

Göran Djupsund:

Har kommunplanering konsekvenser? Och om den har - är de goda?

I takt med den offentlige sektors ekspansion har større og større interesse knyttet sig til styrkelse af planlægningsfunktionen. Planlægning er blevet midlet til løsning af utallige problemer. Men hvilken effekt har planlægningen? Dette spørgsmål søges besvaret gennem en analyse af det finske kommuneplanlægningssystem. Gennem en "matched-pair"-analyse sammenlignes kommuner med og uden kommuneplanlægning. Den generelle konklusion er, at planlægningen har vist sig ineffektiv.

I. Utgångspunkter för en värdering av planering

Under de senaste två årtiondena har vi i de utvecklade västerländska staterna kunnat följa med den offentliga sektorns expansion. Verksamheten har vuxit volymmässigt, den har upptagit nya element, den har differentierats och blivit allt mer komplex. I takt med denna utveckling har även ett nytt begrepp intagit sin plats vid den politiska vokabulärens högborde, nämligen planering. Och det ser ut att gå för planering som för dess bordsgrannar, demokrati, frihet, m.fl., nämligen: ju flera som säger sig omfatta en strävan i riktning mot det aktuella fenomenet, desto klarare är det att tolkningarna av innebörden varierar och motsäger varandra så mycket att begreppet mister sin betydelse som inringare av fenomen och styrare av tanke och handling.

Trots det ovanstående kan vi i den politiska retoriken märka att planering intar en särställning bland nämnda begrepp. Planering tillerkänns rollen av ett medel för strävanden att uppnå de övriga ogripbara goda tillstånden. I praktiken har detta blandt annat inneburit att så gott som allt offentligt beslutsfattande i dag berörs av någon form av lång- eller medellångsiktig planering.

Min inledande fråga i detta sammanhang är hur fenomenet planering kan studeras och värderas. Ett första, till synes enkelt men

Göran Djupsund:

Har kommunplanering konsekvenser? Och om den har - är de goda?

I takt med den offentlige sektors ekspansion har større og større interesse knyttet sig til styrkelse af planlægningsfunktionen. Planlægning er blevet midlet til løsning af utallige problemer. Men hvilken effekt har planlægningen? Dette spørgsmål søges besvaret gennem en analyse af det finske kommuneplanlægningssystem. Gennem en "matched-pair"-analyse sammenlignes kommuner med og uden kommuneplanlægning. Den generelle konklusion er, at planlægningen har vist sig ineffektiv.

I. Utgångspunkter för en värdering av planering

Under de senaste två årtiondena har vi i de utvecklade västerländska staterna kunnat följa med den offentliga sektorns expansion. Verksamheten har vuxit volymmässigt, den har upptagit nya element, den har differentierats och blivit allt mer komplex. I takt med denna utveckling har även ett nytt begrepp intagit sin plats vid den politiska vokabulärens högborde, nämligen planering. Och det ser ut att gå för planering som för dess bordsgrannar, demokrati, frihet, m.fl., nämligen: ju flera som säger sig omfatta en strävan i riktning mot det aktuella fenomenet, desto klarare är det att tolkningarna av innebörden varierar och motsäger varandra så mycket att begreppet mister sin betydelse som inringare av fenomen och styrare av tanke och handling.

Trots det ovan sagda kan vi i den politiska retoriken märka att planering intar en särställning bland nämnda begrepp. Planering tillerkänns rollen av ett medel för strävanden att uppnå de övriga ogripbara goda tillstånden. I praktiken har detta blandt annat inneburit att så gott som allt offentligt beslutsfattande i dag berörs av någon form av lång- eller medellångsiktig planering.

Min inledande fråga i detta sammanhang är hur fenomenet planering kan studeras och värderas. Ett första, till synes enkelt men

de facto betydelsefullt, val står mellan två alternativ. Antingen kan vi granska planering inskränkt, dvs. som ett medel, en teknik att bereda beslut. Vi undrar huruvida operationsmetoderna fungerar men bryr oss ej om att se efter om patienten överlevt operationen. Eller så kan vi försöka se planering som ett element bland många andra som bildar helheten "offentligt beslutsfattande". Gransknin- gen och bedömningen av de enskilda elementen sker då i första hand i ljuset av hur helheten fungerar. Det förefaller mig uppenbart att en fruktbar och meningsfull granskning av planering följer den sist- nämnda vägen.

Forskning som inriktar sig på granskning och värdering av offent- lig verksamhet i stil med planering har inte ännu uppnått etablera- de och allmänt accepterade teoretiska och metodologiska utgångspunk- ter. Jag skall därför i det följande något uppehålla mig vid vissa problemkomplex i anknytning till värdering av planering. Dessa pro- blemkomplex indelar jag i fyra grupper: a) kännedom om den aktuella formen av planering, b) verktyg för en värdering av planering, c) kännedom om olika perspektiv på planering och d) en bild av hur den aktuella verksamheten uppkommit samt vilka dess syften varit.

Vad är kommunplanering?

I den undersökning som denna framställning faller tillbaka på har mitt intresse fokuserats till en speciell typ av planering, nämligen finländsk kommunplanering.¹ En kommunplan är formellt en medel- långsiktig helhetsplan för kommunens ekonomi och verksamhet.² Pla- nen skall i princip omfatta alla verksamhetssektorer, både sådana som berörs av lagstadgad sektorplanering och sådana som inte ännu har egna planeringssystem. Markanvändningen ingår i princip i kom- munplaneringen men i praktiken har den fysiska planeringen visat sig mycket svårintegrerad. Kommunplaneringen har sålunda i praktiken främst syftat till att frambringa verksamhets- och ekonomiplaner på fem års sikt, planer som i teorin revideras årligen. Detta konsta-

1) Den studie som åsyftas är Görum Djupsund, Illusioner om planering, Åbo 1981.

2) För mer ingående presentationer av vad kommunplanering formellt sett är se Krister Ståhlberg, Planeringsaktivitet och planform, Åbo 1976.

terande gäller i all synnerhet landskommunernas planering, dvs. den planering som denna undersökning koncentrerat sig på.³

Volymmässigt har planeringens expansion varit relativt snabb. Vid skiftet mellan 1960- och 70-talet inleddes kommunplanering på frivillig väg i enstaka kommuner, vid mitten av 70-talet planerade nästan hälften av landskommunerna, varefter kommunplaneringen i samband med revideringen av kommunallagen från och med 1978 blev ett obligatorium för kommunerna.⁴

Då ett nytt administrativt instrument tas i bruk inom den offentliga sektorn, i all synnerhet om dess användning sprider sig snabbt, förefaller det meningsfullt ur såväl förvaltningspraktisk som förvaltningsvetenskaplig synvinkel att granska hur detta instrument börjat fungera. Kommunplaneringen är intressant ur ytterligare en synvinkel. Denna anledning uppenbarar sig då vi granskar kommunplaneringens teoretiska fundament såsom det kommer till uttryck i planeringshandböcker, betänkanden, artiklar mm.⁵ Den planeringsuppfattning som här utkristalliseras har som ett av sina främsta kännetecken en remarkabelt detaljerad likhet med teorin om begränsat rationellt beslutsfattande. De presenterade förteckningarna över skeden i kommunplaneringsprocesserna upptar alla de för rationella beslut karakteristiska skedena, bland andra granskning av alla mål, rangordning av mål, granskning av alla handlingsalternativ, val av alternativ med hänsyn till deras effekter visavi målen, mm. Tanken är faktiskt att i praktiskt beslutsfattande approximera en begränsat

-
- 3) I två tidigare undersökningar har man ingående, genom ett studium av 86 kommunplaner, granskat bland annat kommunplanernas uppbyggnad, planeringsprocesser, informationsunderlag, se Djupsund, Planeringsaktivitet och planform, op.cit., samt Ståhlberg, Teori och praxis i kommunal planering, op.cit.
 - 4) Kommunplaneringens utbredning bland kommunerna har beskrivits och analyserats i Djupsund, Planeringsaktivitet och planform, op.cit., samt Ståhlberg, Teori och praxis i kommunal planering, op.cit. I det sistnämnda verket gör författaren den intressanta iakttagelsen att de kommuner som i termer av bland annat urbanisering, komplexitet m.m. föreföll ha det största behovet av helhetsplaner inte bedrev kommunplanering. I stället inleddes den frivilliga kommunplaneringen i små landskommuner som i dessa termer inte var i behov av planering, se närmare o.a.a., speciellt ss.?
 - 5) Förteckningar över samt granskningar av dylika dokument redovisas för i o.a.a. samt Djupsund, Planeringsaktivitet och planform, op.cit.; Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, Åbo 1981.

rationell beslutsteori.⁶ Denna strävan medför att en undersökning av kommunplanering och dess konsekvenser är av ett stort intresse även ur ett mer teoretiskt perspektiv.

Med en viss förenkling kan vi hävda att kungstanken bakom kommunplanering varit att kommuner genom att sträva till en rationalistisk planering når bättre beslut än kommuner som inte planerar. Ett övergripande syfte för min studie har varit att granska detta antagande. I en något bredare formulering har mitt syfte varit att granska, samt även värdera vilka alla konsekvenser kommunplaneringen uppvisar.

Verktyg för värdering av planering

I största enkelhet kan man säga att vi för att värdera planering behöver tre typer av verktyg. För det första behöver vi värderingsdimensioner. Vi bör med andra ord kunna fastslå egenskaper som vi antar eventuellt kan påverkas av den granskade verksamheten. Vilka egenskaper hos kommunerna kan tänkas bli påverkade av planering? För det andra behöver vi metoder med hjälp av vilka vi kan fastslå de granskade enheternas värden, i någon mening, på dessa dimensioner. Hur har kommunerna med andra ord utvecklats i dessa avseenden i förhållande till varandra? Slutligen, för det tredje, behöver vi någon typ av standarder som antingen utsäger vilka värden som är "bra respektive dåliga" eller som visar hur dylika värden kan relateras till varandra.

Valet av verktyg är ytterst betydelsefullt för utformningen av en värdering.⁷ Innan jag går till att presentera min studie av planeringskonsekvenser skall jag därför kort kommentera två omständigheter som förefaller speciellt viktiga med tanke på dessa val. Dessa omständigheter är dels perspektiv på planering, dels strävanden bakom planering.

6) Denna intima närhet mellan begränsat rationellt beslutsfattande samt kommunplaneringens planeringsuppfattning demonstreras utförligt i bland andra Djupsund, Planeringsaktivitet och planform, op.cit.; och Ståhlberg, Teori och praxis i kommunalplanering, op.cit.

7) Svårigheterna med att värdera planering har jag ingående dryftat i Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 42-47.

Perspektiv på planering

Jag är mycket långt enig med Åke Sandberg då han hävdar att vi renodlat kan tala om två olika grundläggande perspektiv på planering, nämligen ett harmoni- eller helhetsperspektiv och ett konflikt- eller partsperspektiv.⁸ Ur ett helhetsperspektiv vore den övergripande frågan i denna studie i förenklad form: vilka konsekvenser har planeringen för medborgarnas gemensamma bästa? Ett partsperspektiv å andra sidan skulle resa frågan hur planeringen påverkat enskilda medborgargrupperns strävanden.

Vi inser lätt att valet av perspektiv på planering är intimt anknuten till mer grundläggande frågeställningar om bland andra statens och den offentliga sektorns roll i kapitalistiska samhällen. Det är dock inte min mening att här dryfta dylika spørsmål eller att hävda riktigheten i någondera perspektivet. Då jag trots allt önskar varna för perspektivfel i värderande forskning så gör jag detta i termer av interna och externa perspektiv. Jag hävdar att en värdering alltid bör utgå ifrån ett internt perspektiv. Om sålunda den granskade verksamheten utgår från ett helhetsperspektiv så bör värderingen av den i första hand göra likaledes. Dimensioner, standarder och mätmetoder bör utvecklas med detta helhetsperspektiv för ögonen. Vi bör inte i det första skedet förutsätta mer eller annat av planeringen än vad de som uppbär och/eller bedriver den förutsatt. Efter en värdering på planeringens premisser kan vi självfallet anställa ytterligare värderingar som går utöver de gränser det interna perspektivet uppdragit. Dessa värderingar blir mer eller mindre externa. De förändringar i premisser som dylika externa värderingar bygger på måste alltid redovisas

Regeln för att undvika perspektivfel i värdering av planering är sålunda i all enkelhet följande: Utred vilket perspektiv, helhets- eller partsperspektiv planeringen bygger på, Utgå i granskningen från detta perspektiv. Utför gärna ytterligare värderingar men redogör för eventuella perspektivskiften.

8) Sandberg använder beteckningarna harmoni- och konfliktperspektiv medan jag i tidigare sammanhang valt att tala om helhets- respektive partsperspektiv. Beteckningarna går emellertid tillbaka på samma uppdelning av perspektiv och kan därför användas parallellt, jmf. dock Åke Sandberg, "En fråga om metod", Alternativa perspektiv på långtidsplanering och framtidsstudier, Falköping 1975, pp. 97-117, samt Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 44-45; och Göran Djupsund, Att värdera planering? Några metateoretiska reflexioner, Åbo 1978, pp. 100 ff.

Vad gäller denna studie och den finländska kommunplaneringen är de ovan aviserade problemen relativt lättlösta. Den rationalistiska beslutsteorin bygger i allt väsentligt på ett renodlat helhetsperspektiv. Genom bland andra den intima närhet som råder mellan kommunplaneringens planeringsuppfattning och nämnda beslutsteoretiska inriktning så kan vi klart tillskriva kommunplaneringen ett dominerande helhetsperspektiv samt i granskningen av planeringskonsekvenser i första hand utgå från detta perspektiv.

Strävanden bakom kommunplanering

En intern värdering av planering har ovan sagts bygga på planeringens premisser. Nämnda premisser bör således klargöras för att de skall kunna vägleda val av värderingsdimensioner, standarder mm. Enligt min mening är det i detta sammanhang framför allt viktigt att vi skapar oss en uppfattning om planeringens syften i bred mening. I termer av vilka strävanden kan planering motiveras? Det är i denna undersökning speciellt viktigt att komma fram till mer eller mindre väldefinierade och sammanhängande målkategorier. De planeringskonsekvenser som jag eventuellt finner bör nämligen kunna relateras till uttryckta eller outtryckta strävanden.

Hur skall man finna fram till syften för planering, i detta fall kommunplanering? Mitt svar är tudelat. Dels bör man granska dokument i anknytning till själva planeringen dvs. handböcker, betänkanden, konkreta planer mm. Dels bör man även på ett mer allmänt plan sträva till att belysa frågan varför man inlett planeringsverksamhet inom den offentliga sektorn. I den studie som denna framställning baserar sig på har jag företagit analyser av bägge ovannämnda slag.⁹ Jag nöjer mig här med att hän visa till dessa granskningar och slår utan vidare diskussioner fast att de grundläggande strävandena bakom kommunplaneringen är följande:

För det första strävar man till att skapa en effektivare serviceproduktion. Trots att utgiftsnivån kan förväntas förbli relativt

9) Inledandet av planering inom den offentliga sektorn diskuteras i Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 23-41. I samma studie diskuterar jag även de mål för kommunplaneringen som vi finner i dokument med anknytning till denna planform, se Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 52-66.

konstant förväntar man sig att man med hjälp av planering skall kunna öka utbudet av tjänster. Planeringen skall tillspetsat sagt resultera i att kommunmedlemmarna skall få fler eller billigare tjänster.

För det andra eftersträvar man genom planering ett smidigare politiskt beslutsfattande. Detta antas vara möjligt eftersom formaliserade planeringssystem framhäver tekniska och neutrala drag i beslutsfattandet på bekostnad av mer klart politiska och konfliktyl-
da drag.

För det tredje äger planering ett visst ideologiskt egenvärde. Detta betyder att det för kommunala beslutsfattare och tjänstemän kan framstå som viktigt att bedriva planering. Orsaken kan vara att man vill visa för kommunmedlemmarna (väljarna, skattebetalarna) att kommunens angelägenheter sköts så modernt och effektivt som möjligt. Man kan även försöka använda planering som ett argument i kommunens relationer till sin omgivning, bland andra staten och näringslivet. Planeringen kan bli ett viktigt argument i förhandlingar med statliga myndigheter om följande tre villkor gäller: a) planering är en frivillig verksamhet, b) statliga myndigheter, även etableringsintresserade företag, intar en positiv inställning till planering och c) kommunernas ekonomi är ansträngd samtidigt som de i hög grad är beroende av statligt ekonomiskt stöd. Dessa villkor var klart för handen för de finländska kommunernas vidkommande under hela den tid som denna undersökning gäller.

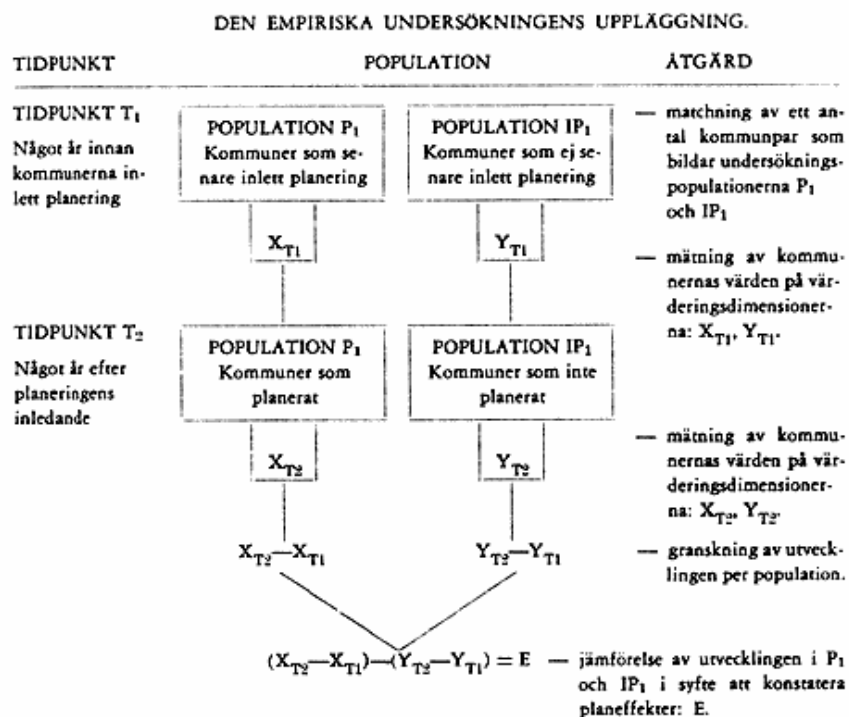
II. En empirisk studie av planeringskonsekvenser

De övergripande frågorna för denna undersökning har utgått från att planering har någon typ av konsekvenser; det kan röra sig om de förväntade effektivitetsvinsterna för serviceproduktionen eller/och andra typer av konsekvenser.

För att kunna granska existensen av konsekvenser bör vi kunna jämföra två situationer, en där planering existerar en där den inte existerar. De undersökningsuppläggningar som möjliggör denna typ av betraktelser är många till antalet. Valet mellan olika uppläggningar dikteras i detta fall dels av undersökningsekonomiska skäl, dels av deras lämplighet för ett studium av kommundata i tidsperspektiv.¹⁰

10) Valet mellan alternativa undersökningsuppläggningar diskuteras mer i detalj i Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 48-52.

Den undersökningsuppläggning jag valt har formen av en matched-pairs study; i grova drag framgår undersökningens uppläggning av nedanstående skiss.



Denna typ av undersökningsuppläggning innehåller många svårigheter.¹¹ Den övergripande frågan är hur goda matchningar av kommuner vi kan nå. Självt har jag rest fyra invändningar mot möjligheterna att komma fram till goda matchningar. Dessa invändningar är för det första om vi i stöd av tidigare forskning kan finna fram till matchningsdimensioner som på ett menings- och verkningsfullt sätt prövar kommuners närhet. För det andra undrar jag om några få, i detta fall fem, matchningsdimensioner förmår uppfånga övriga egenskaper hos kommunerna; har matchningarna med andra ord en tillräcklig täckning?

11) I samband med en mer ingående presentation av undersökningsuppläggningsformen för jag även fram vissa grundläggande svårigheter med denna uppläggning samt redogör för hur dessa svårigheter mötts i denna undersökning, se Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 52-66.

För det tredje frågar jag om det i verkligheten är möjligt att finna kommunpar som uppfyller stränga krav på närhet. För det fjärde undrar jag om matchningarna kan göras så att de äger djup i tiden, dvs. så att kommunerna inte endast råkar likna varandra vid matchningstidpunkten på grund av att deras utveckling korsar varandra (till exempel sjunkande - stigande befolkningsmängd) utan att kommunernas utveckling fram till matchningstidpunkten varit liknande. Slutligen har jag även diskuterat den relativt korta undersökningsperiodens betydelse för resultatens tillförlighet.

Genom att ingående granska alla osäkerhetsmoment och testa själva populationerna har jag kommit fram till att ovannämnda problem i denna undersökning fått helt tillfredsställande lösningar och att matchningen är god. Härigenom kan jag hävda att de skillnader vi kan finna i populationernas utveckling kan föras tillbaka på bedrivandet av kommunplanering och sålunda betraktas som planeringskonsekvenser.¹²

Vilka är de värderingsdimensioner som granskats? I letandet efter dimensioner leddes jag såväl av det mer explorativa syftet att generellt granska planeringskonsekvenser som av min strävan att pröva planeringens kungstanke om ett bättre beslutsfattande. Dimensionerna sållades sålunda fram via en genomgång av bland andra litteratur, handböcker, betänkanden samt ett nittiototal kommunplaner. Jag stannade för att undersöka fjorton värderingsdimensioner vilka totalt omfattar åttiotre variabler. Dimensionerna berör i första hand olika aspekter på den kommunala ekonomin. Där det varit möjligt - begränsningarna utgörs främst av att undersökningen bygger på befintlig statistik - har jag medtagit variabler som i någon mening beskriver serviceprestanda. I den nedanstående presentationen av värderingsdimensionerna nöjer jag mig med att illustrera dimensionerna med ett par exempel på variabler som ingår i dem.¹³

12) Problemet med den relativt korta undersökningsperioden kommenteras i Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 56-57. Matchningsdimensionerna samt matchningen presenteras i detalj i Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 59-62.

13) Processen som förde till valet av värderingsdimensioner, samt själva värderingsdimensionerna och de variabler som ingår i dem presenteras utförligt i Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 67-87.

Värderingsdimensioner (variabler):

1. Totalekonomi (totala utgifter mk/invånare, kapitalutgifter mk/invånare, driftsutgifter mk/invånare)
2. Lånepolitik (totala skulder: mängd mk/invånare, samt tryck pen- ni/skattöre, lånekostnader mk/invånare)
3. Inkomststruktur (statsstöds-, skatternas andel av totalinkom- ster)
4. Förmögenhet (kommunens jordegendom, nettoförmögenhet)
5. Tjänster (totalt antal tjänster, andelen förvaltningstjänster)
6. Total sektorekonomi (sektorernas utgifter och inkomster mk/in- vånare)
7. Kostnadstryck (nettoutgifter penning/skattöre på en del sektorer)
8. Bildningsväsen (sektorns nettoutgifter, löners andel av utgif- ter)
9. Socialväsen (sektorns förvaltningskostnader, arbetstimmar inom hemvårdshjälp)
10. Reformmarginal (social-, hälso- samt bildningssektorernas andel av totalantalet tjänster, andel fritidstjänster)
11. Ekonomisk bas (skattöres mängd, skattöresstruktur)
12. Befolkningsbas (befolkningsmängd, befolkningsprognos, ålders- struktur)
13. Politiskt intresse och aktivitet (röstningsaktivitet)
14. Politisk utjämning och polarisering (andel vänster-, center-, högerväljare i val)

Granskningen av planerande och icke-planerande kommuners utveckling på dessa dimensioner företogs med hjälp av två test. Inledningsvis företogs ett icke-parametriskt test som därefter följdes av mer in- gående och omfattande parametriska testningar. Testen gav överlag samma resultat.¹⁴

14) För preciseringar av förväntningar, tolkningsmönster och testmetoder se Djup- sund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 88-96.

Om kommunplaneringens konsekvenser

Om jag i denna redogörelse över undersökningsresultat valde att hålla mig enbart till statistiskt signifikanta planeringseffekter så kunde jag fatta mig ytterst kort. Planeringseffekterna lyste nämligen så gott som helt med sin frånvaro bland de inalles 83 granskade variablerna! Detta konstaterande gällde även då jag granskade strukturella planeffekter dvs. huruvida relationerna mellan variabler förändrats.¹⁵ I sanning ett något överraskande resultat då vi beaktar antalet granskade dimensioner och variabler samt sättet på vilket de valts, dvs. utgående från planeringens premisser.

Jag har emellertid hävdad att man i en undersökning av denna karaktär inte bör stirra sig blind på signifikanskrav i statistisk mening. I stället bör man mer allmänt granska utvecklingens inriktning samt pröva de saklogiska sambanden mellan olika utvecklingstendenser. Detta gäller i all synnerhet tendenser som ligger i gränsmarkerna av statistisk signifikans. Med reservationen att detta självfallet medför en viss osäkerhet, hävdar jag nu att planeringen inte helt saknar konsekvenser. De planeffekter som vi kan finna berör tre typer av fenomen. Planeringen har inneburit en aktivering av kommunernas kapitalekonomi. Kapitalinkomster och -utgifter har ökat, skuldbördan och lånekostnaderna har ökat i mängd samt skapat ett större tryck på de kommunala skatterna. Vidare förefaller planeringen att ha utvecklats jämsides med en minskning av statsstödet och en ökning av skatteinkomsternas betydelse för den kommunala ekonomin. Slutligen har planeringen medfört en del ändringar som berör den kommunala tjänstemannakåren. Andelen heltids-tjänster har vuxit på bekostnad av andelen deltidstjänster vilket inneburit en viss inbesparing av lönekostnader. Samtidigt har en omorientering skett i riktning mot tjänster av teknisk karaktär och förvaltningstjänster, dvs. tjänster med i första hand beredande och föredragande uppgifter.

Då jag går till att tolka och värdera ovan presenterade konsekvenser så gör jag detta inledningsvis ur ett internt perspektiv.

15) Existensen av strukturförändringar granskas i Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 115-117 samt i de bilagor som där hänvisas till.

Detta innebär, som nämnts, att man som utgångspunkt tar planeringens premisser såsom de framkommer i bland andra mer eller mindre formella mål för planeringen. Ur ett dylikt strikt internt perspektiv förefaller planeringen vara misslyckad. Förväntningarna uppnås överlag ej och de få planeffekter jag funnit stämmer dåligt överens med förväntningarna.

Jag tror emellertid att en fruktbar tolkning av resultaten kräver att man något utvidgar basen för resonemangen. Speciellt vill jag framhålla två omständigheter som vi ytterligare bör beakta.

Den första omständigheten är att de flesta kommunala, speciellt gäller detta de tyngsta, sektorerna är relativt långt direkt eller indirekt bundna av statliga beslut.¹⁶ Dessa beslut kan utgöras av lagstiftning om kommunal verksamhet eller av till exempel stadganden om hur den kommunala verksamheten bör vara utformad för att berättiga till statligt finansiellt stöd. Det kommunala handlingsutrymmet har varit relativt litet. Ett område där detta utrymme varit något större är kapitalekonomin, en iakttagelse som det kan vara skäl att hålla i minnet då man granskar undersökningsresultaten.

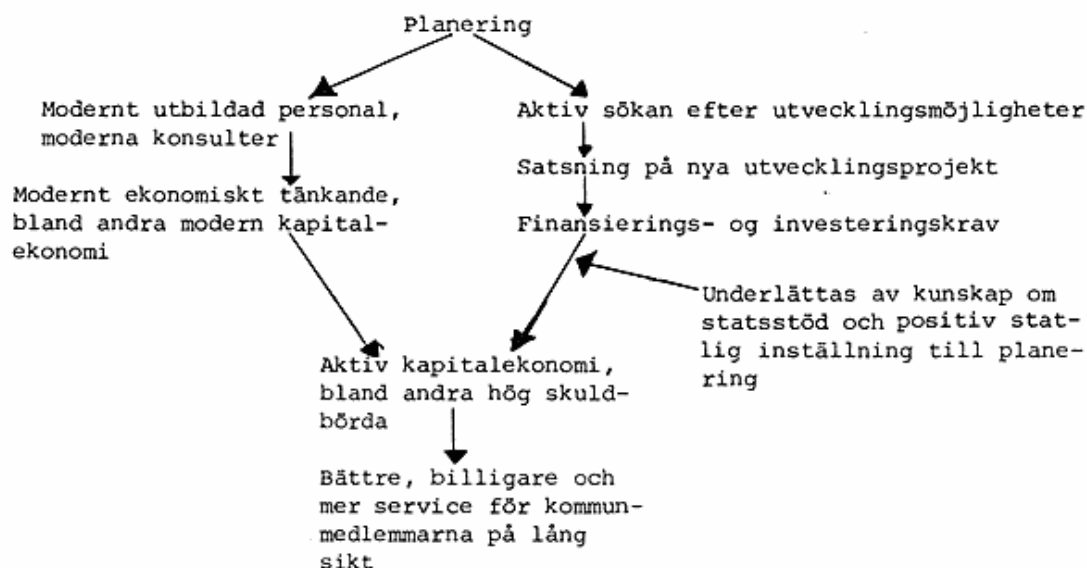
En annan omständighet som det kan vara skäl att beakta som en grund för en utvidgning av värderingsperspektiv är kommunernas generellt sett mycket svaga ekonomiska ställning. Befolkningsminskning samt övriga svårigheter i samband med strukturrationaliseringen är utvecklingsdrag som präglat merparten av landskommunerna. Det statliga stödet till kommunerna är i sin tur beroende av kommunernas ekonomiska ställning såsom den uttryckes i den statliga bärkraftsklassificeringen. I denna bärkraftsklassificering intar kommunens kapitalekonomiska situation en betydelsefull position.

Då vi beaktar de ovan presenterade omständigheterna kan en förnyad granskning av planeringskonsekvenserna resultera i följande tolkningsskiss:¹⁷

16) För en översiktlig diskussion av de finländska kommunernas relation till staten se Göran Djupsund & Krister Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit.

17) För mer ingående resonemang kring möjligheterna att i en intern värdering vidga tolkningen av resultaten se Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 122-125.

Partiellt extern tolkningsskiss



Grovt taget lyfter skissen fram följande tolkningsmöjlighet: Då man genom planering försöker aktivera kapitalekonomin så gör man detta i två syften. För det första söker man nya utvecklingsmöjligheter för kommuner där utvecklingen i flere avseenden går i en negativ riktning. En central punkt har i detta sammanhang blivit att förbättra kommunens möjligheter som etableringsort för nya företag. Detta kan innebära att det uppkommer nya investerings- och finansieringskrav. För det andra kan man eftersträva en fördelaktig position i förhållande till staten i statsstödsfrågor. I klartext: Att via en mer nedtygd kapitalekonomi uppnå en sämre bärkraftsklass samt härigenom ett större statsunderstöd.

Den empiriska undersökningens resultat ger oss vissa möjligheter att granska dessa antaganden. I undersökningen ingick nämligen både variabler som beskriver det statliga stödets utveckling och variabler som uppfångar företagsetableringars effekter. En närmare granskning av de aktuella variablerna ger vid handen att kommunplaneringen åtminstone på medellång sikt inte lyckats uppnå dessa syften, som jag tillskrivit den ur ett något utvidgat internt perspektiv.

Sammanfattningsvis kan jag sålunda konstatera, att den empiriska undersökningen visat att planeringens kungstanke, till den del den gällt effektivare serviceproduktion, inte förverkligats.

III. Kring planeringens väsen

Undersökningens ovan presenterade övergripande resultat väcker intresse för flera frågor. Jag önskar personligen fästa uppmärksamhet vid två frågor. För det första intresserar mig frågan varför planeringen är effektlös. För det andra frågar jag mig varför kommunerna fortsatt att planera på ett sätt, som visat sig vara effektlöst. Eftersom jag inte underkastat dessa frågor några särdeles ingående undersökningar kan jag ej göra anspråk på att kunna presentera till alla delar välunderbyggda svar. Låt mig dock avsluta denna framställning med att anställa en del reflexioner kring dessa frågor.

Först till frågan om planeringens effektlöshet. Faktorerna som kan tänkas påverka planeringens utfall är många och relaterade till varandra så att de bildar synnerligen komplexa kausalitetsstrukturer. Jag hävdar dock här att vi förenklat kan tala om tre grundläggande orsaker till effektlösheten i kommunplaneringen. Dessa tre grundorsaker är länkade till varandra genom en gemensam nämnare som jag betecknar som planeringens dialektik. Med planeringens dialektik avser jag förhållandet att det teoretiska fundament som planeringen bygger på, bland andra de antagande om verkligheten som den utgår ifrån, står i en ständig växelverkan med den verklighet i vilken planeringen bedrivs. För kommunplaneringens vidkommande fungerar inte denna dialektik; planeringen bygger på vissa felaktiga verklighetsuppfattningar som inte heller korrigerats i växelverkan med verkligheten. På tre punkter förefaller således dessa brister vara av avgörande betydelse.

För det första utgår man från ett helhetsperspektiv på planering vilket bland andra medfört en strävan till enhetliga målfunktioner som styrinstrument för verksamhet och val av handlingsalternativ. Då intresseheterogeniteten i kommunerna de facto är stor, betyder detta att målstyrningen endast blir en formell övning medan beslutsfattandet i själva verket uttryckligen är politiskt med klara partsintressen.¹⁸ Denna imbalance mellan form och verklighet är överlag

18) Förutsättningarna för rationalistiskt och politiskt beslutsfattande har i detalj penetrerats för kommunplaneringens vidkommande i bland andra Ståhlberg, Teori och praxis i kommunal planering, op.cit.; Krister Ståhlberg, Balans och obalans i utvecklandet av kommunal planering, Åbo 1978; Djupsund, Att värdera planering. Några metateoretiska reflexioner, Åbo 1978; samt Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit.

klart ägnad att göra planeringens form innehållslös. Sålunda uppkommer inte de effekter som formen framkallar förväntningar om. För det andra utgår planeringsuppfattningen, mer eller mindre implicit, från tanken på en autonom beslutsfattare. I detta fall utgår den från att kommunerna verkligen har rätt och möjlighet att fritt pröva olika handlingsalternativ och fatta självständiga beslut om all den verksamhet som planeringen inbegriper. I verkligheten är kommunerna emellertid inte oberoende utan i hög grad beroende av sin omgivning. Främst gäller detta förhållandet till staten. För att planeringen skall kunna fungera resultatrikt måste någondera av följande två förändringar ske. Antingen upphävs omgivningsberoendet, varvid man kan hålla fast vid sin planeringsuppfattning eller så måste man i planeringen uttryckligen utgå från ett omgivningsberoende och beakta detta i planeringens utformning. Då ingetdera av dessa alternativ realiserats är planeringens effektlöshet kanske snarare väntad än överraskande.

För det tredje innehåller planeringsuppfattningen en oändligt krävande kunskapsnorm; man eftersträvar bland annat kännedom om alla tänkbara mål och handlingsalternativ. I själva verket är kommunernas möjligheter att producera kunskap som är relevant i dessa avseenden ytterst begränsad. Och inte nog med detta. Även i kunskapsproduktionen utgår man från ett oberoende av omgivningen. En undersökning av kunskapsunderlaget i ett nittiototal kommunplaner visade att man så gott som helt koncentrerat sig på att producera kunskap om vad vi kunde beteckna som kommuninterna omständigheter. I ljuset av kommunernas verkliga beroende av främst statligt handlande kunde man vänta sig att kommunerna i kunskapsproduktionen beaktade detta och lade vikt vid att öka sin kännedom om såväl existerande som framtida statligt handlande. Så var enligt nämnda undersökning dock inte fallet; strävanden att i kunskapsproduktionen beakta kommunexterna omständigheters tillstånd och utveckling lyste med sin frånvaro.¹⁹

19) Undersökningar av kunskapsunderlaget i 86 kommunplaner finns presenterade i Ståhlberg, Teori och praxis i kommunal planering, op.cit.; samt Djupsund, Planeringsaktivitet och planform, op.cit.

Sammanfattningsvis hävdar jag att kommunplaneringens effektlöshet hänger samman med att man i planeringen opererar med dels en imaginär, formell planeringsverklighet, dels en reell, informell verklighet i vilken besluten fattas. Då växelverkan mellan dessa inte fungerar leder detta till att planeringen befinner sig i ett ständigt tillstånd av imbalans. En fruktbar planering kan i dessa termer endast uppnås genom att antingen den verklighetsuppfattning som planeringen bygger på eller själva verkligheten förändras. Vilket av dessa alternativ som är mer tilltalande och/eller framkomligt tar jag ej ställning till i denna framställning.²⁰

Det andra frågekomplex som jag avslutningsvis önskar dryfta berör tematiken varför kommunerna fortsätter att planera på ett sätt som inte medfört förväntade konsekvenser. För att kunna ventilera detta problem måste jag kort återkoppla till de resonemang som jag tidigare förde om möjliga strävanden bakom planeringen. Jag tillskrev kommunplaneringen tre huvudsakliga syften: att förbättra serviceproduktionen i bred mening, att underlätta beslutsfattandet genom att göra det mer tekniskt och neutralt samt att fungera som ett argument i förhandlingar med utomstående aktörer, främst statliga myndigheter.

Vi kan nu konstatera att den empiriska undersökning som jag företagit belyser kommunplaneringens konsekvenser endast i förhållande till det första av dessa syften samt att planeringen i förhållande till detta syfte varit effektlös. Planeringen betydelse i förhållande till de två övriga syftena kan ej direkt belysas med den empiriska undersökningens resultat. Att man fortsatt med planering i mer eller mindre oförändrad form trots att förbättringarna av kommunernas serviceproduktion och ekonomi uteblivit skänker emellertid indirekt dessa två syften en ökad trovärdighet. Jag har även funnit en del resultat som talar för att bedrivandet av planering kan ha en betydelse för kommunernas relationer till statli-

20) I tidigare diskussioner om utvecklandet av kommunplaneringen har jag pläderat för förändringar av både verkligheten och planeringsuppfattningen. Bland andra har jag rest kravet att kommunernas ekonomiska beroende av staten kraftigt bör minskas samtidigt som man som en utgångspunkt för planeringen tar existensen av konflikter inom kommunen samt mellan kommun och stat och frångår det nurådande harmoniperspektivet, se närmare Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 147-156.

ga myndigheter. En av de ytterst få signifikanta planeringskonsekvenserna var nämligen att statliga myndigheter i sina kommunala befolkningsprognoser utgått från att planerande kommuner överlag kommer att ha en positivare befolkningsutveckling än ickeplanerande kommuner. Med kännedom om den betydelse som befolkningsutvecklingen tillmäts inom den offentliga, speciellt den kommunala, sektorn är detta en viktig iakttagelse. Än viktigare att notera är att de planerande kommunerna i själva verket haft en precis lika negativ befolkningsutveckling som övriga kommuner! Planeringens betydelse som argument kvarstår dock oberoende av denna obekväma verklighet. Att kommuner kan använda planering som ett argument i relationerna till statliga myndigheter är trots allt en sekundär orsak till den rationalistiska planeringens fortbestånd. Den primära orsaken hänger enligt mitt förmenande samman med de effekter planeringen kan tänkas ha i förhållande till det politiska beslutsfattandets funktionssätt i kommunerna. Strävandena att genom rationalistisk planering neutralisera och avpolitisera beslutsfattandet är sålunda primära att beakta då vi önskar uppnå en förståelse av planeringens fortbestånd.

Jag hävdar nu något tillspetsat att rationalistisk planering har en övergripande funktion som rör beslutsfattandets utformning och sätt att fungera. Min tes och dess två korrelat har följande utformning:²¹

Tes: Rationalistisk planering befäster och stärker rådande samhällsliga maktförhållanden.

Korrelat 1.: Samhällsliga aktörer kan medvetet försöka, och försöker även använda rationalistisk planering för att befästa och stärka sitt inflytande över andra aktörer.

Korrelat 2.: Rationalistisk planering innehåller i sig latent konsekvenser som oberoende av aktörernas strävanden är ägnade att befästa rådande maktförhållanden.

Det kan vara skäl att framhålla att riktigheten av denna tes inte kan prövas enbart i ljuset av de empiriska undersökningsresultat

21) Den diskussion om planeringens maktbefästade funktioner som denna korta redogörelse faller tillbaka på återfinnes i Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., speciellt pp. 135-147.

jag nått. Med dessa undersökningsresultat som bakgrund kan det dock vara möjligt att resonemangsvis pröva rimligheten i denna tes. Mina resonemang har här i en viss mån karaktären av utmaningar för framtida forskning. Jag skall därför försöka fatta mig så kort som möjligt.

Några kommentarer om makt- och inflytanderelationers karaktär. Jag antar för det första att olika typer av inflytanderelationer skiljer sig beträffande relationernas stabilitet. Stabil är en relation då den aktör som utövar inflytande (A) genom att göra detta bibehåller eller ökar sina möjligheter att i framtiden utöva inflytande över den aktuella motaktören (B). Denna stabilitet är beroende av flera omständigheter. Bland dessa stabilitetsdeterminanter önskar jag lyfta fram två som speciellt viktiga, nämligen inflytanderelationens grad av synlighet och legitimitet. Med dessa svåråtgångade begrepp avser jag följande: med synlighet avses att bägge parterna (A och B) är medvetna om att inflytande utövas; om någondera av dessa parter är omedveten om detta förhållande, betraktas relationen som osynlig. Begreppet legitimitet är klart svårare att inringa. Trots de många luckor det lämnar nöjer jag mig med att fastslå att jag i detta sammanhang ser en inflytanderelation som legitim om B's val att underkasta sig, A's vilja kan ses som ett resultat av ett fritt och rationellt övervägande. En underliggande premiss för detta kriterium är att B's val att underkasta sig A's vilja i en given situation, inte får försämra B's framtida möjligheter att hävda sina intressen gentemot A.

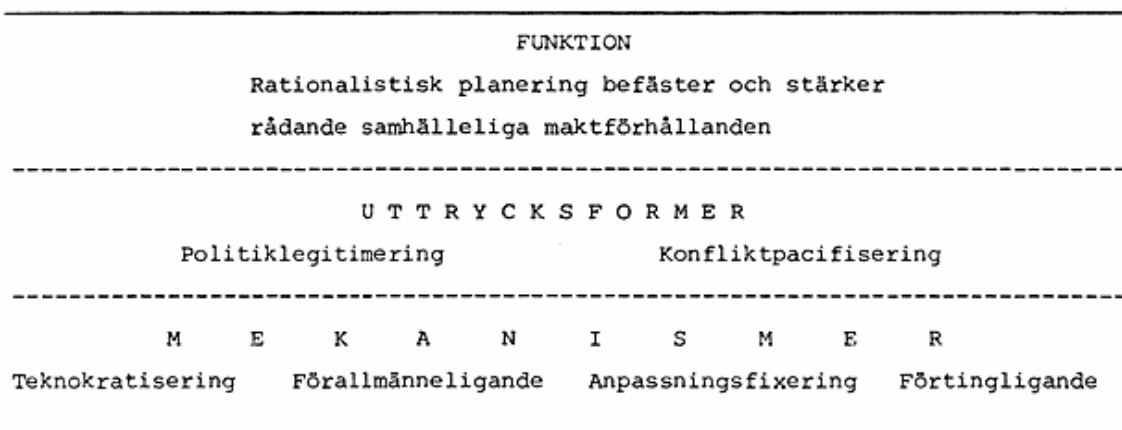
Jag hävdar nu att ju osynligare och/eller ju legitimare en inflytanderelation är desto stabilare är den. Vidare hävdar jag att aktörer som ingår i inflytanderelationer kan sträva till att stärka eller försvaga dessa relationer genom att försöka påverka deras grad av synlighet och legitimitet. Aktörerna försöker härigenom befästa sitt eget inflytande eller nedbryta det inflytande som de är underställda.

Vems inflytande, över vem, befäster den rationalistiska planeringen? En första kvalificerande kommentar är att planering endast kan befästa och stärka existerande inflytande, inte ge inflytande åt aktörer som inte haft det tidigare. För det andra konstaterar jag att samhällelig planering berör ett mycket vitt spektrum av konflikter och att denna diskussion inte kan gälla alla dylika konflik-

ter. Jag nöjer meg med att konstatera att centrala konflikter är dels de som har sitt upphov i ideologiska åsiktsbrytningar och syn på samhällets sätt att fungera samt dels konflikter som har en strukturell grund dvs. en anknytning till den offentliga sektorns uppdelning i horisontellt och/eller vertikalt hänseende. Rationalistisk planering antas härmed befästa det inflytande som innehas av den dominerande parten i ideologiska och/eller strukturella konflikter.

Kvar står den centrala frågan, dvs. hur rationalistisk planering osynliggör samt legitimerar och härigenom begäster inflytanderelationer. Då jag går till att svara på denna fråga vill jag framhålla betydelsen av de korrelat jag givit min tes, med andra ord att rationalistisk planering kan användas medvetet för att förstärka inflytande men att planeringen i sig, oberoende av aktörernas strävanden är ägnad att stärka rådande inflytandeförhållanden.

Den grundläggande tankegång som är mitt svar på ovanstående fråga omfattar element av tre olika slag. Jag fäster mig för det första vid det som jag hävdar är planeringens grundläggande funktion. För det andra granskar jag vilka uttrycksformer denna funktion har. För det tredje uppmärksammar jag mekanismer hos rationalistisk planering. Vi kunde säga att dessa mekanismers enskilda och sammantagna konsekvenser uppfångas av uttrycksformerna och utgör grunden för befästandet av inflytande. Visuellt kunde tankegångens element sammanfattas i nedanstående bild:



Några kommentarer om mekanismerna som således kan bidra till politiklegitimering och/eller konfliktpacifisering.²²

Teknokratisering. Jag uppfattar här begreppet teknokratisering relativt inskränkt och konkret. Kommunplaneringen har medfört att kunskapsunderlaget för beslutsfattandet blivit allt mer omfångsrikt, komplext och svårtillgängligt för lekmän/förtroendemän. En delorsak till detta är den allt mer allmänna användningen av ADB. Språket som används i planeringssammanhang har till följd av detta blivit allt mer invecklat; det har utvecklats ett planerarlatin förborgat för gemene man. Sammantaget betyder detta att den kunskap planeringen bygger på, och även de processer där denna kunskap produceras och används, de facto blivit otillgängliga för andra medborgare än de experter som deltar i kunskapsproduktionen. En följd av detta är att aktörer som kunde tänkas föra in konfliktaktiverande kunskap i planeringsprocesserna inte har en reell möjlighet till detta. Framför allt innebär teknokratiseringen att planeringen, speciellt dess kunskapsunderlag, ges ett skimmer av vetenskaplighet, en bild som är ägnad att legitimera den förda politiken.

Förallmänneligande. Jag hävdar att rationalistisk planering förallmänneligar specifika intressen. Förallmänneligandet kan ske på tre plan: ett kognitivt, ett organisatoriskt och ett kunskapsorienterat plan. På det kognitiva planet tar sig förallmänneligandet uttryck i att kommunen i handböcker, direktiv, planer mm. betraktas som en mer eller mindre homogen helhet som har egna mål.²³ På det organisatoriska planet finner man lättare än ovan konkreta mekanismer. Planeringen har vanligen utförts av ett organ, en planeringskommission, som speciellt tillsatts i detta syfte. Dessa kommissioner karakteriseras av att antalet medlemmar är relativt litet samt av att medlemsskapen valigen tillfallit de ledande politikerna inom alla eller åtminstone de centralaste politiska grupperingarna. Det nya arbetet ger medlemmarna ett gemensamt syfte och

22) Resonemang kring liknande mekanismer förs, om än i ett något annat sammanhang i Lars Dencik & Peter Dencik, "Samhällsutveckling och statlig planering under senkapitalismen", ingår i Torsten Björkman m.fl. (red.), Planeringens gränser, Lund 1975.

23) Jag har i tidigare sammanhang mer i detalj dröjt vid de olika sätt varpå nämnda helhetsvision präglat utvecklandet av kommunplaneringen, se bland andra Djupsund, Att värdera planering. Några metateoretiska reflexioner, op.cit.; samt Djupsund, Planeringsaktivitet och planform, op.cit., speciellt pp. 33-40.

en gemensam referensram; det ansågs länge som en bedrift bland landskommunerna att överhuvudtaget lyckas skriva ned någon form av plan. Ytterligare närmas medlemmarna till varandra genom att de innehar en gemensam, hög politisk rang redan i sin tidigare verksamhet. Något tillspetsat kunde man hävda att organisationsformen medför en fara för att plankommissionernas medlemmar, från att ha representerat sina intressenter i kommissionen, komma att glida över till att representera plankommissionen och det "allmännas bästa" i kretsen av sina intressenter!²⁴

Beträffande det kunskapsorienterade planet önskar jag framhålla två förallmänligande mekanismer. För det första har man inom kommunplaneringen använt sig av kunskap i en mycket aggregerad form. Med hjälp av olika medelvärden (till exempel läkare/1000 invånare) har man beskrivit en konstruerad helhet och dess utveckling. Dessa medelvärden återger dock inte på ett relevant sätt utvecklingen ur olika medborgargrupperns synvinkel. Ett beaktande av till exempel geografisk tillgänglighet till service kan helt kullkasta den positiva bild av serviceutbudets utveckling som ett aggregerat kunskapsunderlag förmedlar. Kunskapens aggregering medför som helhet att den förda och planerade politiken kan beskrivas i sådana termer att den kan förankras i en kommunal "helhetsnytta".

Den andra mekanismen på det kunskapsorienterade planet berör kunskapsunderlagets administrativa låsthet. Kunskapsunderlaget produceras utgående från den rådande administrativa strukturen. Behov och mål diskuteras per förvaltningssektor. Medborgarnas behov eller olika åtgärders effekter följer emellertid inte den administrativa strukturens gränser.²⁵ Ett fasthållande vid denna struktur och de rutinlösningar den framkallar innebär att man hämmar uppkomst av nya konfliktdimensioner som kunde hota att rubba det rådande tillståndet.

24) En närmare presentation av hur planeringen varit organiserad i kommunerna finns i Djupsund, Planeringsaktivitet och planform, op.cit., pp. 121-128.

25) Utförligare diskussioner kring detta fenomen återfinnes i till exempel Ståhlberg, Teori och praxis i kommunalplanering, op.cit., pp 107-108, 113-119; samt i en intressant uppsats av Ekker, se Harald Ekker, Sociale forhold og planlegging, Oslo 1973.

Min konklusion är att förallmänligandet av specifika intressen uppkommer via mekanismer på tre plan, ett kognitivt, ett organisatoriskt och ett kunskapsorienterat, samt att dessa mekanismer bidrar till både politiklegitimering och konfliktpacifisering. Anpassningsfixering. Inom planering anpassas specifika intressen till varandra genom att de anpassas till det allmänintresse som allmänligandet skapat. Denna anpassning sker i huvudsak i stöd av två mekanismer. För det första föregriper rationalistisk planering konflikter. Centralt för detta föregripande är kunskapsunderlagets karaktär som bland andra medför att företrädare för specifika intressen inte får tillgång till sådan kunskap, sådana argument, som beaktar deras specifika intressen. De tjänste- och förtroendemän som deltar i utformningen av planeringsdirektiv och produktionen av kunskap bedriver sålunda en föregripande anpassning av specifika intressen.

För det andra framträder anpassningsfixeringen i det sätt varpå man inom planeringen handskas med existerande konflikter. Jag vill speciellt framhålla det sätt på vilket man försöker koordinera verksamheter och intressen. Koordineringen betonas ytterst kraftigt; den utgör något av ett ratio för rationalistisk planering. Till formen är koordineringen starkt målorienterad och formaliserad. Verksamheten har tilldelats speciella skeden i planeringsprocessen samtidigt som man utvecklat speciella koordineringsmetoder och -tekniker. Koordineringen betonas så starkt att den kan sägas ha fått en ställning av övergripande mål vilket i sin tur klart är ägnat att undertrycka konflikter.²⁴

26) Mer ingående diskussioner av hur koordinering kan utformas samt hur den de facto utformats inom kommunplaneringen ingår bland andra i Ståhlberg, Balans och obalans i utvecklandet av kommunal planering, op.cit., pp. 156-160; samt Djupsund & Ståhlberg, Finländsk kommunalförvaltning i förändring, op.cit., pp. 144-147. Trenden mot mer tekniskt avancerade koordineringsmetoder kommer väl till synes i flera av inläggen i Jämförelsemetoder inom samhällsplaneringen, Nordisk Utredningsserie: B, Stockholm 1978, no. 3. På ett mer generellt plan har de makt- och strukturbefästade egenskaperna hos koordinering som utgår från teknisk rationalitet på intresseväckande sätt dryftats i bland andra Jürgen Habermas, Vitenskapen som ideologi, Oslo 1969; Sandberg, "En fråga om metod", Alternativa perspektiv på långtidsplanering och framtidsstudier, op.cit.; Ståhlberg, Balans och obalans i utvecklandet av kommunalplanering, op.cit.; samt Aaron Wildavsky, The Revolt Against the Masses, New York-London 1971, speciellt pp. 338-349, 400-419, 420-459.

Förtingligande. Mitt följande antagande är att rationalistisk planering förtingligar sociala processer.²⁷ Detta innebär att såväl enskilda individer som grupper av individer objektiveras. Individer ses som objekt för samhällsutvecklingen och de betraktas överhuvud inte som aktivt handlande subjekt som kan ingripa i och påverka samhällets utveckling.

I termer av välfärd kunde man säga att man inom planering utslutande koncentrerat intresset till levnadsnivå och ser medborgarna enbart som konsumenter av olika resurser. Man beaktar inte att medborgarna även kan delta i produktionen av bland andra politiska resurser.

En planeringsform som betonar anpassning till "allmänna mål" och "allmän utveckling" sänker medborgarnas aktivitetsnivå och hämmar uppkomsten av öppna konflikter.

Sammanfattning

Denna artikel har avsett att granska konsekvenser av kommunplanering. Granskningen har utförts utifrån två bestämda utgångspunkter. För det första har jag konstaterat att kommunplaneringens teoretiska fundament klart ligger i teorierna om rationellt beslutsfattande. För det andra har jag slagit fast att en värdering av planering i första hand bör utgå ifrån ett internt perspektiv. Man bör med andra ord ta planeringens premisser och utgångspunkter för de inledande granskningarna.

Vid den interna värdering som jag utfört har jag gjort två övergripande iakttagelser. Den första iakttagelsen är att planeringen överlag uppvisat ytterst få konsekvenser. Det förefaller i ljuset av den statistiska undersökningen helt klart att det inte egentligen existerar skillnader i utvecklingen hos planerande och icke-planerande kommuner. Min andra övergripande iakttagelse är att i de få fall vi överhuvudtaget kan spekulera om små utvecklingskillnader, är riktningen hos dessa inte den som vi mot bakgrunden av pla-

27) Begreppet förtingligande anknytes här till de tankegångar som förts fram av Marcovic, se således till exempel Mihailo Marcovic, Att utveckla socialismen, Lund 1972. Kopplingen mellan förtingligande och offentlig planering diskuteras även i Dencik & Dencik, "Samhällsutveckling och statlig planering under senkapitalismen", i Torsten Björkman, Planeringens gränser, op.cit., pp. 47-48.

neringens mer eller mindre formella målsättningar och dess teoretiska utgångspunkter kunde förvänta oss.

I en avslutande diskussion har jag utvidgat granskningens perspektiv i en extern riktning. I denna diskussion har jag försökt att beakta sådana outtalade målsättningar och latent konsekvenser som rationalistisk kommunplanering kan tänkas ha. Kärnan i det påståendet som jag resonemangsvis försöker rimliggöra är att rationalistisk planering dels i sig, dels via aktörers medvetna strävanden är ägnad att befästa rådande samhällsliga maktförhållanden. Allegoriskt hävdar jag att planering utgör maktens osynliga ansikte.

Undersökningen av planeringskonsekvenser ger vissa riktlinjer samt uppställer många frågor och utmaningar för framtida forskning. Min uppfattning är att vi i framtida evaluerande forskning rörande planering bör skjuta tyngdpunkten från granskningar av effektiviserings- och rationaliseringseffekter i riktning mot mer klart politiska frågeställningar. Med detta som utgångspunkt ställs vi inför bland andra följande utmanande frågor: varför bedriver man planering inom den offentliga sektorn? Hur fungerar planering som reglerare av konflikter? Vilka grupper i samhället vinner och vilka förlorar på planering?

Genom att utvidga en empiriskt förankrad forskning i den riktning som frågorna utstakar tror jag att vi kan nå fram till en djupare förståelse av fenomenet planering och dess ställning i västerländska samhällen.