



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 samordning i kommunen

Hans Bylund et al

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	81-0251
Plac	<i>See</i>

*K
AND*

R6:1981

KPP-PROJEKTET OM SAMORDNING
I KOMMUNER

Hans Bylund 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.

R6:1981

ISBN 91-540-3446-9
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

LiberTryck Stockholm 1981 150235

INNEHÅLL

FÖRORD	5
DAGEN DÅ DET BLEV KLART ATT DET VAR OKLART	8
1. SYFTE, UPPLÄGGNING OCH LÄSANVISNING	11
1.1 Syfte	11
1.2 Uppläggning	11
1.3 Läsanvisning	12
2. BEGREPPET SAMORDNING: PRECISERING	13
2.1 Bakgrund: kompetensområde och externa effekter	13
2.2 Samordning: Aktivitet eller resultat/egenskap?	13
2.3 Samordning av verksamheter eller mellan organisationer	14
2.4 Samordning mellan nivåer och inom en nivå	16
2.5 Samordning-styrning-planering	17
2.5.1 Samordning-styrning	17
2.5.2 Samordning-planering	17
2.6 Samordning-samarbete-samverkan	18
2.7 Avslutande kommentar	18
3. BEGREPPET SAMORDNING: ANVÄNDANDE OCH URSPRUNG	20
3.1 Inledning	20
3.2 Kommunförbundet	21
3.2.1 Kommunplaneringsrapporten	21
3.2.2 Reglemente för kommunstyrelsen	22
3.3 Förslaget till Plan- och bygglag (SOU 1979:65-66)	23
3.4 Lundin & Jönsson om samordning mellan fysisk och ekonomisk planering	25
3.5 Ett avslutande exempel	26
3.6 Slutsatser	27
3.6.1 Än sen då?	27
3.6.2 Vad bör göras?	28
4. SAMORDNING SOM MANIPULATIVT BEGREPP	29
4.1 Inledning	29
4.2 "Samordning" kan dölja styrning	29
4.3 "Samordning" kan dölja oenighet	30
4.4 "Samordning" kan göra att man slipper tänka efter	30
4.5 "Samordning" som utsmyckning	31
4.6 "Samordning" kan skydda mot kritik	31
4.7 Avslutning	31
PROTOKOLL FRÅN KOMMUNFILOSOFERNAS JUBILEUMSKONFERENS ÅR 2000	33
5. BRISTANDE SAMORDNING SOM PROBLEM I DEN KOMMUNALA FÖRVALTNINGEN - EN ÖVERSIKT	39
5.1 Inledning	39
5.2 Vad vill man uppnå med samordning	39

5.2.1	Högre/större effektivitet	39
5.2.2	Bättre beslutsunderlag	40
5.3	Metoder för att uppnå samordning	40
5.3.1	Samordning genom organisations- förändringar	40
5.3.2	Samordning genom ändrade rutiner	41
5.3.3	Samordning genom nya eller för- ändrade dokument	41
5.4	Exempel på samordningssituationer: problem och åtgärder	44
5.4.1	Inledning	44
5.4.2	Central planeringsorganisation för undvikande av dubbelarbete och inkonsekvens	44
5.4.3	Centralt planeringskontor för att få fullständigare beslutsunderlag i fysisk planering	44
5.4.4	Planeringskommittéer och arbetsgrupper för att få fullständigare beslutsunder- lag i översiktlig fysisk planering	45
5.4.5	Samarbetsgrupper för att få effektivare arbetsfördelning	46
5.4.6	Ändrade rutiner för ekonomisk flerårs- planering för undvikande av dubbelarbete..	46
5.4.7	Ändrade rutiner för att få full- ständigare beslutsunderlag vid över- siktig fysisk planering	47
5.4.8	Nya dokument för att få fullständigare och konsekventare planeringsunderlag	47
5.4.9	Ändrade dokument för att få samordning mellan den fysiska och den ekonomiska planeringen	48
5.5	Avslutning	48
6.	PLANERINGSORGANISATION FÖR SAMORDNING: TVÅ EXEMPEL	50
6.1	Inledning	50
6.2	Alingsås kommuns planeringsorganisation ..	50
6.2.1	Bakgrund	50
6.2.2	Planeringsorganisationens innebörd	50
6.2.3	En planeringsfrågas avsedda förlopp	52
6.2.4	Något om PLASK i praktiken	53
6.2.5	Något om SAMSK i praktiken	55
6.2.6	Erfarenheter av SAMSK respektive PLASK ...	55
6.3	Örebro kommuns planeringsorganisation ...	61
6.3.1	Inledning	61
6.3.2	Planeringsorganisationens bakgrund	61
6.3.3	Planeringsorganisationens innebörd	63
6.3.4	Arbetsgruppen för samordning	65
6.3.5	PLANSAM	65
6.3.6	Hur fungerar försöksverksamheten i praktiken?	66
7.	AVSLUTNING: SKÅL TILL ATT MAN MISS- LYCKAS MED SAMORDNING	68
BILAGA	71
LITTERATUR	75

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 folkmängd	117.000	Christina Skantze-Carlsund
Solna	Förortskommun	52.000	Hans Lind
Alingsås	Genomsnittskommun	28.500	Gunilla Larborn-Friberg
Tingsryd	Industrikommun utan dominerande tätort	15.000	Ingrid Holfelt
Ängelholm	Servicekommun med normalstor folkmängd	29.000	Hans Bylund

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

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

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

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

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

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

KOMMUNAL
PLANERING
- en
introduktion

EKONOMISK
FLERÅRS-
PLANERING
I KOMMUNER

KOMMUNALA
BOSTADSBYGG-
NADSPROGRAM

KOMMUNAL
FYSISK
ÖVERSIKTS-
PLANERING

KOMMUNAL
DEMOKRATI
OCH
PLANERING

SAMORDNING
I KOMMUNER

MÄNNISKAN I
KOMMUNALA
PLANER

PLANERANDE
MÄNNISKOR I
KOMMUNEN

PLANERINGS-
VETENSKAP

PLANERING I
EN KOMMUN
- om Alingsås

KPP-PROJEKTETS
METOD
- en
utvärdering

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

DAGEN DÅ DET BLEV KLART ATT DET VAR OKLART

1.

SAMORDNING. Ordet var på allas läppar i kommunen.

I kommunstyrelsen talade man om samordning utifrån gemensamma övergripande mål. Kommunalrådet hade - med stöd av planeringschefen - betonat vikten av att den Samordnade Kommunplaneringen blev verklighet. Båda hade varit på kurs på Kommunskolan i Sigtuna.

Utredningssekreteraren satt och knåpade med det samordnade planeringsunderlag som skulle ge samordnade planförslag och med tiden en samordnare.

Ute på förvaltningarna började samordningsgrupperna skjuta upp som svampar ur jorden. De mjuka människo-förvaltningarna samordnade sig i skola-social-fritid-kultur-grupper. De hårda tekniska förvaltningarna samordnade sig med bl a den statliga vägförvaltningen och länsbostadsnämnden.

Det senaste var den stora gemensamma gruppen - GRIS. Den bestod av alla chefstjänstemän och chefspolitiker. GRIS betydde "Gruppen för Inbördes Samordning".

2.

Till forskningscentralen långt därifrån började informationen strömma in. Allt fler rapporter talade om samordningen som spred sig som en epidemi över landet. Fanns här något för forskningen att göra?

Alla rapporter matades in i den stora forskningsdatorn som pysslades om av forskningsledarna. När den gröna lampan blinkade var det dags att slå in kodordet och vänta på datorns uppdrag till fältpersonalen.

Med nerverna på spänn slog man in kodordet " S A M - O R D N I N G". Tre tiondels sekund senare lyste lampan "FORSKNINGSBART" och remsan med forskningsuppdraget kom ut. Där stod: "SAMORDNING - VAD MENAR DOM MED DET?"

3.

Nu vidtog bråda dagar för fältforskarna. Alla i kommunen skulle intervjuas. Alla skulle svara på frågan: "Vad menar du med samordning?"

Kommunalrådet lutade sig tillbaka i chefsfåtöljen och tänkte högt: "Samordning ... ja, det är väl att man med olika krafter pratar sig fram mot ett gemensamt mål - och det är en nödvändighet."

Planeringschefen svarade direkt: "Samordning - det är när alla förvaltningar utgår från GPF - de gemensamma planeringsförutsättningarna".

Fritidschefen sa: "Samordning - det är när man slipper dubbelarbete".

Skolchefen sa: "Ja, samordning - för mig är det det samma som att bryta ner förvaltningsgränserna".

Kulturchefen sa: "Jag kan inte definiera begreppet. Är det egentligen inte bara en fråga om mänskliga kontakter! Jag skulle vilja se det som en förmåga att skapa en arbetsatmosfär. Samordning är inte bara sammanträden".

Kanslichefen log ironiskt och sa: "Samordning är det samma som centralisering och styrning - fast i en mer tilltalande förpackning".

Gatuchefen slog upp svenska akademins ordbok innan han blev övertygad om att ordet överhuvudtaget hörde till god svenska. Därefter sa han: "Samordning är när man lägger upp en gemensam strategi mot en gemensam fiende".

"Samordning är informationsutbyte" - sa socialchefen - "i den samordningsgrupp vi har med skolförvaltningen informerar vi oss om varandras verksamheter så vi kan fatta bättre beslut".

4.

När fältforskaren gick ut från socialchefen för att bege sig till nästa avdelning såg hon kommunalrådet smita in till planeringschefen. Hon hörde honom fråga: "Har vår forskare varit här och frågat dig om samordning? Vad svarade du?"

Höga och upprörda röster hördes från planeringschefens rum: "Inte kan du väl mena det med samordning! Du måste vara galen!" "Men för helvete. Det vet väl alla att samordning betyder det jag sagt att det betyder!"

Dagen efter intervjuundersökningen rådde stor förvirring. Alla sprang ut och in ur varandras rum och frågade: "Vad sa du att det betyder?" - "Nej, men det kan du väl ändå inte mena" hördes ur alla vård i kommunalhuset. Någon hade kommit på den geniala idén att ringa till kommunförbundet för att lösa alla tvister. Efter att ha blivit hänvisad från tjänsteman till tjänsteman under en timmes tid insåg man dock det hopplösa i att få några klara besked därifrån.

Forskaren hade under tiden skrivit ut svaren från sin undersökning och var nu på väg att kontrollera att svaren uppfattats rätt. Ingen ville nu hålla fast vid de svar de givit.

Därefter skickades ett telegram till forskningscentralen. Där stod: "IGÅR VISSTE ALLA VAD SAMORDNING BETYDDE: IDAG VET DOM ATT DET KAN BETYDA MYCKET".

1. SYFTE, UPPLÄGGNING OCH LÄSANYVISNING

1.1 Syfte

En utgångspunkt för den debatt som idag förs om den kommunala planeringen är att se alla planeringsaktiviteter som bedrivs i kommunen som delar av ett system. Begreppet samordnad kommunal planering har intagit en central plats i denna debatt. Denna rapport har detta faktum som huvudsaklig utgångspunkt.

Vi har vidare kunnat konstatera att begreppet samordning används mycket i undersökningskommunerna. Många problem ses som samordningsproblem. Många förändringar motiveras med att de leder till bättre samordning. Förändringar som efteråt ofta upplevs som misslyckade. En hypotes är att detta bl a beror på oklarheter i begreppet.

Både i litteraturen och i de kommunala diskussionerna har begreppet samordning använts på ett oprecist sätt. Sällan sägs något mer exakt om vad som åsyftas och ser man närmare finner man vaghet och mångtydighet. Begreppet samordning har olika innebörder för olika personer.

Vårt syfte med denna rapport är att dels se närmare på själva begreppet samordning för att möjliggöra ökad klarhet, dels se närmare på de problem som kallats samordningsproblem. Att detta är väsentligt inom ramen för KPP-projektet beror bl a på att projektet ska vara "helhetsinriktat" - och då blir ju samordning intressant.

Genom att se närmare på begreppet/ordet samordning, som blivit ett vanligt fackuttryck, kan vi också belysa vissa drag i det som ibland kallas planerarspråket.

1.2 Uppläggning

Man kan grovt dela upp rapporten i två huvuddelar. Den första delen omfattar kapitlen 2-4 och är mer begreppsligt inriktad och syftar till att belysa innebörd och motiv för att använda ordet samordning. I kapitel 2 görs ett försök till precisering. I kapitel 3 görs en litteraturgenomgång och betydelsen av oklarheter tas upp. I kapitel 4 diskuteras "manipulativa" funktioner hos begreppet samordning.

Den andra delen är inriktad på samordningsproblem i kommunerna. I kapitel 5 görs ett försök att spalta upp, precisera och systematisera olika situationer där det ofta talas om samordning/samordningsproblem. Allmänna metoder för att lösa samordningsproblem liksom exempel från våra kommuner presenteras också i kapitel 5. I kapitel 6 beskrivs hur två av våra undersökningskommuner lagt upp sin planering för att bl a erhålla en

bättre samordning i den översiktliga fysiska planeringen. Det avslutande kapitlet innehåller en översikt av olika hinder för samordning.

1.3 Läsanvisning

Denna dubbla inriktning - på både samordningsbegreppet och samordningsproblemen - gör att det i viss mån finns dubbla målgrupper. Några läsanvisningar på vägen behövs därför.

Den praktiskt verksamme planeraren är kanske främst intresserad av samordningsproblemen och åtgärder mot dem. Kapitel 5-7 blir ur det perspektivet de centrala kapitlen. Det går att helt hoppa över kapitel 2-4 eftersom slutsatser därifrån är inarbetade i kapitel 5-7. Vi skulle dock rekommendera en snabbgenomläsning av kapitel 2 och 4 först.

Ur forskningssynpunkt är naturligtvis kapitel 2-4 viktiga eftersom de bl a innehåller en kritik hur man använt begreppet samordning i tidigare forskning.

2. BEGREPPET SAMORDNING; PRECISERING

2.1 Bakgrund: Kompetensområde och externa effekter

För att förstå begreppet samordning måste man se lite på den allmänna situation som gjort att begreppet blivit så populärt.

En viktig orsak är då att det finns en komplicerad organisation med en uppdelning mellan olika kompetensområden. Detta gäller både mellan kommun, landsting och stat och mellan olika förvaltningar/nämnder inom kommunen. Denna kompetensfördelning är i många fall både oklar och oöverskådlig. Konflikter om vad någon får respektive inte får uppstår lätt. ¹⁾

En uppdelning i olika kompetensområden medför inte i sig ett samordningsbehov: de olika verksamheterna kunde ju skötas helt oberoende av varandra om de inte hade med varandra att göra. Ytterligare en orsak är dock att det finns beroendeförhållanden mellan verksamheterna. En åtgärd inom ett kompetensområde får konsekvenser för verksamheter inom andra kompetensområden. Detta kan kallas för externa effekter.

Just dessa båda faktorer - kompetensfördelning och externa effekter - är enligt vår mening centrala för förståelsen av varför frågor om samordning blivit så viktiga. Vi återkommer till detta i kapitel 5.

Inom den ram som dessa båda faktorer ger har dock samordningsbegreppet använts på många sätt. I detta kapitel ska vi göra en del preciseringar som underlättar analysen i de följande kapitlen.

2.2 Samordning: Aktivitet eller resultat/egenskap?

Begreppet samordning används både som beteckning på en aktivitet och på ett resultat.²⁾ Samordning är dels något som man håller på med dels något som man uppnår.

Detta kan exemplifieras med uttalanden där det sägs att kommunstyrelsen, någon arbetsgrupp eller någon enskild tjänsteman har som uppgift att samordna. Uppenbarligen åsyftas då något som dessa ska hålla på med, d v s en aktivitet.

I liknande sammanhang talas det också om GPF som ett medel att uppnå samordning. Samordning står då inte för

1) Detta diskuteras också i vår rapport "Kommunal demokrati och planering".

2) Denna typ av dubbeltydlighet är vanlig och har noterats inom filosofin. Sammanhanget klargör i regel vad som åsyftas.

en aktivitet utan för en egenskap hos ett beslut, en plan eller ett planeringssystem.

Rimligen är samordning som egenskap det begreppsligt primära. Samordning som aktivitet bör ju kunna definieras som den aktivitet som avser att leda fram till egenskapen samordning. Egenskapen samordning skulle i sin tur föreligga om de objekt det rör sig om har ett visst förhållande till varandra. Anknyter vi till avsnitt 2.1 kan man säga att samordning föreligger om man vid beslut tar hänsyn till beroendeförhållanden. Vi vill alltså göra följande begreppsprecisering:

AKTIVITETEN samordning har till syfte att inom ett visst område uppnå EGENSKAPEN samordning.

2.3 Samordning av verksamheter eller mellan organisationer

Det förstnämnda, samordning av verksamheter, kan exemplifieras med resonemang om den fysiska planeringens samordnande uppgifter.¹⁾ Detta syftar på att beslut om en rad olika verksamheter (som sköts av olika intressenter) med starka beroendeförhållanden sinsemellan måste utformas och placeras på ett visst sätt om en totalt sett bra lösning ska uppnås. Bostäder, arbetsplatser, service och kommunikationer måste t ex placeras på ett visst sätt i förhållande till varandra.

Samordning av verksamheter kan också exemplifieras med resonemang om förhållandet mellan skolans fritidsverksamheter och fritidsförvaltningens verksamheter samt mellan landstingens sjukvård och kommunernas äldreomsorg.

När man talar om samordning av organisationer/förvaltningar kan man nämna förhållandet mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnd i samband med framförallt den översiktliga fysiska planeringen. Det är också vanligt att man i kommunerna diskuterar samordning mellan skolförvaltning, socialförvaltning och fritidsförvaltning. Det gäller då t ex lokal- eller personalfrågor. När det gäller förhållandet mellan kommun och stat samt mellan kommun och landsting talar man också om samordning i betydelsen samordning mellan olika organisationer.

Hur är då förhållandet mellan samordning av verksamheter och samordning av organisationer? Rimligen är samordning av verksamheter det primära. Samordning av organisationer blir, något förenklat, aktuellt just när organisationerna ansvarar för verksamheter som behöver samordnas, d v s verksamheter som har externa

1) Se t ex C F Ahlbergs resonemang om den fysiska planeringen som en samordningsplanering (Ahlberg 1979).

effekter. Vi vill alltså göra följande begreppsprecisering:

ORGANISATIONER är samordnade när de VERKSAMHETER organisationerna har hand om är samordnade.

Graden av samordning mellan organisationer/förvaltningar kan också bedömas just genom att se på i vilken grad man vid beslut tar hänsyn till de externa effekterna.

Att alla förvaltningar/organisationer är samordnade behöver dock inte innebära att alla verksamheter är samordnade: verksamheter inom en förvaltning kan nämligen vara dåligt samordnade. Man kan t ex alltid bli av med samordningsproblem mellan förvaltningar genom att slå ihop dem, men detta behöver naturligtvis inte innebära att verksamheterna blir bättre samordnade!

Vilka villkor måste mer exakt vara uppfyllda för att verksamheter ska vara samordnade? Vi anser att följande definition fångar in det centrala:

Att säga att verksamheter är SAMORDNADE är detsamma som att säga att de av varandra beroende verksamheterna är ORDNADE PÅ ETT BRA SÄTT I FÖRHÅLLANDE TILL VARANDRA.

Denna allmänna definition belyser att samordningsbegreppet måste kopplas till vissa värderingar. Anser man att bara en typ av fritidsverksamhet ska erbjudas kan man tycka att samordningen är bra om skola och fritidsförvaltning har samma utbud, men anser man att utbudet ska vara varierat kan man tycka att samordningen är dålig.

Den allmänna definitionen belyser också varför ordet samordning har en positiv värdeladdning. Att anse samordning dålig skulle ju enligt definitionen ovan vara detsamma som att anse att det är dåligt att verksamheterna är ordnade på ett bra sätt i förhållande till varandra. Diskussioner gäller ju i regel inte heller om man ska ha samordning eller ej, utan om en viss metod att uppnå samordning är lämplig eller ej.

Ytterligare ett skäl till den positiva värdeladdningen i ordet samordning är att det lätt sammanblandas med eller sätts likhetstecken med ordet samarbete. Ingen är ju heller emot samarbete.

2.4 Samordning mellan nivåer och inom en nivå

Samordning av organisationer kan gälla både mellan nivåer (ex stat-kommun) och inom samma nivå (t ex mellan skolförvaltning och fritidsförvaltning). Det finns skillnader mellan dessa fall som är värda att kommentera.

Säger man att två organisationer ska samordna sig (sina insatser) så förutsätter det en viss grad av självständighet hos dessa organisationer. Om den ena organisationen är överordnad, så är det inte ett samordningsproblem utan en fråga om styrning (se avsnitt 2.5). Enligt detta sätt att se är begreppet samordning primärt tillämpligt inom en viss formell beslutsnivå vilket är fallet vid samordning mellan förvaltningar.

Om samordning just gäller två någorlunda självständiga enheter så är det naturligt att aktiviteten samordning bl a består i förhandlingar där det tas upp hur parterna kan anpassa sina respektive verksamheter till varandra.

Det bör dock understrykas att alla förhandlingar inte har med samordning att göra: Man säger t ex aldrig att löneförhandlingarna mellan LO och SAF har som syfte att samordna något. Däremot kan det förekomma att LO och PTK har förhandlingar för att samordna sina lönebud. I begreppet samordning ligger alltså att de enheter på vilka begreppet tillämpas ska ha ett eller flera gemensamma mål. (Jfr samordning av allierade staters arméer i krig). Vår precisering blir då följande:

Samordning mellan organisationer bör man enbart tala om när man avser förhållandet mellan gentemot varandra självständiga parter med gemensamma mål av viss betydelse.

Samordningssituationer kännetecknas bl a av självständiga parter med vissa gemensamma mål. Innebär detta att det är olämpligt att tala om samordning mellan stat och kommun? Staten är ju överordnad med förmåga att ålägga kommunerna olika saker, t ex en viss maximal skattesats.

På kort sikt kan dock en sådan styrning vara svår. Kommunen bestämmer formellt över skattesats och dylikt. Dessutom finns ju vissa allmänna gemensamma mål rörande t ex samhällsekonomin. Därmed finns det alltså viss grund för att tala om samordning även mellan formellt hierarkiskt ordnade nivåer. (Som vi återkommer till i kapitel 4 kan användandet av begreppet samordning också ha vissa taktiska förklaringar: Det kan se snyggare ut att säga att det rör sig om samordning fast det faktiskt rör sig om styrning.)

2.5 Samordning-styrning-planering

2.5.1 Samordning-styrning

Den centrala skillnaden mellan begreppen samordning (av organisationer) och styrning är att samordning antyder två eller flera någorlunda jämställda parter medan styrning antyder ett överordnat organ som försöker få ett underordnat organ att handla på visst sätt.

Den reella maktfördelningen kan dock skilja sig från den formella, vilket kan göra att det som ser ut som en överordnad-underordnad relation kan vara något annat. Det kan därför vara motiverat ibland att tala om samordning fast det formellt ser ut som bara styrning skulle vara aktuell. Exempel på detta är förhållandet byggnadsnämnd och kommunstyrelse samt kommun och stat.

2.5.2 Samordning-planering

Planering är en aktivitet och förhållandet mellan planering och samordning måste bli olika beroende på om man ser samordning som aktivitet eller som resultat/egenskap.

Aktiviteten samordning kan vara en del av planeringen, d v s planering innebär bl a att man samordnar olika verksamheter. Exempel på detta är att man i fysisk planering samordnar olika intressenters behov av mark för skilda ändamål.

Resultatet/egenskapen samordning kan vara något man uppnår med hjälp av planering. Detta sammanhänger just med att aktiviteten samordning (av verksamheter) är något som ingår i planering.

Ibland talas också om samordnad planering: hur ska detta tolkas? Enligt vår mening är det rimliga att se det på följande sätt. Om det förekommer flera planformer som gäller olika verksamheter och förvaltningar så kan man säga att dessa planformer är samordnade om de av varandra beroende verksamheter som tas upp i respektive plan är utformade på ett bra sätt i förhållande till varandra. En förutsättning för samordnad planering skulle då vara att den tidsmässiga uppläggnings av planeringssystemet är sådant att innehållet i planerna kan bli samordnat i nyssnämnda mening. Vår precisering blir följande:

Samordnad planering är en planering som har en sådan uppläggning/utformning att de olika verksamheter som tas upp i planerna blir samordnade.

2.6 Samordning-samarbete-samverkan

Vi har ovan hävdad att samordningsbegreppet primärt gäller verksamheter, d v s resursinsatser. Samarbete däremot gäller primärt enskilda personer eller grupper. Dessa kan samarbeta bra eller dåligt.

Mellan samarbete och samordning kan finnas ett orsaks-samband. Dålig samordning av verksamheter kan bero på dåligt samarbete mellan personer eller grupper. Samordningen mellan insatser från skolförvaltning och socialförvaltning kan vara dålig därför att socialassistenter och lärare samarbetar dåligt. Bakom detta kan ligga skilda förväntningar, rolluppfattningar och värderingar och olika sätt att uttrycka sig.¹⁾

Samordning mellan verksamheter kan vara dålig utan att samarbetet är dåligt. Dåligt samarbete är inte den enda orsaken till dålig samordning. Fel på regler och rutiner inom olika sektorer kan leda till dålig samordning. Bristande kunskaper och rena förbiseenden likaså.

Samverkan är ett begrepp som förefaller oss ha en ställning mellan samordning och samarbete. Det finns associationer till både samordning av verksamheter och samarbete mellan grupper. Vi kommer inte själva att använda begreppet i fortsättningen.

2.7 Avslutande kommentar

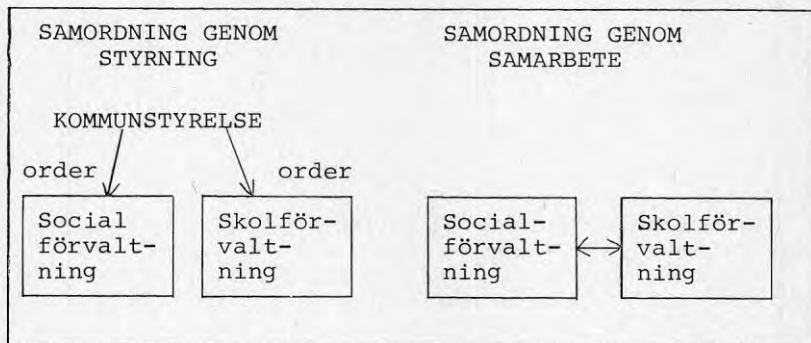
Genomgången ovan har givit en bild av spännvidden i innebörden och användandet av samordningsbegreppet. Det kan röra verksamheter och organisationer. Det kan ha med planering eller samarbete att göra. Det kan gälla inom en kommun eller mellan stat och kommun e t c.

Enligt vår analys av begreppet är samordning mellan verksamheter det grundläggande. Det som kännetecknar samordnade verksamheter är att de är ordnade på ett, utifrån vissa värderingar, bra sätt. Vad som uppfattas som bra samordning kan således variera mellan olika personer/förvaltningar. Denna samordning av verksamheter kan uppnås t ex genom planering.

Samordning mellan organisationer kan man endast tala om när organisationerna i någon mening är jämställda och har vissa gemensamma mål eller medel. Samordning råder när organisationerna ordnat sina verksamheter e t c på ett bra sätt i förhållande till varandra. Samarbetet mellan organisationerna är en viktig förutsättning för möjligheterna att uppnå samordning mellan dess verksamheter.

1) Se vår rapport om Planerande människor i kommunen.

Förhållandet mellan styrning och samordning är intressant och komplicerat. Grovt kan man urskilja två modeller för att uppnå samordning av verksamheter som sköts av olika kommunala organ: "styrning" eller "samarbete". Samordning av verksamheter genom styrning innebär att ett överordnat organ talar om för underordnade organ vad eller hur de ska handla. Genom dessa order ser man till att verksamheterna blir samordnade. Samordning genom samarbete innebär att de berörda förvaltningarna själva ser till att verksamheterna blir samordnade, t ex genom olika typer av samarbetsorgan. Detta belyses i figuren nedan:



3. BEGREPPET SAMORDNING: ANVÄNDANDE OCH URSPRUNG

3.1 Inledning

Begreppet samordning används ofta i modern svensk litteratur om kommunal planering. Syftet med detta kapitel är att se närmare på hur begreppet används i planeringslitteraturen, ¹⁾ samt ange några förklaringar till varför det har blivit så populärt.

1974 publicerades en rapport av Anders Alvarsson "Samordnad ekonomisk-fysisk-social kommunplanering". Den var en av de första där samordning direkt lyftes fram i rubriken och den kom innan samordning blev ett så populärt ord. Ett intressant drag är dock att ordet samordning knappast förekommer i rapporten. ²⁾ Följande citat belyser dock vad Alvarssons rapport handlar om och varför rubriken innehåller begreppet samordning:

"Planering skall vara sektorsövergripande och helhetsinriktad på så sätt att den behandlar och tar hänsyn till den totala samhällsstrukturen. Man gör avvägningar inte bara inom en sektor eller ett delområde, utan också mellan sektorer och delområden. Man studerar inte bara de primära effekterna av en åtgärd för en intressegrupp, utan man studerar även de sammansatta sekundära följd effekterna för alla direkt och indirekt påverkade". (s 18)

"Det kommer att framstå som självklart att den ekonomiska planeringen, den fysiska planeringen och verksamhetsplaneringen måste vara helt integrerade i varandra, att planeringssambanden går i alla riktningar och att ingen typ av planering är helt över- eller underordnad någon annan typ". (s 20)

När Alvarsson talar om samordnad planering åsyftar han att planer ska bygga på kunskaper om såväl ekonomiska och fysiska som sociala konsekvenser. Detta innebär särskilt att:

- verksamhetsplaner ska bygga på kunskaper om behov och om ekonomiska resurser
- fysiska planer ska bygga på kunskaper om planens ekonomiska och sociala konsekvenser
- ekonomiska planer ska innehålla prioriteringar utifrån allsidiga konsekvensbedömningar och kunskaper om vad som är fysiskt möjligt.

1) I bilaga 1 redovisas ytterligare några exempel.

2) Bortsett från rubriken förekommer ordet bara en gång i förordets första mening och två gånger i inledningen (s 9 och 12). Orden "integrerad" och "sammanshängande" används något flera gånger.

Att Alyvarsson knappast använder ordet samordning tror vi kan förklaras med ordets allmänna vaghet och oklarhet, med att ordet i början av 1970-talet ännu inte var ett modeord, och med att planeringssystemet som helhet behandlas ingående. Ska man göra en sådan mer ingående beskrivning måste man, som kommer att framgå, tränga bakom det alltför allmänna ordet samordning och använda mer välavgränsade och nyanserade begrepp.

3.2 Kommunförbundet

3.2.1 Kommunplaneringsrapporten

Debatten om möjligheter till förbättringar av den kommunala planeringen har under senare tid ofta tagit sin utgångspunkt i Kommunförbundets rapport "Kommunplanering". I denna rapport talas mycket om samordning och samordnad planering. Därför är det naturligt att se på hur samordningsbegreppet används i just denna rapport som är spridd till nästan alla kommuner i landet. Vår uppfattning är också att denna rapport är en inspirationskälla till de flesta samordningsinitiativ inom den kommunala planeringen.

En genomgång av rapporten visar för det första att ordet samordning används i en rad olika sammansättningar. Det talas om "samordnad planering" (s 10), "samordnade planeringsinsatser" (s 10), "samordnade planeringsformer" (s 17), "samordnade planeringsaktiviteter" (s 41), "samordnat planeringsarbete" (s 41) och "samordning av verksamheter" (s 28). Vidare talas om "teknisk samordning" (s 17) och "tidsmässig samordning".

Vad menas då med att samordna? Följande formuleringar antyder betydande oklarheter:

- 1 "All planering ska samordnas och inriktas mot gemensamma mål". (s 13)

Är samordning och inriktning mot gemensamma mål olika saker? Är inriktning mot gemensamma mål inte en del av samordning eller betyder "och" i detta sammanhang "och därigenom"?

- 2 "KS leder och samordnar". (s 57)

Är ledning och samordning helt olika saker som denna formulering antyder? Ingår inte samordning som en del i ledningen? Att den gör det sägs dock i en annan formulering:

- 3 "KS är ansvarig ledning, d v s ansvarar för planering, samordning och uppföljning". (s 57)

Senare sägs också att man ska "centralt styra och samordna planeringen" (s 62). Allt detta pekar på stor oklarhet och inkonsekvens när det gäller förhållandet mellan begrepp som "ledning", "styrning", "samordning" och "planering". Ett försök att reda ut dessa förhål-

landen presenterade vi i kapitel 2.

- 4 "Planering ska ge underlag som underlättar fördelning av resurser... för att en sådan samordning och fördelning skall kunna uppnås..."
(s 13)

Vad antyder denna formulering om sambandet mellan fördelning av resurser och samordning?

Det paradoxala med Kommunplaneringsrapporten är att inget sägs rent ut om vad som kännetecknar samordnad planering eller samordnade verksamheter. Ett antal förutsättningar för samordnad planering nämns dock, nämligen att det finns gemensamma planeringsförutsättningar, att redovisningen är enhetlig och att det finns en arbetsgång som garanterar (!?) samordnad planering. Att säga att detta ska leda fram till samordning tycks inte vara mycket annat än att säga att det ska leda fram till en bra planering.

I citaten ovan kan ordet samordning strykas utan att något konkret förändras.

3.2.2 Reglemente för kommunstyrelsen

Nuvarande kommunallag tillkom 1977 (SFS 1977:179). Enligt denna lag poängteras att kommunstyrelsen på kommunfullmäktiges uppdrag skall ha huvudansvaret för samhällsplaneringen. I §4 anges att "kommunen får själv vårda sina angelägenheter". I §5 anges att kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige. Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Fullmäktige får uppdra åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden. Sådana uppdrag "får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt".

I tredje kapitlet 1§ anges att "styrelsen skall leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha in-seende över övriga nämnders verksamheter. Det åligger vidare styrelsen bland annat att handha den ekonomiska förvaltningen och att verkställa fullmäktiges beslut i den mån verkställigheten ej har uppdragits åt annan. Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och från beredningar och tjänstemän i kommunen när det behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter".

Begreppet samordning nämns inte i lagtexten. Däremot förekommer det ofta i de reglementen som i respektive kommun utformas för kommunstyrelsen. I de reglemente som gäller i t ex Ängelholms kommun nämns bl a följande:

"Det åligger kommunstyrelsen

att leda och samordna planeringen av kommunens ekonomi och verksamheter samt den översiktliga fysiska planeringen

att med uppmärksamhet följa allt som äger samband med kommunens mark och bostadspolitik, och därmed se till att en tillfredsställd markberedskap upprätthålls, att erforderlig planläggning enligt byggnadslagstiftningen äger rum samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas

att leda och samordna den kommunala informationsverksamheten

att i övrigt se till att en effektiv planering och samordning av kommunens arbeten och åtaganden sker".

I den första att-satsen anges att åliggandet gäller att tillse att planeringen av ekonomi, verksamheter och översiktlig fysisk planering samordnas.

Den andra att-satsen gäller enbart en planeringsform och måste därför tydas så att det är olika komponenter i denna planering som i någon mening skall vara samordnade.

Den tredje att-satsen anger en egenskap hos en verksamhet som kommunstyrelsen har att bedriva.

Den sista att-satsen anger dels att all planering skall vara effektiv dels att kommunens "arbeten och åtaganden" skall ske på ett samordnat sätt.

Hur kommer det sig att en kommun har ett reglemente där ordet samordning förekommer i var och varannan mening? Förklaringen är enkel, i så måtto att kommunen i stort sett följt det förslag till reglemente som Kommunförbundet givit ut. Här finns således en annan källa till det flitiga och oklara användandet av ordet samordning.

3.3 Förslaget till Plan- och bygglag (SOU 1979:65-66)

I kapitlet 2 "Allmänna principer" behandlas bl a begreppet samhällsplanering och samordning mellan fysisk och annan kommunal planering. Man konstaterar att intresset på riksnivån för samordnad planering starkt ökat under de senare åren. Man nämner som exempel bl a långtidsutredningarna och den centrala styrningen av den regionalpolitiska utvecklingen.

Det är inte lätt att begripa vad som menas. Vad är det som ska samordnas? Är det planeringsinsatser som sker på olika nivåer? Är det samordning mellan olika former av sektorsplanering? För övrigt är "styrning av den regionalpolitiska utvecklingen" något obegriplig. Menar man styrning av utvecklingen inom olika regioner eller menar man att det politiska ställningstagandet

till utvecklingen i olika delar av landet ska samordnas?

I samma avsnitt behandlas också den planering som idag sker på regional och lokal nivå. Härvid konstaterar man att den planering som länsstyrelsen bedriver bl a har som syfte att samordna olika planeringsaktiviteter inom länet. Beträffande den kommunala planeringen konstateras att den med åren blivit allt viktigare. Fysisk riksplanering, regionalpolitisk planering och energiplanering nämns som exempel på statens ökade engagemang. Alla dessa planeringsformer förutsätter kommunens medverkan. Kommunerna lämnar stor del av underlaget för den löpande planeringen på central och regional nivå. Vidare konstateras att en hel del av den samhällsservice kommunen har huvudmannaskapet för, är reglerad genom speciallagstiftningar. Man konstaterar avslutningsvis att:

"ett allt större ömsesidigt beroende mellan nivåerna i planeringen har alltså präglat utvecklingen. Ett hierarkiskt planeringssystem är därför inte endast praktiskt olämpligt och ineffektivt. Det saknar också grundläggande förankring i gällande ansvarsfördelning".

Om den presenterade slutsatsen är riktig eller ej ska inte diskuteras. Frågan är vad man menar med att beroendet mellan olika nivåer i planeringen har blivit allt starkare. Konstaterandet att vi har ett hierarkiskt/nivåindelad planeringssystem är detsamma som att säga att vi har en viss ansvarsfördelning i planeringssystemet. Att påstå att det hierarkiska planeringssystem vi har saknar grundläggande förankring i nuvarande ansvarsfördelning blir således motsägelsefullt.

Man konstaterar att det pågår en fortlöpande utveckling inom kommunerna vad gäller förbättring av planeringsmetoder. Ett gemensamt drag är att kommunerna försöker skapa ett planeringssystem som passar den egna kommunens förhållanden och som leder till en samordning av olika planeringsaktiviteter och att man söker samordna den kommunala verksamheten mot gemensamma mål. Att det är kommunstyrelsen som närmast under kommunfullmäktige har huvudansvaret för samhällsplaneringen och för samordning av kommunens totala planeringsverksamhet framgår av kommunallagen. Ansvaret kan inte detaljregleras i speciallagar eftersom huvudparten av planeringsarbetet inte är lagreglerad. Man menar emellertid att den nya plan- och bygglagen bör skapa garantier för att kommunstyrelsens samordningsinflytande över den fysiska planläggningen och byggandet garanteras.

Ordet samordning förekommer flitigt i bygglagutredningen i avsnittet om den allmänna synen på planeringssystemet. Det används lika vagt som i kommunplaneringsrapporten och lägger ett oprecist skimmer över framställningen.

3.4 Lundin & Jönsson om samordning mellan fysisk och ekonomisk planering

Denna rapport (Lundin & Jönsson 1979) är redovisningen av ett projekt om (det oklara problemet om) samordning mellan fysisk och ekonomisk planering. Rapporten innehåller en del intressanta påståenden, t ex:

"Samordningstanken ligger djupt och centralt i själva planeringsbegreppet. Vad är planering annat än samordning, i tanken, av ett antal aktiviteter som tillsammans syftar mot ett visst mål". (s 13)

Som framgick i kapitel 2.5.2 är detta en viktig aspekt på samordning - fast den rör varken samordning mellan fysisk och ekonomisk planering eller mellan förvaltningar!

Om samordning fysisk-ekonomisk planering säger de:

"Samordning mellan översiktlig fysisk planering och ekonomisk planering är en omöjlighet. Det är istället en fråga om ekonomiska bedömningar av fysiska planer". (s 20)

De menar att det föreligger stora principiella olikheter mellan de ekonomiska och fysiska planformerna, särskilt att den ekonomiska planen innehåller konkreta tidsangivelser vilket den fysiska planen ej gör. Den underförstådda tidshorisonten är dessutom längre i den fysiska planen:

"En samordning mellan översiktlig fysisk planering och ekonomisk planering ter sig mot denna bakgrund som en omöjlighet. Samordningsidén förekommer dock i flera kommuner men vad som då egentligen avses är att ekonomiska aspekter på något sätt beaktas vid den översiktliga fysiska planeringen". (s 20)

Några kommentarer:

- I vilken mening är samordning omöjlig? Kan man inte tänka sig att ändra planformerna - tidsangivelser, tidshorisont - så att de principiella olikheterna upphör? Att samordning i en ospecificerad mening är omöjlig mellan dagens ekonomiska och fysiska planer är inte så intressant.
- Det är nog riktigt att många använder den oklara beteckningen "samordning fysisk-ekonomisk planering" när de menar att fysiska planer ska åtföljas av ekonomiska kalkyler (och att konsekvenserna av de fysiska planerna finns i den ekonomiska flerårsplanen). Detta språkbruk är olämpligt/olyckligt men om man med samordning bara menar detta - som Jönsson/Lundin antyder - så är samordning inte omöjlig!

Den samordning som behandlas mest i rapporten är egentligen samordning mellan förvaltningar. Man tar upp faktorer som försvårar detta (olika språk-ideologier,

s 14-15), om rambudget och budgetsamordning (s 23-24) samt olika knep som kan användas för att få till stånd samordning (s 29-30). En del av dessa frågor tar vi upp i kapitel 7.

3.5 Ett avslutande exempel

Ur en forskningsrapport citeras följande:
(våra understrykningar)

"Nivåplaneringen tar sin utgångspunkt i ett geografiskt område i stället för en sektorsavgränsad aspekt. Nivåplaneringens uppgift är att samordna de olika sektorernas aktiviteter områdesvis. I en fullt utbyggd nivåplanering ges bl a möjlighet att väga nyttan av olika sektoriella åtgärder mot de totalt tillgängliga resurserna. En prioritering kan göras mellan olika samhällsbehov. En fullt utbyggd nivåplanering avser både fysisk, social och ekonomisk samordning i såväl tid som rum. De tre nivåerna central, regional och lokal nivå har samordnats internt i olika avseenden. Samordningen på den centrala nivån gäller statens åtaganden i hela riket och sker i långtidsutredningar och årliga finansplaner. På regional nivå - länen - saknas ekonomisk samordning. Genom länsplanering, regional trafikplanering och fysisk riksplanering har en viss regional samordning inom den fysiska planeringen skett. Landstingskommunerna har endast hand om sjuk- och hälsovård samt kommunikationer. På lokal nivå - i kommunerna - sker den ekonomiska samordningen i kommunernas årsbudget. De kommunal-ekonomiska långtidsplanerna (KELP) kan främst ses som information till länsplanerarna. Ekonomisk flerårsplanering ger möjlighet till samordning med ett längre tidsperspektiv. Den geografiska samordningen för delområden i kommunen sker i regel endast inom fysisk planering. Reell samordning rumsligt och tidsmässigt sett mellan fysisk planering och ekonomisk långtidsplanering förekommer endast i ett mycket litet antal kommuner. Samordning mellan social och ekonomisk-fysisk planering förekommer endast när det gäller barnstugeverksamheten".
(Lindgren 1978, s 40)

I detta stycke används begreppet samordning ett rekordstort antal gånger och därför kan det vara värt vissa kommentarer, särskilt som det rör sig om en doktorsavhandling.

Författaren drar en klar skiljelinje mellan vad han kallar sektorsplanering och nivåplanering. Han hävdar vidare att det finns flera olika slags samordning, nämligen social samordning, fysisk samordning, ekonomisk samordning, regional samordning, geografisk samordning samt att någon eller några av dessa saknas i de flesta situationerna. Det sista tänker vi inte beröra här, men väl Lindgrens användning av ordet samordning.

Vi skulle som kommentar till denna text vilja hävda:

- att nivåplanering visserligen ger möjlighet till prioriteringar men att detta inte är detsamma som samordning. Nivåplaneringen sysslar ju också med att tillse att olika medel samverkar och att de inte motverkar varandra.
- att begreppet social samordning är obegripligt. Troligen menas att olika åtgärder samordnas för att uppnå sociala mål.
- att begreppet ekonomisk samordning är obegripligt och ej bör användas, särskilt om man bara menar prioritering/resursfördelning.
- att rumslig samordning (fysisk planering) är ett adekvat begrepp. Noteras bör dock att denna samordning är ett medel för att uppnå främst sociala men också ekonomiska mål.
- att det således är felaktigt att behandla fysisk samordning, ekonomisk samordning och social samordning som begrepp som i någon mening skulle vara jämförbara.

Författaren påstår slutligen "att samordning mellan social och ekonomisk-fysisk planering förekommer endast när det gäller barnstugeverksamheten". Vi frågar oss varför slutsatsen inte gäller i lika hög grad skolverksamhet, kollektiv trafik, äldreomsorg e t c?

Den viktigaste slutsatsen från Lindgrens text är dock att ordet samordning lätt kan användas när man vill säga saker utan att ha tid att tänka efter vad man mer exakt vill säga.

3.6 Slutsatser

3.6.1 Än sen då?

Har det någon betydelse om man använder oklara modeord som samordning när man skriver om planering? Vi anser det. Låt oss därför belysa detta med ytterligare ett exempel.

Dålig samordning var den rubrik som sattes på problemet i kommun A. Man kom överens om att inrätta en tjänst som planeringssekreterare för att förbättra samordningen. Förväntningarna på vad denna person skulle ha för roll varierade mycket. Planeringssekreteraren föreställde sig att uppgiften var att göra GPF som skulle styra förvaltningarna så att de t ex utgick från samma mål och nulägesbeskrivning. Andra tolkade det som att det gällde att förbättra samarbetet på ett mänskligt plan - minska kommunikationsproblem e t c.

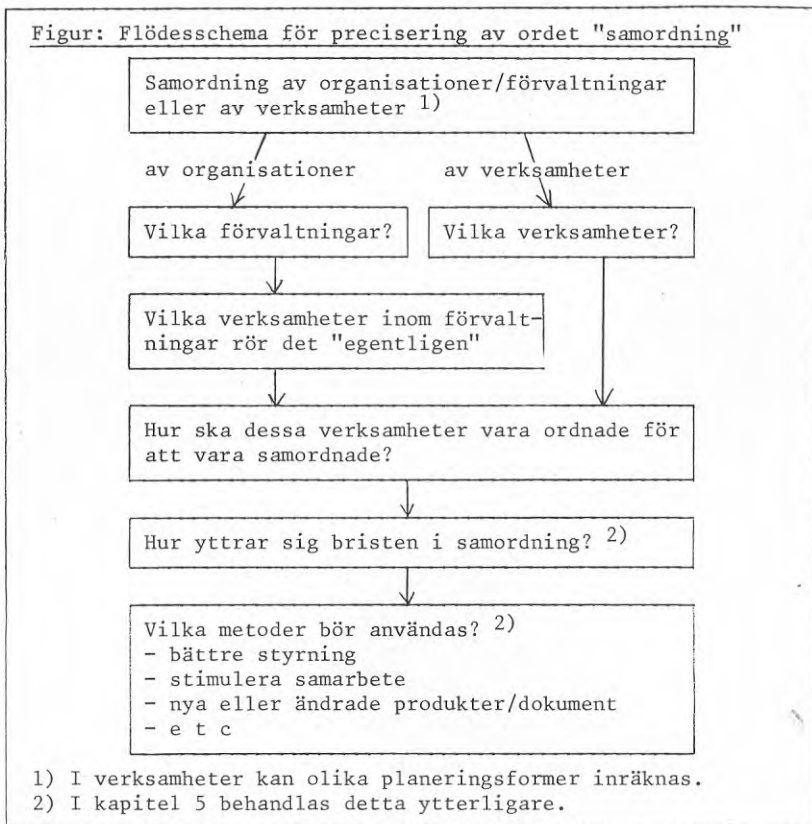
Just genom att använda begreppet samordning kunde en stor spännvidd i förväntningar finnas. Situationen för planeringssekreteraren som skulle "samordna" blev mycket besvärlig. Direktiven blev mångtydiga, saker

gjordes som nästan ingen var intresserad av, konflikter och sabotage från förvaltningar som inte ville bli "styrda" av en lägre tjänsteman blev följden. Hade problemen, arbetsuppgifterna och tjänstemannens roll klargjorts bättre från början hade förväntningarna blivit rimligare och vissa problem kunnat undvikas. Det hade dock förutsatt att man preciserat sig mer än att bara tala om samordning.

3.6.2 Vad bör göras?

Samordning är ett "rubrikord" - det kan användas i allmänna framställningar men ska något mer konkret sägas måste man övergå till andra begrepp som just preciserar begreppet samordning.¹⁾ Det är alltså inget fel att använda samordning i en allmän och vag betydelse t ex i en rubrik, men det måste i själva framställningen klargöras vad som egentligen åsyftas.

Figur: Flödesschema för precisering av ordet "samordning"



1) Jfr vårt sätt att se på begreppet social planering i rapporten "Människan i kommunala planer".

4. SAMORDNING SOM MANIPULATIVT BEGREPP

4.1 Inledning

Begreppet samordning är idag populärt i diskussioner om kommunal planering. Som påpekades i kapitel 2 kan detta förklaras med en alltmer omfattande kommunal verksamhet inom vilken det finns betydande beroendeförhållanden. Samtidigt är begreppet samordning vagt och i kapitel 3 framgick att det i flera sammanhang gick alldeles utmärkt att stryka begreppet utan att innebörden i meningarna ändras eller blev oklarare.

I detta kapitel ska vi se närmare på ett antal faktorer som kan förklara varför ett vagt och oklart begrepp blir populärt under en viss period. Vår utgångspunkt är då bl a att de formuleringar som görs kan förklaras av det sociala sammanhang de används i och av att det som skrivs har som syfte att påverka. Ett visst begrepp kan användas för att uppnå vissa speciella syften och inte bara att förmedla en bild av verkligheten eller av framtiden. Begreppet samordning kan användas i "manipulativt" syfte.

Vi har iakttagit flera sådana syften:

- "Samordning" kan dölja styrning (4.2)
- "Samordning" kan dölja oenighet (4.3)
- "Samordning" kan göra att man slipper tänka efter (4.4)
- "Samordning" kan stå som utsmyckning (4.5)
- "Samordning" kan skydda mot kritik (4.6)

4.2 "Samordning" kan dölja styrning

Det kan vara känsligt att säga att en hårdare styrning bör ske eller att mer makt bör centraliseras till kommunstyrelsen. Säger man att något som detta eftersträvas kan motstånd mot förslagen förväntas i en tid då man bör tala om medbestämmande och decentralisering.

Anser någon politiker eller tjänsteman att hårdare styrning och centralisering är nödvändig så är en mer gångbar förpackning viktig. En sådan förpackning är just att säga att en bättre samordning måste ske och att kommunstyrelsens samordnande uppgifter bör byggas ut eftersom

- samordning är ett positivt laddat ord därför att det ju säger att verksamheter ska ordnas på ett "bra" sätt i förhållande till varandra
- samordning antyder - liksom begreppet förhandling - att det rör sig om någorlunda jämställda parter.

För undvikande av missförstånd bör sägas att om det finns goda skäl för hårdare styrning och om det inte finns något annat sätt att genomföra detta (på ett bra

sätt) än att förpacka det i samordningsbegrepp så kan detta manipulativa beteende vara legitimt, givet vissa övergripande värderingar.

4.3 "Samordning" kan dölja oenighet

Att säga att en viss grupp har som uppgift att samordna, eller att en viss förhandling hade till uppgift att samordna parternas handlande, kan vara en kompromissformulering som döljer oenighet om vad det egentligen rör sig om.

En träff mellan landsting och kommuner om skatteutvecklingen kan av de inblandade kallas ett samordningsmöte utan att det finns någon enighet om vad syftet egentligen var. Vissa såg det bara som ett allmänt informationsutbyte utan att någon lade sig i vad de andra beslutade på sitt område. Andra såg det kanske som ett försök att styra skatteändringar så att inte både landsting och kommun höjde skatten mycket samtidigt.

Inom en kommun kan det också finnas betydande oenighet t ex om vad kommunstyrelsen ska göra och vad byggnadsnämnden ska göra. Ett sätt att hantera sådana konflikter kan vara att bilda samordningsgrupper med vaga uppgifter så att var och en kan tolka in sina ståndpunkter. På detta sätt blir man av med frågan från dagordningen. ¹⁾

Samordning är ett bra ord när man ska "skriva ihop sig".

4.4 "Samordning" kan göra att man slipper tänka efter

Att använda ett mångtydigt vagt ord utan att precisera det kan ha den fördelen att man slipper tänka igenom problemet ordentligt.

De problem och uppgifter som finns i en kommunal förvaltning kan vara svårdiagnostiserade. Vad är det mer exakt som är problemet i ett visst sammanhang: Är det så att en viss aspekt inte beaktas eller saknas? Är det så att saker görs i fel ordning eller är det fel del i organisationen som gör dem? På motsvarande sätt kan det vara oklart vad som behöver göras och vad ett visst kommunalt organ - t ex kommunstyrelsen - bör göra.

För en stressad kommunal tjänsteman med ont om tid för eftertanke och precisering är det då tacksamt att tala om samordningsproblem, att en viktig åtgärd är bättre samordning och att samordning är en huvuduppgift för ett kommunalt organ. Detta spar tid och tankemöda och det mesta har ju någonting att göra med flera instanser eller verksamheter varför begreppet samordning

1) Jfr målet "agenda management" i vår rapport "Planeringsvetenskap".

sällan är helt malplacerat.

Detsamma gäller en forskare med tidsnöd och det avsnitt ur Lindgren (1978) där samordning förekom vid ett rekordstort antal tillfällen kan säkert förklaras av att avsnittet är perifert i boken och att författaren bara velat antyda något men inte gå närmare in på det.

Det kan naturligtvis också vara så att man använder "samordning" när man försökt men inte kunnat precisera sig närmare.

4.5 "Samordning" som utsmyckning

Ordet samordning kan också mer eller mindre omedvetet förekomma som en utsmyckning - ett stycke låter kanske tunt eller hårt ("KS ska styra verksamheten") och ordet samordning kan få det hela att låta smakligare och se innehållsrikare ut ("KS ska samordna och styra verksamheten"). Detsamma gäller när man kallar en rapport "Samordnad planering i en mindre kommun" när "Planering i en mindre kommun" går precis lika bra, rent sakligt.

4.6 "Samordning" kan skydda mot kritik

En följd av den vaghet och den positiva värdeladdning som ordet samordning har, är att den som använder det skyddar sig mot kritik på två sätt. För det första gör vagheten att läsaren har frihet att själv lägga in en mer precis innebörd - man kan visserligen lägga in olika saker men ändå vara eniga om att det som står är riktigt. För det andra gör den positiva laddningen att ingen direkt kan gå emot förslag om förbättrad samordning: Det är lika svårt att säga att man är emot samordning som att man är emot rättvisa eller regional balans!

4.7 Avslutning

Populariteten hos begreppet samordning bör kunna förklaras dels utifrån en viss situation (komplicerade organisationer och verksamheter som är beroende av varandra liksom knappa resurser), dels utifrån de mer eller mindre legitima syften som kan uppnås med hjälp av begreppet.

Dessa båda faktorer - situation och syfte - är inte unika för Sverige och det är intressant att notera att begreppet "co-ordination" tydligen varit ett modeord i USA och England: se t ex Pressman & Wildawsky (1973) s 133-135 samt Dunshire (1976).

Det som sagts i detta och tidigare kapitel om vaghet och manipulativa skäl bakom användande av begreppet samordning är knappast unikt för detta begrepp. Man kan finna andra "modeord" inom planering och inom andra verksamheter. Observera att vi här inte talar om fack-termer i vanlig mening. Det är i regel inte nya svåra

ord - och absolut inte ord med en mycket klar innebörd. Ett gemensamt drag är dock att det rör sig om ett språk som "insiders" har mycket lättare att få grepp om än politiker och andra medborgare. Därmed är språkbruket otillfredsställande ur demokratisk synvinkel.

Flera saker kan tänkas minska problemen med den obegripliga begripligheten:

- politiker och andra ställer större krav på klarhet
- tjänstemännens kunskaper förbättras - oklarhet är ju ibland ett sätt att dölja att man inte vet vad man talar om
- tjänstemannaetik, d v s att man inte accepterar att använda språket i manipulativa syften.

En allmänt ökad medvetenhet om att begrepp ofta är vaga och används med olika innebörd vore nog också önskvärd. Det är inget fult att fråga "Vad menar du med det begreppet?" För att belysa detta har vi skrivit en liten historia om vilken roll kommunfilosofer kunde spela - som återfinns i nästa avsnitt!

Frågan är emellertid om det finns skäl att tro att klarheten kan komma att öka. Påverkas inte behovet av oklara och manipulativa begrepp lär inte andra åtgärder hjälpa långt. Den allmänna samhällsutvecklingen blir avgörande. 1)

1) Se vidare rapporten "Kommunal planering - en introduktion" för diskussion av detta.

PROTOKOLL FRÅN KOMMUNFILOSOFERNAS JUBILEUMSKONFERENS
ÅR 2000

P: Som ordförande i kommunfilosofernas förening hälsar jag er välkomna till denna jubileumskonferens med anledning av att det är 20 år sedan den förste kommunfilosofen anställdes och 10 år sedan kommunfilosofernas förening formellt bildades.

Vi har ett digert program framför oss. Förmiddagen skall ägnas åt en diskussion över temat "Kommunfilosofins roll - igår, idag, imorgon". Föreningens hedersordförande - Sveriges förste kommunfilosof - skall inleda. Ett par välkända medlemmar ur det yngre gardet har också vidtalats och kommer med förberedda inlägg.

HL: Antalet kommunfilosofer och kommunfilosofernas status har ökat mycket på de tjugo år som gått. Då var vi några enstaka personer i några enstaka kommuner - ofta kamouflerade som utredningssekreterare. Idag har flera större kommuner särskilda Analys- eller Filosofikontor. Dessa kontor kan ha särskilda Problemavdelningar (för problemanalys), Argumentationsavdelningar (för argumentationsanalys) och Begreppsavdelningar (för begreppsanalys). Jag hörde att en av de mer framåt kommunerna nyligen inrättat en dialysavdelning - för dialektisk analys.

Kommunfilosofernas väg till accepterande och respekt har varit lång. Då var misstänksamheten stor från nästan alla håll: Vad kunde filosofen bidra med? Var filosofen pålitlig? Kunde filosofen samarbeta med vanliga kommunaltjänstemän och med politikerna? Idag är det bara kommunfilosoferna själva som frågar vad vi egentligen har att bidra med och om vi kanske varit alltför pålitliga.

Varför började kommunerna anställa filosofer i början av 80-talet? Ett enkelt svar är "Det låg i tiden". Kommunernas verksamhet hade växt liksom kommunernas ansvar för levnadsförhållandena i kommunen. Mer planering och utredningsverksamhet kring luddiga problem måste göras. Ett då berömt forskningsprojekt visade också med stor tydlighet hur svårt det var för kommunernas planerare att hantera dessa problem. Det blev lätt en massa inventeringar av tvivelaktigt värde och planer som inte var anpassade till de problem som egentligen skulle lösas. De första kommunfilosoferna anställdes just som utredningskonsulter, dvs som hjälp vid planerings- och utredningskontor med uppgiften att delta i problemprecisering och vid uppläggning av utredningar.

Ett problem i början var att någon utbildning av kommunfilosofer eller i vidare mening - förvaltningsfilosofer - egentligen inte fanns. Ibland gick det också snett just därför att filosofen hade en felaktig inriktning. Hur ska en kommun använda en person som är specialinriktad på Husserls fenomenologi eller specialiserad på frågan om möjligheten att underbygga påståendet att solen ska gå upp i morgon? Sedan filosofiutbildningen byggts ut med en särskild förvaltningslinje och kompletterats med kurser i samhällskunskap har dock många av dessa problem lösts på ett tillfredsställande sätt. Framtiden ser i detta avseende ljus ut för kommunfilosoferna.

Vad har då kommunfilosoferna uträttat? Detta är en svår fråga, bl a därför att det är svårt att veta vad som skulle ha hänt annars. Kanske skulle andra åtgärder ha vidtagits för att lösa de problem vi kommunfilosofer nu tagit itu med. Låt oss emellertid se på några indicier rörande kommunfilosofernas betydelse:

1. Antalet anställda planerare och filosofer är idag färre än för 20 år sedan. Detta vill jag se som ett indicium på att kommunfilosoferna haft betydelse: Vi har lyckats hindra mycket meningslöst utredande.
2. Klagomålen på den kommunala planeringen tycks ha ökat men blivit sakligare, vilket också talar för att kommunfilosoferna gjort planeringen bättre: Numera framgår tydligare av planerna vad de gäller och därmed förstår fler vad planerna handlar om och protesterar.

Så långt hårddata. Jag har också gjort en liten intervjuundersökning bland politiker, kommunfilosofer och andra tjänstemän. Huvudtendensen har varit tämligen entydig: Kommunfilosoferna har undan för undan fått en större och större uppskattning. De uppskattas för sin klarhet och analytiska förmåga.

Ämnet för detta anförande var: Kommunfilosofin - igår, idag, imorgon. Låt mig avsluta med några funderingar om filosofins framtid i förvaltningen. Kommer kommunfilosoferna - liksom biltillverkarna - att bara finnas en kort episod i mänsklighetens utveckling eller är de här för att stanna? Min uppfattning är att kommunfilosoferna bör arbeta för att avskaffa sig själva, men min bedömning är att de inte kommer att lyckas än på många år. Det behövs fortfarande mycket hjälp med problemprecisering, argumentationsanalys och begreppsanalys i den svenska kommunalförvaltningen.

(APPLÅDER)

P: Vi tackar HL för detta intressanta och tankeväckande anförande. Två korta inlägg återstår innan debatten vidtar. Ordet går först till NK.

NK: Marx berömda elfte tes om Feuerbach lyder som bekant:

"Filosoferna har bara tolkat världen på en rad olika sätt, men det gäller att förändra den".

Detta kan travesteras till:

"Kommunfilosoferna har hittills bara preciserat problem, men det gäller att lösa dem".

Kan och bör kommunfilosofin vara en neutral analytiker? Mitt svar är: "Nej, och åter Nej!"

Vad innebär det nämligen att precisera ett problem? Det innebär ett val bland ett stort antal tänkbara preciseringsriktningar. Detta val kan inte vara politiskt neutralt. Filosofens egen världsbild påverkar tolkningarna/preciseringarna och det påverkar i sin tur rimligen politikernas handlande. Filosoferna har politisk betydelse vare sig de vill det eller inte.

Kommunfilosofin har institutionaliserats och stagnerat. Kommunfilosofen har blivit en välanpassad tjänsteman bland andra - något som vi unga minns märkt ute på analyskontoren. Det gäller att hålla skenet uppe - bevaka sina territorier och mala fram de traditionella problemanalyserna. Vi känner ju alla till inledningsfrasen i dessa eviga preciseringar: "Det problem som skall analyseras i denna promemoria visar sig vid närmare granskning bestå av flera problem..." eller "Det begrepp som vi skall diskutera i denna PM är både vagt och mångtydigt..."

Nya grepp - inte begrepp - det är vad som krävs inom kommunfilosofin. Kommunfilosofen måste ta ställning. Liksom man inte kan skilja mellan teoretisk och praktisk filosofi kan man inte skilja mellan problemprecisering och problemlösande. Tack för ordet!

P: Nästa förberedda inlägg skall hållas av PE, som lovat vara mycket koftfattad.

PE: Avskaffa kommunfilosoferna! Gör alla till kommunfilosofer!

Vi är på väg mot en skrämmande arbetsfördelning i kommunerna: Analyskontor där man tänker och andra kontor där man verkställer. Kommunfilosoferna ser sig som tjänstemannaeliten och monopoliserar de kunskaper de har. Kommunfilosoferna i gemen är mer intresserade av att slå vakt om den egna positionen än att utveckla människorna i kommunerna.

Kommunfilosoferna måste arbeta mycket mer på att avskaffa sig själva - att hjälpa politikerna och de ordinarie tjänstemännen att sköta problem- och begreppspreciseringar själva. Vi ska arbeta mer som pedagoger och inte bli ett nytt etablissemang.

Kommunfilosofiutbildningen bör skäras ned. In med filosofi i all annan utbildning av kommunaltjänstemän i stället. Alla ska bli kommunfilosofer.

I år fyller kommunfilosofernas förening 10 år. Jag hoppas den avsomnat innan den blir myndig.

P: Då tackar vi för de inläggen. Den närmaste timmen ska vi enligt dagordningen ägna åt en diskussion över ämnet: "Kommunfilosofin - igår, idag, imorgon". Ordet är fritt.

Jaha, A har begärt ordet.

A: Som praktiskt verksam kommunfilosof i en mindre kommun möter man speciella problem, bl a därför att man arbetar ensam och i en försiktig miljö, där många är mer skeptiska till nyheter - särskilt till något sådant som en kommunfilosof.

De resonemang som NK och PE redovisade var i och för sig intressanta men jag upplever dem som verklighetsfrämmande. För oss praktiskt verkamma kommunfilosofer i mindre kommuner är det fortfarande en strid för att bli accepterade och just om det skulle jag vilja ge några goda råd:

Råd 1: Undvik att bli stämplad som världsfrånvärd teoretiker - har du en gång blivit det så är du ute ur leken.

Följdråd 1.1: Låtsas vara idrottsintresserad eller dylikt (om du inte redan är det!).

Följdråd 1.2: Hänvisa aldrig till berömda men för de flesta okända filosofer som Hume, Kant eller Wittgenstein.

Följdråd 1.3: Tala aldrig om böcker. Tala gärna om TV-program.

Råd 2: Förebygg konstiga rykten.

Följdråd 2.1: Anpassa din klädsel åtminstone något efter vad som är brukligt i kommunen.

Följdråd 2.2: Ta kontakt med så många tjänstemän och politiker som möjligt i början så att de träffar dig innan ryktena börjar cirkulera.

När folk börjar säga: "Den där nya kommunfilosofen verkar ju inte så tokig" då kan du andas ut och börja göra saker - men ta det lugnt!

P: B var nästa i talarstolen, därefter C.

B: Kommunfilosofins framtid kan man få en uppfattning om genom att se på utlandet. Jag har just kommit hem från en studieresa i ett par av kommunfilosofins föregångsländer - Holland och England - och tänkte redovisa några intryck därifrån.

En tendens som finns där är just vad PE efterlyser: Kommunfilosoferna börjar att upplösas som yrkesgrupp. Filosofin integreras i alla former av planerarutbildning. Kommunfilosoferna blir bara kvar i de största och i de minsta kommunerna: I de största därför att man vill ha vissa rena specialister och i de minsta därför att man är kvar i det gamla systemet.

En annan tendens ligger i linje med NK:s teser: Splittringen inom kommunfilosofernas förening. En falang menar att filosoferna måste arbeta för särskilda intressen - partier, aktionsgrupper - och ta avstånd från neutralitetsideal. En annan falang vill bevara det äldre tjänstemannaidealet. Om samma splittring kommer att inträffa i Sverige återstår att se. Går den första tendensen tillräckligt snabbt finns ju snart ingen kommunfilosofförening som kan splittras.

C: Jag tänkte anknyta till några andra områden: Hur är det inom företag och inom de statliga myndigheterna? Hur kommer det sig att kommunerna just blev föregångare när det gäller filosofer i förvaltningen?

Jag tror att svaret måste ta upp både attityder, situation och förändringsvillighet. Företagen brukar ju ligga före kommunerna i allt som rör styrning och planering. Att kommunerna kom först med filosofer tror jag bl a beror på företagets allmänna skepsis mot akademiska samhällsvetare och humanister: Handlingens män kontra de verklighetsfrämmande akademikerna. Det togs för givet att inget fanns att hämta från filosoferna - där ju också många var kritiska mot det privatblandkapitalistiska systemet. Företagen driver ju också en lite entydigare verksamhet och kraven på företagen är annorlunda, varför behovet av företagsfilosofer inte var lika stort. Det är dock på väg och både Volvo-SAAB och Statsföretag har idag filosofer anställda.

Staten kom också sent med filosofer i förvaltningen, vilket är lite märkvärdigt och svårt att förklara. Större tröghet och rädsla för vad filosofen kunde upptäcka liksom ett ansträngt statsfinansiellt läge är delar av förklaringen. Ekonomerna från Riksrevisionsverket var i början också rädda för konkurrens men idag är det bl a inom förvaltningsrevisionen som filosofer spelar en viktig roll inom statsförvaltningen. Statsför-

valtningsfilosofin är dock bara i sin linda och det skä bli spännande att se hur den utvecklas.

P: D har anmält sig härnäst.

D: Som flera av er vet anställdes jag för ett par år sedan som filosof på Kommunförbundet. Kommunförbundet ligger ju som vanligt lite efter de största kommunerna och jag var den första filosofen där - kanske kommer jag också att vara kvar fem år efter det att siste kommunfilosofen slutat i kommunerna!

Vad är en kommunförbundsfilosofs uppgifter? Vad kan vi centralt hjälpa till med?

En grundtanke hos Kommunförbundet är ju att allt ska anpassas efter de lokala förutsättningarna och att man "egentligen" inte kan säga något från centralt håll. Ändå säger vi ju någonting! En huvuduppgift för en kommunförbundsfilosof är just att försöka precisera vad det är för typ av uttalanden, råd eller rekommendationer Kommunförbundet kan och bör komma med.

Personligen tror jag också att det finns vissa ganska allmänna oklarheter som gått igen i många kommuner. Att just i dessa fall göra en grov analys bör vara en annan huvuduppgift för en kommunförbundsfilosof. Detta kan vara startpunkten - eller åtminstone en startpunkt - för de enskilda kommunfilosofernas arbete med oklarheter i just deras kommun.

En mycket viktig uppgift är naturligtvis också att granska klarheten och hållbarheten i de argumentationer som finns i Kommunförbundets egna skrifter.

P: Tiden går fort och jag tror att det obligatoriska kaffet redan är serverat i foajén. Jag tackar alla debattörer för stimulerande inlägg. Nästa nummer av vår tidskrift - Kommunfilosofisk Tidskrift - som ju numera blivit ett begrepp kommer att ägnas samma tema som dagens konferens. Där finns plats för flera inlägg om Kommunfilosofin igår, idag och imorgon.

5. BRISTANDE SAMORDNING SOM PROBLEM I DEN KOMMUNALA FÖRVALTNINGEN - EN ÖVERSIKT

5.1 Inledning

I våra undersökningskommuner förekommer en mängd situationer där man upplever problem som anses bero på bristande samordning. Dessa situationer skiljer sig åt i olika avseenden.

Inledningsvis diskuteras därför i detta kapitel olika typer av mål som man kan hoppas uppnå genom en förbättrad samordning. Därefter följer en allmän karaktärisering av de olika medel som kommit till användning och som alla, vid ett eller annat tillfälle, fått inrymmas under samlingsnamnet åtgärder för samordning. Avsnittet avslutas med en kort beskrivning av olika "samordningssituationer" som vi kommit i kontakt med.

5.2 Vad vill man uppnå med samordning

5.2.1 Högre/större effektivitet

De flesta svenska kommuner har, i synnerhet under 70-talet, genomgått en stark expansion men också upplevt det allt svårare att balansera de krav som ställs på kommunen mot de möjligheter man har att uppfylla dessa krav. I en tid där resursknappheten känns alltmer påträngande är det naturligt att intresset för möjligheterna att effektivisera har kommit i förgrunden.

Det man menar med effektivitet i detta sammanhang är i regel att man bör producera varor och tjänster till lägsta möjliga kostnad. Effektivitet i denna bemärkelse handlar alltså inte om vilka olika varor och tjänster som kommunen ska och bör producera.

I främst två fall har effektivitet och samordning kopplats till varandra. Samordning ses som ett medel att hindra dubbelarbete. Det förekommer att samma eller nästan samma arbete utförs oberoende av varandra i olika delar av den kommunala förvaltningen. En annan form av dubbelarbete är att man tvingas upprepa i princip samma arbetsmoment vid flera tidpunkter.

Den kommunala förvaltningen är uppdelad i olika ansvars- eller kompetensområden. Detta gäller såväl tjänstemanna- som politikerorganisation. Även de olika individerna har skilda ansvars- eller kompetensområden. Många av de uppgifter som kommunen har att lösa kräver emellertid insatser av flera olika personer. Att från fall till fall tillse att arbetsfördelningen blir vetlig upplevs också som ett samordningsproblem, och är uppenbarligen kopplat till effektiviteten.

5.2.2 Bättre beslutsunderlag

Uppfattningen att man genom samordning kan förbättra beslutsunderlaget framförs ofta. Vad är det då för brister i beslutsunderlaget som man hoppas undvika?

Beslutsunderlaget kan vara ofullständigt. Det innebär att de uppgifter som tagits fram i och för sig är korrekta men att viktiga delar saknas. Det kan t ex gälla kommunalekonomiska konsekvenser samt sociala aspekter. Till detta ska också läggas att de olika nämnderna exempelvis på grund av sina olika ansvarsområden ställer olika krav på beslutsunderlag.

Ett annat krav på beslutsunderlag är att det inte ska vara motsägelsefullt. Detta krav har diskuterats inte minst i samband med Svenska kommunförbundets så kallade kommunplaneringsmodell. Bakgrunden är att olika förvaltningar i sin planering i vissa fall har utgått ifrån olika antaganden såväl om nuläget som om den framtida utvecklingen. Ett vanligt exempel är inkomsekvenser beträffande förväntad befolkningsutveckling.

Krav på att dokument ska vara överskådliga, lättlästa och ha likartad uppläggning kan delvis ses som krav som följer av nyssnämnda krav. Har dokument en likartad uppläggning är det ju lättare att se om de t ex bygger på samma underlagsmaterial.

Mål-krav bakom samordningsbehov

EFFEKTIVITETSKRAV

- hindra dubbelarbete
- uppnå vettig arbetsfördelning

KRAV PÅ BESLUTSUNDERLAG

- ej vara ofullständigt
- ej vara motsägelsefullt

5.3 Metoder för att uppnå samordning

5.3.1 Samordning genom organisationsförändringar

Flera av de organisatoriska förändringar som genomförts i våra undersökningskommuner som ett syfte haft att underlätta samordning. Dessa förändringar kan indelas i två huvudgrupper, förändring av den formella organisationen respektive införandet av en speciell planeringsorganisation som ligger vid sidan av den formella organisationen.

Förändringar av den formella organisationen kan beröra såväl politiker- som tjänstemannaorganisation. En viktig grupp av åtgärder inom den politiska delen är förändring av nämnders och styrelsers kompetensområden. De principer som styr fördelningen av de olika politiska uppdragen anses också ha stor betydelse för att uppnå samordning, d v s om en och samma person har uppdrag i flera nämnder med närliggande arbetsområden.

Förändringar av dessa principer framgår dock sällan av organisationsschema.

Förändring av tjänstemannaorganisation kan innebära bildandet av nya kontor men också överflyttning av tjänstemän mellan olika kontor samt inrättande av nya tjänster. En mellanform utgörs här av förändringar som innebär att exempelvis en tjänsteman fortfarande sitter kvar på sitt kontor men i vissa sammanhang arbetar direkt åt annan styrelse eller nämnd.

Gemensamt för förändringar av den formella organisationen är att dessa i regel tar lång tid att genomföra och därefter ytterligare tid att få dem att fungera. När de sedan väl är genomförda tar det lång tid till nästa förändring.

En mängd olika organisatoriska åtgärder har vidtagits utan att för den skull dessa direkt berört den formella organisationen. Dels kan man bilda helt projektanknutna enheter som upphör att existera när projekten avslutas, dels mer permanenta grupper för samråd och samarbete.

Sammansättningen i dessa grupper kan variera och tre huvudvarianter kan urskiljas:

- enbart tjänstemän deltar
- enbart förtroendemän eller politiker deltar
- både tjänstemän och politiker deltar

En typ av förändring som också rör organisationen och har med samordning/samarbete att göra är förändringar av var kontoren är belägna. Det kan ha betydelse vilka kontor som har daglig kontakt med varandra och vilka som är mer perifert belägna.

5.3.2 Samordning genom ändrade rutiner

I våra kommuner finns också exempel på att man inom oförändrad organisation ändrat rutiner med syfte att uppnå bättre samordning. Det gäller bl a förändringar som syftar till att få in olika förvaltningsars synpunkter på redan utarbetade förslag, d v s remissförfaranden. Vidare finns exempel på att man ändrat tidplanerna för redan befintliga planeringsrutiner.

5.3.3 Samordning genom nya eller förändrade dokument

Samordning i planeringssystem försöker man ibland att åstadkomma med nya eller förändrade dokument. GPF är ett exempel på ett nytt dokument som bl a haft till syfte att åstadkomma/underlätta samordning genom att ange vad alla förvaltningar ska utgå från vad gäller nuläge och utveckling de närmaste åren. I sex av de undersökta kommunerna finns idag GPF. I Ljusdal och Ängelholm har utarbetandet av ett första GPF skett under den tid projektet pågått.

Även tidigare befintliga dokument har ändrat karaktär. Dessa förändringar har varit av två slag. Dels förekommer sammanslagningar av två tidigare separata planeringsformer som numera presenteras i ett enda dokument. En annan typ av förändring är att man visserligen fortfarande planerar för samma saker men tar fram ett annat beslutsunderlag.

Befintliga dokumentets lay-out kan också ändras så att olika dokument får en mer likartad uppläggning, vilket kan ha betydelse för möjligheten att se samband mellan olika planformer och underlagsmaterial.

I tabellen nedan ges en översikt av olika samordningssituationer i termer av problem och metod. Olika exempel på metoder som använts för att försöka hantera respektive samordningssituation ges i figuren och kommenteras i nästa avsnitt. Tabellen är alltså inte fullständig och exemplen på metoder ej alltid exempel på bra metoder.

Tabell: Samordningssituationer: en översikt och några exempel

		PROBLEM			
		BRISTANDE EFFEKTIVITET		DÅLIGT BESLUTSUNDERLAG	
		Arbets- fördelning	Dubbel- arbete	Ofull- ständigt	Motsägelse- fullt
M E T O D	ORGANISATIONS- FÖRÄNDRING -formell org.	ändrad be- fattnings- beskrivn. för plane- ringssekre- terare	inrätta centralt planerings- organ	inrätta plankontor under kom- munstyrel- sen för att få in ekono- miska aspek- ter	inrätta centralt planerings- organ
	-informell org.	samarbets- organ - skola, fri- tid, kultur, social	informella möten mel- lan tjänste- som sysslar med likar- tade arbets- uppgifter	inrätta planerings- kommitté	informella möten mel- lan tjänste- som sysslar med likar- tade arbets- uppgifter
	ARBETSRU- TINER	ändrat ar- betsinne- håll	ändrade tidplaner ekonomisk flerårsplan -budget	utvidgade (intern) remisser	ändrade direktiv
	ÄNDRADE DOKU- MENT/PLAN- FORMER -införa nya		planerings- underlag tas fram i ett sammanhang (GPF)	sociala beskriv- ningar tas fram	ett för alla gemensamt planerings- underlag tas fram (GPF)
	-ändra be- fintliga				utbyggnads- planering i stället för kommunala bo- stadsbygg.pro- gram och ekono- misk flerårs- plan

5.4 Exempel på samordningssituationer: problem och åtgärder

5.4.1 Inledning

Det är svårt att strikt klassificera olika åtgärder efter vad man hoppas uppnå genom dem. De flesta åtgärder vidtas för att lösa ett flertal problem. Dessutom har det framkommit vid de intervjuer vi gjort i kommunerna att de berörda har uppfattat såväl den ursprungliga situationen som syftet med de vidtagna åtgärderna olika. Den fortsatta framställningen får således ses mot denna bakgrund.

5.4.2 Central planeringsorganisation för undvikande av dubbelarbete och inkonsekvens

Ett vanligt problem i kommunerna har varit att statistiskt material och befolkningsprognoser ej tagits fram på ett bra sätt. När planeringen i kommunerna växte under sextiotalet "blev" det inte sällan så att förvaltningarna själva löste sina problem med bristande planeringsunderlag. Konsekvensen blev naturligtvis ett dubbelarbete. Statistiskt material sammanställdes på flera håll i kommunen och förvaltningarna gjorde egna prognoser anpassade efter sina behov. Eftersom förvaltningarna tog fram planeringsunderlaget var för sig hände det lätt att förvaltningarna inte utgick från samma siffror. Man hade olika statistiskt grundmaterial och olika befolkningsprognoser.

Detta ansågs i många kommuner vara just ett samordningsproblem och en vanlig utväg var att besluta att statistiskt material och befolkningsprognoser skulle tas fram centralt i kommunen. Samtliga förvaltningar skulle sedan vända sig dit när de behövde planeringsunderlag.

I mindre kommuner inrättades en tjänst som planeringssekreterare eller motsvarande inom t ex kommunkansliet. Ibland inrättas en särskild planeringsavdelning inom kommunkansliet. En variant som tillämpats i flera lite större kommuner var att bilda ett planeringskontor eller liknande direkt under kommunstyrelsen med uppgift att bl a ta fram det planeringsunderlag som förvaltningarna ska utgå ifrån.

5.4.3 Centralt planeringskontor för att få fullständigare beslutsunderlag i fysisk planering

Ett område inom den långsiktiga kommunala planeringen där samordning diskuteras livligt är den översiktliga fysiska planeringen. Det anses att beslutsunderlaget är ofullständigt, t ex när det gäller ekonomiska eller sociala aspekter.

När det gäller samordning av fysisk och ekonomisk planering har en åtgärd varit att överföra den översiktliga fysiska planeringen till ett planeringskontor eller dylikt, direkt underställt kommunstyrelsen. På detta sätt räknade man bl a med att beslut om den över-

siktliga fysiska planeringen i högre grad skulle bygga på vad som är kommunalekonomiskt möjligt/lämpligt. En kritik av denna nya ordning har dock varit att planeringen i alltför hög grad kommit att styras av snäva kommunalekonomiska överväganden.

Eftersom frågan om samordning av fysisk och ekonomisk planering diskuterades så mycket och på ett oklart sätt, så bör kanske sägas att enligt vår mening innebär en samordning i detta sammanhang följande:

- 1 En bedömning av bostadsbyggandet där hänsyn tas till bl a samtliga kommunalekonomiska konsekvenser.
- 2 Att byggandet och dess följdinvesteringar finns med i flerårsbudgeten på ett tydligt sätt.
- 3 Ett växelspel under planeringsprocessen där byggande och budget behandlas "simultant".

Hur planformerna ska anpassas för att detta ska kunna uppnås diskuteras i särskilda avsnitt i tre andra rapporter inom projektet: "Ekonomisk flerårsplanering i kommuner", "Kommunala bostadsbyggnadsprogram" och "Kommunal fysisk översiktsplanering". Se också avsnitt 5.4.4, 5.4.7 och 5.4.9 i detta kapitel.

5.4.4 Planeringskommittéer och arbetsgrupper för att få fullständigare beslutsunderlag i översiktlig fysisk planering

Den fysiska planeringen har kritiserats för att vara alltför mycket styrd av tekniska hänsyn. Många har betonat vikten av att t ex socialförvaltningen får spela en större roll i planeringen.

En åtgärd för att få en "samordning mellan fysisk och social planering" har varit att bilda permanenta planeringskommittéer, oftast på tjänstemannasidan men ibland också på politikersidan. Konkret har det handlat om att samtliga förvaltningar ska ha möjlighet att framföra sina synpunkter redan på programstadiet på t ex förslag till fysiska översiktsplaner. Ett exempel på denna typ av planeringskommittéer beskrivs i nästa kapitel.

En annan åtgärd har varit att bilda arbetsgrupper/projektgrupper med representanter för olika förvaltningar. Dessa har varit tillfälliga och haft till syfte att ta fram ett planförslag. En poäng med detta har varit att förvaltningarna kommit in på ett tidigare skede i planeringen än om "färdiga" förslag läggs fram för en planeringskommitté.

I vår rapport "Människan i kommunala planer" diskuteras mer ingående vad social planering är för något och hur sociala aspekter kan föras in i planeringen.

5.4.5 Samarbetsgrupper för att få effektivare arbetsfördelning

Vissa förvaltningar ansvarar för verksamheter som är mycket nära beroende av andra förvaltningars verksamheter. Det blir nödvändigt att se till att respektive förvaltnings verksamhet är lämpligt utformad med hänsyn tagen till de andras.

Ett vanligt exempel på detta är kommunernas barn- och ungdomsverksamhet. Denna kan falla inom åtminstone fyra förvaltningars/nämnders ansvarsområde: skolförvaltning, socialförvaltning (barnomsorg/fritidshem), kulturförvaltning och fritidsförvaltning. Eftersom det är samma målgrupp förvaltningarna vänder sig till är det viktigt att både innehåll, tider och platser är beslutade med kunskap om alla dessa förvaltningars situation och planer.

För att uppnå samordning mellan dessa förvaltningars insatser har bildandet av samarbetsgrupper mellan skola-social-fritid-kultur blivit allt vanligare. Det kan vara grupper både på politiker- och chefsnivå samt samarbetsgrupper mellan personal "ute på fältet" inom respektive förvaltning. Det förekommer också att kommuner till kommunkansliet knyter en "samordnare" för att hålla på med just barn- och ungdomsverksamheten.

5.4.6 Ändrade rutiner för ekonomisk flerårsplanering för undvikande av dubbelarbete

I flera undersökta kommuner har man upplevt problemet med dubbelarbete speciellt starkt inom den ekonomiska planeringen. Beslut om ekonomisk flerårsplan fattas i vissa kommuner på våren medan årsbudgeten fastställs i slutet av året. Det medför att samtliga förvaltningar två gånger om året tvingas genomföra i stort sett samma arbete. I första fallet som underlag för årsbudgeten, i andra som underlag för flerårsplanen. I flera kommuner, t ex Ängelholm har frågan väckts om man inte bör lägga budget och flerårsbudgetarbete parallellt i tiden och då under den tid man idag har årsbudgetarbete. Det främsta argumentet för en sådan förändring är att förvaltningarna får syssla med denna typ av arbete endast en gång per år och att dubbelarbete uppstår. I Solna är man redan på väg att etablera ett sådant system och i Robertsfors och Ängelholm är det mycket troligt att man kommer att genomföra förändringen inom en snar framtid.

De fördelar man hoppas uppnå är således främst en effektivisering av förvaltningarnas arbete. Man kan emellertid också räkna med nackdelar. Tänkbara konsekvenser diskuteras i rapporten om ekonomisk flerårsplanering. Här ska bara konstateras att de förbättringar man eventuellt uppnår på tjänstemannaplanen kan upphävas av försämringar på det politiska planet. Risken är bland annat att en samtidig politisk behandling av såväl årsbudget som flerårsbudget kan leda till att diskussionen

koncentreras till den ena planeringsformen. Man orkar inte föra en ingående diskussion om båda. Det troliga är då att det blir årsbudgeten som röner det största intresset. Vårt intryck är dessutom att de båda planeringsinstrumenten redan idag är så svåra att sätta sig in i att en ytterligare reducering av den tid politikerna har till förfogande för att sätta sig in i ärendet är negativt. Att lägga årsbudget och flerårsbudgetarbete samtidigt skulle således kräva att inte minst den skriftliga redovisningen förändras så att den blir lättare att tillgodogöra sig.¹⁾ Den lätt-tillgängliga utformning dessa båda dokument har i Alingsås har underlättat för politikerna att sätta sig in i materialet. Lay-outen för årsbudgeten överensstämmer med motsvarande för flerårsbudgeten.

5.4.7 Ändrade rutiner för att få fullständigare beslutsunderlag vid översiktlig fysisk planering

En åtgärd som vidtagits för att få en "samordning mellan fysisk och social planering" har varit att införa en mer omfattande intern remissbehandling, d v s planförslag skickas ut till förvaltningarna som lämnar skriftliga synpunkter. Detta delvis som ett alternativ till planeringskommittéer eller dylikt där representanter för de olika förvaltningarna sitter med.

Remissförfarandet kan vara på "kontorsnivå" d v s skötas av tjänstemännen eller på nämndnivå då det formellt är politikerna i nämnden som står för remissvaren.²⁾

5.4.8 Nya dokument för att få fullständigare och konsekventare planeringsunderlag

GPF - gemensamma planeringsförutsättningar - har spelat en central roll vid diskussion om samordning av planering i flera kommuner. Huvudpoängen med GPF var att de skulle innehålla:

- gemensamma mål
- gemensamma prognoser
- gemensamma nulägesbeskrivningar

GPF skulle leda till att alla utgick från samma planeringsunderlag. Detta antog man skulle leda till större konsekvens mellan planerna. Underlaget skulle bli fullständigare i och med att mål och riktlinjer låg till grund för planeringen.

Det är knappast en överdrift att säga att GPF sällan fyllt denna funktion.³⁾ I regel innehåller GPF inga

-
- 1) Se vidare rapporten om ekonomisk flerårsplanering.
 - 2) I rapporten "Människan i kommunala planer" ser vi lite närmare på just socialförvaltningens roll som remissinstans i den fysiska planeringen.
 - 3) se Lind-Westberg (1978)

mål och riktlinjer. GPF revideras ofta inte heller varje år varför siffermaterialet i GPF inte direkt kan användas i förvaltningarnas planering. GPF:s största roll har varit att ge en allmän överblick av nuläge och planeringssituation vilket särskilt politiker uppskattat.

5.4.9 Ändrade dokument för att få samordning mellan den fysiska och den ekonomiska planeringen

Det har hävdats att samordning mellan översiktlig fysisk planering och ekonomisk långtidsplanering är en omöjlighet. Orsaken till detta är att de båda planeringsformerna behandlar olika långa tidsrymder. Om påståendet är riktigt eller inte beror i första hand på vilka egenskaper man menar att den fysiska översiktliga planeringen har.

Om den fysiska översiktsplaneringen har tagit ekonomiska hänsyn så att den för det första inte innehåller "onödiga" investeringar och för det andra fördelar de investeringar som krävs på ett ekonomiskt idealt sätt i rummet, så skulle samordning mellan fysisk och ekonomisk planering enbart innebära att den ekonomiska flerårsplaneringen anger i vilken takt de fysiska planerna kan förverkligas.

Den traditionella fysiska översiktliga planeringen har emellertid sällan haft dessa egenskaper. Den beskrev ett framtida tänkt tillstånd som inte var tidsmässigt fixerat. Dessutom saknades ofta ekonomiska bedömningar vad gäller planinnehåll men framförallt vad gällde underlag för bedömning av lämpligt utbyggnads sätt. Tidimension i denna bemärkelse saknades således helt. Med en sådan fysisk planering är påståendet riktigt att fysisk och ekonomisk planering ej kan samordnas.

Den fysiska översiktsplaneringen har emellertid under senare år utvecklats väsentligt. Det gäller dels en förbättring av redan befintliga planeringssystem genom att man börjat utarbeta områdesplaner eller dispositionsplaner. Vidare har nya planeringsformer utvecklats. En planeringsform som ofta går under benämningen utbyggnadsplanering integrerar i sig ekonomisk och fysisk planering. I de planer som hittills framtagits är tidshorisonten i regel tio år. Med denna typ av planering skulle samordning mellan ekonomisk och fysisk planering garanteras i den meningen att den ekonomiska planeringen blir en "separat redovisning" av utbyggnadsplaneringens fem första år. Detta beskrivs lite närmare i rapporterna om ekonomisk flerårsplanering, fysisk översiktsplanering och kommunala bostadsbyggnadsprogram.

5.5 Avslutning

Syftet med detta kapitel var att försöka systematisera de situationer där det vanligtvis talas om samordning. Indelningen har grundats på dels vilka mål, krav, motiv, ambitioner e t c som legat bakom, dels vilka me-

toder som tillämpats för att lösa problemen.

Tillsammans med de allmänna begreppspreciseringarna i kapitel 2 kan detta förhoppningsvis ge impulser till att i varje enskilt fall precisera vad man menar när man talar om "samordningsproblem".

6. PLANERINGSORGANISATION FÖR SAMORDNING: TVÅ EXEMPEL

6.1 Inledning

I detta kapitel ska vi beskriva hur man i två av undersökningskommunerna försökt bygga upp en organisation som ska leda till en samordnad planering. I båda fallen ligger tonvikten på den översiktliga fysiska planeringen och hur den ska få en allsidig behandling i kommunen

6.2 Alingsås kommuns planeringsorganisation

6.2.1 Bakgrund

Förutom den vanliga formella organisationen har man i Alingsås kommun valt att organisera planeringsarbetet i en sidoordnad planeringsorganisation. Som motiv för införandet av en speciell planeringsorganisation nämns såväl att kommunledningen ville få ett bättre grepp om det totala kommunala planeringsarbetet, som att det förelåg en obalans mellan de tekniska respektive icke-tekniska förvaltningarnas inflytande i övergripande planeringsfrågor. Detta senare förhållande har bl a sin förklaring i att de tekniska förvaltningarna är direkt underställda kommunstyrelsen, medan de sk humanistiska förvaltningarna (skola, social, fritid, kultur) har egna facknämnder som huvudmän.

Kommunens planeringsorganisation beslutades av kommunfullmäktige 1979-01-25, enligt den uppbyggnad som framgår av figur 6.1.

6.2.2 Planeringsorganisationens innebörd

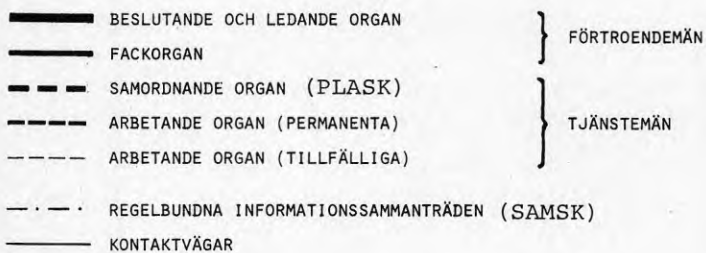
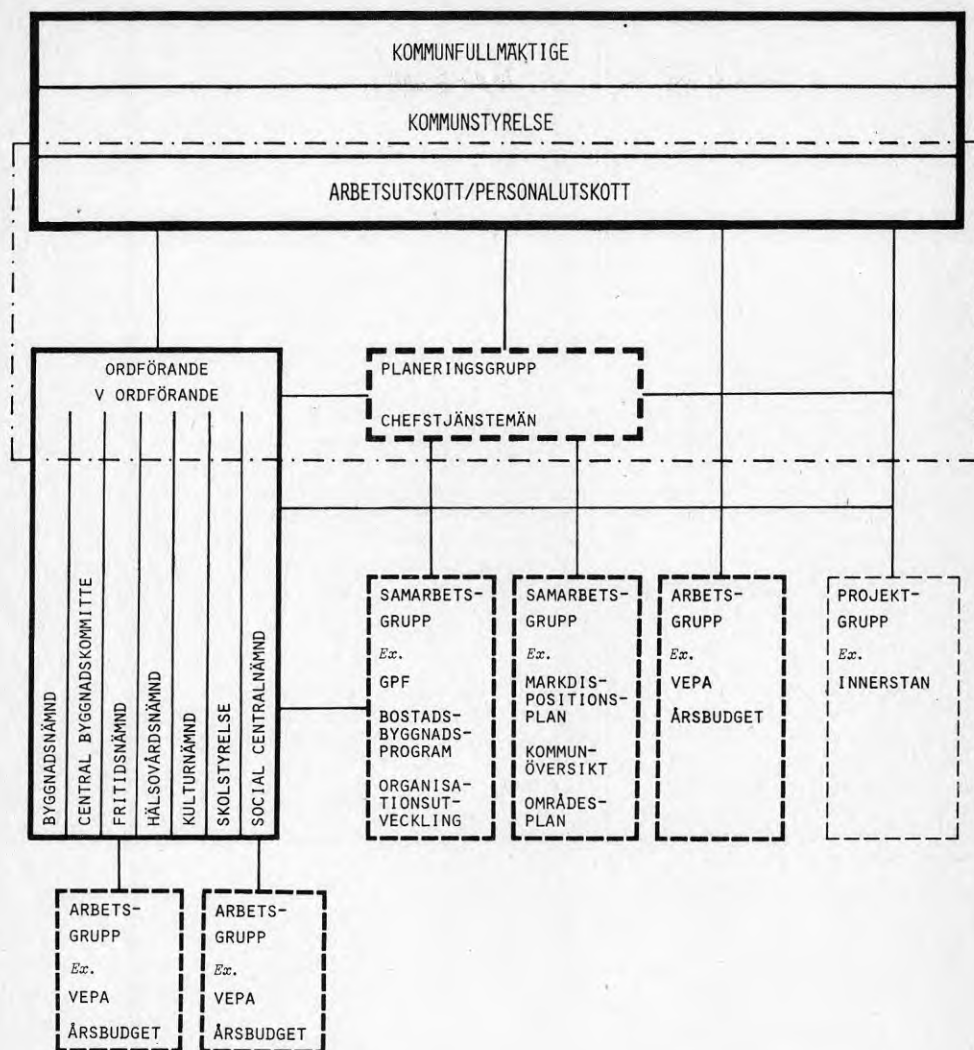
Det är kommunstyrelsen (KS), samt dess arbetsutskott (KSau) som har det politiska ansvaret för planeringen. Ett samordningsorgan av tjänstemän, kallat PLASK¹⁾, har det övergripande ansvaret på tjänstemannaplanen. PLASK består formellt av förvaltningschefen, ekonomichefen, planerings- och personalchefen samt chefen för respektive kommunal förvaltning, d v s 12 ledamöter.

Tanken bakom PLASK var att gruppen skulle vara det forum där viktiga, övergripande planeringsfrågor samordnades eller "stämades av" över förvaltningsgränserna. Man skulle få diskussioner om den kommunala planeringen i ett tidigt skede, alla skulle kunna bli rimligt insatta i pågående kommunal planering och alla typer av synpunkter skulle kunna påverka planeringsarbetet.

PLASK har inte rätt att fatta beslut. Dess funktion i det sammanhanget är att förbereda ärenden för beslut i kommunstyrelsens arbetsutskott eller i de berörda facknämnderna.

1) Planeringsgruppen för samordnad kommunal planering
= PLASK

ALINGSÅS KOMMUN: PLANERINGSORGANISATION



Förutom tjänstemannagruppen PLASK innebär planeringsorganisationen att det finns en grupp, i vilken ingår både förtroendemän och tjänstemän kallad SAMSK. Denna består formellt av:

- PLASK
- Kommunstyrelsens arbetsutskott
- ordförande respektive vice ordförande i respektive facknämnd.

Avsikten med SAMSK har varit att förtroendemännen - på motsvarande sätt som tjänstemännen - ska vara informerade om de kommunala planeringsfrågorna över facknämndsgränserna. SAMSK ska vara det forum där såväl tjänstemän som förtroendemän får veta hur man ser på respektive planeringsfråga, får veta hur diskussionerna gått i olika organ samt hur kommunstyrelsens arbetsutskott ställer sig e t c.

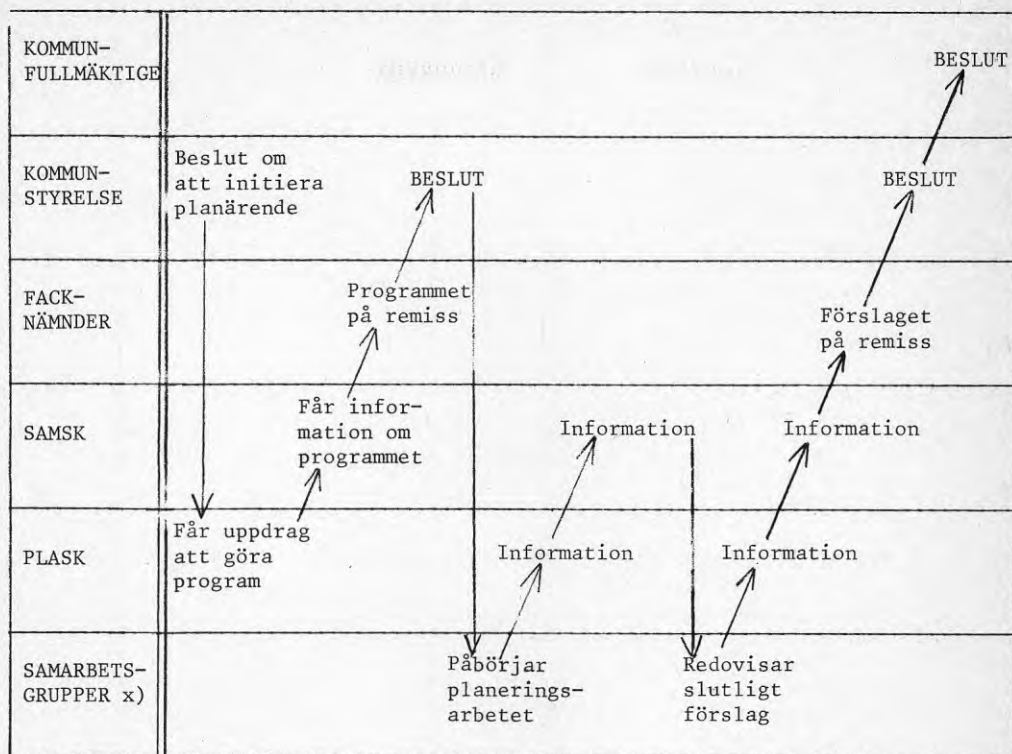
Förutom dessa samråds- eller informationsgrupper anger planeringsorganisationen tre typer av arbetsgrupper i vilka det faktiska planeringsarbetet sker. Dessa är samarbetsgrupper, arbetsgrupper och projektgrupper. De s k samarbetsgrupperna utgörs av representanter för flera förvaltningar och är av permanent karaktär. Arbetsgrupperna består av representanter från en enda förvaltning och är också av permanent karaktär. De s k projektgrupperna är däremot av tillfällig karaktär och bildas för specifika planeringsfrågor och vanligtvis ingår utomstående parter.

Vid de s k arbetsluncherna som äger rum en gång i månaden deltar huvudsakligen förvaltningschefer samt deras närmaste män. Förtroendemännen representeras dessutom ofta av kommunalrådet. Avsikten är att ta upp aktuella, enklare frågor av förvaltningsövergripande karaktär. Erfarenheten har visat att det i hög grad blir administrativa kontoret som informerar om vad som sker på rådhuset. Personalfrågor dryftas ofta. Arbetsluncherna är också ett forum där nyanställda (av rimlig rang!) introduceras och välkomnas.

Arbetsluncherna upplevs som enformiga och ointressant. Kanske är det här ett forum där man känner hierarkin mellan "rådhusfolket" (de som har sina rum på rådhuset) och "de andra" mer än någon annanstans.

6.2.3 En planeringsfrågas avsedda förlopp

Grovt skulle man kunna illustrera en ärendegång i Alingsås planeringsorganisation med figur 6.2. I praktiken är handläggningen självfallet inte så renodlad för varje fråga. Arbetsordningen beror av frågans art. Exempelvis kan en fråga gå för information till SAMSK respektive diskussion i PLASK ett betydande antal gånger innan slutligt planförslag kan framläggas. Remissförfarandet till facknämnderna tillämpas ej heller i varje fråga.

FIGUR 6. 2 EN PLANERINGSFRÅGAS AVSEDDA FÖRLOPP I ALINGSÅS
 KOMMUNS PLANERINGSORGANISATION


x) Alternativt projektgrupp eller arbetsgrupp

Tjänstemännens initiativ och beredning eller motioner i kommunfullmäktige kan självfallet ligga före kommunstyrelsens beslut om att initiera ett planärende.

6.2.4 Något om PLASK i praktiken

PLASK-möten hålls i regel en gång per månad på rådhuset. Tidsschemat följer Kommunstyrelsens respektive dess arbetsutskotts mötesschema. (I princip andra torsdagen i månaden utom i juli.) Deltagarna har således en god möjlighet att tidigt inplanera PLASK-mötena i andra rutiner.

NÄRVAROFREKVENNS PLASK 1978 (12 möten)

Formella medlemmar	Närvaro	Ersättare	Totalt
Förvaltningschef (ordf)	12		12
Ekonomichef	8	1	9
Planeringschef ¹⁾	8	1	9
Fastighetschef	9	2	11
Stadsarkitekt	9	3	12
Byggnadschef	11	1	12
Hälsochef	9	-	9
Brandchef	10	2	12
Skoldirektör	10	2	12
Socialchef	8	1	9
Fritidschef	11	-	11
Kulturchef	6	1	7
Kommunsekreterare ²⁾	6		6
Planeringsassistent ²⁾	6		6

1) sekreterare de 6 första månaderna

2) ej hela året

NÄRVAROFREKVENNS PLASK 1979 (10 möten)

Formella medlemmar	Närvaro	Ersättare	Totalt
Förvaltningschef (ordf)	10		10
Ekonomichef	6	-	6
Planeringschef ¹⁾	10		10
Fastighetschef	9	-	9
Stadsarkitekt	10		10
Byggnadschef ²⁾	3	6	9
Hälsovårdschef	5	-	5
Brandchef	7	1	8
Skoldirektör	6	3	9
Socialchef	4	3	7
Fritidschef	10		10
Kulturchef	8	1	9
Kommunsekreterare ³⁾	9		9
Planeringsassistent/ sekreterare ³⁾	10		10

1) Planeringschefen var sekreterare från starten. Vid inrättandet av planeringsassistenttjänsten 1978-04-01 ingick sekreterarskapet i denna tjänst.

2) Tjänstemannabyte under året. Tjänsten vakant vid ett möte.

3) Ej formell medlem.

Det framgår dessutom att i PLASK ingår i praktiken andra än vad den formella organisationen avsåg, nämligen planeringsassistenten och kommunsekreteraren.

6.2.5 Något om SAMSK i praktiken

I början hölls SAMSK-möten regelbundet 2 veckor efter respektive PLASK-möte, men under 1979 har de ägt rum mer sällan. Kommunalrådet har fungerat som ordförande samt planeringsassistenten som sekreterare. Mötena har avhållits på dagtid och varit korta (1 till 2 timmar) och har allt oftare lagts i anslutning till informationsmöten, kommunstyrelsens arbetsutskott eller dylikt, när förtroendemännen ändå haft anledning att komma till rådhuset. Trots detta har under 1979 allt färre mött upp till SAMSK-mötena. Vem som varit närvarande har helt naturligt präglats av om SAMSK följts av sammanträde i kommunstyrelsens arbetsutskott, områdesplanegruppsmöte eller annat.

6.2.6 Erfarenheter av SAMSK respektive PLASK

Äsikten bland förtroendemän och tjänstemän är i regel att SAMSK är ett misslyckande, medan PLASK däremot fungerar. Vi har inte gjort någon djupgående analys av huruvida detta är en "rättvis" utvärdering eller ej. Äsikten är snarare att redovisa ett antal faktorer respektive yttringar som talar för att det ligger något i vad man anser. En strikt utvärdering kräver betydligt mer detaljerad kunskap om vilka de faktiska, reella avsikterna och motiven var med införandet av SAMSK respektive PLASK. Det som framgår av dokument är alltför knapphändigt och vittomfattande och efterhandsintervjuerna kan vara präglade av hur grupperna faktiskt fungerat.

SAMSK

Några faktorer som antyder att SAMSK ej varit en framgång är:

- Tjänstemännen har svårigheter att finna frågor att fylla en dagordning med. De upplever ej att diskussionerna i PLASK är av sådant direkt intresse för förtroendemännen att de kan föras upp i SAMSK.
- Allt färre förtroendemän kommer till SAMSK-mötena.
- En utbredd uppfattning om att SAMSK är ett misslyckande har snabbt spritt sig.
- Varken tjänstemän eller förtroendemän får i SAMSK veta något om hur kommunstyrelsens arbetsutskott diskuterat i respektive planeringsfråga. Kommunstyrelsens arbetsutskott är relativt återhållsamma med information om sitt arbete.
- SAMSK-mötenas förläggning till dagtid har systematiskt omöjliggjort vissa förtroendemäns deltagande. Förtroendemän som ger sig in i politiken på kommunstyrelsens arbetsutskotts nivå är beredda att arbeta politiskt på dagtid på ett sätt som ordförande respektive vice ordförande i en kulturnämnd eller liknande ej är. Man har således ej tagit hänsyn till dessa hinder vid organisationens uppbyggnad.

- SAMSK-mötena har upplevts ha karaktären av onödig information. Tjänstemännen har hört allt en gång tidigare i PLASK och förtroendenämnen upplever att de får behörig information för att kunna fatta beslut, på annat sätt.
- Erfarenheterna har visat att det ej är i SAMSK som det uppstår stora politiska diskussioner.
- SAMSK upplevs ha en synnerligen oklar roll och funktion. Underlag för beslut tas fram och man beslutar i helt andra instanser.
- Det går allt längre tid mellan respektive SAMSK-möte.
- En dålig stämning har börjat växa fram i förtroendemannaleden. Man har börjat märka en tydlig skiktning mellan politiker med "planeringsfunktion" och politiker med "sektorsfunktion". Många förtroendevalda känner sig överkörda av den ökande planeringen. De trodde att en samordnad planering var något man skulle tjäna pengar på och förenkla arbetet med, men snarare har de blivit helt styrda av planeringen. De förtroendevalda som sitter i planeringsfunktioner får insikt och kunskap på ett sätt som gör att andra känner sig utanför.

Följande citat belyser åsikter om SAMSK:

"Ett sätt att få in hälsovårdssynpunkter i planeringen är påverkan via hälsovårdsnämndens ordförande eller vice ordförande, vilka sitter i SAMSK".

"SAMSK kan inte klara upp alla problem och brister som funnits i den tidigare kommunala planeringen".

"De humanistiska nämndernas politiker kan ej uppfylla dessa nya krav, med bl a sammanträden på dagtid. Detta blir en ond cirkel, eftersom de tekniska förvaltningarna företräds av kommunstyrelseledamöter som känner kraven och kan delta. De humanistiska synpunkterna kommer alltså inte med ens i denna nya organisation".

"SAMSK fungerar ej. Avsikten var att den skulle vara ett informationsforum för förtroendemännen, dock kommer de in i ett för sent skede. Ledningsgrupperna för olika projekt borde träffa PLASK-gänget kontinuerligt. Politikerna borde komma in i PLASK och lyssna på diskussionerna. Man borde ha en samlad beredning, d v s blanda tjänstemän och politiker".

"Den nya organisationen har inte fungerat på politikersidan. Att SAMSK inte fungerar märks allt tydligare i en låg närvarofrekvens. På förtroendemannasidan innebär samordning information, eller kanske kommunikation. Det är således denna som innehåller brister. Dessutom finns det inga målsättningar för kommunikationen".

PLASK

Några förhållanden som antyder att PLASK fungerat på annat sätt än SAMSK följer här. De problem man haft koncentreras till följande:

- De frågor som tas upp på dagordningen är huvudsakligen av teknisk-fysisk karaktär, och de sociala humanistiska förvaltningarna har fortfarande betydande svårigheter att fungera som jämställd part i planeringen.

Hur ärendefördelningen faktiskt sett ut under den tid organisationen varit i funktion framgår av följande sammanställning:

Förvaltning som initierat ärendet	Antal väckta ärenden	
	1978	1979
Administrativa kontoret	22	35
Stadsarkitektkontoret	22	22
Fastighetskontoret	1	3
Tekniska kontoret	2	3
Skolkontoret	3	1
Socialkontoret	1	1
Hälsovårdskontoret	0	1
Brandförsvaret	1	1

Många ärenden återkommer och blir "följetonger". Dessa ärenden har enbart medtagits en gång.

- Det är PLASK som väljer arbetsgrupperna och de tekniska förvaltningarna har givit en dominerande representation i arbetsgrupperna ¹⁾, vilket försvårat införandet av sociala aspekter i pågående planarbeten. Dessutom har administrativa kontoret fått en stark ställning i arbetsgrupperna. I projektgruppen för stadskärnan (områdesplan) ingår 3 tjänstemän från administrativa kontoret och 1 från vardera stadsarkitektkontoret, fastighetskontoret och tekniska kontoret. Dessutom ingår 1 konsult. I projektgruppen för Östra Ängabo (stadsplan) företräds administrativa kontoret av 2 tjänstemän medan stadsarkitektkontoret, fastighetskontoret och tekniska kontoret har 1 tjänsteman var. I denna grupp ingår även en representant för projekteringsbolaget ÄLKAB.

1) I det följande skiljs ej på samarbetsgrupperna, projektgrupperna respektive arbetsgrupperna.

- "Har man inte på mötet sagt vad man vill, så har man förverkat sin möjlighet till påverkan". Förståelsen för olikheter i språkbruk, planeringens traditionella framväxt e t c har inte varit tydlig. Den ytliga attityden har varit att alla startade i PLASK såsom jämbördiga parter. (Vilket knappast kan ha varit fallet!)
- Man har lyckats få med skolans, fritidens och kulturens synpunkter på ett betydligt bättre sätt än tidigare, men inte socialförvaltningen.
- PLASK upplevs ha en oklar roll på samma sätt som SAMSK. Många upplever sig som passiva informationsmottagare.
- PLASK har bidragit till en skiktning av tjänstemännen beträffande graden av "planeringsinsikt". Alingsås har fått en planeringselit som alltmer skiljer sig från de i hierarkin lägre stående tjänstemännen. Planeringseliten blir förvaltningscheferna, d v s PLASK.

Vad man säger om PLASK speglas av följande citat:

"I praktiken har frågor nått för långt innan de tas upp i PLASK. Det första diskussionsunderlaget kunde vara utformat av vilken kontorist som helst. Fritidsfrågornas lösning vid planeringen av Kvarnbackens skolan är exempel på diskussioner i ett alltför sent skede".

"PLASK är bra för skolplaneringen. Det var genom ett preliminärt förslag till kommunala bostadsbyggnadsprogrammet som skolan fick möjlighet att påverka bostadsbyggandets geografiska fördelning beroende på var skolorna ligger".

"Enda problemet med PLASK är att det ökar antalet sammanträden och blir ytterligare en personlig uppbundenhet".

"PLASK är ett ypperligt informationscentrum för vad som pågår i kommunen".

"Ett sätt att få in hälsovårdssynpunkter i planeringen är att i PLASK föreslå att hälsovårdsnämnden får titta noggrannare på en specifik fråga".

"Förutom överflyttningen av planeringsfrågor från Byggnadsnämnden till Kommunstyrelsen har den nya planeringsorganisationen inneburit att kulturverksamheten fått möjlighet att göra sig hörd. Denna nya planeringsmodell får dock inte ses såsom färdig, utan måste förbättras. Tiden är inne för att sätta sig ner och diskutera formerna för samråd inom såväl SAMSK som PLASK".

"Borde kanske resultaten i PLASK protokollföras och föras fram på ett annat, tyngre mer formellt, handlingskraftigt sätt"?

"Förändringsprocessen för den kommunala planeringen, från att vara teknisk/fysisk till att få en mer social/ekonomisk prägel har varit alltför ambitiös. Det har gått mycket fort och man har tagit på sig alltför mycket".

"Ett sätt att avhjälpa de humanistiska förvaltningarnas svårigheter att hävda sina små intressen är att de samråder innan PLASK-mötena. Vid dessa förhandsmöten borde avgöras digniteten på de frågor som skulle tas upp i PLASK".

"PLASK är ett bra forum för att diskutera fysiska planfrågor i ett tidigare skede än förut. Man kan få synpunkter och kommentarer från de s k humanistiska förvaltningarna, på ett så tidigt stadium att de faktiskt påverkar planens utformning".

"Man tar upp för få, eller olämpliga, frågor i PLASK. Stadsarkitekten initierar alltför många stadsplanefrågor på bekostnad av de humanistiska förvaltningarnas problem".

"PLASK är ej funktionsdugligt för annat än översiktliga frågor. Man ska ej ta upp bollplaner i PLASK. Enda motivet för att ta upp detaljfrågor i PLASK bör vara att få "snurr" på det politiska beslutsfattandet".

"Ärendena är alltför väl förberedda när de kommer upp i kommunstyrelsens arbetsutskott e t c. Detta p g a att respektive förvaltningschef kan gå till sin nämnd och framlägga alla förvaltningarnas syn på en fråga, vilket kan medföra att de politiska kontroverserna "tyvärr" inte är kvar när frågan kommer upp i kommunstyrelsens arbetsutskott".

"Det är bara chefer som får information. Vi andra tjänstemän får inte veta vad som sker".

Arbetsgrupperna

Beträffande de arbetsgrupper där det faktiska planeringsarbetet bedrivits har följande problem upplevts:

- Arbetsgrupperna blir lätt uppemot 10 personer eller fler, vilket man upplever som otympligt och svårhanterligt.
- Vissa förvaltningars representation (tekniska kontoret respektive stadsarkitektkontoret) upplevs ständigt som mer nödvändiga än andras. Detta kan ha gått ut över den bredd i planeringsarbetet som man organisatoriskt eftersträvat.
- Om förvaltningschefer också ska sitta i arbetsgrupperna, så innebär planeringsorganisationen sammanträdestid för dessa män ¹⁾ i såväl SAMSK och PLASK som i arbetsgrupper. Detta upplevs som betungande i en kommun av Alingsås storlek.
- Om en lägre befattningshavare på en förvaltning ingår i arbetsgruppen, så kan svårigheter uppstå att på hemmaförvaltningen respektive hos förvaltningschefen (som ingår i PLASK och SAMSK) förankra åsikten och tillvägagångssättet. Förvaltningschefen kan således i PLASK ha förvaltnings-synpunkter åt ett håll, medan förvaltningens representant i arbetsgruppen kan arbeta åt motsatt håll. Detta har även givit upphov till osäkerhet och tveksamhet hos lägre tjänstemän avseende deltagandet i arbetsgrupperna.
- Vissa arbetsgrupper i planeringsorganisationen har ej fått den permanenta karaktär som avsågs. Organisationsfiguren redovisade t ex samarbetsgrupper för bl a gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) samt arbetsgrupper för verksamhetsplanering (VEPA) respektive årsbudget. Gruppen för GPF har inte arbetat som grupp under förarbetena med en reviderad GPF. Ej heller har den ekonomiska planeringen bedrivits inom planeringsorganisationens ram.

1) Kvinnliga förvaltningschefer finns ej i Alingsås kommun.

6.3 Örebro kommuns planeringsorganisation

6.3.1 Inledning

Den formella organisationen i Örebro har varit föremål för ett flertal förändringar under 70-talet. Mycket kan förklaras med de två politiska majoritetsskiften som ägt rum under tidsperioden. Den organisation som nu gäller är helt ny och presenteras i figur 6.3.3.

6.3.2 Planeringsorganisationens bakgrund

År 1974 genomfördes den första omfattande förändringen av planeringsorganisationen. Stadsarkitektkontoret delades och resultatet blev ett stadsarkitektkontor under byggnadsnämnden och ett plankontor direkt under kommunstyrelsen. Syftet med denna förändring uppgavs bl a vara att åstadkomma en bättre samordning av sociala, ekonomiska och tekniska aspekter i planeringen samt att förkorta handläggningstider och på ett bättre sätt utnyttja befintliga resurser.

Under 1977 företogs en utvärdering av omorganisationen, vilken visade att målen ej uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. De åtgärder som då vidtogs var:

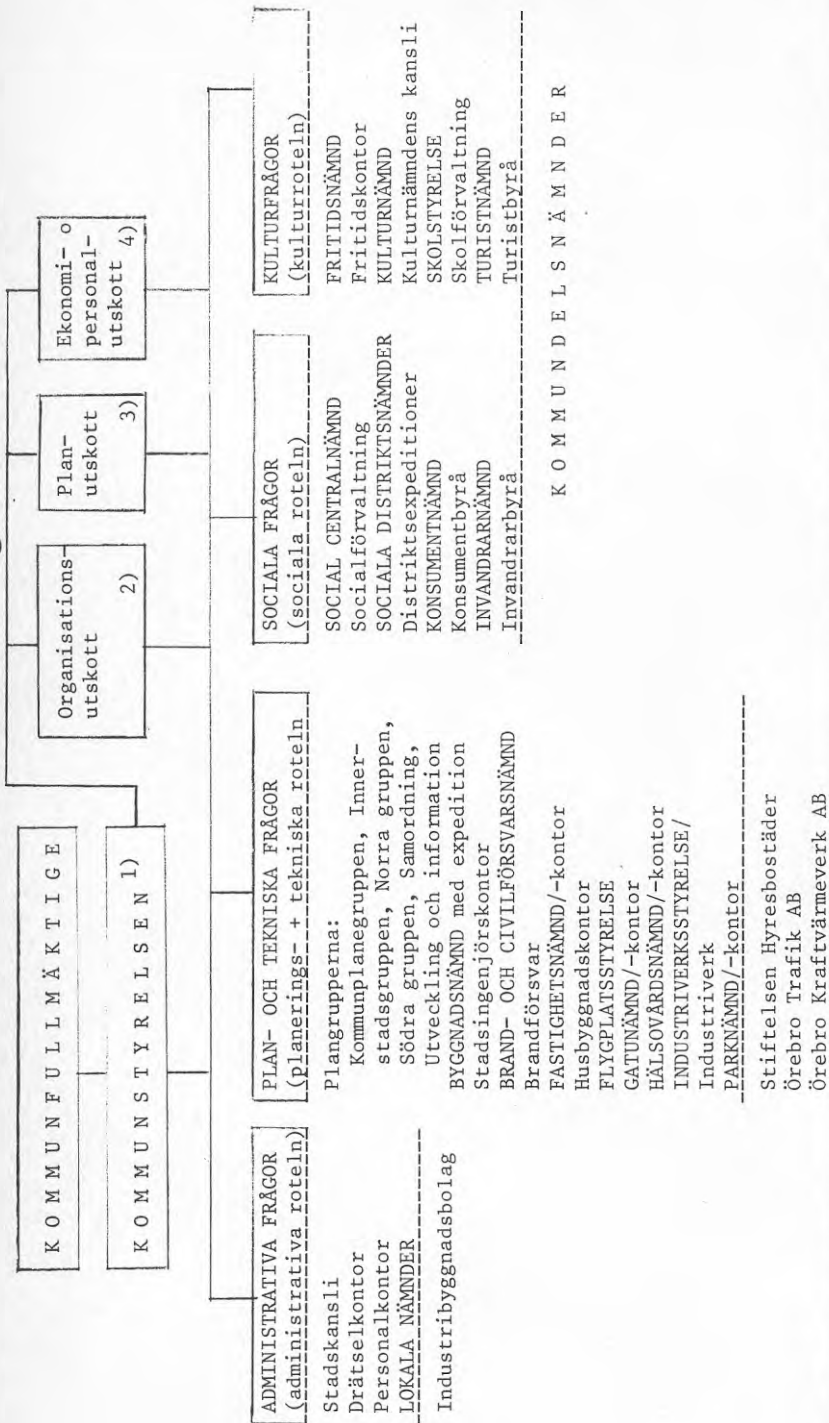
- 1 Tillsättandet av en informell samordningsgrupp, plansamgruppen, med kommunalrådet för administrativa roteln som ordförande och cheferna för plankontoret, utredningskontoret, stadsarkitektkontoret, fastighetskontoret, gatukontoret och parkkontoret som fasta ledamöter.
- 2 Vissa rutinförändringar främst beträffande kontorssamråd, nämndremisser och arbete med tidplaner.
- 3 Anställandet av konsult som plansamordnare och sekreterare i plansamgruppen.

Inte heller dessa åtgärder ansågs ha fått önskad effekt. Byggnadsnämndens arbetsbelastning var alltför stor, varför tjänstemännen ej hade tid att tillräckligt sätta sig in i ärendena. Vidare ansåg förtroendemännen att de "ej kunde följa planerings- och verkställighetsarbeten inom stadsbyggnadsprocessen".

Samordningen mellan kontoren hade förbättrats men ej tillräckligt och fortfarande ansåg man ej att personalens resurser togs tillvara så effektivt som de borde.

Slutsatsen var att den politiska styrningen borde ytterligare förbättras, kommunplanearbetet måste aktiveras och ett aktivare utvecklingsarbete måste komma till stånd. Under 1978 arbetades ett förslag till ny organisation fram. Denna organisation är idag försöksverksamhet och ska pågå under en tvåårsperiod.

Örebro kommuns organisation



1) omorganisationen innebär bl a att Örebro fick landets största kommunstyrelse med 19 leda-möter

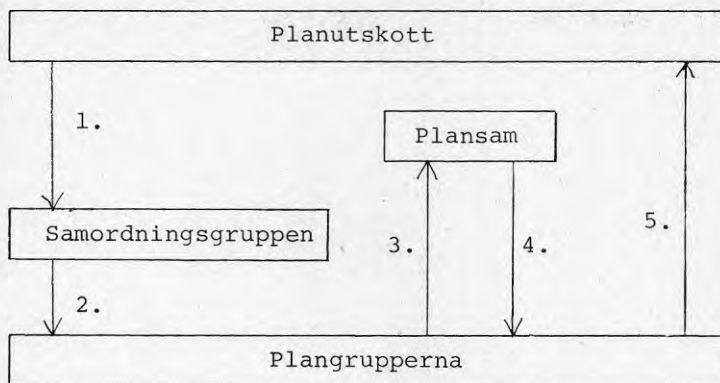
2) sysslar med frågor rörande
 - sysselsättning
 - näringsliv
 - organisation
 - samordning
 - information

3) sysslar med frågor rörande
 - fysisk planering
 - bostadsbyggande
 - miljö
 - trafik
 - mark och fastighetsfrågor

4) sysslar med frågor rörande
 - ekonomisk långtidsplan
 - budget
 - taxor och avgifter
 - lån och bidrag
 - personalfrågor

6.3.3 Planeringsorganisationens innebörd

Om vi enbart tittar på plansidan ser den formella sidan ut på följande sätt:



1. Planutskottet initierar ärenden (kan även initieras från annat håll) via samordningsgruppen.
2. Samordningsgruppen beställer olika typer av arbetsuppgifter av plangrupporna. Plangrupporna får ej utföra arbetsuppgifter som ej beställts av samordningsgruppen. Beställningarna ska bekräftas av respektive grupp.
3. Tidplaner för arbetsuppgifterna presenteras i Plansam. Här behandlas även oenigheter mellan olika förvaltningar och plangrupporna kan begära ytterligare riktlinjer för det fortsatta arbetet.
4. Plansam ger kompletterande riktlinjer.
5. Avrapportering till och erforderliga beslut i planutskottet vid olika skeden i program- och planprocessen.

Det som har hänt är att plankontoret, stadsarkitektkontoret och utredningskontoret organiserats bort. Personalen från respektive kontor bildar nu tillsammans med personalen på fastighetskontorets exploateringsavdelning och statistikavdelning de s k plangrupporna.

Innerstad-, Norra och Södra-gruppen svarar för var sitt geografiskt område medan kommunplanegruppen täcker över hela kommunen och sysslar enbart med övergripande utrednings- och planeringsfrågor. Utvecklingsgruppen svarar för policy- och informationsfrågor.

För respektive grupper finns följande direktiv:

- Innerstads-,
Norr- och
Södra-gruppen
- Varje arbetsgrupp svarar med självständigt ansvar för allt arbete från program, via områdesplan och detaljplan, till byggnadslov och byggnadsinspektion. Arbetsgrupperna svarar för ärendenas föredragning inför planutskottet, byggnadsnämnden och fastighetsnämnden.
- Kommunplane-
gruppen
- Till en arbetsgrupp sammanförs resurser för den övergripande utrednings- och planeringsverksamheten som icke kan läggas på arbetsgrupperna med geografiskt avgränsat arbetsområde. Det betyder att där ska finnas resurser för sådant statistikarbete, programarbete och fysiskt planarbete som avser kommunnivån. Där ska det kontinuerliga arbetet med kommunplan ske. Där ska också arbetet med programfrågorna i samordnad kommunplanering bedrivas.
- Utvecklings-
och informa-
tionsgruppen
- För att säkra kvalitet och effektivitet i planeringsarbetet har det inrättats en särskild utvecklings- och informationsgrupp. Denna ska bedriva ett kontinuerligt utvecklingsarbete i metodfrågor. Det kan avse:
- policyfrågor av typ parkeringsnormer och liknande
 - metoder för integrering av sociala aspekter och social sakkunskap i planprocessen
 - metoder för brukarinflytande
 - dokumentation av planer och förklaring av deras innebörd
 - utvärdering av genomförda planer med hänsyn till uppställda mål
 - informationsansvarig såväl inom förvaltningen som gentemot allmänheten.
- På förtroendemannasidan har motsvarande geografiska indelning gjorts - 3 distriktsutskott inrättades med delegerad beslutanderätt i löpande distriktsanknutna frågor inom byggnadsnämndens kompetensområde. Detta för att "byggnadsnämnden in pleno" ska ägna sig åt planfrågor samt samordnings- och policyfrågor.
- För varje plangrupp finns en tjänsteman benämnd samordnare. Enligt kommunstyrelsens ordförande ska samordnaren "fördela jobb på ett rimligt sätt, se till att gruppernas resurser utnyttjas, få fram ett arbetsresultat baserat på fleras arbetsinsatser samt stimulera gruppmedlemmarna". Försöksverksamheten går även till en del ut på att förändra den gamla chefsrollen och att skapa ett antal likställda medarbetare. Dock ska samordnaren i vissa avseenden fungera som chef.

6.3.4 Arbetsgruppen för samordning

De tjänstemän som ingår i denna grupp och som också benämns samordnare, arbetar framförallt tillsammans med kommunalrådet för planeringsroteln tillika ordförande i planutskottet samt vice ordföranden. Gruppens arbetsuppgifter är:

- att ta ställning till vilka arbetsuppgifter som ska beställas hos de olika arbetsgrupperna
- prioritera, sortera och fördela gruppernas uppgifter
- ansvara för och kontrollera att uppgjorda tidplaner håller
- ingripa vid förändrade förutsättningar för arbetets genomförande
- se till att grupperna ej dubbelarbetar
- upphandla konsulter
- ge direktiv för innehållet i arbetsuppgifterna (styrning av produkten)
- vara länk mellan politiker och tjänstemän
- ha den övergripande kontakten med respektive grupps samordnare
- sammankalla informella arbetsmöten
- personalfrågor
- vara sekreterare i planutskott och PLANSAM

Enligt kommunstyrelsens ordförande ska relationen geografisk grupp och arbetsgruppen för samordning liknas vid ett "leverantörsförhållande" där den sistnämnda parten är beställaren.

6.3.5 PLANSAM

Är några förvaltningar oeniga i en planfråga ska det diskuteras i PLANSAM och ej i planutskottet. Detsamma gäller om något har inträffat som medför förändringar för slutprodukten. Dessutom ges här information om nya ärenden. Detta organ kan i vissa avseenden liknas vid ett beredningsorgan till planutskottet även om det ej är tänkt så. Deltagare är:

- | | |
|------------|---|
| Politiker | <ul style="list-style-type: none"> - ordförande planutskottet - vice ordförande planutskottet - ordförande byggnadsnämnden |
| Tjänstemän | <ul style="list-style-type: none"> - samordningsgruppen - samordnare för respektive arbetsgrupp - representanter för fastighets-, gatu-, parkkontoret och industriverket - särskilt inkallade |

Förutom de formella grupperna finns arbetsgrupper, som temporärt arbetar med speciella uppgifter. Dessa är snarare att likna vid projektgrupper.

För att få in de olika fackförvaltningarnas synpunkter använder man sig av s k kontorssamråd (dessa kan vara såväl muntliga som skriftliga) och nämndremisser. Några permanenta förvaltningsövergripande grupper finns ej i syfte att bevaka och föra fram de "humanistiska förvaltningarnas" åsikter. Ibland skapas projektgrupper där personal från social-, skola-, fritids- och kulturförvaltning ingår. Socialförvaltningen har anställt en utredningssekreterare med kunskaper i samhällsplanering för att bättre kunna bevaka den fysiska planeringen samt informera och diskutera med socialförvaltningens personal i planfrågor.

På nästkommande sida redovisas ett schema över ett planärendes hantering.

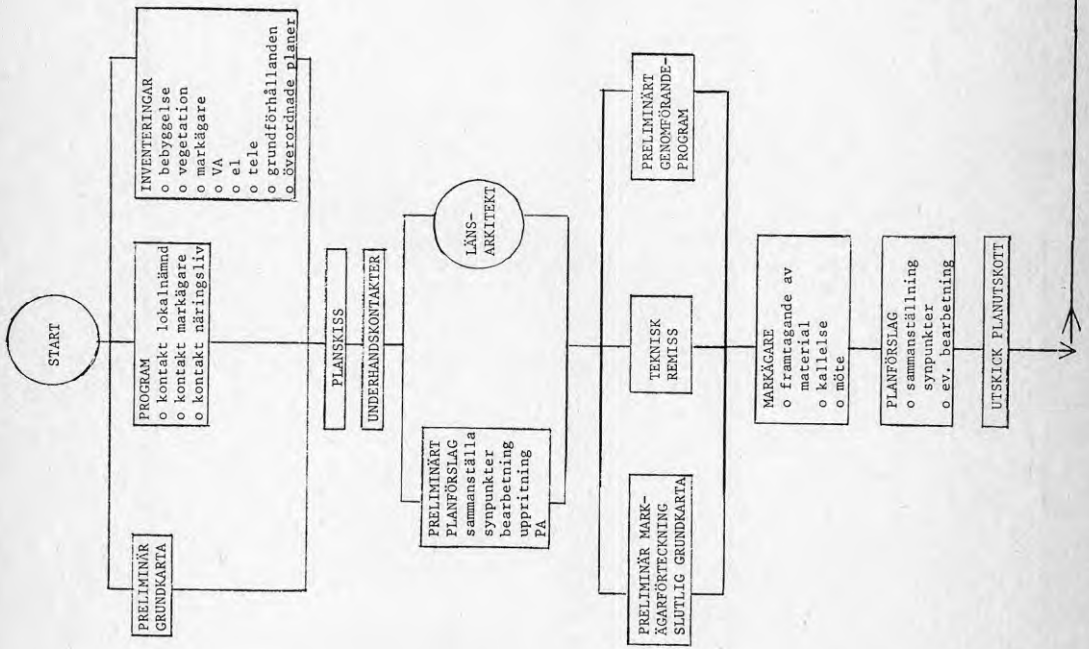
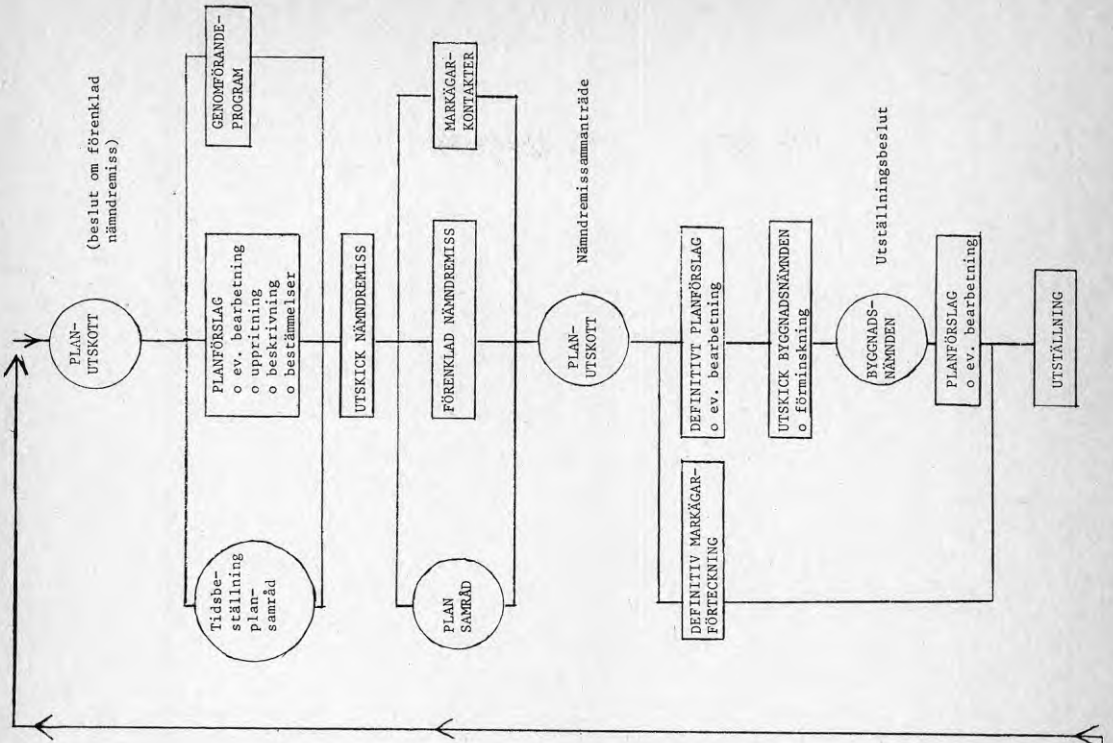
6.3.6 Hur fungerar försöksverksamheten i praktiken?

Eftersom den beskrivna organisationen är en sedan 1 år tillbaka pågående försöksverksamhet är det svårt att i dagsläget uttala sig om hur den fungerar. Vad som ytterligare försvårar en analys är att det sätt på vilket förändringen genomfördes, fortfarande irriterar tjänstemännen. Förändringen bestämdes över huvudet på tjänstemännen. Med detta följer att det är svårt att få fram vad som rör organisationen och vad som beror på andra bakomliggande psykologiska fenomen. Det som framkommit är att många tycker det är bra att arbeta i grupp men att de tjänstemän som är ensamma inom sitt yrke i en grupp tycker att det är en besvärlig situation.

I PLANSAM deltar enbart samordnaren för varje geografisk grupp, ej handläggaren, vilket anses vara helt fel. Enligt de sistnämnda "Kejsarens kollegium", som en planerare uttryckte det.

Vid en intervju med ordföranden i byggnadsnämnden framkom det att denne såg det som positivt att nämnden delats upp i distriktsnämnder. Färre ärenden och en större geografisk närhet till allmänheten framhöll han också som positivt men tyckte kanske att det är för mycket styrning från planutskottet beträffande detaljplanerna. Något som förvirrar är begreppet/titeln samordnare eftersom tjänstemän med olika arbetsuppgifter och funktioner benämns samordnare.

Framtiden får utvisa om det kommer att behöva anställas en samordningssamordnare.



7. AVSLUTNING: SKÅL TILL ATT MAN MISSLYCKAS
MED SAMORDNING

I föregående kapitel har framgått att samordningssituationerna varierar mycket: Syfte och metoder är olika. Ett gemensamt drag är dock att samordning i alla dess former upplevs som svårt. I flertalet fall har vi funnit att man inte är nöjd med de åtgärder som vidtagits för att lösa samordningsproblem. Vidare anser många att antalet samordningsproblem ökar. I denna avslutning ska vi kort gå igenom en del av de hinder som vi funnit föreligger för att uppnå samordning. Låt oss först konstatera att en orsak till den bristande framgången kan vara just det faktum att de olika situationerna skiljer sig åt så mycket. Man har inte från början i tillräckligt stor utsträckning preciserat de problem man sedan har försökt att lösa.

En rad andra bakomliggande faktorer bidrar också till att försvåra olika typer av samordning. Det kan t ex vara: 1)

- Bristande kunskaper, t ex om olika sakförhållanden men också om hur beslutsfattande egentligen går till
- Oklara eller orealistiska förväntningar, t ex som en följd av bristande kunskaper
- Skilda "språk" inom olika delar av en kommunalförvaltning. Politiker och olika tjänstemannagrupper har svårt att riktigt förstå vad de andra uppfattar som problem och deras idéer om lösningar
- Attityder, t ex till andra förvaltningar och gentemot andra yrkesgrupper
- Vissa deltagare är ointresserade
- Statuskillnader mellan förvaltningar och personer i olika roller
- Skilda mål eller syn på vad respektive förvaltning ska göra.

Alla dessa faktorer kan samverka och leda till att samordningsförsök kan misslyckas. I tabellen på omstående sida anges vanliga hinder vid var och en av de metoder för att åtgärda olika samordningsproblem som behandlades i föregående kapitel.

1) Se vidare vår rapport "Planerande människor i kommunen".

Tabell: Vanliga skäl till att man misslyckas med olika samordningsmetoder
FORMELLA ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGAR
- Grundläggande attityder och sätt att handla är oförändrade. Förändringen stannar därför på ytan, särskilt om förändringen ej "förankrats" bland de som berörts.
SAMARBETSGRUPPER
- Skilda "språk" gör att deltagarna talar förbi varandra - Olika förutsättningar - t ex förkunskaper - gör att man ej deltar på lika villkor - Attityder till andra deltagare kan försvåra verkligt samarbete - Olika förväntningar om vad gruppen egentligen ska göra
ÄNDRADE RUTINER
- Attityder och handlingssätt förblir oförändrade bakom de ändrade rutinerna - Kunskaperna om vad som är "möjligt" är bristfälliga varför vissa konsekvenser av förändringen ej förutsetts
NYA OCH ÄNDRADE DOKUMENT
- P g a attityder och bristande kunskap eller oklara direktiv används ej dokumenten som det var tänkt - Dokumenten fick inte det innehåll eller den utformning som behövdes

Eftersom samordningssituationerna är så olika kan man inte ge några patentröslösningar på det som upplevs som samordningsproblem. I några andra rapporter i detta projekt diskuterar vi vissa s k samordningsproblem, t ex hur ekonomisk och fysisk planering ska förhålla sig till varandra ¹⁾ och hur s k sociala aspekter kan föras in i planeringen ²⁾. Avslutningsvis vill vi dock återigen understryka vikten av att noga klargöra - och klart formulera - vad det "egentliga" problemet är!

1) Se särskilt vår rapport "Ekonomisk flerårsplanering i kommuner".

2) Se vår rapport "Människan i kommunala planer".

BILAGA

SAMORDNING I PLANERINGSLITTERATUREN
(ytterligare exempel)L Malmborg "Kommunal långtidsplanering"

Samordning spelar en stor roll i denna rapport från 1976 om den långsiktiga planeringen som helhet. Ett särskilt kapitel handlar om "Planeringsprocesser och deras koordinering".¹⁾ Några citat antyder synen på samordning:

"Kommunerna upptäcker samordningsbehov mellan förvaltningarna, mellan förvaltningar och organisationer och företag, mellan grannkommunerna och med olika statliga organ". (s 18)

"Ännu mer besvärande har emellertid varit bristen på samordning mellan dessa båda former (fysisk planering och ekonomisk planering). Allt eftersom den kommunala sektorn har vuxit har problemen med koordinering av det löpande arbetet och resursallokeringen vuxit". (s 38)

"Samordnad planering innebär behov av en gemensam ram..." (s 43)

"Problemen inom kommunerna har antingen varit en brist på planering hos många förvaltningar eller där sådan förekommit, ändå en brist på samordnad planering på kommunstyrelsenivå. I det senare fallet, där varje förvaltning haft sin egen planering, har detta inneburit en variation av planer med olika räckvidd, startpunkt, antaganden och bakgrundsinformation". (s 39)

"Det bör understrykas igen, att en samordnad planering går ut på bestämmandet av en kommuns aktiviteter i förhållande till behoven och problemen som de upplevs hos dem som bor och verkar i kommunen. Huvudtanken bakom samordningsplanering är en modell för policymaking ..." (s 43)

Dessa citat antyder några av de dimensioner i samordningsbegreppet som kan återfinnas i Malmborgs rapport:

- Samordning av organisationer - samordning av planeringsformer.
- Samordning av fysisk-ekonomisk-social planering (där Malmborgs resonemang är allmännare än Alvarssons men för övrigt ganska parallella).
- Samordning genom skapande av gemensamma planeringsförutsättningar och samordning genom en stärkt kommunledning.

1) I texten används ordet samordning tydligen som synonym till "koordinering".

Ett intressant drag hos Malmborg - som sannolikt sammanhänger med den stora roll den engelska planeringen spelar i rapporten - är att begreppet "samordningsplanering" används vid sidan av "samordnad planering". Är samordning något som uppnås genom en speciell "samordningsplanering" ("corporate planning") vid sidan av fysisk och ekonomisk planering eller är "samordnad" en beteckning på en egenskap hos ett planeringssystem? (Jfr kapitel 2 och samordning som process respektive egenskap). Alvarsson förutsätter uppenbarligen det senare - samordning uppnås genom en viss utformning av fysisk och ekonomisk planering - men hos Malmborg finns en okarhet på denna punkt. ¹⁾ Han formulerar sin allmänna ståndpunkt som:

"En central planeringsprocess upprättas från vilken en variation av planeringsprocesser kan härledas och till vilken dessa kan bidra. Detta skulle utgöra samordningsplaneringen, men denna skulle vara fri från en speciell fackbakgrund. Utifrån denna centrala planeringsprocess skulle ekonomisk-, fysisk-, personell- och förvaltningsplanering kunna härledas". (s 42)

Rapporten "Samordnad planering i en mindre kommun"
(1979)

Denna rapport från en arbetsgrupp inom föreningen för kommunal statistik och planering är ett försök att konkretisera och utveckla Kommunplaneringsrapporten för just mindre kommuner. I förordet sägas att denna rapport var "mångordig, teoretisk och svår att arbeta efter" och deras allmänna slutsats är följande:

"Gruppen har - mot bakgrunden av egna erfarenheter - uppfattningen att en väl fungerande planeringsprocess i en mindre kommun mer är frågan om samordning och systematisering, förenkling och komplettering av redan befintliga rutiner än av att införa något nytt planeringssystem". (s 1)

Det intressanta är att ordet samordning förekommer mycket sparsamt i rapporten och citatet ovan antyder att rapporten lika gärna kunde heta "Väl fungerande planering i en mindre kommun". Låt oss emellertid se på de platser där begreppet samordning används i rapporten.

På sidan 3 formuleras sju allmänna krav på en planeringsmodell. De är bl a krav om att målsättningar, åtgärder, resurser och långsiktiga konsekvenser ska redovisas samt att uppföljning och utvärdering ska vara möjlig. Ett krav är också att planeringsmodellen bör

1) I figuren över planeringsprocessen (s 125) finns en ruta för "samordnad kommunal planering" vid sidan av ekonomisk planering. I den tidplan som anges på s 126 ses samordningen dock uppenbarligen som en "del" i den övriga planeringen.

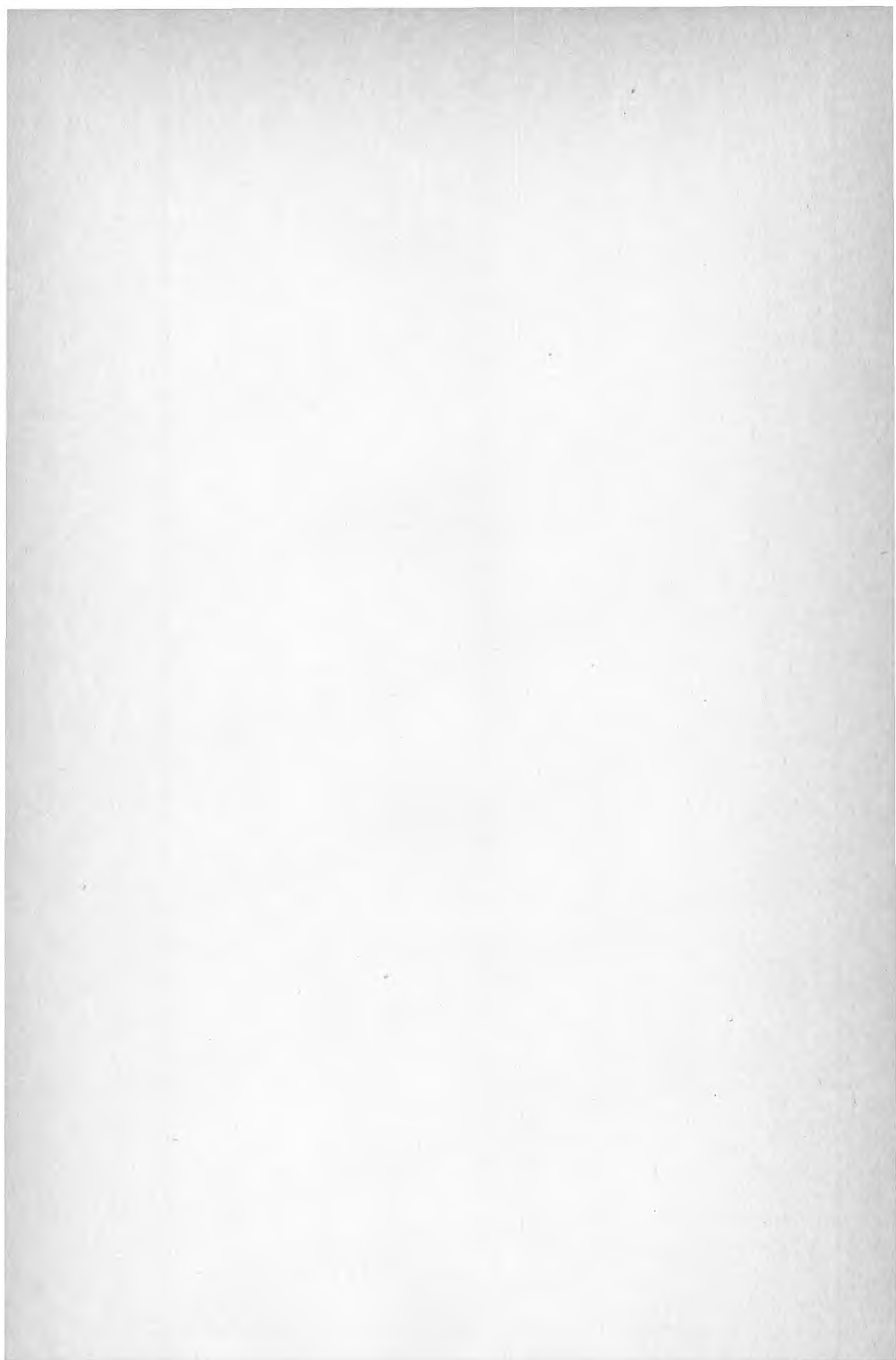
"samordna kommunala beslut i planeringsfrågor".

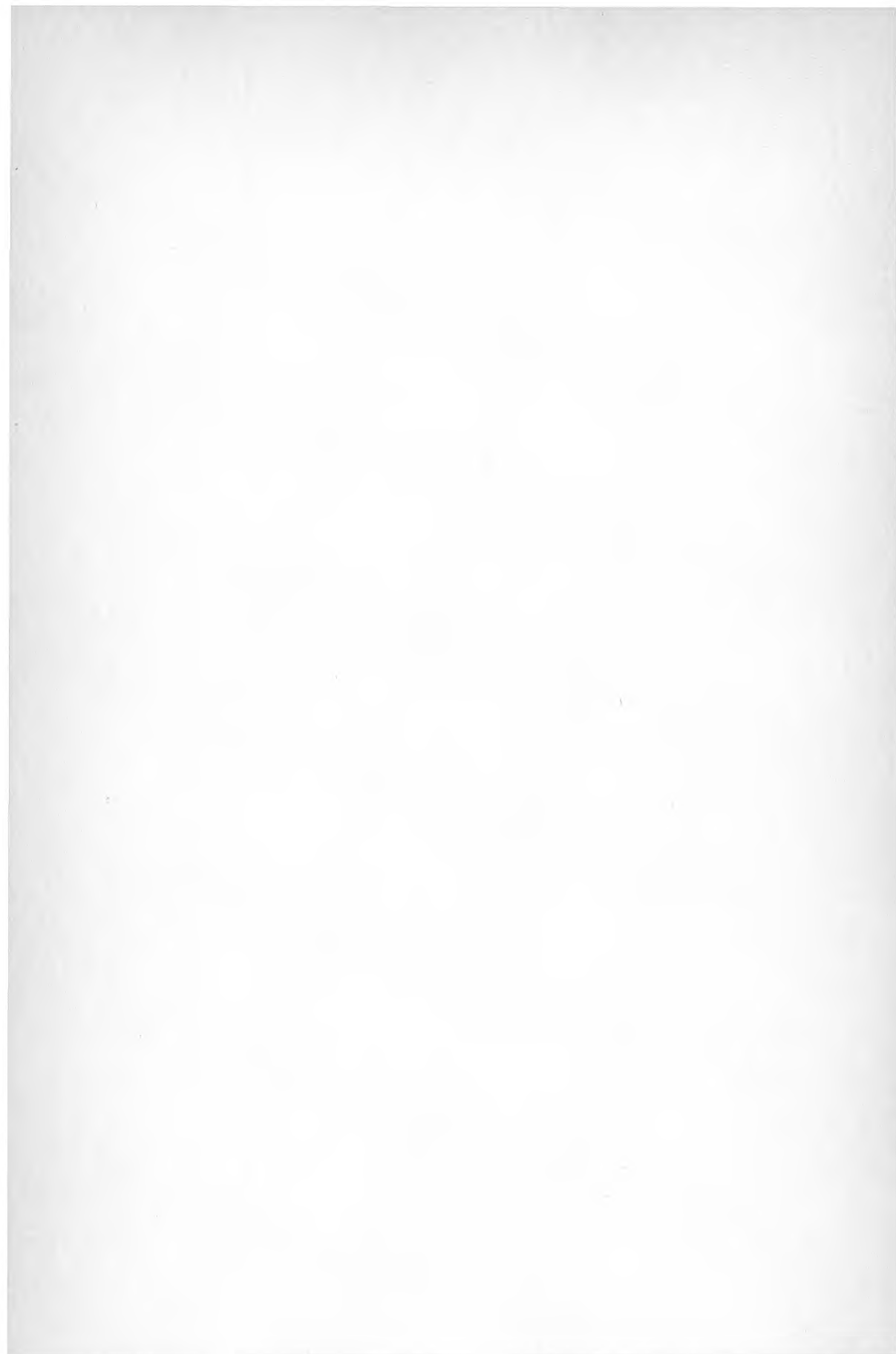
Något resonemang om denna punkt finns inte, men begreppet samordning används senare när förhållandet mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnd diskuteras.

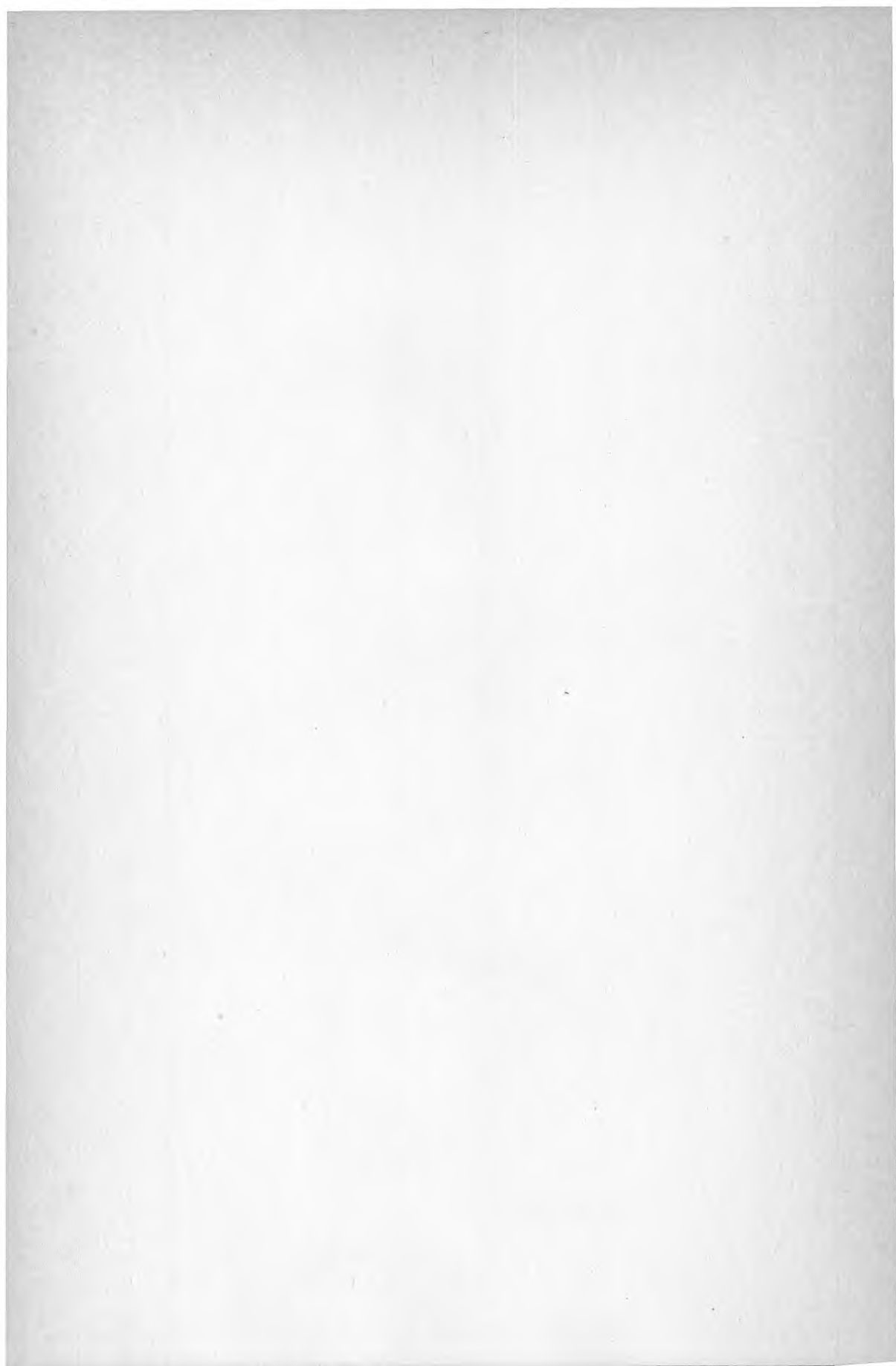
För övrigt talar man bara om samordning när de centrala planeringsorganen på politiker- och tjänstemannanivå behandlas. Där sägs att en planeringsberedning bör ha till uppgift "att samordna och inför kommunstyrelsen bereda frågor som rör övergripande och långsiktig planering" (s 7). Tjänstemannaorganet ska ha "huvudsavaret för samordning av kommunens övergripande och långsiktiga planering". I båda dessa fall är ordet samordning överflödigt - och har kanske bara till syfte att få det hela att låta bra!

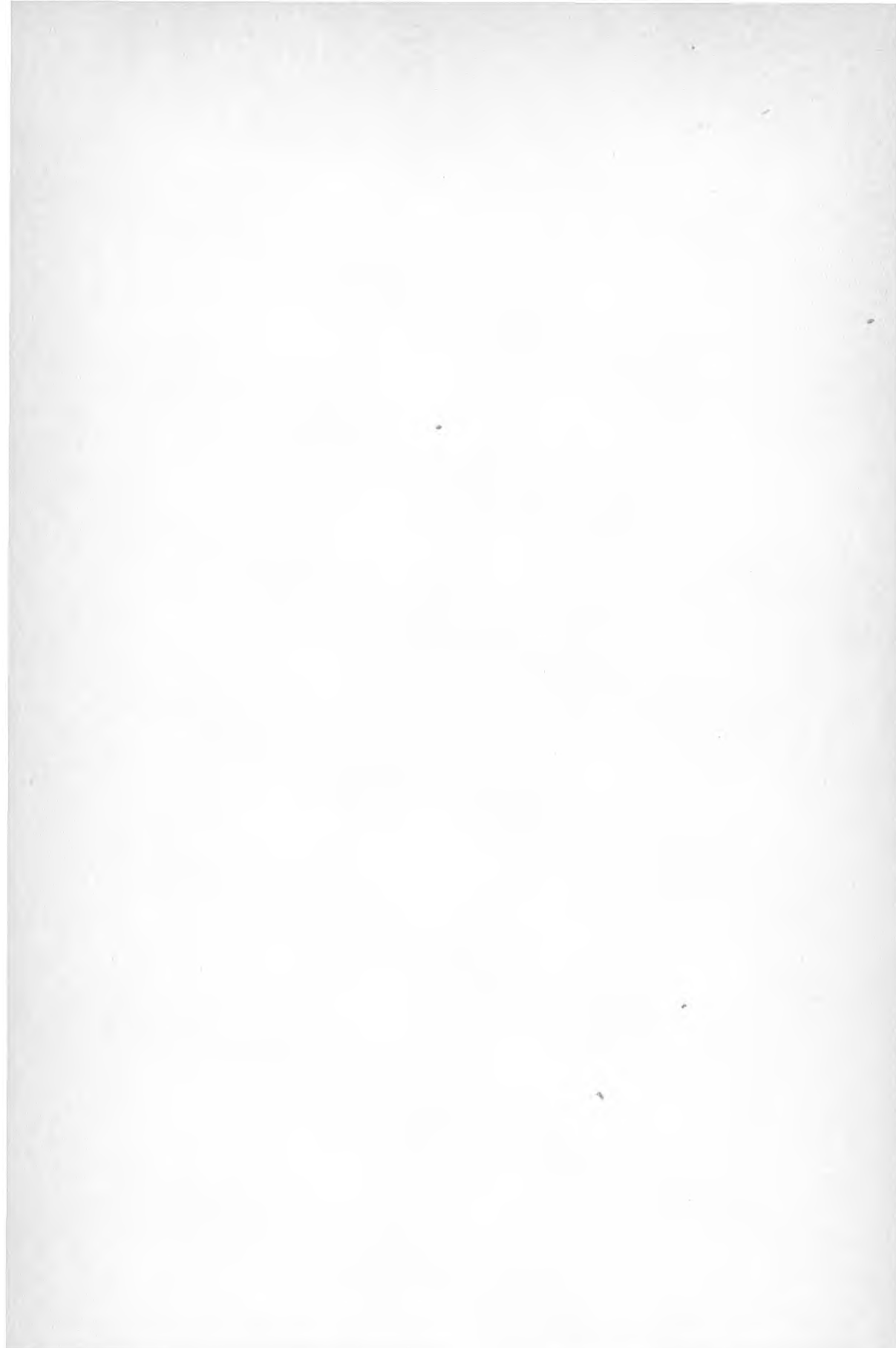
LITTERATUR

- Ahlberg, C.F.: Om kommunal planering. PLAN 2, 1979
s 85-87
- Alvarsson, A.: Samordnad ekonomisk-fysisk-social kommunplanering. BFR R 28:1974
- Dunshire: Control in a bureaucracy. Oxford 1976
- Föreningen för kommunal statistik och planering:
Samordnad planering i en mindre kommun. 1979
- Jönsson, S. & Lundin, R.: Den kommunala budgetprocessen. Samordning mellan ekonomisk och fysisk planering samt mellan förvaltningar. BFR R 72:1979
- Kommunförbundet: Kommunplanering. Stockholm 1974
- Lind, H. & Westberg, H.: GPF - en utvärdering. BFR R 91:1978
- Lindgren, C.: Broms och inläring. Stockholm 1978
- Malmborg, L.: Kommunal långtidsplanering. BFR R 33:1976
- Pressman, J. & Wildavsky, A.: Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley 1973
- SOU 1979: 65-66: Markanvändning och byggande. Förslag till ny plan- och bygglag.









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 Hofelt, 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: 6700306

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

R6: 1981

ISBN 91-540-3446-9

Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Cirkapris: 30 kr exkl moms