

PLANERINGENS ILLUSIONER

GÖRAN DJUPSUND: **Illusioner om planering. En studie i kommunplaneringens konsekvenser.** Acta Academiae Aboensis, Humaniora, Vol. 60 Nr 1. Ekenäs 1981, 175 s. Akad. avhandling.

Ett kännpakt drag i västerländsk samhällsutveckling under de senaste årtiondena

har varit den offentliga sektorns tillväxt i omfång och komplexitet, och denna tillväxt har varit kopplad till ett växande ömsesidigt beroende mellan såväl den offentliga sektorns olika delar som den offentliga och den privata sektorn. Ur dessa förändringar har många andra samhällseliga och politiska ändringar framsprungit; bland dessa intar framväxten av planering som ett samordnat sätt för beslutfattande en viktig plats. Planering är som bekant ej heller något som är förbehållet den statliga nivån. I Finland är kommunplanering sedan 1977 ett obligatorium för kommunerna, och många av dem har redan en tid upprätthållit planering på frivillig bas. År 1973 hade sålunda en dryg fjärdedel av landskommunerna i vårt land en kommunplan.

Och har denna planering varit meningsfull, d.v.s. har den haft de beslutseffekter i kraft av vilka den inrättats? Frågan kan kanske synas oväntad. Att den dock inte är omotiverad visas med all önskvärd tydlighet i *Göran Djupsunds* färiska doktorsavhandling »Illusioner om planering», där författaren i stöd av en empirisk och systematisk undersökning besvarar frågan nekande: nej, planeringen har i våra landskommuner på det hela taget varit utan effekt. Den har, för att citera författaren, endast varit »en innehållslös form för kommunalt beslutfattande» (s. 130). Detta är onekligen ny och informativ kunskap. Att planeringens teori och praxis inte är i balans har visats förut, tydligen i *Krister Ståhlbergs* doktorsavhandling (1975). Mer att praxis egentligen inte finns, d.v.s. att detta att planera är resultatlöst på utfallsidan, är ett nytt inslag i vår planeringskritik.

Nedanstående recension av Djupsunds avhandling bygger i allt väsentligt på det utlåtande jag i egenskap av fakultetsopponent avgivit till Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi — till följd av såväl plötsligt som sent förfall för professor *Knut Dahl-Jacobsen* som av fakulteten förordnats opponera, inkallade fakulteten professor *Krister Ståhlberg* och undertecknad att såsom ämnesrepresentanter tillsammans opponera ex officio. Recensionen följer avhandlingens strukturer-

ing i fyra huvudsakliga block. Det första omfattar kapitlen 1—3, vari Djupsund definierar begreppet planering, anger orsaker till uppkomst av planering, samt för en allmän diskussion om metodiska perspektiv- och nivåproblem att beakta vid värdering av planering — dessa kapitel har en introducerande karaktär. Det andra blocket omfattar det centrala fjärde kapitlet, där Djupsund gör sina slutliga metodiska val och slipar den metodarsenal med vilken han avser angripa den empiriska verkligheten, och det tredje blocket omfattar det likaså centrala femte kapitlet där Djupsund presenterar och tolkar sina empiriska resultat. Slutligen finner vi i avhandlingen ett fjärde block, nämligen det sjätte kapitlet där Djupsund blickar vidare från sina empiriska resultat i ett försök att fånga planeringens väsen och framtid — detta block är nog av mer subsidiär karaktär än vad som kan utläsas ur det utrymme det fått i avhandlingen.

De tre första introducerande kapitlen är välskrivna och stringent disponerade. De anmärkningar som kan göras är mestadels av detaljnatur, och gäller diverse oskickligheter och smärre otydligheter. Med en viss förvåning noterar man att Djupsund i det vällovliga syftet visa på interaktion mellan socioekonomi och politik vid uppkomst av planering, ser sig föranledd använda så oklara uttryck som »överbyggnad» och »underbyggnad»; vidare kan man inte alltid hålla med om de karaktäristiker han ger av andra författare och deras kontributioner. Djupsunds definition av planering går an; det gör knappast den karaktäristik i termer av funktion, struktur och stil han ger av sin definition. En illustration av hur vilja till planering kan framväxa i »överbyggnaden» lider av svagheten att vara såväl partocentrerad som finlandscentrerad. Men på det hela taget kan man lägga dessa kapitel till handlingarna utan starkare känslor av missnöje. Djupsund lägger med dem en grund för sin vidare framställning och ger läsaren en inblick i planeringsforskningens problem.

I det fjärde kapitlet diskuterar Djupsund som sagt sin metod. Denna är till sin natur kvasi-experimentell, i det Djupsund opererar med femton matchade kommunpar, och denna inom samhällsvetenskaperna inte alldeles vanliga ansats är onekligen intressant. Djupsund förtjänar erkännande inte minst därför att han väljer metod efter problem — problemet är att bedöma planeringseffekter och uppläggningsmed matchade par är avsedd framtagna kommunpar som är varandra helt lika utom i ett avseende, nämligen det att den ena kommunen planerat medan den andra inte gjort det. Vid lyckad konstanthållning kan skillnader i beslutsutfall de matchade kommunerna emellan då betraktas som effekter av planering.

Frågan hur lyckade matchningen blivit är givetvis essentiell. Det är mitt intryck att matchningen lyckats på det hela taget väl, men att den dock kunnat göras bättre. Alldeles graverande är att Djupsund betecknat en icke-planerande kommun som planerande (Kullaa), innebärande att ett av de femton paren inget har i undersökningen att göra. Till detta olycksfall i arbetet kommer andra oklarheter, och man kan med fog undra om utfallet längs matchningsdimensionen befolkningsmängd är så oproblematiskt som författaren vill göra gällande. Att Djupsund försummat en politisk matchningsdimension finner jag principiellt anmärkningsvärt, låt vara att en efterkontroll av de beroende variablerna visar att matchningen kunnat konstanthålla politiken. Samtidigt som man framför dylika anmärkningar måste man emellertid vara medveten om de stora svårigheter som en experimentansats av detta slag är förenad med, och man ser med uppskattning Djupsunds medvetenhet om fallgropar. Hans behandling av vad han kallar »problemet ahistorism» synes mig förträfflig — utrymmet medger tyvärr inte utförlighet. Och jag upprepar: på det hela taget ter sig matchningen rimlig. Den är på några punkter slapphänt gjord, men den är rimlig. Detta framgår inte minst av Djupsunds testning av konstanthållandet av beroende variabler.

När Djupsund slagit fast vilka kommuner han skall undersöka är hans nästa uppgift att bestämma vad i dessa kommuner han skall undersöka. Han står alltså inför valet av värderingsdimensioner, och han hävdar här principen att planeringen skall bedömas s.a.s. på sina egna villkor, med ledning i de formella mål som gäller för planering. Och sådana mål söker han på tre nivåer i det han frågar efter den kommunala verksamhetens mål, kommunplaneringens mål och kommunplanernas mål. Det visar sig att Djupsund härvid brottas med en svår och undanflyende motståndare, och om någon fallseger blir inte tal. Ett studium av beredningsarbeten och uttalanden i anslutning till kommunallagen ger de övergripande kommunala målen »välfärd» och »responsivitet» — på särskilt denna punkt vill jag anmäla missnöje med Djupsunds målsökning som synes mig slapphänt; en systematisk innehållsanalys av en större uppsättning relevanta dokument hade, och detta hävdar jag med bestämdhet, berikat författarens målbatteri. En läsning av betänkanden, beredningar och handböcker om planering ger nyckelordet »koordinering», och för kommunplanernas del konstaterar Djupsund i stöd av tidigare forskning att de har bara slumpmässigt tillkomna mål som inte kan läggas till grund för vidare analys. Responsivitetsföreställningar avstår Djupsund i detta skede från att utveckla, och målsökandet leder då inte fram till stort mer än att kommunen skall tillhandahålla välfärd på ett koordinerat sätt.

Att Djupsund från denna oformliga utgångspunkt kan skapa inte mindre än 14 värderingsdimensioner som belyses med 83 utfallsvariabler finner jag vara anmärkningsvärt, särskilt som resonemangen är vettiga och teoretiskt underbyggda. Det ligger dock i sakens natur att kopplingarna mellan mål, dimensioner och variabler blir luftiga, och det är nog mycket svårt att undgå intrycket att man har att göra med ett variabelval som bestämts av den kommunala statistiken och ett dimensionsval som långt är Djupsunds egen och i och för sig mycket insiktsfulla uppfattning av

vilka mål planeringen borde ha, givet sådana litet fraseologiska utgångspunkter som »välfärd» och »koordinering». Egna någorlunda klart utsagda formella mål kan kommunplaneringen knappast sägas ha. Därmed är den väl knappast heller rationalistisk — kanske vi här finner en förklaringsgrund till Djupsunds ovilja att retirera från målföreställningar. Avhandlingen artar sig nämligen till en kritik av just *rationalistisk* planering.

I kapitel fem ges en mönstergillt sammanhållen resultatredovisning. Djupsunds statistiska analys visar som sagt att den planering som bedrivits i våra kommuner inte har haft några nämnvärda effekter för den kommunala ekonomin och serviceproduktionen, ej heller för den kommunala politiken. Riktigheten i denna huvudkonklusion kan man knappast starkt betvivla, detta särskilt som Djupsund på olika sätt kontrollerar sina resultat och bl.a. granskar samband mellan indikatorer i syfte att se om planeringseffekter kan ligga gömda i strukturer, d.v.s. i de beroende variabelernas inbördes samband. Så visar sig inte vara fallet.

Alldeles utan effekter har kommunplaneringen dock inte varit. Kapitalekonomin har aktiverats, skatteintäkternas betydelse har ökat, tjänstestrukturen har orienterats mot beredande och föredragande uppgifter. Allmänt taget har planeringen alltså underblåst en förskjutning som för att citera författaren »betonat en modernisering av ekonomin och speciellt en aktivering i syfte att bereda näringslivet goda utvecklingsförutsättningar» (s. 125). Den tolkning av resultaten som underliggert en sådan konklusion ifrågasattes vid disputationen av min medopponent som presenterade en alternativ tolkningsskiss där planeringen tilldelades en mer mellankommande än initierande funktion. Att bestämt hävda det ena eller det andra i detta sammanhang synes svårt. Men jag kan inte låta bli att tycka att det förslag min medopponent framförde kanske har ett större mått av allmän rimlighet, och om detta strämmer

vore alltså planeringseffekterna än mindre än vad Djupsund säger dem vara.

När Djupsund har tolkat sina resultat går han till att dryfta frågan varför planeringen ej haft de effekter man förväntat sig av den eller tillskrivit den. Han finner svaret i en obalans mellan planeringens teori och praktik — planeringens dialektik fungerar, menar han, dåligt. Härmed menas kort sagt att den teori planeringen vilar på och som förutsätter intresseharmonier och adekvat kunskap inte är i överensstämmelse med den verklighet i vilken planeringen bedrivs — verkligheten kännetecknas av intressekonflikt och en kunskap som är koncentrerad till inomkommunala omständigheter. Det resonemang Djupsund utvecklar kring denna idé är övertygande och väl sammanhållet; det ifrågavarande avsnittet är även mycket väl skrivet. Vad Djupsund kunde ha uppmärksammat är en viss inkongruens med vad han säger senare i avhandlingen när han tillskriver planeringen en konfliktpacifierande funktion. Är det alltså så att planering bearbetar verkligheten så att den småningom blir mer i balans med den intresseharmonipremiss som Djupsund nu vänder sig mot?

Det avslutande kapitlet behandlar som sagt planeringens väsen och framtid. Man hade kanske hellre sett en annorlunda avslutning. En viktig sak glöms nämligen litet bort i avhandlingen, och den hade lämpligen kunnat uppmärksammas just här.

Djupsund menar inledningsvis att eftersom planering är en form av ett begränsat rationellt beslutfattande så äger hans resultat generaliserbarhet: när han säger något om planering säger han härmed även något om begränsat rationella sätt att fatta beslut. Denna utlovade återkoppling från planeringsverklighet till beslutsteori finner man dock endast i implicit form i avslutningskapitlet, och detta måste nog ses som en brist. I alltför hög grad studerar Djupsund planering för att säga något om planering; i alltför liten utsträckning studerar han planering för att säga något om beslutsteori. För all del, det skall ingalunda bestridas att Djupsund säger viktiga saker

om beslutsteori. Men han har inte till fullo integrerat sina resultat med en sådan teori; han har inte på ett tillräckligt explicit sätt klargjort hur han med sin avhandling kultiverat en sådan teori.

Även i övrigt är man tveksam inför partier i detta avslutande kapitel. Djupsund undrar varför kommunerna fortsätter planera rationalistiskt när verksamheten nu ändå är utan effekter, och svaret söker han i planeringens multifunktionalitet. Detta är klart intressant, men det multifunktionella glöms snart bort till förmån för en påstådd funktion, den att rationalistisk planering befäster och stärker rådande samhälleliga maktförhållanden. Detta utvecklar Djupsund på ett påtagligt intelligent sätt och med beaktande av ett stort antal teoretiska och begreppsliga distinktioner, men premissen om maktförstärkning är naturligtvis obevisad och kanske inte ens till alla delar rimlig. Litet saknar man även illustrationer av att Djupsunds antaganden är forskningsbara.

Kapitlet utmynnar i en diskussion av hur planeringen i kommunerna kunde förbättras, och här blir Djupsund själv sin bästa opponent. Mot de strategier han utvecklar och diskuterar lyfter han nämligen fram motargument som måste betecknas som vägande. Framställningen är uppslagsrik och inte utan skarpsinne; så skarpsinnig är Djupsund dock inte att han skulle manövrera sig över de hinder han själv reser. Han är därför på åtminstone ett par punkter tvungen bortse från vad han tidigare sagt, och detta är inte ägnat stärka trovärdigheten i den s.k. dialektiska strategi han slutligen stannar för att föreslå. Den bygger sålunda delvis på ett krav på större kommunalt oberoende, i kraft av vilket Djupsund förkastar en annan strategi, den s.k. utopiska strategin. Det är nog litet olyckligt att avhandlingen mynnar ut i sådana spekulativa resonemang som jag här antytt. De förflackar intrycket av en prestation som i övrigt är orädd, gedigen och aktningvärd och som Djupsund har all heder av.

Dag Anckar