In practice, to be sure, only a very few theories achieve full formalization, and indeed, there are reasons that cast doubt on whether attempts at full formalization need always be good strategy, particularly in those sciences or branches of science where our knowledge is relatively tentative and restricted and where our uncertainty about the precise meaning and "centrality" of frequently used concepts is marked. The overwhelming majority of existent scientific theories, especially theories in social science, are not at present susceptible of fruitful or easy full formalization." 2)

(Rudner 1966 sid 11)

Två aspekter finns i kritiken av teori som deduktivt system av lagar:

- a. Kan lagar formuleras?
- b. Kan eventuella lagar/generaliseringar ställas upp som ett deduktivt system?

Låt oss se lite närmare på den första av dessa frågor. En lag är i princip ett påstående som "Om A så B". Det är dock nödvändigt att skilja mellan olika typer av lagar/generaliseringar. 3)

- Absoluta/deterministiska lagar: Om A, så B.
- Stokastiska lagar : Om A, så med p% sannolikhet B.
- Tendenslagar : Om A, så tendens till B.

-
1. Teoribegreppet har även ifrågasatts för naturvetenskapen, men det intresserar oss inte här. Se Suppe (1977) för en ingående presentation och granskning av denna kritik. Ående pracei
 2. Översättning: "I praktiken är det förvisso bara några få teorier som formaliserats helt, och faktiskt finns det skäl att tvivla på att den bästa strategin alltid är att eftersträva formalisering, särskilt inom de vetenskaper eller grenar av vetenskapen där vår osäkerhet på den precisa betydelsen och "centraliteten" hos ofta använda begrepp är stor. Den överväldigande majoriteten av existerande vetenskapliga teorier, särskilt samhällsvetenskapliga teorier, medger inte för närvarande fruktbar och enkel fullständig formalisering."
 - 3) Dessa benämningar är delvis hämtade från Lind (1980) del 2, där skillnaderna beskrivs lite mer i detalj.

Skillnaden mellan tendenslagar och stokastiska lagar är alltså att tendenslagarna är oprecisa genom att inte säga något exakt om tendensens styrka.

Det finns de som försökt formulera absoluta lagar på samhällsvetenskapens område. Ett exempel på vad som hävdats vara en sådan lag är:

"Ju större en organisation är desto längre driven är arbetsfördelningen."

Ett kännetecken hos denna "lag" och andra exempel på lagliknande påståenden är dess självklara eller begreppslika karaktär. Det är svårt att veta om lagen har något egentligt empiriskt innehåll. Säger dessa "lagar" något om verkligheten eller bara saker som ligger i de begrepp som används? Även om vi alltså inte utesluter absoluta eller stokastiska lagar så är vår uppfattning att de intressanta sambanden är av typen tendenslagar, där nödvändiga och tillräckliga villkor inte kan anges. 1) 2)

Genom dessa "försvagningar" av synen på teori som deduktivt system av lagar har vi nått fram till vad som kan kallas ett annat teoribegrepp.

2.2.2 Teori som system av allmänna hypoteser

Att ha en teori om något tycks i många fall vara detsamma som att ha en allmän idé eller hypotes om vad som är lösningen på ett visst mer generellt problem. En teori om planeringens roll i dagens samhälle kan innehålla just ett antal hypoteser, ej helt utan empiriskt stöd, om vilken roll planeringen har, dvs om samband mellan vissa företeelser.

Följande egenskaper känntecknar detta teoribegrepp:

- a. det problem som behandlas skall vara "generellt" i någon mening. Vad detta mer exakt betyder kan inte preciseras utan att sammanhanget anges - dvs vilken vetenskap man rör sig inom och på vilken nivå.

-
- 1) Filosofen MacIntyre argumenterar i detta sammanhang på följande sätt: "The key part that beliefs play in defining political situations, and the fact that beliefs are always liable to be altered by reflection upon the situation, including reflections about the beliefs of other agents, has crucial consequences: that we cannot ever identify a determinate set of factors which constitutes the initial condition for the production of some outcome of conformity with a law-like regularity." (Från Ryan 1973 sid 184) (Ingår även i MacIntyre 1973)
 - 2) Jämför även Faludi som säger att det inte finns några "laws of planning". (Faludi 1973 sid 23).

- b. de samband som formuleras skall ha visst empiriskt stöd, även om de fortfarande innehåller spekulativa moment. Det skall inte vara en ren gissning.
- c. teorin ska inte bestå av ett enskilt påstående utan av ett flertal av varandra beroende påståenden om samband med någon sorts gemensam kärna. 1)

2.2.3 Teori som begreppsschema

Begreppet teori används ibland, mer eller mindre omedvetet i en tredje innebörd, nämligen i betydelsen begreppsschema, föreställningsram eller något i den stilen. Det teoretikern då gör är att precisera olika begrepp, dra fram ett antal distinktioner och föreslå en begreppsapparat som påstås vara användbar när ett visst fält skall studeras.

Ett exempel på denna typ av teoretiserande finns i Faludi (1973). I ett kapitel om planeringsmyndigheter föreslår han att dessa kan analyseras i termer av bl a "environment", "receptor", "selector" och "effector" - begrepp som sedan preciseras ytterligare.

Den allmänna systemteorin är ytterligare ett exempel på något som kallas teori och som mest är ett begreppssystem, som kan vara användbart i olika sammanhang. Några empiriska generaliseringar eller hypoteser innehåller den knappast, även om systemteoretiska begrepp kan och har använts för att formulera sådana. 2)

Är det en meningsfull/viktig uppgift att bygga upp begreppsscheman? En ståndpunkt, som t ex representeras av Ryan (1970), är att denna typ av teoretiserande inte är lämplig som separat uppgift. Begreppsbildning och begreppsprecisering skulle ha mycket större sannolikhet att bli fruktbar om den gjordes i samband med analys av avgränsade problem, dvs i samband med försök att förklara olika företeelser eller finna regelbundenheter.

2.2.4 Ställningstagande

Vi tror inte på möjligheten att formulera intressanta absoluta lagar och på möjligheten att ställa upp eventuella lagar som ett deduktivt system. Att utgå från det första teoribegreppet blir detsamma som att säga att teori inte är intressant för samhällsvetenskapen därför att det är omöjligt - en formulering som nog verkar förvirrande! Vi föredrar därför att använda "teori" på ett annat sätt.

-
- 1) Naess (1972) säger t ex att påståendena skall ha en gemensam "theoretical idea".
 - 2) Ett försök att "tillämpa" systemteorin inom planeringsvetenskapen är Chadwick (1971).

Begreppsanalyser, begreppspreciseringar och begreppsscheman kan vara mycket viktiga, men vi anser att det som kallas teori bör innehålla påståenden om samband. Att med teori mena bara begreppsschema, referensram eller dylikt anser vi alltså otillfredsställande, även om begreppspreciseringar givetvis är en del av det teoretiska arbetet.

Vi sympatiserar alltså med den andra innebörden i teori ovan: teori som system av allmänna hypoteser om samband mellan företeelser inom ett visst fält.

En slutsats är att eftersom ordet teori används på flera olika sätt är det viktigt att klart ange vad som i varje särskilt fall åsyftas.

2.3 Planeringsteori och planeringsideologi

Planeringsteori som det beskrivits ovan är rent empirisk. Ibland används dock begreppet på ett sätt så att planeringsteori även omfattar normativa ställningstaganden. Michaeli (1978) klassificerar planeringsteorierna bl a i deskriptiva (om hur det ÄR) och normativa (om hur det BÖR VARA) (sid 24).

Eftersom vi anser det viktigt att klart urskilja det normativa och det faktuelle så tycks det oss lämpligt att använda t ex begreppet "planeringsideologi" som beteckning på ställningstaganden till hur planeringen bör vara (vilken roll den bör spela, hur den bör utformas etc.).

En viss planeringsideologi skulle alltså innehålla ståndpunkter rörande planeringens roll och om principer för uppläggning av planering, vilka sedan kan konkretiseras i olika konkreta former av planering. Det finns så att säga olika nivåer i synen på planering, från övergripande omdömen om planeringens allmänna syfte till uppfattningar om hur en viss konkret planering - t ex ekonomisk flerårsplanering - skall gå till.

Den syn på planering som en viss person har kan vara mer eller mindre medveten. Ibland tar planeraren helt enkelt för givet att planeringen bör/skall gå till på något visst sätt (jämför Mellström & Wiberg (1977) om förebilder i planeringen). En viss attityd till planeringen kan också sägas känneteckna planeringsideologin.

En planeringsideologi är inte något rent tyckande. Ståndpunkterna rörande planeringen bygger i regel på dels vissa övergripande ställningstaganden rörande t ex vad som kännetecknar ett "gott samhälle", dels vissa sakuppfattningar av typen "om man gör A så händer sannolikt B".

En speciell typ av påståenden kan sägas utgöra övergången från en planeringsteori till planeringsideologi. Det är påståenden som:

"Om man gör X så kommer man närmare målet Y än om man gör Z".

Detta är i princip ett empiriskt påstående - bedömningar/utvärderingar givet viss mål. Att göra sådana är en uppgift för en planeringsvetenskap. Dessa påståenden spelar dock en central roll i motiveringen av om X eller Z bör göras. Är man enig om målen så hänger ju valet av alternativ helt på empiriska påståenden om vilka medel som är bäst för att uppnå de mål man har. Det kan dock vara ett helt komplex av sådana påståenden om samband, inklusive mer allmänna verklighetsuppfattningar som ligger bakom ett konkret ställningstagande, varför valet av medel är svårare än det här kan se ut!

2.4 Förhållandet mellan planeringsteori och planeringsmetod/planeringsteknik

Ibland görs kanske en skillnad mellan planeringsmetod och planeringsteknik, där planeringsmetod står för mer allmänna principer för planeringens uppläggning medan planeringstekniken innehåller ett antal konkreta "handgrepp". Ibland får dock planeringsmetod/planeringsteknik täcka ungefär samma sak. 1)

Följande kan alltså sägas om förhållandet mellan planeringsteori, planeringsideologi och planeringsmetod/planeringsteknik:

- Planeringsteori är bland annat teori om vad olika planeringsmetoder leder till i olika situationer. Exempel är t ex hypotesen att en planering med direkt medborgarinflytande leder till att "starka" grupper bättre kan hävda sina intressen.
- Planeringsideologi innehåller bland annat uppfattningar om att en viss planeringsmetod är bäst, t ex att planeringen bör ge möjlighet till direkt medborgarinflytande.

Planeringsteori och planeringsideologi handlar alltså bland annat om planeringsmetod. De behöver dock inte handla om befintliga planeringsmetoder. Inom planeringsteorin kan man diskutera konsekvenser av helt nya planeringsmetoder och en planeringsideologi kan naturligtvis innehålla ställningstaganden för helt nya planeringsformer: Jämför resonemang om att det behövs social planering vid sidan av fysisk och ekonomisk planering.

1) Friend & Jessop (1966) tycks t ex använda begreppet "planning technique" i så vid innebörd att det täcker båda.

2.5 Sammanfattning

Följande terminologi har föreslagits i detta kapitel:

<u>Planeringsteori</u>	= system av påståenden (med empiriskt stöd) rörande frågeställningar om planering.
<u>Planeringsideologi</u>	= uppfattningar om vilken roll planeringen bör ha och vilken uppläggning som är bäst.
<u>Planeringsmetod</u>	= allmänt tillvägagångssätt vid planering.
<u>Planeringsteknik</u>	= konkreta tillvägagångssätt i planeringens olika skeden.

3. FÖRKLARINGAR I EN PLANERINGSVETENSKAP

3.1 Ett inledande exempel

Antag att någon frågar "Varför byggdes bostadsområdet A?" Denna fråga kan tänkas få en rad olika svar, t ex:

1. Marken var lämplig där.
2. Politikerna beslutade så.
3. Det låg i tiden att bygga tvåvåningshus (A består av 2-våningshus).
4. Det fanns ett stort behov av bostäder.
5. Befolkningen ökade.
6. Produktionsapparaten var anpassad till denna typ av byggande.
7. Stadsarkitekten ansåg detta vara en bra boendeform.
8. Näringslivet expanderade.
9. Ett annat liknande område hade blivit mycket populärt.
10. Därför att beslutsfattarna inte tänkte på vissa konsekvenser.

Dessa tio olika svar utesluter inte med nödvändighet varandra. Man kan t ex inte fråga: "Byggdes området därför att stadsarkitekten gillade det eller för att näringslivet expanderade?" Det tycks inte heller möjligt att ge en klar innebörd åt frågan: "Vilket betydde mest: stadsarkitektens uppfattning eller näringslivets expansion?" eftersom det är oklart hur en sådan fråga skulle besvaras.

Poängen med detta exempel är bara att belysa att en fråga som "Varför byggdes område A?" är alltför allmän för att kunna besvaras. Frågan kan t ex tolkas som:

- a. Vilka bakomliggande faktorer gjorde att bostäder överhuvudtaget byggdes?

Svaren 4,5 och 8 representerar då möjliga svar på olika djup.

- b. Varför byggdes bostäder på just platsen A?

Svaret 1 kan då vara en bit.

- c. Varför byggdes just denna typ av hus?

Svaren 3, 6, 7 och 9 kan då vara intressanta.

Skillnaden mellan den ursprungliga frågan och frågorna a, b och c är att det är lättare att för de senare se vilka typer av faktorer som kan vara intressanta. De innehåller en klarare avgränsning av ett "kausalt fält".

En vanlig oklarhet hos frågor om orsaker eller om varför något skedde är just att det inte framgår vilken typ av faktorer man är intresserad av.

Preciseringen kan drivas ännu längre och när det gäller fråga c kan man t ex fråga:

- c1. Vilka fattade beslutet att denna typ av hus skulle byggas?
- c2. Vilka faktorer tog beslutsfattarna hänsyn till när de fattade besluten?
- c3. Vilken roll spelade det faktum att ett liknande område blivit populärt?
- c4. Hur agerade stadsarkitekten och vilken roll spelade det för beslutsfattarna?

En förutsättning för en förklaring är att man har ett "välformulerat problem", vilket grovt kan sägas innebära att det klargjorts vilken typ av samband man är intresserad av, och hur "djupt" förklaringen skall gå, dvs vad som skall vara slutpunkten i förklaringen. Allt kan inte problematiseras på en gång.

3.2 Beskrivning och förklaring

Huvudskillnanden mellan en beskrivning och en förklaring är att en beskrivning anger hur något är medan förklaringen anger varför. Förklaringen går i någon mening bakom fenomenen. 1)

Att närmare precisera detta är dock inte lätt och i språket finns ju också formuleringar som "beskriva orsakerna till något" - och med en sådan terminologi blir förklaring en undergrupp av beskrivning: En förklaring är en beskrivning av varför något är som det är. Allt blir dock beskrivningar i denna terminologi: En teori innehåller beskrivningar av generella samband eller tendenser etc. Ett så generellt begrepp "beskrivning" är emellertid tämligen ointressant.

Ur vår synpunkt räcker det dock med den allmänna gränsdragning som gjordes i första stycket: Beskrivningen blir då något som föregår en förklaring - beskrivningen anger vad som finns att förklara. Det som i ett sammanhang tas upp i en beskrivning kan dock i ett annat förekomma som förklaring. I ett projekt kan syftet vara att beskriva maktfördelningen i kommunerna, i ett annat kan maktfördelningen ingå i en förklaring av varför vissa åtgärder vidtagits.

1) Se Alexander (1963) för en allmän diskussion om förklaring och beskrivning.

3.3 Två förklaringsmodeller

Antag nu att vi har ett välformulerat problem, dvs ett visst faktum som skall förklaras och en avgränsning av vad det är för typ av faktorer vi är intresserade av. Vad är det som kännetecknar en förklaring av detta faktum? Vad har en förklaring för "struktur"? I detta avsnitt skall vi se närmare på två uppfattningar om detta: den Hempel-Oppenheimska förklaringsmodellen och s k avsiktsförklaringar.

3.3.1 Den Hempel-Oppenheimska förklaringsmodellen 1)

Huvudtesen i denna förklaringsmodell är att en förklaring av en viss händelse eller ett visst faktum består i en hänvisning till dels vissa lagar dels vissa andra faktum/händelser. Hempels standardexempel är att en förklaring av varför kylaren i en bil gick sönder kan bestå av hänvisningar till dels lagar om att vatten utvidgar sig när det fryser och att kylarbehållare av det aktuella slaget bara tål visst tryck, dels det faktum att kylaren innehöll vatten och att det blev kallt under natten.

Förklaringen skall alltså kunna ställas upp på nedanstående sätt, där E är det som skall förklaras (explanandum), L1-LN olika lagar och F1-Fn olika föreliggande fakta (s k initialvillkor). Strecket markerar att E skall kunna härledas logiskt från F och L.

F1.....FN Initialvillkor	
<u>L1.....LN Lagar</u>	
E	Det som skall förklaras

En förklaring av varför planeringen i en kommun ser ut på ett visst sätt kunde alltså bestå i en hänvisning till dels vissa egenskaper hos kommunen (t ex rörande storlek, politisk majoritet och tjänstemannastab) dels vissa lagar om samband mellan dessa egenskaper och planeringens uppläggning. Lagar som måste vara belagda i empiriska undersökningar.

Det bör kanske understrykas att den Hempel-Oppenheimska modellen är avsedd att vara en "explikation" av begreppet vetenskaplig förklaring, dvs en analys och precisering av strukturen i en vetenskaplig förklaring. De menar inte att alla vetenskapliga förklaringar bör ställas upp på detta sätt, men de skall kunna ställas upp så för att vara tillfredsställande.

Även om det enligt resonemangen i avsnitt 2.2.1 är diskutabelt om det kan finnas några intressanta absoluta eller stokastiska lagar inom en planeringsvetenskap, så finns rimligen vissa regelbundenheter av typen tendens-

1) Se t ex Hempel (1965). Vi tar bara upp Hempels deterministiska variant och inte hans likartade modell för sannolikhetsförklaringar.

lagar. Dessa ger inte en förklaring helt i enlighet med den Hempelska modellen eftersom det som skall förklaras inte följer logiskt ur initialvillkor och tendenslag. Kanske är dock detta ändå den rimliga ambitionsnivån och man får då acceptera att det finns ett visst "glapp" mellan det som skall förklaras och det man förklarar med. 1) Att det inte finns några absoluta lagar skulle alltså inte vara ett skäl för att förkasta en förklaringsmodell å la den Hempelska.

3.3.2 Avsiktsförklaringar

En fråga som spelat stor roll i debatten om förklaringslagar är huruvida den Hempelska modellen är användbar för att förklara mänskligt handlande. För att få grepp om den frågan är det lämpligt att börja med att skissa en annan förklaringsmodell.

Förklaringar av mänskligt handlande består inte sällan av hänvisningar till vissa avsikter: "Per gick ut för att hämta vatten", "Partiet lade fram sitt förslag för att vinna röster i valet" etc.

von Wright (1971) och Nordenfelt (1974) analyserar ingående denna typ av förklaringar, vars struktur grovt är följande:

P avser att göra A

P tror att A ej kan uppnås, om P ej gör B

P gör B

Handlingen B förklaras alltså med hänvisning till dels en viss avsikt, dels vissa trosföreställningar rörande situationen. Denna typ av förklaring har naturligtvis sina problem - t ex frågan om sambandet mellan avsikten och handlingen - men de kan vi förbigå här!

Det bör noteras att denna förklaringsmodell också ligger bakom vissa förklaringslagar som hänvisar till en viss situation eller händelse: Att politikerna drog tillbaka ett stadsplaneförslag förklaras kanske med att vissa opinionsbildande grupper protesterat, dvs med en yttre händelse. Denna förklaring kan dock ställas upp enligt följande:

-
- 1) Det kan noteras att Dahl (1970) i en analys av orsaksbegreppet i historisk forskning menar att dess orsaksförklaringar bygger på påståenden om vissa empiriska regelbundenheter, men att dessa i allmänhet är tämligen vaga och obestämda samt att detta är något som knappast går att åtgärda. Hans slutsats blir att förklaringarna "sjelden kan nå ut över en viss grad av plausibilitet" och att man bör vara försiktig när man lägger fram sina förklaringar.

Politikerna eftersträvar målet M
 Situationen S råder
 Politikerna tror att M endast kan uppnås i situa-
tionen S om stadsplaneförslaget dras tillbaka
 Politikerna drar tillbaka stadsplaneförslaget

Att ställa upp förklaringen på detta sätt visar att vissa saker är underförstådda i den "vanliga" förklaringen, t ex målet M. I en mer fullständig förklaring skulle alltså både situation och mål anges. Vi återkommer till detta i kapitel 6 där frågan "Varför planerar kommunen?" preciseras.

3.3.3 Samband mellan förklaringsmodellerna

Är dessa förklaringsmodeller olika? Kan avsiktsförklaringar reduceras till den Hempelska modellen? Malmgren (1978) tar upp just detta och presenterar en omformulering av modellen för avsiktsförklaringar som i princip ser ut så här: (sid 66-68)

P avser att göra A	} initial- } villkor } lag
P tror att B måste göras för att uppnå A	
Alla personer gör det som de tror nödvändigt för att uppnå det de avser att göra	
<hr/>	

P gör B

En omdiskuterad filosofisk fråga är om det som kallas "lag" ovan är en empirisk lag i samma mening som de vanliga naturvetenskapliga lagarna. Den frågan tänker vi inte gå in på - de intresserade hänvisas till von Wright, Nordenfelt och Malmgren.

Oberoende av om det är två olika modeller eller "bara" två varianter av samma modell så kan man diskutera hur de samverkar i de förklaringar en samhällsvetenskap/planeringsvetenskap är intresserade av.

von Wright (1971, kap II) skissar på en kombination av dessa förklaringsmodeller och menar att den skulle vara typisk för samhällsvetenskap och historia. Förklaringen består dels i avsiktsförklaringar av centrala handlingar dels av förklaringar av varför dessa handlingar - i en viss situation i kombination med andra handlingar - leder till vissa händelser/situationer. Den senare förklaringen är då av den Hempelska typen och förklarar alltså varför en viss situation uppstår. En situation som sedan ingår som en del i avsiktsförklaringen av kommande handlingar osv.

Ett grovt exempel: Att kommunen vidtog en viss åtgärd för att locka företag till kommunen skulle kunna förklaras enligt avsiktsmodellen, med hänvisning till vissa mål och en viss situation:

- Kommunledningen hade målet att behålla en konstant sysselsättning
- För att uppnå detta mål ansåg de att fler företag

behövdes i kommunen

- För att få fler företag till kommunen trodde de att åtgärden A var nödvändig

- Kommunledningen vidtog åtgärden A

Att kommunen befann sig i en situation där fler företag behövdes kunde dock i sin tur förklaras med vissa egenskaper hos det ekonomiska systemet, vissa händelser och vissa lagbundenheter, dvs enligt en Hempelsk modell enligt följande:

- I kommunen dominerade branschen B
 - Efterfrågan på B:s produkter sjönk
 - När efterfrågan sjunker minskar produktionen och sysselsättningen
 - Sysselsättningen i kommunen minskade
- } initial-
} villkor
} lag

Valet av förklaringsmodell beror alltså på vad man vill förklara och i många fall krävs säkert båda modellerna i en planeringsvetenskap.

3.4 Begreppet orsak

Normalt består en förklaring av en hänvisning till en enskild faktor. Orsaken sägs vara det och det. När förklaringar görs på detta sätt underförstås en mängd saker som också har betydelse för det slutliga resultatet, vilket framgår tydligt av förklaringsmodellerna ovan.

Kan då något sägas om vad som kännetecknar förhållandet mellan det som kallas orsak och det som orsakas. Filosofer har sysselsatt sig med denna fråga och den som vill se hur debatten gått hänvisas till Sosa (1975). En uppfattning som belyser komplexiteten hos orsaksbegreppet är följande definition av "C är orsak till E":

"If C is a cause of E (on a certain occasion) then C () is an insufficient but necessary part of a condition which itself is unnecessary but exclusively sufficient for E (on that occasion)". 1)
Sosa (1975 sid 3)

Ett exempel som kan klargöra detta svårgripbara påstående är följande exempel:

"Orsaken till att man byggde ut de mindre orterna var att där fanns ledig kapacitet bl a i skolorna".

Det faktum att det fanns ledig kapacitet är tillsammans med vissa andra faktum, t ex att kommunledningen hade vissa mål, "tillräckligt" ("exclusively sufficient") för att leda till en utbyggnad. Denna summa av förhål-

1) Översättning: "Om C är orsak till E (vid ett visst tillfälle) så är C () en ej tillräcklig men nödvändig del i ett villkor som i sig ej är nödvändigt men väl tillräckligt för E (vid det tillfället)."

landen är dock inte nödvändig ("unnecessary") för utbyggnaden - man kan tänka sig helt andra saker som leder till en sådan utbyggnad, t ex att decentraliseras ett ideologiskt värde. Ser vi nu på det komplex av förhållanden som var tillräckligt men inte nödvändigt för utbyggnaden, så var den lediga kapaciteten en nödvändig del i detta komplex (fanns ingen ledig kapacitet så hade man, givet de övriga förhållandena, inte byggt ut) men inte en tillräcklig del - även de andra förhållandena i komplexet, t ex kommunledningens mål, krävs för att utbyggnaden skall bli av. Kort sagt:

Den lediga kapaciteten/orsaken var en nödvändig men ej tillräcklig del i ett komplex av förhållanden som i sin tur var tillräckligt men ej nödvändigt för att en utbyggnad skulle ske.

Vad är det då som gör att man överhuvudtaget väljer ut en faktor och kallar den orsak? Det kan bero på flera saker - att den faktorn är möjlig att påverka, att den är ovanlig, att den var "utlösande" etc. Ofta framgår av sammanhanget vad som är underförstått och varför just den aktuella faktorn väljs ut.

Risken för skendiskussioner är dock uppenbara. Om två personer väljer faktorer enligt olika kriterier kan det tyckas som om man är oeniga fast man kanske bara underförstår olika saker. I mer seriösa sammanhang kan det alltså vara nödvändigt att lyfta fram "hela" förklaringen och då utgör de förklaringsmodeller som diskuteras ovan en lämplig ram.

3.5 Förklaring och förståelse

Inom sociologin pågick länge en diskussion om förståelse kontra förklaring. Var det typiska för samhällsvetenskapen "Verstehen" och fanns här en viktig skillnad mellan samhällsvetenskap och naturvetenskap? På senare år har några filosofer utvecklat denna tes och hävdat att "förståelse" är nödvändig för att vi överhuvudtaget skall ha något att förklara i en samhällsvetenskap. MacIntyre skriver t ex i en kritisk studie över Winch teorier: 1)

1) Enligt Winch (1958) är samhällsvetenskapen egentligen en form av begreppsanalys. Poängen är att vi lär känna en kultur genom att analysera de begrepp i vilken man i den aktuella kulturen beskriver/ser världen.

"What Winch characterizes as the whole task of the social sciences is in fact their true starting point. Unless we begin by a characterization of a society in its own terms, we shall be unable to identify the matter that requires explanation."

(i Ryan 1973 sid 26) 1) 2)

Accepteras denna ståndpunkt så blir konsekvensen dels (trivialiteten) att man innan förklaringarna måste ha beskrivningar som är korrekta, dels att man måste veta hur de aktuella personerna tänker och ser på de företeelser man är intresserad av. Man måste i viss mening leva sig in i de aktuella personernas - gruppernas - sätt att se världen. Ett "hermeneutiskt" - tolkande - moment skulle vara nödvändigt i samhällsvetenskapen. Efter detta skulle man försöka förklara företeelserna enligt de modeller som skissats i avsnitt 3.3.

3.6 Förklaring och förutsägelse

En traditionell uppfattning är att en förklaring och en förutsägelse har samma struktur, t ex liknar Hempels modell. Skillnaden skulle bara bestå i att vid en förklaring utgår man från något som redan har inträffat och söker de initialvillkor och lagar som kan förklara denna händelse, medan man vid en förutsägelse utgår från initialvillkor och lagar samt drar slutsatser om vad som kommer att hända.

Denna uppfattning har dock modifierats av Hempel själv (Hempel 1965), där han noterar att vi ibland använder vissa korrelationer för förutsägelse, korrelationer som vi inte accepterar som förklaring. Han tar som exempel att vissa sjukdomstillstånd kan förutsägas med hjälp av vissa hudutslag, men inte har vi därmed förklarat varför dessa tillstånd uppstod.

Man kan formulera detta som att det finns olika typer av förutsägelser, varav vissa är jämförbara med förklaringar medan andra inte är det. 3)

3.7 Avslutning: Beskrivning, förklaring, teori och ideologi

En teori innehåller generaliseringar - påståenden om (tendens) lagar. Vid en förklaring används (tendens)

-
- 1) "Det som Winch anger som samhällsvetenskapens hela uppgift är i själva verket bara dess verkliga utgångspunkt. Såvida vi inte börjar med att karaktärisera ett samhälle i dess egna termer kommer vi att vara oförmögna att identifiera det som behöver förklaras."
 - 2) Uppsatsen ingår både i Ryan (1973) och i MacIntyre (1973). I inledningen till Ryans antologi argumenterar han själv för samma tes.
 - 3) Se Lind (1980), kapitlet om förutsägelse för en utveckling av denna tes.

lagar: Man förklarar en viss händelse med hjälp av initialvillkor och funna regelbundenheter. Det viktigaste sambandet mellan teori och förklaring är alltså att teorier används vid förklaringar.

Ibland hävdas att teorier styr hur vi uppfattar verkligheten - att teorier är ramar inom vilka vi uppfattar världen. Denna tes innehåller den antagligen riktiga kärnan att när vi ser på en viss avgränsad del av verkligheten - t ex den kommunala planeringen - så påverkas vi av vår allmänna världsbild och våra allmänna uppfattningar om vad som är viktigt. Våra beskrivningar är påverkade på samma sätt. Vi tolkar vad vi ser bl a med hjälp av attityder, värderingar och uppfattningar om sakförhållanden. Dessa förändras enbart gradvis.

Det är dock lite olämpligt att säga att våra teorier styr hur vi ser världen - teori har i kapitel 2 givits en mycket mer avgränsad betydelse av empiriskt testade påståenden om regelbundenheter. Våra teorier i den meningen är antagligen inte centrala för hur vi ser världen. Lämpligare vore kanske att säga att det är vår ideologi som, förutom att påverka val av forskningsproblem styr hur vi ser/beskriver världen (och påverkar de teorier vi formulerat och accepterar). 1)

De i det här sammanhanget intressanta sambanden skulle därmed vara följande:

Ideologi/världsbild påverkar våra beskrivningar som ger kunskap om vad som finns att förklara. Vid förklaringar används teorier som i sin tur är påverkade av vår ideologi/världsbild.

1) Se t ex MacIntyre (1973) för resonemang om ideologibegreppet och Bergström (1972) för en allmän diskussion av objektivitet.

4. NÅGRA METODFRÅGOR¹⁾

4.1 Inledning - översikt

Syftet med detta kapitel är att beskriva och diskutera olika datainsamlingsmetoders användbarhet om man vill få svar på de frågor som ska besvaras i en planeringsvetenskap.

Samhällsvetenskaplig forskning har under 1960- och 1970-talen huvudsakligen gjort försök att testa hypoteser med hjälp av s k "survey-metod". 2) Metoden kännetecknas av att uppgifter om individer insamlas med hjälp av enkät eller intervju-metod. 3) För att data skall kunna insamlas måste människor frivilligt medverka i undersökningen. I regel sker analysen av dessa hårda data med hjälp av mer eller mindre avancerade statistiska metoder.

Under senare delen av 1970-talet har det funnits en tendens att något starkare betona metoder som deltagande observation respektive aktionsforskning. Metoderna kännetecknas av att man finns på plats för att observera skeenden och processresultat. När metoden är deltagande observation uppträder observatören i regel i rollen som forskare. Exempel finns dock på att forskaren direkt uppträder som tjänsteman, t ex i KPP-projektet där forskaren uppträtt både som forskare och tjänsteman.

Två huvudmetoder framträder således inom samhällsforskningen, nämligen:

1. Survey-metod (enkät, intervjuer)
2. Deltagande observation

Givetvis är inte dessa metoder varandra uteslutande. Tvärtom kan deltagande observation utnyttjas i det skede då enkät och intervju-formulär utarbetas. Vid deltagande observation är det vanligt att intervjuer varvas med direkt deltagande osv.

Inom både surveymetod och deltagande observation finns exempel på en slags experimentell ansats. Vad vi menar med detta framgår av följande schema:

-
- 1) I en speciell rapport görs en utvärdering av metoden i just KPP-projektet.
 - 2) Rosenberg (1968)
 - 3) För en närmare diskussion av enkät- och intervjumetodens för- och nackdelar se Dahlström: Enkät och Intervjumetod.

Metod	Ansats	
	Icke Experimentell	Experimentell
Survey	A	B
Deltagande observation	C	D

Metoden A är vanlig. Exempel: Enkät till Sveriges kommuner om samordning ekonomisk och fysisk planering. (Lundin-Jönsson 1979).

Den i Sverige under 1960-talet verksamma statsvetenskapliga kommunalforskningsgruppen tillämpade metoden B, som finns närmare beskriven i Westerståhl: "Ett forskningsprogram". Kännetecknet var att vissa variabler - t ex kommunstorlek - systematiskt varierades vid urvalet, vilket kan jämföras med experiment.

KPP-projektet använde huvudsakligen metoden C. Vi gör kontinuerliga observationer av det som sker men har ett så litet urval att metoden är icke-experimentell. Vårt syfte har inte heller i första hand varit att påverka planering i kommunen, dvs det har inte varit aktionsforskning.

Metoden D hade varit möjlig om ett större antal kommuner studerats med deltagande observation. Genom att välja kommuner utifrån kriteriet att få skillnaden i vissa variabler kunde undersökningen få en experimentell prägel.

4.2 För- och nackdelar hos metoderna

I det följande skall vi diskutera tänkbara skäl till att föredra den dyrare metoden deltagande observation framför den billigare surveymetoden.

Skälen kan vara följande:

1. Man eftersträvar bättre möjligheter att formulera problemet på ett enkelt och samtidigt relevant sätt. För att kunna göra detta krävs ett stort mått av kunskap om den komplexa verklighet som skall beskrivas och förklaras.
2. Man vill undvika mätsäkerhetsproblem (reliabilitetsproblem) av en viss typ. Dessa problem hör i första hand samman med:
 - a. att minnet inte fungerar så bra som man kunde önska. Människor glömmar helt enkelt för fort för att enkäter och intervjuer skall kunna ge tillräckligt säkra svar på vissa frågor.
 - b. att man kan fråga "fel" personer - de som inte har de eftersökta svaren. 1)

1) Svårigheterna att fråga rätt person när enkät- och intervjuemetod används kan dock minskas om man använder s k nätverksanalys (Se t ex Lundmark & Hjern 1979).

3. Man vill undvika validitetsproblem, dvs problem som har att göra med om man verkligen mäter det man avser att mäta. Dessa validitetsproblem kan ha sin grund i tre förhållanden, nämligen:
- Svårigheter att formulera enkät- och intervjufrågorna pga att vi vet för lite om hur den intervjuade tänker och kan motiveras att svara.
 - Omedvetenhet och självbedrägeri hos den intervjuade.
 - Att den intervjuade ger taktiska svar på känsliga frågor eller helt enkelt ljugar.

Givetvis uppträder en rad metodologiska problem även om man använder deltagande observation. Validitets- och mätsäkerhetsproblem finns även med denna metod.

De huvudsakliga för- och nackdelarna ur mätsäkerhets-synpunkt är t ex följande:

	Huvudsakliga nackdelar	Huvudsakliga fördelar
Surveymetod	Utvecklande av speciella språk inom gruppen gör det svårt att utforma frågor som tolkas lika av alla	Större möjligheter till direkt jämförbarhet
Deltagande observation	Forskarens (subjektiva) omdöme blir avgörande - kontrollmöjligheterna små	Glömska och efter-rationalisering spelar mindre roll

Svårigheterna att undvika validitetsproblem torde vara stora vilken metod man än väljer. De blir dock som framgår ovan av olika karaktär. Det måste därför i varje speciellt fall övervägas vilken metod som är lämpligast.

4.3 Avslutning

Den avgörande fördelen med deltagande observation är enligt vår mening att problemet kan formuleras på ett bättre sätt. Med tanke på att några generellt accepterade testade hypoteser och än mindre teorier finns att tillgå på planeringsvetenskapens fält bör i idealfallet en kombination av survey och deltagande observation användas för att besvara planeringsvetenskapens frågor. De iakttagelser som bygger på observation kan förutom vid problemformulering vara av stort värde vid tolkningen av hårddata.

Avdelning 2

PLANERINGSVETENSKAPENS GRUNDBEGREPP

OCH GRUNDFRÅGOR

5. BEGREPPET PLANERING

5.1 Att definiera begreppet planering

Det finns en mängd definitioner av begreppet planering. Varje planeringsteoretiker med självaktning tycks ha en planeringsdefinition som på något sätt skiljer sig från andras. Innan man tar ställning till olika definitioner måste man dock diskutera vad definitionen har för syfte och efter vilka kriterier definitionerna ska bedömas.

Syftet med en definition är att ange vilka egenskaper som något har - skall ha - för att ett visst begrepp skall vara tillämpligt. Att definiera planering innebär att tala om vilka egenskaper en viss verksamhet ska ha för att kallas planering.

Det är här viktigt att skilja mellan nödvändiga och tillräckliga villkor/egenskaper. Att ange ett nödvändigt villkor är att ange en egenskap som något måste ha för att vara en plan - t ex att det handlar om framtiden. Allt som har denna egenskap är dock inte planer - även prognoser handlar om framtiden. Att ange tillräckliga villkor är däremot att ange egenskaper som är sådana att allt som har dessa egenskaper är planer - egenskaperna är "tillräckliga" för att något skall vara en plan. Vårt mål i detta kapitel är att diskutera tillräckliga villkor i denna mening.

En tes som diskuterats en hel del inom teoretisk filosofi är att det skulle vara omöjligt att ge definitioner av detta slag för många vanliga begrepp. Denna tes härstammar från Wittgenstein (1953), som diskuterade begreppet spel och menade att det inte fanns någon egenskap som allt som kallas spel har gemensamt. I stället finns ett antal egenskaper som går igen hos många spel, vilket gör att om man på måfå plockar ut två spel så kommer de alltid att ha flera gemensamma egenskaper. Wittgenstein sade att spelen kännetecknas av en "familjelikhet". 1) Om detta är relevant för en definition av planering återstår att se.

Betydelse har också vilken typ av definition som man är intresserad av. Två poler är:

1. En stipulativ definition, som bara anger att man i ett visst sammanhang bestämt sig för att med "x" mena en viss sak,
2. En deskriptiv definition, som ska ange hur ett visst begrepp faktiskt används (i en viss grupp).

1) Detta ord valdes därför att medlemmarna i en släkt kan likna varandra utan att ha någon gemensam egenskap. Vissa har samma ansiktsform, andra har liknande näsor eller hår, etc.

En stipulativ definition kan vara lämplig eller olämplig givet ett visst syfte men den kan inte vara sann eller falsk. En deskriptiv definition är antingen sann eller falsk.

Valet mellan dessa beror bl a på syftet med en viss studie. Det kan ju vara så att man är intresserad av om något, med vissa specifika egenskaper, som man vill kalla planering, finns i kommunerna. Huruvida just detta kallas planering i kommunerna blir då helt ointressant. Det intressanta är om något med de specifika egenskaperna finns och vad som i övrigt kännetecknar det.

Motsatsen är alltså att man är intresserad av just vad som (vanligtvis) uppfattas som planering eller kallas planering. En mer deskriptiv definition är då intressant. Ofta är man dock inte intresserad av en rent deskriptiv definition. Språkbruket kan vara alltför varierat och alltför vagt. I filosofin har man infört begreppet explikation för de fall där man utgår från en faktisk användning men bestämmer sig för vissa preciseringar som tränger lite djupare och gör vissa avgränsningar i förhållande till en alltför flytande deskriptiv definition.

I detta kapitel är vi intresserade just av att göra en sådan explikation av begreppet planering. Vår utgångspunkt är då vissa företeelser som i kommunerna kallas planering och som vi "apriori" anser lämpligt att kalla planering. Mot dessa typfall testas sedan olika planeringsdefinitioner - tar definitionerna upp nödvändiga och tillräckliga villkor? De företeelser vi mer eller mindre direkt utgått ifrån vid resonemangen kring planering är främst ekonomisk flerårsplanering/verksamhetsplanering, fysisk översiktsplanering och framtagande av kommunala bostadsbyggnadsprogram.

En fördel med att definiera planering på ett sätt som gör att åtminstone en hel del av det som kallas planering blir planering är att det blir enklare rent språkligt. Man behöver inte hela tiden förklara om man med "planering" menar det man själv menar eller det som man i kommunerna normalt menar.

En invändning mot denna typ av definition kan vara att den är för inskränkt och "samhällsbevarande" - man tycks ju bunden av dagens uppfattningar. Denna invändning blandar dock ihop definition av planering och de frågor som ställs om denna planering. Väsentliga frågor är t ex vilken betydelse denna planering har - innebär den en medveten styrning av framtiden eller ej?

Det bör kanske noteras att orden plan och planering är mångtydiga och används i en rad olika sammanhang. En plan kan vara en karta. Planering kan vara detsamma som att jämna till och iordningställa marken på en tomt. Ordets närmare betydelse i dessa sammanhang tas inte upp här.

I de följande avsnitten ska vi presentera en definition av planering för "vårt" sammanhang och diskutera

andra framförda förslag till definition. Det bör ihågkommas att den kritik som där framförs bygger på de kriterier som skissats ovan. Dessa definitioner har ibland haft andra syften än vår definition och vi är medvetna om att vår kritik därför kan vara orättvis i vissa avseenden: kritikens syfte är dock främst att precisera och försvara vår definition mot tänkbara invändningar.

5.2 Förslag till definition

5.2.1 Plan-planering

Det räcker i princip med att definiera ett av begreppen "plan" och "planering". Det andra begreppet kan sedan definieras med hjälp av detta. Planering kan t ex definieras som den aktivitet som utmynnar i en plan. Plan kan t ex definieras som det som planering utmynnar i.

Vi har valt att utgå från begreppet plan, dvs att försöka definiera begreppet plan och sedan låta planering stå för den aktivitet som (normalt) leder fram till en plan.

5.2.2 Begreppet plan

Vad menas med begreppet plan? Vad kännetecknar en plan? Två egenskaper är enligt vårt sätt att se grundläggande för att förstå begreppet plan i de sammanhang vi är intresserade av.

1. Ett beslut om en plan skiljer sig från ett "vanligt" beslut i det att en plan inte är något som verkställs direkt - en plan är istället något som ligger till grund för en ny beslutsprocess som utmynnar i ett beslut som sedan verkställs.

Just detta kännetecken gör frågan om förhållandet plan-verklighet så intressant.

Denna skillnad kan t ex exemplifieras med skillnaden mellan en årsbudget och en ekonomisk flerårsplan. Ett beslut i en årsbudget innebär något för-enklat, att pengar anslås och saker genomförs och är därför i vår mening ingen plan. En ekonomisk flerårsplan kräver nya beslut innan något verkställs, även om beslut om förberedelse av verkställighet kan vara kopplade till den. Därmed är den en plan i vår mening.

Det bör understrykas att när vi säger att en plan är något som ligger till grund för en ny beslutsprocess och inte verkställs direkt så menar vi mer än att planen handlar om framtiden och mer än att vissa saker måste göras innan verkställigheten. En ny beslutsprocess i den meningen att reella överväganden sker skall vara nödvändig/inbyggd.

2. I begreppet plan ligger att det finns en "institutionaliserad" avsikt att genomföra den. Detta innebär inte att någon viss enskild person som

beslutar om planen måste ha denna avsikt, men en plan kännetecknas av att den hanteras och presenteras på ett sätt som antyder att det finns en sådan avsikt. Av denna egenskap följer också att planen handlar om framtiden. Man kan inte ha avsikter om det förflutna.

Ett exempel kan belysa detta med institutionaliserad avsikt. I Solna antog kommunstyrelsen 1979 ett dokument där det står "Ekonomisk flerårsplan" på framsidan. I den långa inledningen står det på en något undanskynd plats att siffrorna i dokumentet enbart är att se som räkneexempel utifrån förvaltningarnas äskanden. Av formuleringar som denna får man intrycket att ingen avsikt att följa planen finns hos beslutsfattaren. Ändå har arbetet med dokumentet och den allmänna uppläggningsen, liksom namnet, kännetecknen som gör att en avsikt antyds. Detta skulle räcka för att säga att en "institutionaliserad avsikt" finns och att det är en plan. Hade det med stora bokstäver på framsidan stått "OBS - RÄKNEEXEMPEL" så vore läget lite annorlunda. Av betydelse kan också vara hur själva beslutet är formulerat.

Planer kan indelas i reella planer och skenbara planer utifrån om det finns en verklig avsikt eller inte. I båda fallen finns alltså en institutionaliserad avsikt.

Observera att definitionen är sådan att delar av ett dokument kan vara en plan, medan andra inte är det. År 4-5 i en "femårsplan" kan ha en annan karaktär än år 1 resp 2-3. Det kan vara så att år 1 är ett direkt beslut, år 2-3 en plan medan år 4-5 är att se som en utredning, dvs utan egentliga avsikter.

Genom att se på fall där något av villkor 1 och 2 inte är uppfyllda kan en del närliggande begrepp preciseras:

- a. Om det inte finns någon fas mellan beslut och verkställighet så kan det vara ett beslut om en (konkret) åtgärd och inte ett beslut om en plan.
- b. Om ingen institutionaliserad avsikt finns kan man tala om en utredning. Denna kan sedan ligga till grund för en plan eller för ett direkt beslut om åtgärd.

Sambandet mellan dessa begrepp kan alltså vara följande:

Utredning ligger till grund för plan ligger till grund för konkret beslut

5.2.3 Begreppet planering

När nu begreppet plan definierats kan begreppet planering definieras som:

Planering är den aktivitet som är inriktad på att framställa en plan och (normalt) utmynnar i en plan.

Planering behöver inte leda fram till en plan men det ska ligga i aktiviteten att den syftar dit och normalt slutar med det.

5.3 Förhållande till andra definitioner

Lundqvist (1976) går igenom olika definitioner av planering och vi tänkte förtydliga och motivera definitionsförslaget i avsnitt 5.2 genom att relatera vår definition till andra föreslagna definitioner.

1. Fagin (Lundqvist sid 126)

"Speaking broadly, planning is simply deciding in advance what to do". 1)

Att besluta om en plan innebär enligt denna definition att besluta vad som ska göras i framtiden. Jämfört med vår definition innebär denna definition en direkt koppling till genomförande och skiljer därmed inte ut en plan från nästan vilket beslut som helst. Att t ex besluta om reglemente för hur vissa ärenden ska handläggas internt blir en plan. Man beslutar ju vad som ska göras i framtiden. Just genom punkt 1 i vår definition hoppas vi undvika denna konsekvens.

2. Simon (Lundqvist sid 126)

"Planning / / is that activity that concerns itself with proposals for the future, with the evaluation of alternative proposals, and the methods by which these processes may be achieved. Planning is rational, adaptive thought applied to the future". 2)

Denna definition kan kritiseras dels på ungefär samma sätt som Fagins (allt beslutsförberedande som rör förslag om framtiden är rimligen inte planering), dels därför att den hänvisar till rationalitet. Att inkludera rationalitet i definitionen anser vi olämpligt - istället bör frågan om rationalitet i planering ses som en intressant empirisk fråga. Tar man med rationalitet i definitionen blir det svårt att avgöra vad som är planering och därmed vad andra empiriska hypoteser (om t ex planeringens konsekvenser) egentligen ställs om. Sanno-

- 1) Översättning: "Grovt uttryckt är planering helt enkelt att i förväg besluta vad man ska göra."
- 2) Översättning: "Planering / / är den aktivitet som rör förslag om framtiden, med utvärderingen av alternativa förslag, och metoderna med vars hjälp dessa processer kan uppnås. Planering är rationellt, anpassat tänkande tillämpat på framtiden."

likt blir också en följd att mycket av det som idag kallas planering - ekonomisk flerårsplanering, fysisk översiktsplanering etc - inte blir planering om rationalitet inkluderas i definitionen av planering.

3. Friedman (Lundqvist sid 126)

"Planning is the process by which a scientific and technical knowledge is joined to organized action".1)

Även denna definition tycks alltför "idealistisk". En del av det som rimligen bör kallas kommunal planering har inte mycket med konkret handling att göra utan har andra syften. Det är också tveksamt om det är så mycket vetenskaplig/teknisk kunskap som används.

4. Ackoff (Lundqvist sid 126)

- "1. Planning is something we do in advance of taking action: that is, it is anticipatory decision-making.
2. Planning is required when the future state we desire involves a set of interdependent decisions, that is, a system of decisions.
3. Planning is a process that is directed toward producing one or more future states which are desired and which are not expected to occur unless something is done." 2)

Den första punkten är nästan identisk med Fagins och innebär enligt vår mening en alltför stark koppling till genomförande. Den andra punkten är problematisk på grund av oklarheten i vad som menas med "ett beslut, respektive ett system av beslut". Ett beslut om en ekonomisk flerårsplan är ett beslut i den formella meningen att det blir en paragraf i ett protokoll ("Kommunstyrelsen beslöt att anta förslaget"), men flera beslut i den meningen att det gäller genomförandet av flera olika saker. I viss mening gäller detta emellertid alla beslut. Ett beslut om att bygga en skola kan t ex ses som flera beslut rörande olika komponenter i skolbygget. Ett beslut om att asfaltera en väg kan ses som flera beslut - att skicka dit maskiner, att hyvla av vägen, att lägga på gruslager, att lägga på asfalt etc. Om något är ett eller flera beslut beror helt av vilken abstraktionsnivå man rör sig på och så länge den inte preciseras är det meningslöst att tala om ett eller flera beslut. Punkt två saknar därmed funktion.

-
- 1) Översättning: "Planering är den process genom vilken vetenskaplig och teknisk kunskap förenas med organiserat handlande."
 - 2) 4.1: "Planering är något vi gör innan vi handlar, dvs det är att besluta i förväg".
 4.2: "Planering behövs när det framtida tillstånd vi önskar omfattar en mängd varandra beroende beslut, dvs ett system av beslut."
 4.3: "Planering är en process som är riktad mot att framställa ett eller flera framtida förhållanden som är önskade och som inte kan väntas hända utan att något görs."

5. Dror (Lundqvist sid 126)

"Planning is the process of preparing a set of decisions for action in the future, directed at achieving goals by preferable means". 1)

Hänvisningen till "a set of decisions" förefaller meningslös: se argumentet ovan under 4. Hänvisningen till rationalitet i slutet av definitionen är olämplig: se argument under 2 ovan.

6. Lundqvists egen definition (Lundqvist sid 137)

"Planering är framtidsorienterande processer genom vilka aktören söker uppnå kontroll över sin omgivning för att därigenom kunna genomföra sina intentioner".

En nackdel med denna definition är den direkta hänvisningen till aktörens avsikter - att uppnå kontroll - och intentioner. Vi hävdade i vår definition att det räckte med en institutionaliserad avsikt att kontrollera/genomföra, dvs att det kan vara planering även om aktörens avsikt med processen inte alls är att uppnå (någon grad) av kontroll över den omgivning planen behandlar. Det kan också uppstå problem med vem som ska ses som aktör och därmed vems avsikter och mål man ska titta på för att kolla om något är planering.

Låt oss se på några andra definitioner än de som Lundqvist direkt tar upp:

7. Faludi (1973) sid 35

"Planning may therefore be defined as deciding on a course of action by satisfying oneself that it is possible to present one's choice in a form which could have resulted from a rational planning process, even if this has not actually been the case." 2)

8. Chadwick (1971) sid 24

"Planning is a process, a process of human thought and action based upon that thought - in point of fact, forethought, thoughts for the future - nothing more or less than this is planning, which is a very general human activity". 3)

-
- 1) Översättning: "Planering är den process då man förbereder en uppsättning av beslut som rör handlande i framtiden, inriktade på att uppnå mål med hjälp av lämpliga medel."
 - 2) Översättning: "Planering kan därför definieras som att besluta sig för en väg att handla genom förvissa sig om att det är möjligt att framställa sitt val på ett sätt som det kunde ha varit följden av en rationell planeringsprocess, även om detta faktiskt inte varit fallet."
 - 3) Översättning: "Planering är en process, en process av mänskligt tänkande och handlande grundat på tänkande - i själva verket förutseende, tänkande på framtiden - inget mer eller mindre än detta är planering, vilket är en mycket allmän mänsklig verksamhet."

9. Sandberg (citrat efter Gullberg 1978)

"Med långsiktig planering menar jag en medveten styrning av den långsiktiga utvecklingen av en organisation.... Den innebär att nuets och framtidens beslut förbereds, så att nuets beslut fattas i medvetenhet om deras långsiktiga konsekvenser och utvecklingen styrs så att önskade framtida möjligheter hålls öppna".

10. Sandberg (citrat efter Gullberg 1973)

"Mycket allmänt hållet menar jag med planering en process för förberedande av framtida beslut så att möjligheterna ökar att nå bestämda mål".

11. Wildawsky (1973)

"Planning is the attempt to control the consequences of our action. The more consequences we control, the more we have succeeded in planning. To use a somewhat different language, planning is the ability to control the future by current acts". 1)

12. Friend & Jessop (1973)

"Planning is a process of strategic choice". 2)

Dessa definitioner exemplifierar ungefär samma brister som de tidigare granskade definitionerna. Faludi och Friend & Jessop anknyter planering alltför nära till val och handling, Faludi har dessutom en rationalistisk vinkling. Chadwicks och Sandbergs andra definition är alltför allmänna. Sandbergs första definition är något motsägelsefull - å ena sidan tycks den för sträng ("medveten styrning") å andra sidan tycks den inte handla om framtida beslut utan om konsekvenser av beslut nu. Wildawskys definition tar alltför mycket fasta på kontroll av konsekvenser - gäller det inte förberedelser för framtida beslut?

Efter att ha gått igenom ett antal definitioner lyfter Lundqvist fram några aspekter som funnits i flera definitioner. Låt oss kort presentera dessa aspekter och se hur vår definition förhåller sig till dem.

1. Framtidsorientering: Detta ges i sin tur flera innebörder: tankar om framtida konsekvenser, tankar om beslut och handlingar som ligger i framtiden, beslut om vad man ska göra imorgon. En sådan framtidsorientering finns också i vår definition.

-
- 1) Översättning: "Planering är försöket att kontrollera konsekvenserna av vårt handlande. Ju mer konsekvenser vi kontrollerar, desto mer har vi lyckats i planeringen. Annorlunda uttryckt: Planering är förmågan att kontrollera framtiden med dagens handlingar."
 - 2) Översättning: "Planering är en process av strategiska val."

2. Rationalitet: Vår definition säger inget om hur processen fram till planen ser ut - det blir helt en empirisk fråga.
3. Kunskap: Vår definition säger heller inget om vilken (typ av) kunskap som används i planeringsprocessen - även det blir en empirisk fråga.
4. Beslutsberedning: I vår definition är planering en process som föregår ett (formellt) beslut om en plan - planering är beslutsberedande och omfattar inte beslutet om eventuellt genomförande.
5. Koordinering: Inget sägs om detta i vår definition: främst därför att allt och inget kan vara koordinering/samordning på en eller annan nivå. I någon oprecis mening innebär planering alltså samordning. Någon anledning att därför ta in det i en definition finns knappast. 1)
6. Kontroll: Kontroll och styrning ingår indirekt i vår definition genom kravet att planering ska ha en institutionaliserad avsikt - den ska röra framtida åtgärder/handlingar.
7. Målens innehåll: Lundqvist noterar att det ibland i själva planeringsdefinitionerna sägs vilken typ av mål planeringen strävar efter (jämför Faludi 1973 om "human growth" som planeringens mål). Givet vår definition blir planeringens mål en rent empirisk fråga.

5.4 Klassificering av planer

Planer kan indelas på en rad olika sätt och vi ska här bara skissa några. I kapitel 6 kommer fler aspekter att behandlas.

- | | |
|--|--|
| - Vem som ansvarar för framtagande och beslutar om planen: | Kommunala planer
Statliga planer
etc. |
| - Vilka problem behandlar planen: | Fysiska planer
Ekonomiska planer
etc. |
| - Planens tidsperspektiv: | 10-årsplaner
5-årsplaner
etc. |
| - Om planen är nedskriven eller ej: 1) | Skriftliga planer
Icke-skriftliga planer. |

-
- 1) I rapporten "Samordning i kommuner" berörs sambandet planering-samordning lite mer.
 - 2) Inget i definitionen i avsnitt 5.2 säger att planen måste vara nedtecknad i ett dokument.

Det vi är intresserade av i detta projekt är "kommunal långsiktig planering" dvs planer som kommunen ansvarar för och som har en tidshorisont som åtminstone närmar sig fem år. När vi i fortsättningen talar om planering eller långsiktig planering åsyftas i första hand denna kommunala planering.

5.5 Avslutning

Den definition av plan och planering som presenterades i detta kapitel innehöll alltså två komponenter:

- Ett beslut om en plan skiljer sig från ett "vanligt" beslut i det att en plan inte är något som verkställs direkt.
- En plan kännetecknas av en "institutionaliserad avsikt" att genomföra det som sägs i planen.

6. PLANERINGSVETENSKAPENS FRÅGOR

6.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att mycket grovt systematisera frågor som kan ställas om långsiktig kommunal planering. Den systematisering vi valt utgår från följande frågekomplex:

1. Vad planerar kommunen?
2. Varför planerar kommunen?
3. Vad kännetecknar planeringsprocessen?
4. Vad kännetecknar planerna?
5. Vilka konsekvenser får den kommunala planeringen?

Dessa frågor kan i sin tur brytas ner i ett antal delfrågor och de kan också ställas på olika abstraktionsnivåer. Man kan studera den kommunala planeringen i ett samhällsligt perspektiv och fråga efter t ex övergripande orsaker och övergripande konsekvenser utan att gå in på enskildheter i planeringsprocessen. Man kan också studera den kommunala planeringen som en konkret verksamhet och i detalj gå in på skeden i planeringsprocessen, varför de ser ut som de gör och vilka konsekvenser detta får.

6.2 Frågekomplex 1: Vad planerar kommunen?

Att beskriva vad kommunen planerar är inte så lätt som det låter. En första fråga är vad som ska krävas för att det ska vara korrekt att säga att kommunen planerar en viss verksamhet? Låt oss ta planering av statskommunala vägar som exempel. Här sägs att kommunen gör upp planer för utbyggnaden av dessa, men i regel är kommunen helt beroende av statsbidrag för att vägen ska komma till. Ska man då säga att kommunen planerar dessa vägar?

Enligt vår mening beror svaret på hur statsbidragen bestäms. Om vägförvaltningen gör egna prioriteringar och bedömningar av vikten av olika vägar i kommunen och därför ofta ändrar i kommunernas prioriteringsordning, så bör man inte säga att kommunen planerar de statskommunala vägarna. Istället bör man säga att kommunen tar fram underlagsmaterial/utredningar till vägförvaltningens planering. Bygger däremot statsbidragen på mer generella principer kan man säga att kommunen planerar verksamheten fastän den är helt beroende av statsbidrag.

Planering förutsätter avsikter och det kan man bara ha rörande företeelser där man har någon form av kontroll.

I ett övergripande perspektiv kan man nöja sig med att som svar på frågan "Vad planerar kommunerna?" säga att de flesta kommuner gör långsiktiga planer för den egna verksamheten samt fastställer ramar som andra aktörer ska hålla sig inom (t ex rörande bostadsbyggande och miljövård). Beskrivningen kan sedan göras mer de-

taljerad genom att man ser på vad det är för verksamhet och exakt vad rörande den som kommunen planerar samt vad det är för ramar för annans verksamhet den kommunala planeringen innehåller.

6.3 Frågekomplex 2: Varför planerar kommunen?

6.3.1 Översikt

Frågan om varför kommunerna planerar kan ges många typer av svar. Den kan besvaras med hänvisning till:

- mål/avsikter/ideologi hos olika aktörer
- situation (inom viss struktur)
- samhällsstruktur

Planering startar i regel efter någon form av beslut (i kommunen eller högre upp). Bakom detta beslut finns vissa resonemang som bör kunna karaktäriseras på följande sätt:

Givet den samhällsstruktur som råder och i den situation vi befinner oss i leder planeringen till att vissa mål uppnås (i högre grad).

Att förklara varför man planerar blir då att se närmare på vad det är för mål, situation och struktur som ligger bakom planeringen. 1)

6.3.2 Mål - avsikter - ideologi

Även detta kan diskuteras på olika abstraktionsnivåer. När mål bakom planeringen ska studeras i ett samhällsligt perspektiv så är man rimligen på jakt efter någon sorts institutionaliserade mål/avsikter, dvs inte enskilda aktörers mer eller mindre individuella mål/avsikter bakom ett visst beslut i en viss kommun.

Frågan rör målen/avsikterna på kommunal nivå, men en uppdelning kan behövas på politiker-tjänstemän. Vidare kan man skilja mellan:

- Officiella (medvetna) mål/avsikter
- Inofficiella medvetna mål/avsikter
- (Inofficiella) omedvetna mål/avsikter

Officiella mål/avsikter (utåt presenterade)

Exempel på detta är t ex formuleringar i förord, inledningar eller i interna utredningar om ändringar i planeringssystemet. Motsvarande formuleringar finns i statliga direktiv eller utredningar från kommunförbundet.

1) Detta schema tillämpas i rapporten om fysisk översiktsplanering.

Inofficiella mål/avsikter

Även detta är medvetna syften, men de är sådana att de inte presenteras i mer officiella sammanhang. Det är inte lämpliga att visa upp. Det kan t ex vara så att en tjänsteman argumenterar för en viss planeringsform därför att han/hon vill hävda sig i förhållande till kollegor i andra kommuner - man vill ligga före. Politiker kan ha liknande inofficiella avsikter och tankar om att t ex vissa konkreta beslut lättare kan genomföras om en viss planeringsform införs.

Vilka svar kan man då begära av en allmän planeringsvetenskap när det gäller dessa delfrågor? Undersökningar av officiella och inofficiella avsikter kan bestå i dokumentstudier, enkäter och deltagande observation. Vi kan då sannolikt få ganska fullständiga svar för enskilda planeringsformer och kommuner. Vilka generaliseringar kan man göra? Antagligen kan man finna belägg för teser som:

TES Officiella mål med planering är att förbättra beslutsunderlag, förbättra handlingsberedskap och nå ur beslutsfattarens synvinkel bättre beslut.

TES En rad inofficiella mål ligger i regel bakom starten av en viss planering. 1)

Eftersom variationer mellan planeringsformer och kommuner finns är det tycksamt om intressantare generaliseringar är möjliga - ens om dessa variationer!

Antag att man finner vissa officiella och vissa inofficiella mål i kommunen. Kan något sägas om betydelsen hos respektive mål/avsikt? Ja, men det är svårt. I princip är det möjligt att ta reda på - åtminstone i grova drag - vad olika motiv betytt. Detta kräver naturligtvis svar på hypotetiska frågor av typen: Vad skulle hänt om det och det syftet inte funnits med i bilden? Genom att se på situation, handlande i andra situationer och direkta uttalanden bör vissa indicier kunna fås om något bara är en fasad eller om personen faktiskt tror på det.

Frågan: Varför planerar man? kan eventuellt också förklaras med hänvisning till en tredje typ av mål/avsikter.

Omedvetna mål/avsikter

Detta är ett mer kontroversiellt begrepp men tanken är att det finns avsikter som inte är formulerade men som påverkar personen. Det kan vara mål som personen förträngt - inte klargjort för sig själv. Dessa är naturligtvis särskilt svåra att belägga men det kan vara så att vissa handlingar inte blir begripliga om inte sådana mål antas samtidigt som vissa skäl kan ges för att de finns.

1) Exempel på dessa syften finns t ex i våra rapporter "Kommunal fysisk översiktsplanering" och "Planerande människor i kommunen."

6.3.3 Situation

I samhället händer ständigt saker. Vissa problem/konflikter blir plötsligt akuta eller åtminstone intressanta. En vanlig typ av förklaring av varför man startat en viss planering är just att hänvisa till vissa händelser och/eller en viss situation.

- Exempel:
- Den utbyggda kommunala planeringen förklaras med ökad resursknapphet i kommunerna.
 - Den fysiska riksplaneringen förklaras med ökade konflikter mellan vissa intressen.
 - GPF förklaras med ökat samordningsbehov när den kommunala verksamheten byggs ut.

Det kan också vara hänvisning till en viss politisk situation, där planering kan vara en metod att bryta ett dödläge och/eller hantera en känslig fråga.

6.3.4 Samhällsstruktur

Att planering aktualiseras i kommunen för uppnående av vissa mål beror i någon mening av den samhällsstruktur som kommunen existerar i. Det kan då bli aktuellt att se på samband mellan kommunal planering och t ex:

- ekonomiskt system: graden av marknadsstyrning, ägandeförhållanden och inflytande.
- politiskt system: typ/grad av demokrati, partiväsen, korporativism etc.
- levnadsnivå/utvecklingsnivå: industri-tjänste-konsumtions-samhälle etc.

När planeringen diskuteras är rådande förhållanden i dessa avseenden inte sällan underförstådda, dvs man resonerar givet dessa förhållanden. Ibland kan det dock vara väsentligt/nödvändigt att lyfta fram dem när planeringen ska studeras, särskilt om någon form av internationella jämförelser ska göras.

6.4 Frågekomplex 3: Vad kännetecknar planeringsprocessen?

Detta frågekomplex indelas här i tre delområden:

- politisk typ
- organisation av planeringen
- planeringsstil

6.4.1 Politisk typ

Detta omfattar följande frågeställningar:

- På vilken grund deltar man under planeringsprocessen? Är det som partirepresentant, som represen-

tant för viss intressegrupp, som expert/tjänsteman respektive som självutsedd på grund av att man vill delta under planeringsprocessen?

- Hur brett är deltagandet? Deltar alla/många eller några få personer?
- Hur pass representativa är deltagarna när det gäller dels åsikter i kommunalpolitiska frågor, dels personegenskaper som ålder, kön, yrke etc?
- Vilket inflytande har deltagarna när dels de faktiska dels de formella besluten fattas?

Varje frågeställning måste diskuteras separat för planeringsprocessens olika skeden, dvs när det gäller initiativ, beredning, formellt beslut och verkställighet.

Man kan urskilja två huvudgrunder för deltagande (jämför den första punkten ovan) och tala om ett "partiinriktat" kontra ett "korporativt" system beroende på hur beslutsfattarna utses. Det senare kännetecknas av att representanter för olika intressegrupper - t ex företag, fastighetsägare, hyresgäster - har en officiell roll i beslutsprocessen. I ett partiinriktat system har intresseorganisationerna ingen direkt beslutsfunktion utan deras uppgift är att skapa och kanalisera opinioner före, under och efter planeringsprocessen.

I rapporten "Kommunal demokrati och planering" behandlas detta närmare.

När det gäller deltagandets bredd kan man se närmare på dels i vilka skeden olika grupper deltar dels vad de gör i dessa skeden.

För att frågan om hur pass representativa beslutsfattarna är ska bli meningsfull, krävs att man anger för vilka de ska vara representativa. I ett partibaserat system bör de representera sina väljare, i ett korporativt sin intressegrupp.

Vilka har inflytande på (den kommunala långsiktiga) planeringen? Liksom de tidigare frågorna är detta inte en fråga som kan besvaras innan den preciserats. Ett första - förhållandevis oproblematiskt - steg är att avgränsa vilka kategorier av människor som ska studeras. Vi kan t ex följa en uppdelning i: 1)

- politiker (av olika slag) i kommunen
- tjänstemän (i olika ställningar) i kommunen
- näringsliv
- statliga myndigheter och dylikt
- organisationer (inklusive partier)

1) I bilaga 1 finns mer ingående resonemang om begreppen intressent och aktör.

- den icke organiserade allmänheten
- massmedia, opinionsbildare.

Ett andra steg är att precisera vad som menas med att ha "inflytande/makt". Låt oss se på ett definitionsförslag.

Definition: En part har makt/inflytande om:

- a. beslut tenderar att ligga nära denna parts "sakoptimum", dvs det denna part anser bäst.
- b. om beslutsfattarens sakoptimum skulle ligga långt ifrån denna parts sakoptimum så skulle ändå beslutet komma att ligga nära partens sakoptimum, dvs beslutsfattaren skulle handla som denna part vill.

Punkt b belyser det att den som har inflytande har något att "hota" med. Något som gör att beslutsfattaren anpassar sig efter dennes vilja.

Ett tredje steg är att klassificera olika metoder för påverkan. Ser vi på kommunala sammanhang idag kan följande metoder vara intressanta:

- 1: Överföring av information/kunskap (= att bestämma urval av information)
- 2: Övertalning/propaganda (= att framhäva, åskådliggöra och betona något visst)
- 3: Hot (= att säga eller antyda att man kommer att handla på ett sätt som får negativa konsekvenser för beslutsfattaren)
- 4: Indirekt hot (= att förväntas handla på ett sätt som får negativa konsekvenser för beslutsfattaren)
- 5: Ändring av beslutsfattarens situation - jämför statliga ekonomiska bidrag och ändrade lagregler
- 6: Byta eller förändra beslutsfattare - jämför allmänna val.

Förutom undersökningar om vilka som faktiskt har inflytande i olika situationer kan även studeras varför just dessa haft inflytande. Intresset förskjuts då från individer och grupper till egenskaper hos samhället och hos den situation kommunen befann sig i, men egenskaper hos planeringsprocess och aktörer är naturligtvis också en del av förklaringen.

6.4.2 Organisation av planeringen

Följande frågor är av intresse:

- Hur pass specialiserade är förvaltningsfunktionerna? I organisatoriska termer kan specialisering beskrivas som sektorisering.

Exempel: När alla planer sköts av planeringskansli och av kommunstyrelsen är planeringen icke-

sektoriserad. Vi har då en låg grad av specialisering i planeringen.

- Hur pass samordnade är förvaltningsfunktionerna? När funktionen är icke-specialiserad är samordning per definition ointressant. I de fall då planeringen utförs i separata organ (sektorer) blir frågan om samordning aktuell. Samordning kan diskuteras dels i termer av samordnat resultat dels som en egenskap hos processen. Det senare, som är av intresse här, innebär att sektoriserade organ utbyter information, förhandlar respektive tar hänsyn till konsekvenser utanför sitt kompetensområde.
- Hur pass decentraliserad är planeringen?
 1. Delegering av arbete
 - a. grad av delegering i en given organisation
 - b. utlokalisering (kommundelsråd, lokala kontor etc)
 2. Styrning, ansvar, befogenhet

I en övergripande beskrivning kan ovanstående begrepp användas direkt, men vid mer detaljinriktade studier måste man se på förvaltningsorganisation och planeringsrutiner (inklusive tidplaner) för respektive planeringsformer.

Mer normativt inriktade resonemang om koppling mellan olika planeringsformer och arbetsfördelning mellan förvaltningar i planeringen kan också höra till detta frågekomplex om organisation. Detta förutsätter att man också har studerat varför planeringen idag organiseras på ett visst sätt. Frågekomplexen om politisk typ och om organisation ger tillsammans svar på frågan "Vem gör vad (i olika skeden av planeringsprocessen) och vem har inflytande?"

6.4.3 Planeringsstil

Här diskuteras attityder, värderingar, planeringsmetod/teknik samt typ av hänsyn som tas i planeringen. Diskussionen kan röra sig på både organisationsnivå och individnivå. I rapporten "Den planerande människan" rör vi oss främst på den andra nivån och diskuterar vilken roll olika attityder och uppfattningar spelar.

På organisationsnivå kan följande frågor bli aktuella:

- Hur pass konsensusöskande respektive karaktäriserad av öppna konflikter är förvaltningsprocessen?
- Grad av rationalism-inkrementalism.

Denna delfråga om planeringsprocessen rör vad som görs. Utgår man från systematiska målformuleringar? Tar man fram ett stort antal alternativ? Beskriver man ett stort antal konsekvenser?

Är svaren ett entydigt JA på dessa frågor är planeringsprocessen rationalistisk. Är svaret NEJ så är planeringsprocessen inkrementalistisk. I praktiken ligger de flesta planeringsformer mellan

dessa båda extremer och frågan blir då hur nära respektive extrem som man ligger.

Studeras enskilda planformer eller processer mer i detalj blir det fråga om att studera olika planeringsmetoder/planeringstekniker med syftet att se hur rationalistiska/inkrementalistiska de är.

Liksom tidigare återstår efter beskrivning att förklara och bedöma. Varför är det så - om det är så! - att alternativ sällan tas upp i dagens planering? Lind (1980) innehåller en del förklaringsförsök som både hänvisar till kommunernas/politikernas situation och till attityder hos planerare och tjänstemän samt till frågan om vem som har inflytande i planeringen. Svaret på frågan: "Är det rationellt/bra att vara rationalistisk?" är också långt ifrån uppenbart.

- Vilken typ av hänsyn tas?

En första klassificering av sådana hänsyn är följande: 1)

- "Sakkonsekvenser" - dvs kostnad och kvalitet i traditionell mening. Detta kan sedan underindelas i t ex ekonomiska, tekniska, sociala, estetiska hänsyn. En intressant fråga är vilken vikt dessa olika sakkonsekvenser ges när beslut om planer tas.
- "Agenda management" - bakom beslut kan främst ligga en önskan att få bort en viss fråga från dagordningen. Olika former av skenåtgärder och tillsättande av utredningar beror ibland på detta.
- "Consensus seeking" - bakom beslut kan främst ligga målet att reducera konflikter. Åtgärder bedöms ibland just efter om de kan tänkas leda till att olika konkurrerande intressen blir tillräckligt nöjda för att öppen konflikt ska undvikas.

Genom att se på beslutsunderlagens utformning och på hur resonemangen gått vid beslut om långsiktiga planer (vilka faktorer som spelat stor roll i diskussionen etc) kan man få grepp om vilka hänsyn som tagits.

Efter att ha fått fram vilka hänsyn som tas kan man naturligtvis fråga varför dessa hänsyn tas. Svaret på den frågan kan t ex hänvisa till inflytande hos olika grupper/aktörer (och orsaken till det) och attityder/traditioner.

6.5 Frågekomplex 4: Vad kännetecknar plandokumentet?

Även detta frågekomplex, som naturligtvis bara är intressant för planer som skrivs ner, kan indelas i ett antal delfrågor, t ex:

- Tidsperspektiv
- Innehåll

1) Se Gustafsson & Richardsson (1979)

- Begriplighet

Innehållsligt kan man på ett övergripande plan ställa t ex följande delfrågor:

- Redovisas flera alternativ?
- Redovisas argument bakom det föreslagna/valda alternativet?
- Redovisas hur man kommit fram till ett visst alternativ?
- Redovisas bedömda konsekvenser av alternativ?
- Redovisas vilka som deltagit i planeringen?

Ser man på enskilda planformer kan naturligtvis en rad mer specifika delfrågor om innehållet urskiljas.

Varför dokumenten har ett visst innehåll kan sedan diskuteras i förhållande till målsättningar, attityder, förväntade konsekvenser, traditioner, situation etc. En bedömning utifrån olika kriterier kan göras.

Begriplighet måste diskuteras i förhållande till olika tänkbara målgrupper, t ex:

- Är dokumentet begripligt för beslutsfattarna?
- Är dokumentet begripligt för tjänstemän från olika förvaltningar?
- Är dokumentet begripligt för en intresserad allmänhet?

Vad som gör dokumentet svårbegripligt liksom lämpliga åtgärder kan sedan diskuteras - jämför t ex Wikforss (1977).

6.6 Frågekomplex 5: Vilka konsekvenser får planeringen?

Planeringen kan tänkas få en lång rad konsekvenser, både avsedda och oavsedda, på flera "nivåer". Följande delfrågor är ett försök att systematisera detta. Vi tänker oss att planeringen kan få konsekvenser när det gäller:

- Samhällssystemets övergripande funktioner
- Resurshushållning (gällande arbetskraft, råvaror och kapital)
- Fördelningsaspekter av olika slag (vissa gynnas i visst avseende)

Låt oss se lite närmare på var och en av dessa frågeställningar, som alla förutsätter en jämförelse mellan planeringen och "något annat". Detta andra måste givetvis preciseras i samband med empiriska undersökningar och formulerandet av hypotesen.

Frågan om planeringens betydelse för samhällssystemets

övergripande funktioner kan t ex belysas med marxistiskt orienterade teser om att planeringens roll är att garantera det kapitalistiska systemets fortbestånd. Planeringen skulle ha en systembevarande funktion. Planeringen kan dock också tänkas leda till systemförvandling, vilket innebär att systemet kan fortsätta att fatta bindande beslut, men att det i övrigt förvandlas fundamentalt vad gäller ekonomisk och politisk struktur.

När det gäller resurshushållning är alltså frågan om planeringen leder till effektivare användning av resurser. Effektivitet ska här tolkas på traditionellt nationalekonomiskt sätt. Denna effektivitet kan diskuteras på flera nivåer, t ex effektivare samhällsbyggande på grund av fysisk planering, effektivare hushållning med kommunens "egna" resurser på grund av ekonomisk flerårsplanering och/eller effektiv användning av de kommunala planeringsresurserna. De officiella motiven för planering hänvisar ofta just till resurshushållning.

Den långsiktiga planeringen kan tänkas påverka olika befolkningsgrupper på olika sätt dvs få fördelningskonsekvenser. Det kan gälla direkta ekonomiska konsekvenser men också servicetillgång och möjlighet till inflytande.

De exakta frågeställningarna beror både av abstraktionsnivå och vad det är för något man vill undersöka konsekvenserna av. Gäller det t ex att en viss typ av plan görs, att den görs på ett visst sätt, att den har en viss utformning eller att det överhuvudtaget görs planer?

6.7 Avslutning

I detta avsnitt ska vi bara räkna upp ett antal frågor som belyser några samband mellan frågekomplexen:

- En förklaring till att planerna får respektive inte får vissa konsekvenser kan vara de skäl som var orsaken till att man planerar (t ex planering som "agenda management" förklaring till att ej påverka omgivningen).
- En förklaring till att planerna får respektive inte får vissa konsekvenser kan vara vissa egenskaper hos planeringsprocessen (t ex dålig politisk förankring kan göra att planerna får liten betydelse).
- En förklaring till att planeringsprocessen får vissa egenskaper kan vara att vissa motiv ligger bakom planeringen.
(t ex planering som lekstuga för tjänstemän
→ rationalistisk process)
(t ex planering som "consensus seeking"
→ förhandlingsprocess)
- Att planerna har vissa kännetecken kan bero på att planeringsprocessen har vissa egenskaper.
(t ex "teknokratisk" planering
→ obegripliga dokument)

7. OM NÅGRA PLANERINGSSKOLOR

7.1 Inledning

I litteratur om planering förekommer ett antal planeringsmodeller som kan sägas representera olika "planeringskolor". Med planeringsmodell menas en beskrivning av hur planering kan, bör eller måste gå till. Mellström & Wiberg (1977) nämner följande: marginalism, processplanering, projektplanering och rationalism. Wiklund (1979) tar upp följande s k planeringsmodeller: flexibel planering, adaptiv planering, strategisk planering, marginalism/instrumentalism, mixed scanning, processplanering, rationalism samt projektplanering/programmering. Avslutningsvis kommer Wiklund in på tanken att se planeringen som inlärningsprocess (sid 114-116), ett synsätt som också är centralt hos Wirén (1978 kap 5).

Syftet med detta kapitel är att se lite närmare på dessa planeringsmodeller utifrån de frågeställningar vi avgränsat i föregående kapitel. I vilket avseende skiljer sig modellerna åt? Hur förhåller de sig till varandra? Vi kommer vid vår genomgång främst att utgå från Wiklunds uppräkningspresentation. Den som är intresserad av respektive modells ursprung hänvisas till Wiklund 1979 (sid 100-111).

7.2 Genomgång av ett antal s k planeringsmodeller

A. "Flexibel planering"

Grovet uttryckt menas med "flexibel planering" planering som medger anpassning till efterföljande förändringar i omgivningen.

En indelning av planering i flexibel och icke-flexibel bygger alltså på just anpassbarheten hos det som sägs i planen.

B. "Adaptiv planering"

Adaptiv planering sägs vara kännetecknad av anpassning till osäkerhet om "egna" framtida värderingar.

Uppenbarligen utesluter flexibel planering och adaptiv planering inte varandra och i så mått är det inte två planeringsmodeller utan två möjliga egenskaper hos planering. Wiklund skriver också:

"Adaptiv planering kan, i likhet med flexibel planering, knappast sägas vara en fullständigt utvecklad metod eller modell. Snarare kan man också här påstå att det rör sig om en teknik." (sid 101)

Att kalla det för teknik kan knappast heller vara lämpligt - det sägs ju i princip inget om hur man ska uppnå anpassbarheten till värderingsförändringar.

C. "Strategisk planering"

Strategisk planering sägs bl a kännetecknas av att den tar upp långsiktiga mål och övergripande handlingsprinciper till diskussion samt att "villkoren för föränd-

ringen - betingade handlingsregler - i någon form framgår." (sid 103)

Att kalla detta en "planeringsmodell" är lite konstigt. Vi föredrar att se strategisk planering som en viss typ av planering (jämför kapitel 5). En planeringsmodell för strategisk planering anger sedan hur denna typ av planering kan/bör gå till.

D. "Marginalism/inkrementalism"

De tidigare s k planeringsmodellerna har varit "underbestämda" i så måtto att (högst) en enskild egenskap angivits. När det gäller marginalism/inkrementalism anges hela tio egenskaper (hämtade från Mellström & Wi-berg 1977):

1. Uppmärksamheten är riktad på status quo.
2. Hård begränsning av urvalet övervägda alternativ.
3. Hård begränsning av antalet beaktade konsekvenser.
4. Målen anpassas till medlen.
5. Problemen omdefinieras successivt.
6. Planering sker i en serie små steg.
7. Problemorientering snarare än målorientering.
8. Planeringen decentraliserad med avseende på inflytande.
9. Värden saknar explicit och självständig existens.
10. Planeringen präglas både av politiska och analytiska processer.

Ett problem med en sådan lista är hur enskilda avvikelser ska tolkas. Antag att en viss egenskap inte är uppfyllt, t ex 8 (dvs att planeringen är centraliserad). Är det då marginalistisk planering? Är med andra ord alla dessa villkor nödvändiga? När vi i kapitel 6 tog upp inkrementalism utgick vi från bara punkt 2 och 3, dvs hård begränsning av antalet alternativ och antalet bedömda konsekvenser, men möjligen ska punkt 1 - kortsiktighet - också ingå som central. De övriga faktorerna sammanhänger sannolikt med dessa tre egenskaper eller är förhållandevis perifera.

Angående de tidigare planeringsmodellerna kan noteras att marginalistisk planering kan vara flexibel och adaptiv. Om strategisk planering kan vara marginalistisk är närmast en fråga om tidsperspektivets roll - för strategisk planering kan rimligen kännetecknas av hård begränsning av alternativ och konsekvenser. Ett annat samband är att den som anser att planering bör vara marginalistisk kan anse att man inte ska syssla med strategisk planering.

E. "Mixed scanning"

"Mixed scanning" sägs göra anspråk på att vara en syntes av rationalism och marginalism. Dess grundtanke förefaller vara ett växelspel mellan lång- och kortsiktiga beslut där detaljeringsgrad och mängden av under-

sökta alternativ anpassas efter typen av beslut.

Avvikelsen från marginalismen är att man inte begränsar sig till kortsiktiga frågor och kortsiktig anpassning. Det man har kvar från marginalismen är att ingen tanke om "fullständighet" finns, vilket ju sägs känneteckna rationalismen.

F. "Processplanering"

Det som Wiklund med anknytning till Friend & Jessop (1973) kallar processplanering

"innebär att man skaffar sig en slags systemförståelse - en överblick över sambanden mellan olika företeelser, händelser och konsekvenser. Den fortgående informationsinhämtningen, de ständigt föränderliga planeringsförutsättningarna leder mer eller mindre automatiskt till att tilltron till plandokument blir liten". (Wiklund 1979, sid 109).

Mellström & Wiberg (1977) skriver följande i avsnittet om processplanering:

"Ett kännetecken för den renodlade inkrementalisten och pragmatikern,, är att han nöjer sig med att betrakta ett litet "sakområde" inom planeringsobjektet. Processplaneraren däremot har ofta en bredare överblick över planeringsobjektet, både när det gäller samband mellan olika "sakområden" och när det gäller tidsperspektivet". (sid 18).

De behandlar "mixed scanning" som en sorts processplanering. Wiklund anger inte någon klar skillnad mellan processplanering och mixed scanning, vilket talar för att de behandlas såsom varande samma sak.

G. "Rationalism"

Den mest extrema formen av rationalism kännetecknas av:

- precisa, stabila målformuleringar
- alla alternativ att närma sig målen undersöks
- alla (relevanta) konsekvenser av alternativen undersöks
- det alternativ som har högst måluppfyllelse väljs

Detta sägs överensstämma med bilden av "economic man" i nationalekonomin.

Wiklund tar också upp Simons "begränsade rationalitet", där optimering ersätts av satisfiering och där ett begränsat antal alternativ och konsekvenser undersöks. Detta ligger rimligen mycket nära "mixed scanning".

H. Projektplanering och programmering

Om denna säger Wiklund:

"Projektplanering tillhör gruppen rationalistiskt präglade modeller Vad som skiljer projektplaneringen från den komprehensiva rationaliteten är närmast att projektplaneringen rör ett avgränsat delsystem - inte en större del av samhällssystemet." (sid 111).

Att skilja en planeringsmodell från en annan utifrån objektet tycks oss felaktigt, givet definitionen enligt vilken en planeringsmodell är en beskrivning av hur planering kan eller bör gå till. 1) Den rationalistiska planeringsmodellen täcker, som Wiklund också tar upp, även s k projektplanering.

Planering som en fråga om organisatorisk inläring

Det har, enligt Wiklund, blivit vanligt att betrakta s k organisatorisk inläring som något av en planeringsmodell. Någon precis innebörd i begreppet organisatorisk inläring finns inte, men poängen är att erfarenhetsinsamling sker kontinuerligt och att detta påverkar målformuleringar och arbetsmetoder.

Detta är en aspekt som kanske inte lyfts fram tydligt i andra s k planeringsmodeller, men åtminstone i s k mixed scanning/processplanering är den helt klart underförstådd. Det kan därför vara olämpligt att betrakta organisatorisk inläring som en ny speciell planeringsmodell, särskilt som den bara beskriver en aspekt av hur planering kan/bör gå till.

7.3 Att urskilja planeringsmodeller/planerings-skolor

I kapitel 6 gick vi igenom några huvudfrågor som kan ställas om (kommunal) planering. Särskilt frågorna om kännetecken hos planeringsprocesser (6.4) kan ligga till grund för systematisering av planeringsmodeller. En viss planeringsmodell skulle alltså kännetecknas av just ställningstagande till hur planeringen bör se ut i ett antal olika avseenden.

En svårighet med en sådan klassificering är att ställningstaganden kan vara mer eller mindre detaljerade. Vissa s k planeringsmodeller anger bara vissa grundläggande kännetecken medan andra är mycket detaljerade i vissa avseenden. En systematisering förutsätter åtminstone att man börjar på samma abstraktionsnivå.

Wiklund (1979) använder ett huvudkriterium:

"De valda planeringsmodellerna kan grovt indelas i två huvudgrupper. Dels sådana som utgår från och betonar förekomsten av osäkerheter. Dels sådana som i ringa eller ingen utsträckning synes beakta eller utgå från förekomsten av osäkerheter." (sid 99).

Rationalism sägs vara ett exempel på den senare typen. Detta är dock mycket tvivelaktigt. Inom den rationalistiska traditionen finns ju en mycket omfattande litteratur och hänsynstagande till risk och osäkerhet, se t ex Gavatin & Bergstrand (1973). Visserligen är kanske inte de metoder som föreslås bra men det finns en medvetenhet om osäkerhetens existens även inom en rationalis-

1) Denna kritik träffar även Mellström & Wiberg (1979) som också tar upp projektplanering separat i sin uppräkn-
ning.

tisk tradition kan knappast förnekas.

Allt detta belyser hur svårt det är att på ett rättvisande sätt beskriva och systematisera olika s k planeringsmodeller. Det blir lätt så att de modeller som författaren av någon anledning är negativ till ges en förgrovd och tendentiös beskrivning så att den negativa inställningen framstår som välmotiverad. I regel är källhänvisningarna också mycket dåliga. När det gäller rationalism hänvisas inte till någon som påstått att alla konsekvenser i praktiken ska undersökas. Det hänvisas till en nationalekonomisk modell ("economic man") - som av nationalekonomer inte ses som något normativt eller ens deskriptivt utan främst som ett redskap för förutsägelser. Det är också mycket lätt att ge förgrovade bilder av det förflutna. Var 60-talsplanerarna så inskränkta och tanklösa som de ibland framställs idag?

Det förefaller oss som om begreppsparet inkrementalism-rationalism fått en alldeles för dominerande plats när det gäller diskussioner om planeringsmodeller. Såvitt vi vet är det ingen som förnekar att planering i praktiken måste innebära att både alternativmängd och typer av konsekvenser som studeras måste begränsas tämligen hårt. Sedan kan det naturligtvis finnas nyanser - beroende på avvägning i förhållande till bl a kostnader - rörande om t ex flera alternativ ska göras helt färdiga eller om det stegvisa beslutsfattandet ska få leda fram till ett färdigt alternativ på slutet, och nyanser rörande vilka konsekvenser som ska beskrivas i planhandlingsarna.

Andra dimensioner än rationalism-inkrementalism kan vara viktigare, t ex syn på olika aktörers roll i olika skeden samt syn på "innebörden" i planen: Är det i någon mening bindande eller bara ett hjälpmedel för dagens beslutsfattande?

En annan viktig sak som jämförelser av s k planeringsmodeller inte sällan bryter mot är att de saker som jämförs ska vara avsedda att tackla ungefär samma sak. Det är t ex helt meningslöst att jämföra nätverksplanering eller dylikt med "mixed scanning" eftersom de är tänkta för olika situationer: nätverksplanering för genomförande av ett enskilt beslutat projekt och "mixed scanning" för t ex övergripande planeringsuppgifter av mer oklar karaktär.

Vetenskapen kännetecknas, som flera påpekat, av marknadsformen monopolistisk konkurrens. Ett särdrag hos denna marknadsform är att företagen/forskarna kan ha intresse av nya namn och förpackningar på i princip gamla varor. En egen planeringsmodell/planeringsmetod kan gynna karriären varför flera tämligen likartade men i någon enskild punkt till synes speciella varianter dyker upp som en "nyhet".

Vi tänker inte presentera någon "egen" planeringsmodell jämförbar med de som nämnts i detta kapitel. Däremot

hoppas vi att den lista på frågor om planering som presenterats i föregående kapitel kan användas för att ge en nyanserad bild av de olika sätt på vilka planering bedrivs och kan bedrivas, samt därmed förhoppningsvis en djupare diskussion om hur planering bör gå till.

Avdelning 3

OM PLANERINGSFORSKNING

8. PLANERINGSVETENSKAPENS FÖRHÅLLANDE TILL ETABLERADE SAMHÄLLSVETENSKAPER

8.1 Inledning

I detta kapitel ska vi se på hur en planeringsvetenskap förhåller sig till de etablerade samhällsvetenskaperna, bl a för att se vilka av en planeringsvetenskaps frågor som kan förväntas vara behandlade där.

Med etablerad disciplin menar vi ämnen som kännetecknas av:

1. en uppbyggd organisation - institutioner med forskarutbildning, professorer etc.
2. kontinuerlig forskning, kännetecknad av eget objekt, metod och/eller teoretisk kärna.
3. internationell förekomst och internationella kontakter.

För att få överblick har vi valt att gruppera ihop ämnen och kommer att behandla följande i respektive avsnitt:

- ekonomiska ämnen/nationalekonomi, företagsekonomi/
- beteendevetenskapliga ämnen/sociologi, psykologi, socialantropologi, etnologi/
- statskunskap
- kulturgeografi

Dessutom kommer vi att mer kortfattat ta upp förhållandet till juridik, statistik och filosofi. I avsnitt 8.3 tar vi också upp planeringsinriktade ämnen på de tekniska högskolorna.

Man kan tänka sig två alternativ för förhållandet mellan en planeringsvetenskap och de etablerade samhällsvetenskaperna:

- A. Planeringsvetenskapens frågor faller "mellan" de etablerade samhällsvetenskaperna.
- B. Planeringsvetenskapens frågor faller inom de etablerade disciplinerna.
 - B1 och behandlas också där idag
 - B2 men behandlas inte där idag

De åtgärder som blir aktuella i de olika fallen varierar uppenbarligen. I fall A kan det bli aktuellt att etablera en "ny" disciplin som ska ta upp de missade frågorna eller att försöka förändra de etablerade disciplinerna så att frågorna behandlas där. I fall B1 är det närmast ett hopsamlings- och systematiseringsarbete som krävs av en planeringsvetenskap. Planeringsforskaren kan så att säga ha en bas i en etablerad disciplin och dess frågeställningar. I fall B2 är det närmast en fråga att initiera och stödja den forskning inom respek-

tive ämnesområde som behandlar de planeringsvetenskapens frågor som hör till ämnet men som ej behandlats där hittills.

Uppläggningsen av de följande avsnitten om respektive vetenskap är följande:

- En eller ett par allmänna definitioner av ämnet presenteras.
- Utifrån definitioner diskuteras vad inom en planeringsvetenskap som rimligen kan höra till ämnet.
- Vad som faktiskt tas upp i ämnet idag med anknytning till en planeringsvetenskap redovisas.

Någon fullständighet har inte eftersträfvats, varken vad gäller definitioner eller uppgifter om vad som faktiskt tas upp i olika ämnen idag. Avsnittet är närmast tänkt att belysa huruvida planeringsvetenskapens frågor faller inom etablerade discipliners område eller ej.

8.2 Kort genomgång av olika samhällsvetenskaper

8.2.1 Ekonomiska ämnen

Vi tar här inte upp gränsdragningar inom det ekonomiska ämnesområdet, t ex mellan nationalekonomi och företagsökonomi. Vanliga definitioner av detta ämnesområde är följande:

Ekonomi är den vetenskap som studerar hushållning med knappa resurser.

Ekonomi är den vetenskap som studerar produktion, distribution och konsumtion av varor och tjänster.

Hur dessa definitioner förhåller sig till varandra, vilken som i någon mening är bäst och hur de närmare ska tolkas tänker vi inte behandla här. 1)

Nästa fråga var alltså vilka frågor om kommunal (långsiktig) planering som enligt dessa allmänna definitioner faller inom den ekonomiska vetenskapen. Följande punkter sammanfattar våra uppfattningar. Punkterna anknyter till de frågeställningar som identifieras i kapitel 6.

- Den kommunala planering som direkt faller inom en ekonomisk vetenskap är rimligen den ekonomiska planeringen/budget-flerårsplan/. Detsamma gäller det som ibland kallas sysselsättningsplanering/näringslivsplanering. Det rör sig ju här om direkt ekonomiska företeelser.
- Inom en ekonomisk vetenskap faller behandling av vissa faktorers betydelse som förklaring av varför planering förekommer, särskilt den ekonomiska strukturens betydelse (jämför avsnitt 6.3).
- När det gäller planeringsprocessen och dokumentens

1) Se vidare Lind (1980) för en diskussion av dessa frågor.

utformning så faller frågor om den ekonomiska planeringens uppläggning inom en ekonomisk vetenskap. (Man kan se detta som en tillämpning av mer allmänna teorier om organisationer). Till den ekonomiska vetenskapen hör också utvecklandet av teorier och metoder som kan användas i all planering för att bedöma olika åtgärders/alternativs ekonomiska konsekvenser.

- Studier av planeringens konsekvenser för resurshushållning hör slutligen till en ekonomisk vetenskap.

I hur hög grad finns då dessa frågor behandlade i dagens ekonomiska vetenskap? Först kan noteras att den kommunala ekonomiska planeringen hamnat lite vid sidan av. I nationalekonomin har t ex nationell ekonomisk planering behandlats och inom företagsekonomin företagens planering. Eftersom kommunalekonomerna i regel utbildats vid socialhögskolorna som saknat forskning har det blivit en lucka. Metodutveckling och analys av metoder för budget- och flerårsarbete blev kommunförbundets uppgift. Under 70-talet kan dock noteras att åtminstone en företagsekonomisk institution - den i Göteborg - ägnat sig mycket åt kommunernas ekonomiska planering.

Flera av de frågor som nämndes ovan finns behandlade inom den ekonomiska vetenskapen, t ex:

- Analyser av varför planering behövs, t ex hänvisningar till externaliteter, stordriftsfördelar och odelbarheter.
- Analys av den offentliga sektorns expansion, både i termer av inkomstelasticiteter för offentliga tjänster och mer marxistiskt orienterade teorier om ändrade reproduktionsbetingelser i det ekonomiska systemet.
- Teorier om effekter, av t ex skatter, för resursanvändningen och om olika prissättningsreglers konsekvenser.
- Metoder för bedömningar av olika åtgärders/alternativs (ekonomiska) konsekvenser - alltifrån lönsamhetskalkyler till samhällsekonomisk kostnadsintäktanalys. De senare har tillämpats på en rad kommunala verksamheter alltifrån vägbyggande till daghemsbyggande.

8.2.2 Beteendevetenskapliga ämnen

Att på ett enkelt sätt ange hur ämnen som sociologi, socialantropologi, psykologi och liknande ska definieras är nog i det närmaste omöjligt. Följande tabell över allmänna problemområden får därför ersätta en definition. 1)

1) Tabellen är hämtad från en uppsats av Ulf Himmelstrand i "Samhällsvetenskap på 70-talet" (1974) sid 107).

Sociologiska problemområden med exemplifiering

	1	2	3	4
1 NORM-SYSTEM och SOCIALA INSTITUTIONER	Interinstitutionell avhängighet; normkonflikter	Påtryckningsgrupper i lagstiftning och lagtillämpning	Individuell normativ kreativitet	Bas & överbyggnad; arbetsfördelning och typer av normer
2 ORGANISATIONER och GRUPPER	Idealtypiskt och naturalistiskt studium av organisationer; formell och informell organisation	Organisationers inbördes arbetsfördelning; gruppkonflikter	Participationsstudier av individer i organisationer	Arbetsfördelning, fördelning av överskott; klasskonflikt
3 INDIVIDNIVÅN	Diffusions- & socialisationsprocesser; masskommunikation; sanktioner & social kontroll	Roll och rang; arbetsställelse i 'roller' och jobb	Interaktion, symbolisk interaktion, interpersonell perception	Exploatering, reifiering och alienation, utslagningsprocesser; skapande arbete
4 ARBETE, TEKNOLOGI och DISTRIBUTION	Ex: protestantism & kapitalism hos Weber	Formell & informell arbetsfördela; arbetsordning	Innovationer & ledarskap i produktionen; konsummatoriskt beteende	Produktivkrafternas tekniska & ekonomiska utveckling

Ser vi nu på planeringsvetenskapens frågor i förhållande till detta schema ligger följande slutsatser nära till hands.

- Planer tas fram inom en organisation. Denna organisations "sociala" egenskaper (attityder, värderingar, relationer) och deras betydelse för planeringen borde höra till de beteendevetenskapliga ämnena. Detta hör både till frågekomplexet om varför kommunen planerar och frågekomplexet om kännetecken hos planeringsprocessen. På individnivå motsvarar detta bl a frågor om socialisationsprocesser och sanktioner för tjänstemän/politiker.
- Planeringen sammanhänger också med övergripande institutioner och förhållanden i samhället. Försök att förklara varför det planeras som hänvisar just till denna typ av faktorer kunde därmed räknas till det sociologiska ämnesområdet. Här är dock gränsen mot statskunskap flytande.
- De beteendevetenskapliga ämnena studerar också hur människor lever i t ex de bostadsområden som bl a planeringen givet upphov till. I så måtto kan de alltså ge underlag för utformning av planer - detta är dock inte primärt frågor om planering varför det inte direkt hör hemma i en planeringsvetenskap i vår mening.

Vad av det som hör till planeringsvetenskapen har då gjorts inom de sociologiska ämnena?

- Även om det på senare år gjorts en del om roller, relationer och dylikt i de planerande förvaltning-

garna (se t ex Mellström & Wiberg (1977) och vår rapport "Planerande människor i kommunen" så är det tämligen impressionistiskt och inte gjort av sociologer/socialantropologer.

- Analyser av planeringens roll i samhället finns (se t ex Gullberg 1978), men det är knappast en överdrift att säga att ovanligt mycket återstår här.
- Studier av levnadsförhållanden och sociala mönster i bebyggelseområden av olika slag har genomförts i ganska stor omfattning, liksom vissa försök att koppla detta till bebyggelseutformning. Man kan säga att detta är en etablerad del i sociologi/etnologi.

8.2.3 Kulturgeografi

Kulturgeografi har definierats som "studiet av rumslig organisation sådan den tar sig uttryck i rumsliga mönster och rumsliga processer". 1) Markanvändning och lokalisering i rummet är centrala studieobjekt, som beskrivs och analyseras ur olika synvinklar i kulturgeografien.

Givet denna allmänna avgränsning är frågan vad inom en planeringsvetenskap som rimligen hör till kulturgeografien.

- De objekt kulturgeografien handlar om är också "planeringsobjekt" inom den fysiska planeringen. Kulturgeografien ger därmed kunskaper om t ex olika processer som är viktiga att ha kunskap om när kommunen ska göra t ex översiktliga fysiska planer. Kulturgeografien ger därmed en grund för uppriktande av fysiska planer.
- Kulturgeografins inriktning på rummet gör att till ämnet bör höra studier av planeringens - inklusive olika kommunala reglers - konsekvenser för det rumsliga mönstret. I detta ligger också då att klargöra vad kommunerna planerar just när det gäller det rumsliga mönstret. Den fysiska planeringens roll för markanvändningen skulle alltså höra till kulturgeografien.

Finns då dessa frågor behandlade inom kulturgeografien? Vårt allmänna intryck är att den första frågan behandlats ordentligt, exempelvis olika människors möjligheter att nå befintlig service.

Frågan om just den kommunala planeringens konsekvenser för markanvändningen är däremot inte undersökt i samma omfattning. Man kan dock kanske säga att studier av den fysiska planeringens roll av forskare med mer teknisk bakgrund "egentligen" är kulturgeografiska.

8.2.4 Statskunskap

Ämnet statskunskap behandlar politiska beteenden, processer och institutioner, dvs politiska system och deras
 1) Denna definition är hämtad från "Samhällsvetenskap på 70-talet" sid 117.

inbördes relationer. Särskild uppmärksamhet ägnas makt- och inflytanderelationer, politiska partier, organisationer och påtryckningsgrupper samt verkställighet av politiska beslut. Detta innebär att ämnesområdet omspänner beslutsprocessens olika led från initiativ till förverkligande.

Eftersom kommunen är ett offentligt organ blir dess beteende av centralt statsvetenskapligt intresse oberoende av om den definition av statskunskap man ansluter sig till är traditionell eller ej (se Elvander i Samhällsvetenskap på 1970-talet. 1974). Till statskunska- pens kärnområden hör självfallet delar av frågekomplex 2 som gäller varför kommunen planerar. Dit hör t ex politiska avsikter, ideologier och mål för planeringen, liksom strukturella och situationella förklaringsfaktorer som rör politik.

Planeringsprocessen är en specifik beslutsprocess och hör därför till statsvetenskapens kärnområden.

Frageställningar om vad som kännetecknar planerna och vilka konsekvenser de får behandlas inom den del av statskunskapen som i Sverige brukar kallas förvaltning eller allmän organisationsteori. (I utlandet används vanligen beteckningarna Public Administration och Policy Analysis).

Under 1960- och 1970-talen gjordes de statsvetenskapliga planeringsstudierna ofta som mer generella studier i kommunalt beslutsfattande, politisk teori och förvaltning. Tendenserna är idag två. Dels koncentreras allt mer intresse till det politiska systemets resultat och dels genomförs allt fler studier som specifika planeringsstudier. Ämnet har emellertid förutsättningar att med disciplinens kunskapskärna som bas lämna mer bidrag särskilt vad gäller frågekomplex 3 och 5.

8.2.5 Statistik, filosofi och juridik

Ämnen som statistik och filosofi har rimligen samma relation till en planeringsvetenskap som till andra empiriska vetenskaper och vi nöjer oss med några allmänna kommentarer.

Från statistik kan t ex hämtas tekniker för databearbetning och för testning av hypoteser - jämför regressionsanalys - samt andra kunskaper av grundläggande betydelse för uppläggning av empiriska undersökningar.

Från filosofin kan hämtas grundläggande begreppsanalytiska kunskaper samt klargöranden av strukturen hos vetenskapliga teorier och vetenskapliga förklaringar. Värde teori och beslutsteori behandlas också inom filosofin och kan vara av betydelse för en planeringsvetenskap. 1) 2)

- 1) Se t ex Hermerén (1980) och andra inlägg i samma rapport.
- 2) I vår rapport "Samordning i kommuner" skrivs lite om vad en kommunfilosof kunde vara!

Förhållandet mellan juridik och planeringsvetenskap: Lagarna om planering (t ex byggnadslagen) är ett studieobjekt för en planeringsvetenskap vad gäller deras innebörd och roll. För övrigt finns knappast något intressant att säga om sambandet mellan juridik och en planeringsvetenskap.

8.3 Behövs en speciell planeringsvetenskap

Det allmänna intryck som denna genomgång ger är att det inte finns några stora uppenbara luckor. Ser man på vad de etablerade samhällsvetenskaperna ska syssla med enligt ämnens definitioner så faller planeringsvetenskapens frågor in under dessa vetenskaper.

Samtidigt kan denna genomgång ge ett mycket splittrat intryck - är det bra om frågornas behandling är utspridd mellan i stort sett alla samhällsvetenskaper?

Frågan "Behövs en speciell planeringsvetenskap?" kan dock ges olika tolkningar. Den kan röra om det behövs en speciell samhällsvetenskaplig institution (planeringsvetenskapliga institutionen) jämförbar med t ex en statsvetenskaplig institution. Frågan kan också gälla planeringsvetenskapen som en speciell intellektuell verksamhet, med mer eller mindre tvärvetenskapliga forskningsprojekt just inriktade på offentlig (samhälls-) planering.

Vår ståndpunkt på den första frågan är att det inte behövs någon speciell planeringsvetenskaplig institution. De föregående avsnitten i detta kapitel har tydligt visat att de grundläggande frågorna inom en planeringsvetenskap tämligen lätt kan hänföras till de etablerade samhällsvetenskaperna. Anses det att frågor om planering inte behandlats tillräckligt inom dessa vetenskaper så vore en lämplig åtgärd att försöka initiera projekt inom t ex statsvetenskapliga, sociologiska/socialantropologiska eller ekonomiska institutioner. Inom dessa institutioner ska ju den grundläggande metod- och teorikunskapen finnas.

En risk med denna uppdelning av planeringsvetenskapens frågor på en rad institutioner kan vara en alltför stor splittring och att "helheten" tappas bort. Att studera "helheten" är dock knappast något annat än att studera relationer mellan olika komponenter, vilket dels kan göras inom olika specialvetenskaper, dels kan göras i speciella projekt med deltagare från olika vetenskaper. Det kan också vara motiverat att då och då ha större "helhetsinriktade" projekt liknande det projekt vari denna rapport är en del.

Hur ska man då se på de planeringsinriktade institutionerna/avdelningarna på t ex de tekniska högskolorna? Ett möjligt synsätt är följande:

De tekniska högskolorna utbildar (bl a) planerare. För att utbilda sådana krävs kunskaper från en rad discip-

liner. Därför måste olika samhällsvetenskapliga ämnen (och andra) komma in i utbildningen. I så måtto är det fråga om en integrering av olika ämnen. På forsknings- sidan bör tyngdpunkten ligga på utvecklingsarbete och frågor som ligger nära praktisk verksamhet. Här bör de tekniska högskolorna ha en fördel i förhållande till de etablerade samhällsvetenskaperna. Å andra sidan kräver även den mer praktiskt inriktade forskningen goda kunskaper i de etablerade samhällsvetenskaperna, vilket ställer vissa krav på doktorandutbildningen på de tekniska högskolorna och på relationerna mellan de tekniska högskolorna och universitetens institutioner. Någon form av dubbelanknytning för dessa forskare kunde vara en utväg, med kombinerad doktorandutbildning på samhällsvetenskaplig och teknisk fakultet.

9. PLANERINGSFORSKNINGENS ORGANISATION

9.1 Om planeringsforskningens problem

Planeringsforskningen, särskilt på de tekniska högskolorna, har diskuterats en hel del på senare år, bl a med anledning av detta projekt. 1) En sak som påpekats av flera är hur ofta planeringsprojekt saknar ordentliga genomgångar av litteratur från hittillsvarande forskning. Detta är nära kopplat till en djupare brist: Planeringsforskningen saknar kumulativitet. Det är sällan så att ett projekt bygger vidare på ett annat projekt. Det är sällan så att ett projekt mynnar ut i en vederläggning och/eller precisering av en tes från ett tidigare projekt. Var och en "börjar från början".

Här finns en klar skillnad mellan planeringsforskning och en etablerad vetenskap som t ex nationalekonomi. I den senare definieras (teoretiska) problem utifrån etablerade angreppssätt både när det gäller teoretiskt och empiriskt arbete. Ingen publicerar något utan att relatera sitt problem och sina resultat till tidigare forskning.

Man kan naturligtvis diskutera för- och nackdelar med detta. Å ena sidan kan naturligtvis den "ofrihet" och enhetlighet som kanske kännetecknar nationalekonomin vara hämmande. Å andra sidan kan den extrema pluralismen i planeringsforskningen leda till låg kvalitet och ytlighet, därför att ingen bryr sig om att systematiskt granska annan forskning och ingen tvingas fördjupa sig som svar på kritik. Får man inga reaktioner så stagnerar man.

I detta kapitel är vårt mål att diskutera varför planeringsforskningen har dessa vetenskapliga brister och vad som kan göras åt det. I nästa kapitel tar vi upp ett annat vanligt tema i planeringsforskningsdebatten, nämligen kopplingen forskning-praktik.

9.2 Några orsaker

9.2.1 Om forskarutbildning

En förutsättning för bra forskning är kunskap om vad andra gjort och tänkt. Många av dagens planeringsforskare på de tekniska högskolorna har ingen annan utbildning än grundutbildningen, eventuellt kompletterad med ett antal improviserade doktorandkurser. Den inläsning och det funderande som sker i samband med konkreta forskningsprojekt blir alltför snäv. Finns dessutom ingen grund - teoretiskt/metodiskt - så finns inget att bygga vidare på: Inläsning blir för slumpartad och litteraturreferenser blir ett ointegrerat påhäng.

1) T ex Johansson (1976) Gullberg (1978) sid 113-128 samt flera inslag i Plan 5/78.

9.2.2 Om "forskningsmiljö"

Personalomsättningen är ganska hög inom planeringsforskningsbranschen. Alla är sysselsatta med egna små eller stora projekt eller projektansökningar. Det finns inte "tid" till ordentliga och kontinuerliga diskussioner om projekt och forskningsproblem.

Det finns också en snällhet som gör att man hellre säger "Det där låter intressant..." än säger att man har en vag känsla av att något är fel och sedan anstränger sig för att precisera vad man anser felet ligger. Det är lättare att strunta i andras projekt och vara allmänt välvillig. Exempel på detta är lätt att hitta i de "expertutlåtanden" som Byggforskningsrådet (BFR) inhämtar till sina projektansökningar.

Öppenheten och viljan/förmågan att jobba med kritik är inte bara begränsad till personer utanför ett projekt. Den tycks också vara begränsad hos de som skriver saker. Ibland får man verkligen en känsla av att alla rör sig i sin egen värld, utan möjlighet till kommunikation med andra!

9.2.3 Om forskare och forskningshandledning

Professorernas eventuella inkompetens har andra diskuterat: se Johansson (1978). Som framgått ovan är dock inte forskarna "oskyldiga". Alltför många tycks hamna i någon av följande kategorier:

- Idémakarna: Som har idéer och fantasi men inget kritiskt/metodiskt sinne som gör att de kan bearbeta och utveckla idéerna.
- Metodspecialisterna: Som börjar i en "stor" fråga men vars krav på "operationalisering" och statistiskt belägg gör att de slutar med en stor arbetskrävande undersökning av en liten ointressant fråga.
- Handboksskrivarna: Som inte lyft sig många centimeter över praktikernas perspektiv men som har större tekniska kunskaper än de och inte är rädda för att skriva ner snusförnuftigheter.

Det som behövs är uppenbarligen en förening av kreativitet, kritiskt/metodiskt sinne och en känsla för hur planeringsvardagen ser ut.

9.3 Några möjliga åtgärder

Flera av de orsaker/problem som skissats ovan sammanhänger med att mycket av forskningen om kommunal planering, finansierad av Byggforskningsrådet, skett vid "nya" institutioner, dvs institutioner utan långvarig forskningserfarenhet. Det ligger nära till hands att som en allmän åtgärd eftersträva en starkare koppling till de etablerade universitetsinstitutionerna.

Denna koppling kan starta redan vid doktorandutbildningen vid bl a de tekniska planerarutbildningarna, men viktigast är den för olika forskningsprojekt. De projekt som inte är rena utvecklingsarbeten av jordnära slag skulle ha en "fadderinstitution" där det skulle finnas viss handledning och möjlighet att diskutera problemformulering, teoretiska utgångspunkter och empiriska metoder/resultat. Vilken institution som kan vara lämplig beror naturligtvis på projektets karaktär, men genomgången i föregående kapitel av var en planeringsvetenskaps frågor hör hemma kan ge viss vägledning.

För övrigt kan man tänka sig t ex följande åtgärder:

- mer anslag direkt till institutioner, som själva beslutar om projekt.
- större krav på forskarens utbildning.
- mer systematiskt utnyttjande av (betalda) referenspersoner som följer ett projekt.

10. FORSKNING OCH PRAKTIK

10.1 Problemet

Det är vanligt att praktiker inom (den kommunala) planeringen klagar på att forskningen inte är tillräckligt användbar, att den är för abstrakt, teoretisk eller något liknande.

Rent principiellt kan denna kritik bero på en eller flera av följande faktorer:

- A. Dåliga kunskaper om forskning, fördomar och dylikt från praktikerna sida
- B. Felaktiga förväntningar om vad forskning kan ge praktikern
- C. Dålig presentation av forskningsresultat
- D. Dålig forskning.

I detta kapitel ska vi diskutera främst punkt B och D, dvs vad praktikern kan förvänta sig av forskaren och hur viss forskning kan läggas upp för att svara mot praktikerns behov så långt det är möjligt. Det bör dock sägas en gång för alla att vi inte anser att all forskning - eller kanske inte ens merparten - bör vara inriktade på de planerande tjänstemännens och politikerernas behov.

10.2 Vad kan forskningen ge praktikern?

10.2.1 Några teser från Lindblom & Cohen

Lindblom & Cohen (1979) har i en tankeväckande bok diskuterat "social science and social problem solving", dvs just samhällsvetenskapens roll för politiskt handlande. Några huvudteser är följande:

- "The most basic knowledge we use in social problem solving is ordinary" (sid 13). 1)

De menar alltså att den professionella samhällsvetenskapen bara kan stå för en liten del av den kunskap som måste användas vid t ex planering. Vi måste lita till allmänkunskap som inhämtas av samhällsmedlemmarna på en rad olika informella sätt. Samhällsvetenskapen kan inte ersätta utan endast här och där "reshape the mountain of ordinary information" (sid 17).

- "We suggest that (social science) is not, and cannot be, as authoritative as many (social scientists) believe it is or might become" (sid 40). 2)

- 1) Översättning: "Den mest grundläggande kunskapen vi använder när vi löser samhälleliga problem är vardagskunskapen."
- 2) Översättning: "Vi vill föra fram tanken att (samhällsvetenskapen) inte är, och inte kan vara, så auktoritativ som många (samhällsvetare) tror den är eller tror den kan bli."

Samhällsvetenskapen kan inte komma med några "slutgiltiga" svar, dels därför att det skulle kosta för mycket, dels därför att vissa frågor är sådana att det knappast går att formulera några sådana svar. Detta belyses i bl a kapitel 2 där teorier och lagar i en planeringsvetenskap diskuteras.

- "...if (social science) aspire to authoritativeness, it is in this modest activity (= "reporting") that they will most frequently succeed. Compared to the task of achieving scientific generalizations, it is easy work and surer of result" (sid 83). 1)

Med "reporting" menas här beskrivningar av hur olika grupper i samhället lever, hur ekonomin ser ut och utvecklas i olika delar av landet och liknande saker vilket ger en bättre bild av vad problemen egentligen är.

- "...even if policy makers do not turn to (social science) in many of the ordinarily expected ways - for specific data, hypothesis, evidence or policy evaluation - they may take the whole organizing framework or perspective for their work from academic social science. It may be decisive though not authoritative. It is possible that this is sometimes the major contribution of (social science) to social problem solving." (sid 79) 2)

Samhällsvetenskapens inverkan kan alltså vara långsam och gå via komplexa kanaler. Något som också belysts av Premfors (1979).

En slutsats av detta är vikten av att skilja mellan problem som praktikern upplever och forskningsbara problem. Om praktikerns problem överhuvudtaget kan hanteras med samhällsvetenskaplig forskning är något som måste diskuteras ingående från fall till fall. Ur detta perspektiv är det viktigt att det finns direkta kanaler mellan forskare och praktiker så att respektive grupp får klarare bilder av vad den andra sysslar med och därmed vad man kan förväntas få svar på. Bättre möjligheter för personer att växla mellan de båda grupperna bör också underlätta och förbättra den mer praktiskt inriktade forskningen.

-
- 1) Översättning: "...om (samhällsvetenskapen) eftersträvar att vara auktoritativ så är det i den mer blygsamma verksamheten (= "rapporterande") som den oftast kan lyckas. Jämfört med uppgiften att uppnå vetenskapliga generaliseringar är det lätt att utföra och ger säkrare resultat."
 - 2) Översättning: "...även om beslutsfattare inte vänder sig till (samhällsvetenskapen) på många av de sätt vi ofta förväntar oss - för speciella data, hypoteser, belägg eller utvärderingar - så kan de tänkas ta hela den organisatoriska ramen eller perspektivet på sitt arbete från den akademiska samhällsvetenskapen. Denna kan vara avgörande om än inte auktoritativ. Det är möjligt att detta många gånger är ett av samhällsvetenskapens viktigaste bidrag till samhälleligt problemlösande."

Låt oss innan vi går in på tänkbara organisatoriska lösningar sammanfatta vad praktiker respektive forskare vet/kan veta.

10.2.2 Vad vet praktikern?

Vad planeraren vet - eller tror sig veta - varierar naturligtvis från planerare till planerare beroende på erfarenhet, bakgrund och en massa personliga egenskaper. Låt oss med denna reservation i bakhuvudet hävda följande:

Planeraren vet hur vissa ärenden hanteras. Planeraren vet hur olika politiker och tjänstemän agerat i vissa skeden i dessa ärenden. Planeraren kan veta varför man agerat på ett visst sätt och vilka konsekvenser det fått. Planeraren kan veta motiven till att visst planarbete pågår, till att vissa beslut fattas och att vissa formuleringar finns med i dokumenten. Planeraren kan veta vilka intressenter och aktörer som varit aktiva i olika skeden och vilka som politiker och tjänstemän bryr sig om. Planeraren kan ha uppfattningar om vad som är "fel" i planeringen och idéer om vad som bör göras. Planeraren kan ha kunskap om olika ekonomiska, politiska och kompetensmässiga restriktioner i den praktiska planeringen.

Planeraren kan emellertid ha en ytlig bild av varför andra deltagare i planeringsprocessen handlar som de gör, på grund av praktikerns ofullständiga kunskaper om deras situation och mål. Planeraren kan ha en ofullständig bild av hur vanliga de förhållanden som observeras är: Är den egna kommunen unik eller ett genomsnitt? Planeraren kan ha dåliga kunskaper om vad som kan göras i olika situationer (alternativa tekniker, metoder, uppläggningar och strategier) och vad konsekvensen kan bli om vissa förändringar genomförs.

10.2.3 Vad vet forskaren?

Forskaren har förhoppningsvis en begreppsapparat och ett "teoretiskt perspektiv", som möjliggör identifiering och precisering av frågeställningar, dvs en medvetenhet om allmänna/möjliga samband mellan vissa komponenter/variabler.

Forskaren kan vidare ha en överblick, t ex en allmän kunskap om olika aktörer (politiker, tjänstemän, allmänhet) och variationer inom varje kategori.

Forskaren kan ha detaljerade kunskaper om ett antal studerade enskilda fall.

Alla dessa tre komponenter bidrar till möjligheten att urskilja och systematisera ett frågekomplex, att avgränsa problemställningar och peka ut hypoteser och undersökningsmetoder.

Även om det finns stora brister i dagens forskning om kommunal planering, så vet åtminstone forskarsamhället

som helhet mycket om kommunal planering. Om än utspritt så finns:

- kunskap om övergripande teorier och begreppsbyggnad 1)
- kunskap om olika aktörer, t ex politiker 2), tjänstemän 3), företag 4), allmänheten 5)
- kunskap om enskilda planformer 6)
- kunskap om enskilda planärenden 7)
- kunskap om planering i enskilda kommuner 8)
- kunskap om koppling mellan olika planformer 9)

10.3 Åtgärder för att förbättra relationen forskare-praktiker 10)

10.3.1 Översikt

Vår utgångspunkt är att tankar är svåra att förmedla i skrift. En förklaring till att praktikern ofta ha låga tankar om forskning är att praktikern förutsätter att man ska kunna få ut något genom att snabbt ögna igenom en forskningsrapport och läsa vissa stycken här och där. I verkligheten skulle det kanske krävas 2-3 ordentliga genomläsningar för att tankeinnehållet i rapporten någorlunda skulle kunna förmedlas. Detta anser sig dock praktikern inte ha tid med.

Följande förteckning belyser några andra kanaler som kanske är bättre än att direkt förmedla kunskaper via skrift.

- Forskaren deltar i kurser för praktiker
- Forskaren kan anlitas som konsult/diskussionspartner av en kommun
- Kommunförbundet eller Bygghörsningsrådet inrättar "kontaktcentrum" dit kommuner kan ringa och få besked om olika projekt och namn på forskare
- Ökat personutbyte mellan forskare och praktiker,

-
- 1) Se t ex Gullberg (1978), Michaeli (1978) och Wirén (1979).
 - 2) Se t ex Brunson & Lundin (1979).
 - 3) Se t ex Mellström & Wiberg (1977).
 - 4) Se t ex Mårtensson & Maunsbach (1978).
 - 5) Se t ex litteratur om deltagande i planering, Miller (1980), Bohm (1978)
 - 6) Se t ex Lind-Westberg (1978) om GPF, Jensevik (1976) om ekonomisk planering och Lundin & Jönsson (1979).
 - 7) Se t ex Lindgren (1978)
 - 8) Se t ex Egerö (1980), Maunsbach & Mårtensson (1978).
 - 9) Se t ex Alvarsson (1974), Lind-Westberg (1978), Malmborg (1976).
 - 10) Begreppet forskare används här i en tämligen allmän och oprecis mening, dvs vi gör ingen skillnad mellan om personen sysslat med "ren" forskning eller utvecklingsarbete. Se rapporten om detta projekts metod där dessa begrepp behandlas.

vilket förutsätter både attitydändringar i kommunerna och ändrade ekonomiska villkor för forskarna.

I följande avsnitt ska var och en av dessa åtgärder belysas lite närmare.

10.3.2 Forskardeltagande i kurser för praktiker

Detta är något som redan förekommer i betydande omfattning, t ex inom Kommunförbundets kurser, varför inte så mycket behöver sägas om det. Forskaren kan hålla föreläsningar om aktuella undersökningar och delta i diskussioner/seminarier/grupparbeten. En fördel med denna form av kontakt - liksom flera av de som beskrivs nedan - är att det blir dubbelsidig kommunikation. Forskaren kan få en bättre uppfattning om vad praktikern upplever som aktuella problem, och praktikern en bättre bild av vad forskaren kan bidra med.

10.3.3 Forskaren kan anlitas som konsult/diskussionspartner av en kommun

När man i en kommun står inför ett visst planeringsproblem eller vissa problem i sin planeringsorganisation, så är en möjlighet att ta kontakt med någon som forskat inom det aktuella fältet för att inledningsvis ha en diskussion om allmänna principer för hur problemen kan hanteras. På detta sätt kan kommunen få del av aktuella forskningsresultat utan större kostnad och få ett grepp om vad som är möjligt att göra.

Idag har det blivit vanligt att statliga myndigheter och även större kommuner lägger ut uppdrag till forskningsinstitutioner för att få vissa speciella frågor utredda. Detta kan vara mer eller mindre omfattande uppdrag och kan ge en bra direktkontakt mellan kommuner och forskare. Till skillnad från konsultuppdrag har det gällt mer allmänna utredningar, t ex om hur något visst fungerat eller principfrågor i samband med försök att lösa vissa problem.

Det är viktigt att underlätta dessa kontakter och det är det som är tanken bakom nästa punkt.

10.3.4 "Kontaktcentrum"

Det kan naturligtvis vara svårt för kommunerna att hålla reda på vad som pågår och vilka forskningsinstitutioner som sysslar med vad. Därmed blir det tidskrävande och allmänt jobbigt att få de kontakter man är intresserad av.

En tanke skulle kunna vara att kanske lämpligen Kommunförbundet byggde upp någon sorts kartotek över både projekt, forskare och "föregångskommuner" inom olika områden. Kommuner kan ringa dit och få de hänvisningar som är aktuella för t ex en energiplan, GPF eller ekonomisk flerårsplan. Observera att det inte ska vara ett litteraturregister - det finns ju redan i och med BYGG-

DOK - utan en personförmedling. Vem eller vilka har sysslat med en viss fråga nyligen och kan tänkas ställa upp på en diskussion?

10.3.5 Personutbyte

Ett sätt att få bättre kontakt mellan forskning och praktik är att det blir lättare att växla mellan dessa båda jobb. Idag finns dels ekonomiska hinder - forskarjobben kan vara sämre betalda - dels mer attitydmässiga hinder. Kommuner och stat kan tveka att ge tjänstledigt för forskningsuppgifter, särskilt på deltid, och ur meritvärderings- och karriärsynpunkt uppskattas det kanske inte alltid. Dessa hinder borde dock vara möjliga att överbygga och som exempel kan ju detta projekt nämnas där tre personer varit tjänstlediga 1,5 år från kommunal anställning för forskningsuppdrag.

Det finns dock problem med detta - varken forskning eller praktiskt planeringsarbete är någonting som man bara direkt kan börja med. Praktikern utan forskarutbildning kan sakna både metodkunskaper och teoretisk insikt vilket är en förutsättning för bra forskningsresultat. Den bästa varianten skulle därmed vara blanda de projekt, med praktiker och personer med en ordentlig forskarutbildning.

Möjligheten för en forskare att få jobb något år i en kommun för att därmed få inblick i planeringen inifrån kan också vara begränsade. Många kommuner tycks tveka inför att anställa personer med stora akademiska meriter men utan större kommunal erfarenhet. Denna tvekan kan förstärkas om personen räknar med att återgå till forskning om några år. En enklare lösning kan då vara, om det är aktuellt, att forskaren under sina projekt tillbringar en hel del av sin tid ute i kommunen och följer arbetet där, i kontakt med politiker och tjänstemän.

10.4 Avslutning: Praktiker och styrning av forskning

En tanke - som också blivit verklighet - är att praktiker av olika slag ska kunna se till att det blir mer användbara forskningsresultat, genom att de får större inflytande över fördelningen av forskningsresurserna. Det finns dock flera problem med detta. Ett är att dessa praktiker i regel är högt uppsatta politiker eller tjänstemän, dvs befinner sig på ett visst avstånd från "praktiken". Ett annat är att dessa praktiker - med ont om tid! - kan ha bristfälliga kunskaper om vad som redan gjorts och vad ett visst projekt kan förväntas leda till.

Risken för missbedömningar är alltså betydande i åtminstone tre led, dels bedömningen av vad som är praktiska problem, dels bedömningen av vilka problem som är forskningsbara, dels bedömningen av om ett visst projekt kan förväntas leda till det resultat som anges eller antyds.

Här finns utrymme för ytterligare forskning! Hur forskningsanslag fördelas inom t ex byggforskningsområdet är ju ett viktigt problem när forskningen har så stora resurser som den har.

Bilaga 1. INTRESSETER - AKTÖRER

1. Vad menas med begreppen intressent och aktör?

Vilka villkor ska vara uppfyllda för att något skall vara en intressent? Man kan kanske börja med följande definition.

D1. Intressent är den som har intressen (i det aktuella sammanhanget).

Denna definition kan i sin tur preciseras/tolkas i två riktningar: en passiv och en (starkare) aktiv:

D.1.1 Intressent är den som berörs/påverkas.

D.1.2 Intressent är den som intresserar sig.

D.1.2 ger begreppet intressent en något mer "objektiv" innebörd - en innebörd oberoende av medvetande/kunskap och handlande.

Vilken definition som är lämplig beror av vad man ska ha begreppet till. Eftersom begreppet aktör uppenbarligen är kopplat till handlande så borde det kunna användas för att täcka det D.1.2 innehåller. Därför kunde det vara lämpligt att låta intressent stå ungefär för D.1.1. En sådan uppdelning gör det också möjligt att ställa frågor av typen:

- Vilka intressenter är i ett visst sammanhang aktörer?
- Vilka konsekvenser får det att vissa intressenter agerar på vissa sätt medan andra inte agerar alls?

2. Vilka kan vara intressenter?

En grundfråga är då: Kan något annat än individer vara intressenter? Svaret är inte uppenbart: Det talas ju om organisationer som intressenter, även om man kan fråga sig om dessa kanske bara representerar olika intressenter och/eller att det finns individer i dem som är de verkliga intressenterna.

Såvitt vi kan bedöma finns här inget fixt språkbruk och man får helt enkelt välja mellan att

- A. Enbart låta individer vara intressenter.
- B. Låta individer och organisationer (och eventuellt annat) vara intressenter.

Vi tänkte börja med att utgå från A och fråga hur intressenter i så fall kan klassificeras.

Utgångspunkten är då att individer kan påverkas/beröras på en rad olika sätt. Man kan säga t ex att x såsom kommunalskattebetalare är intressent, y såsom boende vid en viss väg eller såsom arbetande/ägare till ett visst företag intressent. Indelningen av intressenter

blir som framgår mycket beroende av exakt vilken fråga som ska studeras.

Organisationerna kommer givet denna utgångspunkt in i analysen som ett mellanled.

Kommunen vänder sig t ex till villaägarföreningen istället för till alla enskilda villaägare. Man vänder sig till företagarföreningar istället för till varje företagare. Statliga myndigheter skulle kanske kunna sägas representera "riksintressen", inklusive boende i andra regioner. De politiska partierna skulle representera personer med vissa ideologier, etc.

Denna konstruktion känns dock mycket snart tämligen ansträngd. Organisationernas ställningstagande står inte i något enkelt förhållande till medlemmarnas åsikter och än mindre till de grupper man säger sig representera. Det ligger då nära till hands att se organisationerna som särskilda intressenter, dvs man närmar sig varianten B.

Uppgiften att klassificera intressenterna blir då dels att klassificera organisationerna dels att ange vilka övriga typer av intressenter det finns och klassificera dem. Klassificeringen blir då av typen:

- organisationer -
-
- enskilda personer -
-

Denna uppdelning är dock också lite konstig. Finns Pettersson som villaägare med både bland enskilda och som ingående i en organisation?

Ovanstående funderingar har utgått från förutsättningen att aktörer är en delmängd av intressenterna eller åtminstone att det finns ett tämligen enkelt samband mellan aktörer och intressenter. Kanske ska man överge denna förutsättning?

Resultatet skulle då bli en terminologi enligt vilken intressenterna enbart består av individer (såsom x) medan aktörerna indelas i de två huvudgrupperna organisationer och enskilda individer. Vissa individer väljer sedan att agera genom organisationer medan andra agerar individuellt eller på båda sätten. Organisationerna kan också agera utan att det finns några egentliga intressenter bakom.

Något generellt schema för klassificering av intressenter är då knappast meningsfullt eftersom det blir så beroende av vilken typ av ärende det gäller. Organisationerna - som undergrupp bland aktörerna - skulle däremot kunna klassificeras, t ex enligt följande där underindelningar är möjliga efter behov. Indelningen är gjord utifrån en kommunal synvinkel:

Andra kommuner
Landsting
Statliga myndigheter - centralt
- lokalt
Företag
Ekonomiska föreningar
Fackliga organisationer
Näringslivsorganisationer
Yrkesföreningar
Nykterhetsorganisationer
Religiösa sammanslutningar
Politiska organisationer
Övriga organisationer

Ett annat begrepp som ofta används är intressegrupp. I terminologin ovan kan detta i princip ses som grupper där det finns intressenter i betydelsen D.1.1.

LITTERATURREFERENSER

- Alvarsson A, Samordnad ekonomisk-fysisk-social kommunplanering. Byggforskningen R35:1974.
- Alexander P, Sensationalism and scientific explanation. London 1963.
- Bergström L, Objektivitet. Stockholm 1972.
- Bohm K, Medborgarnas roll i samhällsplaneringen. Jämförelsemetoder i samhällsplaneringen. Stockholm 1978.
- Brunsson N & Lundin R, Beslut och handling. Stockholm 1979.
- Chadwick G, A systems view of planning. Oxford 1971.
- Dahl O, Om årsaksproblemer i historisk forskning. Oslo 1970.
- Dahlström E, Intervju- och enkätteknik. 4 uppl. Stockholm 1975
- Egerö B, En mönsterstad granskas. Bostadsplanering i Örebro 1945-75. Byggforskningen T26:1979.
- Easton D, A systems analysis of political life. Englewood Cliffs 1965.
- Faludi A, Planning theory. Oxford 1973.
- Friend J K & Jessop W N, Local government & strategic choice. Exeter 1969.
- Gavatin & Bergstrand, Beslut under risk och osäkerhet. Malmö 1973.
- Gullberg A, Planeringsteoretiska försök. Nordplan rapport 1978:3.
- Gustafsson G & Richardson J J, Concepts of rationality and the policy process. European Journal of political research 7/1979 sid
- Hempel C, Aspects of scientific explanation. New York 1965.
- Hempel C, Philosophy of natural science. Englewood Cliffs 1966.
- Johansson I, Den A-sociala forskningsideologin. AT 9/78.
- Jensevik H, Samhällsbyggnadsekonomi och kommunalekonomi. Byggforskningen R23:1976.
- Lindgren K, Broms och inläring. Stockholm 1978.
- Lundqvist L, Några synpunkter på begreppet politisk planering. Statsvetenskaplig tidskrift 2/1976.
- Lind H & Westberg H, GPF - en utvärdering. Byggforskningen R91:1978.
- Lind H, Varför används ej formaliserade utvärderingsmetoder. I Att värdera byggd miljö. Byggforskningen R39:1980.
- Lind H, Det nationalekonomiska arbetssättet. Opublicerad stencil 1980.

- Lindblom C & Cohen D, Usable knowledge. Yale 1979.
- Lundin R & Jönsson S, Den kommunala budgetprocessen. Bygghforskningen R72:1979.
- Lundmark K & Hjern B, Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori. Statsvetenskaplig tidskrift 1979 nr 4 sid 257-66.
- MacIntyre A, Against the self-images of the age. New York 1973.
- Malmberg L, Kommunal långtidsplanering. Bygghforskningen R33:1976.
- Malmgren H, Förstå och förklara. Lund 1978.
- Mellström L & Wiberg S, Förebilder och beteende i kommunal planering. Bygghforskningen R61:1977.
- Michaeli I, Samhällsplanering och medveten förändring. Statens institut för bygghforskning 1978.
- Miller T, Medborgardeltagande. Politiskt inflytande eller...? Bygghforskningen T4:1980.
- Mårtensson B & Maunsbach T, Samhällsplanering - 6 fallstudier. Bygghforskningen R31-32:1978.
- Naess A, The pluralist and possibilist aspect of the scientific enterprise. London/Oslo 1972.
- Nordenfelt L, Explanations of human action. Uppsala 1974.
- Premfors R, Social research and public policy-making: an overview. Statsvetenskaplig Tidskrift 1979.
- Rosenberg M, The logic of survey analysis. New York 1968.
- Rudner R, Philosophy of social science. Englewood 1966.
- Ryan A, The philosophy of the social sciences. London 1970.
- Ryan A (ed), The Philosophy of Social Explanation. Oxford 1973.
- Samhällsvetenskap på 70-talet. Stockholm 1974.
- Sosa E (ed), Causation and conditionals. Oxford 1975.
- Suppe F (ed), The structure of scientific theories. 2nd edition. Chicago 1979.
- Westerståhl , Ett forskningsprogram. Uppsala 1970.
- Wikforss Ö, Åskådlig planredovisning. Bygghforskningen T8:1977.
- Wiklund O, Kommunal översiktsplanering och osäkerhet. Bygghforskningen R123:1979.
- Winch P, The idea of a social science. London 1958.
- Wittgenstein L, Philosophical investigations. Oxford 1953.
- Wildawsky A, If planning is everything, maybe it is nothing. Policy Sciences 4/1973.
- Wright von G, Explanation and understanding. London 1971.
- Wiren E, Regional planering - vad det innebär. Stockholm 1979.

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

Författare:

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

Forskargrupp:

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

Rapporter:

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

Art.nr: 6700309

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

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

R9: 1981

ISBN 91-540-3425-6

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Cirkapris: 30 kr exkl moms