

# Översikter och meddelanden

## Samhällsplanering som objekt för vetenskapligt studium\*

### Förord

I denna artikel diskuterar jag olika planeringsteoretiska ansatser. Mitt syfte är att utifrån vetenskapsteoretiska och allmänpragmatiska synpunkter argumentera för en viss inriktning av samhällsplaneringsforskningen. Det förslag jag framlägger har den fördelen att det på ett rimligt sätt anknyter till praktisk planeringsverksamhet, att det är någorlunda avgränsbart och att det är tillräckligt omfattande för att kunna rymma utvecklande meningsmotsättningar.

Drivkraften i detta arbete har varit ett starkt känt behov av att ta ställning till det myller av planeringsdefinitioner och planeringsteoretiska ansatser som ständigt hotar att fördunkla vårt tänkande. Utöver den personliga tillfredsställelse som ett sådant formuleringsarbete kan ge menar jag att klarare och mera principiella ställningstaganden i planeringsteoretiska sammanhang är en nödvändighet för forskningens utveckling. Vi bör sträva efter att nå fram till ett (ev ett par) artikulerat planeringsteoretiskt paradigm så att arbetet kan bedrivas med utgångspunkt från några – till ämnesområdet anpassade – urskiljbara förutsättningar som är gemensamma för flera forskare. Vår uppgift är att etablera samhällsplanering som objekt för vetenskapligt studium.

### Inledning

Redan en ytlig orientering i litteraturen ger ett överväldigande intryck av att planering i vetenskapliga sammanhang<sup>1</sup> är en samlingsrubrik för en synnerligen heterogen uppsättning problemfält.<sup>2</sup> Detta förstår man av de många försöken att definiera planering och de vitt skilda resultat som dessa försök har lett till.<sup>3</sup> En intressant fråga att besvara är varför "planering" blivit så

\* Denna artikel har skrivits inom ett projekt finansierat av Statens råd för byggnadsforskning, 740603-8.

gångbart att allt fler forsknings- och verksamhetsfält söker få del av den goodwill benämningen tycks ge. Att det skett en avsevärd förändring är tydligt om man jämför denna tendens med situationen en kort tid efter andra världskriget då den viktigaste kontroversen om den parlamentariska makten fördes i termer av för och emot planhushållning.<sup>4</sup> Nu har "planering" fått en normativ laddning av i det närmaste samma slag som "demokrati". Jag har härmed kommit in på en av de faktorer som jag tror är viktiga i en förklaring av mångfalden och heterogeniteten inom området i planeringsforskning, nämligen:

1. Föreställningar om samhällsplanering – vad den är och dess önskvärdhet – är i hög grad politiskt och ideologiskt laddade och som sådana också föränderliga över tid. Begreppet (samhälls)planering kan i dessa avseenden jämföras med begrepp som demokrati, byråkrati etc. Det dilemma som består i att i vetenskapliga sammanhang använda normativt laddade termer har ibland föreslagits löst genom att överge termen (jfr Albrow 1972:140) och ersätta den med en, eventuellt fler tekniska termer. Detta tillvägagångssätt för den negativa konsekvensen med sig att den vetenskapliga verksamheten drar sig undan de samhälleliga brytningspunkter som dessa termer (och konflikterna angående deras bestämningar) är uttryck för. Ofta speglas en komplex men sammanhängande problematik i dessa termers ideologisering.<sup>5</sup>

Att överge planeringsbegreppet i forskningsansatserna vore att minska både den allmänna samhällsrelevansen och tillämpningsanknytningen i vid mening. Därför inte sagt att planeringsbegreppet går att använda oarbetat.

2. Ett forskningsområdes nära anknytning till praktisk verksamhet är både på gott och ont. Ett alltför stort avstånd leder lätt till esoteriska akademiska övningar och en praktikanknytning kan befrämja inriktningen på "verkliga" problem. En alltför hård koppling däremot (t ex till myndighetsutövning) kan begränsa forsknings-

perspektivet på ett hämmande sätt, nämligen till de problem som upplevs och de formuleringar de ges i den praktiska planeringsverksamheten.

Enligt min uppfattning har planeringsforskningen i alltför hög grad anpassats till planeringsorganens, förvaltningens problemdefinitioner<sup>6,7</sup> samtidigt som den teoretiska ansatsen varit snävt disciplinanknuten. Det resonemang som förs i BFR:s förslag till forskningsprogram från 1973<sup>8</sup> om en uppdelning mellan forskning för och om planering uppfattar jag som en reaktion, ett försök att komma tillrätta med detta. Forskning om planering och planeringsprocessen bör stödjas heter det. Det naturliga för en sådan forskning är givetvis att ta sina utgångspunkter utanför de planerande instansernas egen *problemformulering*. Den nära anknytningen till praktisk verksamhet (särskilt statlig och kommunal) har i en tid då den offentliga sektorn expanderat lett till en tillväxt av det som planeringsbegreppet fått referera till. Den samhällsvetenskapliga forskningen är å andra sidan uppdelad efter akademiska institutionella gränser som dels gör studiet av samhällsplanering svårplacerat (dvs de problem som gör sig påmindas är svåra att placera inom någon disciplin) dels generellt sett har fragmentiserat studiet av samhället på ett olyckligt sätt. En reaktion mot denna otillfredsställande situation är kraven på tvärvetenskaplighet – en reaktion som, om den stannar vid ett parallellt ställande av flera fragmentariska ansatser inom en och samma forskningsorganisatoriska ram helt missar problemet.

### *Mångfaldens innehåll*

Det innebär naturligtvis problem att arbeta inom ett forskningsområde där de terminologiska frågorna är så oavklarade och där det teoretiska läget är så diffust. Till denna situation måste man förhålla sig, dvs utarbeta en strategi, och min uppfattning i detta avseende återkommer jag till. Här ska jag försöka mig på att fånga in och reducera mångfalden i några kategorier<sup>9</sup> som är användbara för den fortsatta diskussionen. Begreppen är – det måste erkännas – allt annat än knivskarpa och i så måtto preliminära. Som utgångspunkt för vidare bearbetning förefaller de dock lovande. Det gäller för det första (I) skillnaden mellan planering som, a) abstrakt, normativ tankekonstruktion och b) historiskt specifik, empiriskt undersökbar företeelse och för det andra (II) skillnaden mellan planering betraktad inom en c) besluts- och handlingsteoretisk eller d) en "polit-ekonomisk" ansats.

I. Planering som en a) abstrakt, normativ tankekonstruktion eller b) historiskt specifik, empiriskt undersökbar företeelse

Jag har redan något berört planeringsbegreppets ideologiska laddning. Denna laddning tycks också besvara

planeringsforskningen på ett annat och kanske mera svårgenomskådat sätt. För ett stort antal planeringsteoretiker får planering ofta omedvetet, i vart fall outtalat, stå för det goda, någonting som är bättre än dagens situation, vilket leder till att planering för dem representerar en mycket allmän och till konkreta, iakttagbara förhållanden svårligen relaterad tankekonstruktion.

Utgångspunkten för teoretiserandet och i viss mån även för den empiriska planeringsforskningen är dessa abstrakta idéskeman som kan elaboreras i varierande utsträckning. Utmärkande är att de samhällsliga sammanhang som denna planeringsprocess – det tänkta realiserandet eller nedstigandet av idén i den verkliga världen – försiggår i, är frånvarande eller betraktas som en konturlös "omgivning". Från de allmänna principerna deduceras rekommendationer för planeringsprocessens organisering, vilka naturligtvis förutsättes leda till en i någon mening bättre planering och organisering. Men rekommendationerna vilar helt på de abstrakta principerna.

Att denna ansats innebär en normativ, föreskrivande planeringsuppfattning är klart. Planeringsbegreppet blir ohistoriskt och utan empirisk referens. Påståenden om rekommendationernas effekter kan inte ges empirisk innebörd. Därtill är förslagen ofta alltför allmänna eller planeringsprocessen alltför svår att identifiera. Det blir omöjligt att bestämma effekten i ett sådant, i förhållande till empiriskt uppfattade samhällsliga processer, diffust schema. Detta synsätt för också med sig eller är kanske snarare uttryck för uppfattningen att samhällsutveckling, historisk förändring är styrd av planerande subjekt. Dvs en för socialteknologin väl tillrättalagd uppfattning. Detta är att förstå som en tendens om än tydlig och betydelsefull och inte som en uttömmande beskrivning av en uppsättning planeringsteoretiska ansatser. Jag ska peka på några sådana tendenser.

I det stora samlingsverket *Planned Society, Yesterday, Today and Tomorrow* (ed. Findlay Machenzie NY 1937) menar utgivaren att ekonomisk kontroll och planering helt klart existerade i "primitiva" och medeltida samhällen. Dessa fungerade på ett ordnat och planerat sätt. Framställningen tror jag bör uppfattas som ett inlägg i den ideologiska kampen mot motståndarna till federal ekonomisk planering i USA vid denna tid. I övrigt att framställa den egna ståndpunkten som självklar tolkas snart sagt alla samhällssystem som planerade. Samma tendens – att utforma planeringsbegreppet på ett så allmänt sätt att det endast kan fungera som abstrakt och ideologiserande tankekonstruktion – fast på det individuella planet (vilket dock tillämpas även på andra subjektnivåer, t ex organisationsnivån) finner vi hos Chadwick (1971:24). Han besvarar frågan vad är planering: "Planning is a process, a process of human thought and action based upon that thought – in point of fact, fore-

thought, which is a very general human activity." Dessa antropologiserande planeringsuppfattningar<sup>10</sup> (dvs att planering eller planerat handlande är något som är utmärkande för den mänskliga naturen eller mänskliga samhällsbildningar) är tydliga exempel på den ovan nämnda tendensen till ohistorisk ansats. Saken blir inte bättre av att planeringsförmågan förbehålles vissa särskilt visa personer som i Ackoffs (1970:1) framställning: "Planning is the design of a desired future and of effective ways of bringing it about. It is an instrument /en speciell typ av beslutsfattande se Ackoff (1970:2ff)/ that is used by the wise, but not by the wise alone. When conducted by lesser men it often becomes an irrelevant ritual that produces short-run peace of mind, but not the future that is longed for".

Oavsett om planeringsförmågan uppfattas som inboende i den mänskliga naturen, sprungen ur kulturell utveckling eller resultat av avancerat tänkande så är rationaliteten,<sup>11</sup> det förnuftiga i själva planeringen, en mycket omfattad uppfattning om vad som kännetecknar denna typ av aktivitet. Särskilt utmärkande för den tendensen jag här diskuterar är att rationaliteten inte sätts i relation till något konkret samhällsförhållande, något specifikt intresse el dyl.<sup>12</sup> Dror registrerar – uppenbarligen med sympati – en förskjutning i planeringslitteraturen från frågor om ideologi (han syftar förmodligen på diskussioner av typ planering vs frihet jfr Gross (1967:19 f), Friedmann & Hudson (1974:4; 5) och infogat i ett annat sammanhang Østerud (1972:136)) till ett intresse för konkreta problem som är förknippade med planeringsprocessen. Parallellt utvecklas en "recognition of the basic nature of planning as a methodology of rational thought and action, rather than a blue-print for one or another definite course of action." (Dror i Faludi 1973a:323). Raden av försök att karakterisera planering med hjälp av sådana allmänna tanke-kategorier kan göras lång. Här ytterligare några exempel.

"Planning is the application of scientific method – however crude – to policy-making." (Faludi 1973a:1) "planning promot(s) human growth" (Faludi 1973b:ix, 293) "planning . . . as the attempted intervention of reason in history (Friedmann 1973a:369),<sup>13</sup> "planning . . . as an activity centrally concerned with the linkage between knowledge and organized action. As a professional activity and as a social process, planning is therefore located precisely at the interface between knowledge and action." (Friedmann & Hudson 1974:2). Om Etzioni mixed-scanning säger Faludi (1973a:124) att den "provides a description of and a prescription for effective action, och Etzioni beskriver sin modell som stående mellan utopism och konservatism (Faludi 1973a:217). Enligt Friedmann (1973b:xiv) skiljer March och Simon "between programs of routine performance and strategies of change. They explicitly relate the concept of

planning to the latter. Planning, in their view, is linked with innovation and with actions that cannot, in principle, be programmed for repeated use. The new planning . . . is concerned with producing change and with maintaining organizational stability under conditions of change". Esser m fl (1972:7) menar att "in kapitalistischen Gesellschaften stellt Planung die bisher höchstentfaltete Problemlösungsstrategie des politischen Systems dar."

Bakom dessa och många liknande planeringstankar ligger en mycket tilltalande idé, den att människan är sitt eget ödes herre. Dror (i Faludi 1973a:323) menar att frigörandet av planeringsbegreppet från alla andra ideologiska anknytningar än "a belief in the ability of *homo sapiens* to engage to some extent in the shaping of his future . . ." är en väsentlig förutsättning för en vetenskaplig behandling av planering.<sup>14</sup> Davidoff och Reiner (1973:17) formulerar saken på följande sätt: "A belief in the possibility of effective planning /som sägs vara "a set of procedures" (1973:11)/ rests on the assumption that man controls his destiny: either by affecting the rate and direction of ongoing change or by initiating such motion".<sup>15</sup>

Felet med dessa antaganden är att de inte problematiseras utan används som postulat vid studiet av den föreliggande sociala verkligheten. Vill man hänskjuta frågan om människans frigörelse till planeringsforskningen (vilket jag nog tycker är att begära väl mycket, även om ett visst bidrag till svaret bör kunna presteras) måste man undersöka vad det beror på att vi inte redan nu besitter den önskade kontrollen över våra öden.<sup>16</sup> Fruktlöst är att, som i den tendens inom planeringsforskningen vi här diskuterar, anta antingen att detta är oproblematiskt (teknokratisk tendens) eller går att ordna genom god vilja, intelligens, förbättrad planering, tillämpning av vetenskapliga metoder, betala ett högt pris<sup>17</sup> etc (subjektivistisk tendens).

Oförmågan att se planeringens misslyckande i praktiken<sup>18</sup> som sammanhängande med påvisbara, stabila samhällsförhållanden leder till att förklaringar bara ges med hänvisning till oförutsedda tillfälliga omständigheter i efterhand.<sup>19</sup> Den problematik som då bör resas är vad som i olika situationer och i olika samhällen gör oss till omständigheternas offer i stället för till historiens herrar.<sup>20</sup> Detta kräver en samhällsteori på makronivå (en teori om samhällsliga helheter), något som saknas även hos de mest avancerade teoretiker som jag hänför till denna tendens inom planeringsforskningen, t ex J. Friedmann.<sup>21</sup> Friedmann (och andra t ex Etzioni) försöker övervinna svårigheterna i planeringens praktiska verksamhet (social guidance) genom att skissera ett samhälle där en sådan demokratisk och övergripande planering skulle vara möjlig. Vägen till detta idealtillstånd går via en utveckling av planeringen och med den nära förbundna processer.

Hur förverkligandet av denna verksamhet, dvs hur vägen mot målet (The Learning Society /Friedmann/ The Active Society /Etzioni/ The Planning Society /Faludi/) ska kunna *börja* att beträdas förblir obegripligt – för såvitt inte det rationella tänkandet genom sin egen kraft ska kunna vrida samhällsutvecklingen och historien in i andra banor. Dessa teorier är utopiska i ideologisk mening i minst lika hög grad, men på en annan "agreggationsnivå", som de planeringsteorier som vägrar att se att planeringsprocessen – om den ska vara något annat än en bekväm verklighetsförfalskning – försiggår och måste försiggå i ett samhälleligt och historiskt sammanhang.

Den andra polen i motsatsparet, nämligen "historiskt specifika, empiriskt undersökbara företeelser" ska också uppfattas som en tendens som rymmer flera sinsemellan olika ansatser. Jag ska beröra några, men vill först förklara varför jag uppfattar denna aspekt som så betydelsefull. Även om utgångspunkten för de flesta föreställningar om samhällsplanering är gemensam – någon form av mänskligt framsteg mot en ökad kontroll av eller inflytande över livsvillkoren i stort eller på begränsade områden – blir det, för en vetenskaplig bearbetning av det jag här vagt benämner planeringsproblematiken, nödvändigt med en precisering av förhållandet mellan idéerna och de konkreta samhällsförhållanden som antas materialisera dessa.

Annorlunda uttryckt: planering (vare sig den uppfattas som teknisk organisationsförändring eller som samhällelig förändring) måste undersökas som ett existerande fenomen som både har sina speciella uppkomstbetingelser och sina speciella funktioner och effekter. Båda dessa sidor måste förklaras. Den normativa inriktningens problematik: så bör planeringsorganisationer, planeringsprocessen etc byggas upp för att planeringens abstrakta idé ska satisfieras, får ge plats för frågor om hur planeringsförsök faktiskt har fungerat (i relation till planeringsföreställningarna), vilket resultatet har blivit och vilka orsakerna är till detta.<sup>22</sup>

Det är här alltså fråga om planeringsforskning som en vetenskap med empirisk förankring. Detta får dock inte förleda till nominalistisk ansats (se Mogensen 1976:3), dvs att oreflekterat utgå från de verksamheter som kallas planering och försöka finna någon gemensam nämnare för dessa. Det är nämligen inte alls troligt att benämningssamlingen borgar för några principiellt intressanta överensstämmelser mellan dessa verksamheter.<sup>23</sup>

I stället för konstruktion av normativa modeller bör planeringsforskningen inrikta sig på empiriska modeller. Men vari ska det empiriska inslaget i planeringsforskningen bestå? Om vi provisoriskt arbetar med flera olika planerings"begrepp" ger dimensionen planering som teknik – planering som en princip för socioökono-

misk förändring – uppslag till följande fyra begrepp. För var och en av dem föreslår jag empiriska problemställningar.

1. Planering är en särskild, kvalificerad form av förberedande av beslut. De viktigaste empiriska frågorna blir då hur denna typ av förberedelser kan tillämpas, hur beslutsunderlaget påverkas, om besluten får en annan karaktär och ett annat innehåll och om "implementeringen" påverkas av om besluten fattas med utgångspunkt från en planeringsprocess i denna mening.

2. Planering som princip för organisationers "uppbyggnad". Genom förändring i organisationers struktur och verksamhetsinriktning antas organisationen (dess ledning) kunna öka sin styrande kapacitet och bättre anpassa sig till och ta tillvara förändringar i omgivningen. Empiriska undersökningar bör ställa som problem huruvida organisationer som byggts upp enligt "planeringsteoretiska" principer fungerar på annat sätt än andra och om dessa organisationsprinciper i realiteten leder till att formulerade intentioner i större utsträckning kan realiseras.

3. Planering som framväxten av en ny typ av organisationer. Planeringen uppfattas som framväxandet av framför allt statliga institutioner med "ansvar" för allt flera områden inom samhällslivet. Genom det politiska systemet antas denna expansion av statliga (och kommunala) organisationer vara styrd och tillse att samhället utvecklas på önskat sätt. Empiriska problem blir här: har uppkomsten av dessa organisationer inneburit att program för samhällets utveckling punktvis och i stort kunnat realiseras? Hur har dessa organisationer fungerat på sina respektive områden och tillsammans?

4. Planering som en förändring av det samhälleliga regleringssystemet, som en organiserad kraft för social förändring på samhällelig makronivå.<sup>24</sup> Empiriska frågor av intresse blir: Sker samhällsutvecklingen nu i takt med planeringens (påstådda) expansion och ökande betydelse med ledning av mera förnuftsmissiga överväganden och i enlighet med mänskliga intentioner, är den sociala förändringen – mer nu än tidigare – ett resultat av, alternativt kontrollerad och styrd av en mänskligt utarbetad och förnuftsgrundad plan eller process? Hur förhåller sig den eventuellt förändrade mekanismen i (makro-)social förändring, (dvs den eventuellt ökade styrningskapaciteten) till olika samhälleliga intressen?

Det jag pläderar för – oavsett hur snävt (dvs "nära" punkt 1 ovan) "planeringen" uppfattas<sup>25</sup> – är undersökningar av konstaterbara förhållanden i motsats till utarbetande av oprövade (oprövbara) abstrakta och aprioristiska resonemang. Min återkommande fråga är: har planeringen några påvisbara effekter, när man de resultat man eftersträvar, rör det sig om önsketänkande?<sup>26</sup>

Ett teoretiskt problem av särskild betydelse för denna

typ av effektinriktade studier är frågan om förhållandet mellan mikronivå och makronivå. Hur förhåller sig beslutsberedningen (och dess effekter) till den organisationsstruktur som beredningen och beslutsfattandet sker inom? Vad betyder förändrade organisationsprinciper i förhållande till de yttre villkor som "omgivningen" (strukturella egenskaper hos samhällssystemet) ställer för en organisations handlande? Hur ska framväxten av nya statliga och kommunala organisationer och uttalade ambitioner tolkas i förhållande till den samhälleliga helheten? Vilka är de samhälleliga lagbundenheter vilka planeringen på makrosocial nivå konkurrerar med, eller rent av är uttryck för?

Detta påpekande om betydelsen av relationen mellan makro och mikro aktualiserar problem som sammanhänger med det ospecificerade sätt på vilket jag har förordat empiriska studier, empirisk förankring etc. De senaste årens vetenskapsteoretiska diskussioner i Kuhns<sup>27</sup> efterföljd har visat att man knappast kan tala om teorifri empiri i någon intressant mening. All empiri är "teoriimpregnerad".

Vilka slutsatser som kan och bör dras av detta för planeringsforskningen är inte omedelbart givet. Att min argumentation för empiri måste kvalificeras är dock klart. Inom planeringsforskningen bör empiristiska ansatser, i än mindre grad än eljest, komma i fråga. Om man föreställer sig att ett samlande av relativt fristående fakta om planering, sammanfattade i generella lagbundenheter eventuellt sammankopplade till en generell och "positiv"<sup>28</sup> planeringsteori, ska kunna ge goda svar på planeringsteoretiska och -praktiska frågor misstar man sig. Goda svar kräver en "subjektivitet" – planeringssubjektens. I en empiristisk ansats måste den läggas till *utanför* teorin. Utan att här vilja gå alltför långt in i det kunskaps- och vetenskapsteoretiska problem som aktualiseras av påståendet att planeringsteorin i särskilt hög grad är obetjänt av en empiristisk ansats ska jag presentera några argument för detta.

Planeringsteoretiska frågor (så som jag uppfattar dem) gäller inte i första hand att registrera förekomst/frånvaro av empiriska förhållanden (t ex förekommer planering enligt en given definition inom departement, statliga verk, kommunala förvaltningar, etc?). Heuristiskt vill jag uttrycka saken så att det inte gäller en statisk empiri utan att det för samhällsplaneringsforskningen är en "dynamisk" empiri (som undersöker föränderliga processer) som är relevant. Några exempel då empirismen kommer till korta:

För det första *intrikata samband* mellan a) planeringens intentioner, initierade "handlingar" och resultat b) sociala (i vid mening) förhållanden och planeringens intentioner (jfr kunskapssociologins problemområde) och c) den samhälleliga helheten (samhällssystemet) och framväxten/förekomsten av planering.

För det andra *potentialiteter*: Utgår man från en fullständig determinism i samhällsutvecklingen förlorar all planering per definition alla "aktiva" inslag. Detta strider fundamentalt mot de anspråk som förknippas med planering och att helt apriori avfärda dessa anspråk finner jag ofruktbart, lika ofruktbart som en totalt voluntaristisk ståndpunkt – allt är möjligt att åstadkomma om bara tillräckliga ansträngningar och resurser mobiliseras.<sup>29</sup> Detta ställningstagande leder till uppfattningen att de växlande skepnader som den verkliga världen framträder i inte är de enda möjliga dvs att det skulle kunna ha varit annorlunda än vad det är. En råempirisk undersökning av en situation eller ett historiskt förlopp kan inte säga något om nödvändigheter och potentiella alternativ utan bara något om *en* möjlighet.

I planeringsteoretiska sammanhang ska detta förstås så att planering *hypotetiskt* ses och undersöks som en av flera faktorer som bestämmer i vilken skepnad den verkliga världen kommer att möta oss.<sup>30</sup>

Studier av planering måste alltid ställa frågor om planeringens inverkan på utvecklingsförlopp. Hypotetiska resonemang om vad som hade inträffat planeringen förutan kan eventuellt vara till hjälp. Frågan måste resas: på vilket sätt har en viss planeringsverksamhet inverkat på ett visst förlopp?

Då man försöker använda planeringsteoretiska ansatser som hjälpmedel i praktiskt reformarbete (t ex för att fatta beslut i valsituationer) är det hypotetiska inslaget än tydligare då just planeringssubjektets val (inom ett antaget handlingsutrymme) antas kunna leda till olika verkligheter.

Att försöka undersöka en faktors av flera inverkan på ett förlopp leder till behovet av att även undersöka de andra faktorerna och hur de förhåller sig inbördes. Det är vidare så att just frågan om "förändringsfaktorer" dvs frågan om samhällelig förändring<sup>31</sup> i stort förutsätter en teori om helheten, om samhället som helhet och om hur de olika delarna kan och inte kan utgöra dynamiska moment i helhetens förändring.

Kravet på empiri leder till krav på teori, och omvänt. Ambitionerna att undersöka en dels (t ex planeringens) effekter leder till behovet av en makroteori om samhället och önskemålet att formulera en sådan teori reser kravet på en undersökning av delarnas dynamik.

Mitt insisterande på en empirisk förankring av planeringsforskningen leder paradoxalt nog, eller – vid närmare eftertanke – helt följdriktigt över till nästa sorteringsdimension för planeringsteoretiska ansatser, den som handlar om teoriernas olika förklaringsprinciper.

II-c) Handlings- och beslutsteoretisk eller d) "polit-ekonomisk" – teoretisk ansats

Som ytterligare ett bidrag till orienteringen om planeringsteoretiska ansatser och som en förberedelse till min egen formulering hämtar jag en distinktion som Naschold (1972:76) fäster stort avseende vid. Han menar att det inom planeringsforskningen kan urskiljas två paradigmer: ett handlings-/beslutsteoretiskt som utmärks av att analysens grundenheter utgörs av systemelementens (individuella, grupper, organisationers etc) intenderade handlingar och beslut.<sup>31a</sup> Dessa undersöks sedan både vad beträffar effekter och orsaker (determinanter). Det andra som Naschold benämner polit-ekonomiskt ("polit-ökonomisch")<sup>32</sup> paradigm kännetecknas av att aktörernas (delelementens) handlingar och beslut primärt betraktas som resultat av samhällets systemegenskaper.<sup>33</sup>

De två paradigmen förankras i olika teoretiska tendenser. Handlings- och beslutsparadigmet beskrivs som anknutet till en teori om samhällslik differentiering: samhällsutvecklingen kännetecknas av en tilltagande komplexitet genom att nya och relativt autonoma subsystem utvecklas. I planeringssammanhang ses denna ökande komplexitet som orsaken till styrningsproblemen. Naschold presenterar denna teori genom att hänvisa till den utvecklingslinje som teoretikerna Spencer, Parsons och Luhmann kan sägas beskriva.<sup>34</sup>

Den polit-ekonomiska ansatsen betraktar de historiska, bestämbara ekonomiska utvecklingstendenserna och den sociala konfliktstrukturen som avgörande bestämningsfaktorer för individuella handlingar och därmed också för planering. Naschold påpekar dock att det även inom den beslutsteoretiska riktningen finns totalsamhälleliga systemstrukturanalysen ("gesamtgesellschaftliche Systemstrukturanalyse") men att dessa brister i det att de antar en historisk invarians (i motsats till historisk föränderlighet) hos de grundläggande egenskaperna i samhällssystemet och att en rad antaganden görs oreflekterat.

Det som Naschold urskiljer som två paradigmer har sin motsvarighet i den struktureringsprincip som Sörensen använder i sin teorihistoriska översikt (Sörensen 1976, två band) då han menar att: "Man kan genom hela nyere samfundstænkings historie identificere 2 motstridende samfundsoppfattelser og tillgange till forklaring av samfundsfænomenerne. Den ene opfattelse ser individerne som det primære og vil forklare samfundet ud fra individerne, den anden opfattelse ser samfundet som det primære og vil forklare individerne ut fra samfundet." (s 11). I planeringssammanhang är Sörensens utgångspunkter: "Hvorledes forklarer man den sociale orden, hvorledes ændrer man denne?" relevant. Planering syftar nämligen som jag ser saken, till en förändring – till

att åstadkomme noget som annars ej kunde forventas have blivt fallet.

Att planeringen endast undantagsvis har ambitionen att förändra den sociala ordningen är klart, även om dessa fall otvivelaktigt är de intressantaste dels därför att de ställer påtagliga resultat i utsikt dels för att de teoretiska frågorna – om möjligheten till en mänsklig kontroll av samhällsutvecklingen – ställs på sin spets. Mycket planeringsverksamhet – troligen den övervägande delen – låter sig bättre förklaras som åtgärder för (som syfte eller som funktion) upprätthållande (utvidgad reproduktion) av den rådande sociala ordningen (dvs planeringen är i förhållande till det sociala systemet av passiv eller reaktiv karaktär).

Om man jämför Nascholds och Sörensens typologier (som är framställda för helt olika syften väl att märka) framgår det att Sörensens är av ett mera generellt slag. Naschold tar helt enkelt inte upp den typ av traditionell sociologi som liksom den polit-ekonomiska teoriansatsen utgår från på samhällslik nivå givna storheter (t ex Comte och Durkheim). Troligen hänger detta samman med att det inom den aktuella planeringslitteraturen inte finns några företrädare för denna uppfattning. Möjligen skulle planeringsnihilister som Hayek och Wildavsky kunna räknas dit, och då närmast parallellställas med Pareto som inte återförde de samhällslik lagarna på socialt givna lagbundenheter utan tvärtom absolutifierade mänskliga egenskaper som grund för samhällsmässiga principer (jfr Sörensen 1976:50).

Fördelen med att tillämpa Sörensens kategorisering som sker i två dimensioner (förklaring av tillstånd: individorienterade – sociologiserande uppfattning, och förändring: voluntaristisk – deterministisk uppfattning) framför Nascholds, är den att samhällsplaneringsteorierna kan relateras till generell taxonomi för samhällsvetenskapliga teorier. Samtidigt är det emellertid klart att de av mig refererade dimensionerna hos Sörensen är ett ganska trubbigt beskrivningsinstrument som har mera heuristiskt värde.<sup>35</sup> Ett steg vidare för oss Söderfeldts (1975:67ff) typologisering:

- 1 Aggregatteori
- 2 Reduktionell teori
  - a) mikroreduktionell
  - b) makroreduktionell
- 3 Kontextuell teori
  - a) Strukturbeskrivning plus individbeskrivning
  - b) Strukturbeskrivning plus individteori
  - c) Strukturteori plus individbeskrivning
  - d) Strukturteori plus individteori

Aggregatteorier är sådana som inte betraktar samhället som någonting annat än summan av de enskilda individerna. 2a bygger på metodologisk individualism och

utmärks av dels att axiomen i teorierna bara refererar till individer, dels att självständiga begrepp som refererar till sociala krafter inte förekommer. 2b låter individerna bara bli rollspelare ”/om referenser förekommer till individer/. . / försvinner deras faktiska göranden och låtanden som objekt för teorier och kvar återstår blott en 'struktur'/. . / Precis som mikroreduktionell teori förklarar inte denna teorityp förklara det som är verkligt intressant – gränserna för det medvetna handlandets effekter på samhället – utan bygger in ett svar på problemet i sina förutsättningar.” (s 69) Kontextuella teorier kännetecknas av att begrepp förekommer på olika nivåer och att de operationaliseras oberoende av varandra. Begreppen relateras sedan till varandra genom hypoteser och teorem. I denna typ av teorier behöver alltså inte olika nivåer reduceras, återföras till en *bestämd nivå*. Samhälleliga helheter kan vara något annat än aggregerade individegenskaper och individerna (eller organisationerna) kan vara något annat än nickedockor som bara spelar de roller som samhällsstrukturen tilldelar dem.

Den uppdelning av dessa kontextuella teorier i fyra typer som Söderfeldt gör ska naturligtvis uppfattas som en utveckling mot det mera avancerade från a–d.<sup>36</sup> Det går inte utan vidare att avgöra om det verkligen föreligger samhällsvetenskapliga teorier av typ d, och det intresserar mig inte så mycket här eftersom jag använder mig av Söderfeldts schema för att på ett principiellt plan kunna förhålla mig till den uppdelning som Naschold gör.

Nascholds kategori besluts- och handlingsteoretisk ansats kan närmast jämföras med Söderfeldts kategori mikroreduktionell teori och möjligen också kontextuell teori av typ b medan den polit-ekonomiska ansatsen förefaller mig ha inslag av det som beskrivs beträffande makroreduktionella teorier. Troligen kan vissa ansatser föras in under kategorin kontextuella teorier typ c. Dessa reflexioner synes stämma väl överens med Nascholds (1972:94) försök att bedöma de två paradigmen rimlighet. Hans omdömen går i korthet ut på att teorier inom det handlings- och beslutsteoretiska paradigmet kännetecknas av 1/ en bedräglig övervärdering av styrningskapacitet hos och de faktiska följderna av den statliga planeringen, 2/ att denna felbedömning primärt sammanhänger med teoriens ansats resignation när det gäller att analysera det kapitalistiska (post-industriella . . . eller vilka begreppssammanhang man nu föredrar) samhällets socioekonomiska utvecklingstendenser. Naschold frågar sig om den handlingsteoretiska ansatsen låter sig utvidgas och modifieras på ett sådant sätt att dess svagheter kan elimineras. Han kommer till slutsatsen att så inte är fallet, vilket dock, fortfarande enligt Naschold, inte betyder att de teoretiska och empiriska resultat som vunnits inom denna teoriram kan förbigås.

Tvärtom innehåller denna forskningsansats viktiga uppslag, frågeställningar och resultat gällande handlande subjekt (t ex organisationer) som måste beaktas. Problemet ang översättbarhet mellan olika teoretiska system är påtagligt men får enligt min uppfattning ej hindra försök.

Rimlighetsbedömningen av de planeringsteorier som utgår från det polit-ekonomiska paradigmet utfaller enligt följande: En viss tendens till superdeterminism kan förmärkas, samtidigt som denna typ av planeringsteorier omfattar alla relevanta problemdimensioner hos en planeringsteori. Såväl teoretiskt som empiriskt framstår paradigmet som det fruktbarare av de två t ex vid analys av statlig planering i Frankrike och BRD. Inom paradigmet förekommer motstridiga tendenser som synes vara svåra att förena. Naschold menar att en vidareutveckling av teorierna inom detta paradigm bör inriktas på både att öka validiteten hos de teoretiska begreppen och en ökad inkorporering av handlings-/beslutsteoriernas teoretiska och empiriska forskningsuppgifter.

För centrala problem inom planeringsteorin är både en mikro- och en makroreduktionell teoriensansats otillräcklig. De problem jag tänker på är dels att bestämma gränser för det medvetna handlandets (i form av planering) inverkan på samhället, dels att klargöra på vilket sätt – om eventuellt genom medvetet handlande – dessa gränser förändras. För denna uppgift bör teoriensansatser av det kontextuella slaget med en teori både för individnivån<sup>37</sup> och strukturplanet eftersträvas.

Nascholds ställningstagande till de två konkurrerande paradigmen blir utifrån dessa synpunkter rimliga. Det handlings- och beslutsteoretiska paradigmet blir med sin brist på teorier om strukturer helt otillräckligt medan å andra sidan den polit-ekonomiska ansatsen genom vissa brister i teoriutvecklingen på individ- eller snarare organisationsnivå tenderar mot determinism och ett förbiseende av strukturdelarnas inneboende – eventuellt systemförändrande – dynamik. Vidare förefaller mig Nascholds hållning – att föreslå det polit-ekonomiska paradigmet kompletterat<sup>38</sup> med den besluts- och handlingssteoretiska ansatsen i stället för tvärtom – välgrundad. Detta av två skäl:

- 1) Det subjektivistiska momentet i planeringen överskattas lätt beroende på att a) subjektet tenderar att komma i centrum i gängse planeringstänkande, b) det planerande subjektet ofta har en *formell* suveränitet visavi planeringsobjektet och c) det bland de grupper som bär upp planeringsverksamheten (politiker, tjänstemän) finns en naturlig tendens att tillskriva det egna handlandet överdriven betydelse.
- 2) Med det ställningstagande för kontextuella teorier

typ d) som jag gjort ovan följer att de olika nivåerna (individ/organisations- och strukturnivå) i en viss men begränsad omfattning kan analyseras och förstås "för sig". För analys av planeringsorganisationer kan det alltså vid vissa frågeställningar vara fullt tillräckligt att bara beakta "organisationsnivån". Berör däremot problemen förhållandet mellan planeringen och samhällets utveckling (dvs planeringen som social förändring och/eller konservering) blir strukturnivån den primära och bildar startpunkt för analysen.

Som sammanfattning av de ståndpunkter angående de distinktioner jag presenterat för analys av planeringsteoretiska ansatser kan sägas att planeringsteoriens förklarande struktur bör utgå från en strukturell teori om samhället som i sig integrerar en individ- och organisationsteoretisk ansats, vilken har sin egen relativt självständiga existens. Vilka konkreta företeelser som bör studeras, (dvs en mera innehållslig bestämning av samhällsplaneringsforskningen) berör jag i det avslutande avsnittet.

### *Samhällsplaneringsforskning*

Förutom de riktlinjer, av teoretisk karaktär, jag ovan föreslagit erfordras en innehållslig bestämning av samhällsplaneringsforskningen. Vilka är de faktiska objekt som ska studeras?<sup>39</sup>

Det förslag jag ska lägga fram vill jag motivera utifrån tre utgångspunkter, 1) det är relevant för den problematik som uppkommer i praktisk planering och i planeringsdebatten, 2) avgränsningen konkurrerar inte med förekommande akademiska discipliner,<sup>40</sup> 3) de problem som reses förefaller vetenskapligt fruktbara.

Låt mig först ange några frågeställningar som det *inte primärt* bör vara samhällsplaneringsforskningens uppgift att utreda (även om de har påtaglig relevans för denna forskning). Samhällsplaneringsforskningen har *inte* som primär uppgift att

- förstå och förklara totaliteten av de faktorer som orsakar samhälleliga förändringar<sup>41</sup>
- utreda förhållandet mellan medvetet handlande (individuellt eller kollektivt) och samhälleliga förändringar
- undersöka hur alla organisationers planer och medvetna handlande (sammantagna) påverkar samhällsutvecklingen.

Samhällsplaneringsforskningen ska utgå från ett perspektiv där samhällsplaneringen (hypotetiskt) ses som en samhällsreformatorisk verksamhet, dvs som en verksamhet som (medvetet) syftar till en samhällsförändring.<sup>42</sup> Samhällsplanering ska vidare förstås som en verksamhet i statlig och/eller kommunal regi. Det konkreta objekt som bildar utgångspunkt för samhälls-

planeringsforskning blir således statlig och kommunal verksamhet som syftar till samhällspåverkan eller något annorlunda formulerat: studium av statlig och kommunal verksamhet från aspekten samhällsförändrande/-påverkande intentioner. Denna bestämning leder till en rad problem och det är just poängen, dvs jag tror att dessa problem är fruktbara. Jag ska antyda några.

Ett samhällsreformatoriskt perspektiv är inte politiskt neutralt.

Detta är möjligen riktigt, men frågan är dels om det är någon vägande invändning, dels vari bristen på neutralitet består. Först bör noteras att perspektivet är hypotetiskt dvs att samhällsplaneringens samhällsreformatoriska funktion bör vara en av de centrala frågeställningarna. Vidare är det klart att på det sätt jag här förstår "samhällsreformatorisk" så torde det inte finnas någon partipolitisk oenighet om att det förekommer verksamheter i statlig och kommunal regi som syftar till att förändra samhället antingen det sker genom utvidgning eller minskning av den offentliga sektorns omfång eller uppgifter.

Stat och kommun är inte de enda eller kanske ens de viktigaste "aktörerna" i samhällsutvecklingen.

Detta är inget argument mot den föreslagna inriktningen av samhällsplaneringsforskningen. Att söka besvara frågan om stat och kommuns inverkan på samhällsutvecklingen är en legitim och betydelsefull uppgift även om det kan visas att också andra aktörer, andra omständigheter har betydelse för denna utveckling. Påpekan- det är viktigt så tillvida att studiet av samhällsplanering inte kan ske utan att det samhälleliga sammanhang vari planering sker beaktas, dvs studier av samhällsplaneringens samhällsförändrande funktion kan inte ske utan hänsynstagande till strukturella egenskaper hos samhällssystemet och till andra "aktörer". Ett särskilt argument för att studera stat och kommun i stället för företag etc är att de förstnämnda representerar den samhälleliga helheten till skillnad från partsintressen. Detta gäller formellt – statens suveränitet – och (även om detta är mera problematiskt) reellt – upprätthållandet av centrala samhällsfunktioner.

Det är inte intensionerna bakom olika statliga och kommunala verksamheter som är det väsentliga för dessa instansers inflytande på samhällsutvecklingen utan hur dessa verksamheter faktiskt fungerar.

Påståendet bedömer jag som rimligt, vilket inte hindrar att det för samhällsplaneringsforskningen just bör vara intentionerna, det avsedda resultatet för de olika verk-



samheterna som bildar utgångspunkt för undersökningarna. En viktig fråga gäller just möjligheten att med medvetna statliga och kommunala åtgärder (syftande till att realisera vissa intentioner) påverka samhällsutvecklingen.

**Gränsen mellan statlig, kommunal verksamhet och andra sektorer är omöjlig att dra på ett meningsfullt sätt.**

Denna gränsdragning är problematisk: verksamheter kan flyttas i båda riktningarna mellan offentlig och privat sektor, det finns en rad mellanformer: statliga företag, företag med delat statligt och privat ägande, verksamheter som finansieras privat men som genom regleringar är underkastade hård statlig styrning. Detta är ett problem som blir viktigt att arbeta vidare med och där stipulativa lösningar bör undvikas.

**Intentioner för statlig och kommunal verksamhet går inte att fastställa.**

Hur ska de verkliga intentionerna bakom statlig och kommunal verksamhet kunna fastläggas? Det gäller ju inte vad enskilda individer avser utan intentioner på organisationsnivå. Vidare kan man mena att de intentioner som kommer till uttryck i utredningar och politiska beslut är tillrättalagda och att de inte ger uttryck för de "verkliga avsikterna". Samhällsplanering betraktas – helt rimligt – som en pågående process under vilken naturligt nog intentionerna modifieras. Är det bara initialintentionerna som ska beaktas eller ska avsiktsförändringarna under planeringens gång och på de olika nivåerna t ex från beslutande till verkställande instanser också tas med i analysen? Detta är reella problem som samhällsplaneringsforskningen måste attackera.

**Samhällsplanering kan lika gärna avse bevarande som förändring av samhället.**

Detta är naturligtvis riktigt och motiverar följande utläggning. Förändringen behöver inte gälla i förhållande till den nuvarande situationen utan kan lika gärna avse att förhindra vissa framtida tillstånd som bedömes sannolika eller möjliga, förutsatt att inget statligt eller kommunalt ingripande sker.

**Kravet på att planeringsforskningen framför allt måste skissera framtiden, ange utvecklingstendenser och peka på handlingsalternativ<sup>43</sup> tillgodoses ej.**

Denna invändning är både riktig och felaktig. Riktig så tillvida att angivandet av utvecklingstendenser och formulandet av handlingsalternativ inte blir den omedelbara och primära uppgiften för samhällsplaneringsforsk-

ningen – särskilt det senare bör politiska processer och utredningsväsendet svara för. Felaktig – eller snarare oberättigad – därför att detta inte utan vidare låter sig göra. Båda dessa uppgifter förutsätter som vetenskapliga projekt en någorlunda väl utvecklad teoribildning med rimlig empirisk förankring. Det finns helt enkelt ingen sådan teori som "ger möjligheter att bedöma konsekvenserna av politikernas program innan de är genomförda."<sup>44</sup>

En samhällsplaneringsforskning med den inriktning jag föreslagit ovan bör på två sätt kunna berika samhällsplaneringens utövande. Dels förs trend- och beslutsalternativproblematiken på det generella planet närmare in i praktiska situationer hanterbar formulering, dels ger specialstudier t ex inom olika planeringssektorer, utgående från den generella problematiken<sup>45</sup> viktiga impulser vid planering inom respektive sektor.<sup>46</sup>

**Samhällsplaneringsforskning är en del av ämnet statskunskap**

Eftersom jag i mitt förslag till inriktning och bestämning av samhällsplaneringsforskningen lagt tyngdpunkten vid statlig och kommunal verksamhet skulle man kunna tro att statskunskapsämnet skulle ta hand om "ämnet". Så är ingalunda fallet. Statskunskapen sysslar – om jag får göra en kraftig generalisering – nämligen med politikens uttrycksformer (hur olika intressen artikuleras och aggregeras, hur olika beslut fattas, förvaltningens formella och reella organisation osv) och innehåll m m och mycket litet – trots programmatiska formuleringar t ex inom systemteorin – med politikens effekter: vilken genomslagskraft och träffsäkerhet de i politiken uttryckta intentionerna har på samhällsutvecklingen.<sup>47</sup> En lång rad ämnen har viktiga bidrag att ge till detta studiefält samtidigt som inte allt som behövs finns fixt och färdigt att "importera". Vissa delar av den sk utvärderingsforskningen kan bidra med lärdomar. Vid utvärdering av politik och offentlig planering har statskunskapen (political science) inte varit mera framträdande än flera andra akademiska discipliner. Detta gäller i Sverige lika väl som i utvärderingsgenrens fosterland – USA.

#### *Avslutning*

Jag har velat peka ut samhällsplaneringsforskning som en vetenskaplig verksamhet som inte låter sig inordnas under något av de akademiska ämnen som förekommer vid våra universitet. Jag har också framfört synpunkten att samhällsplaneringsforskning inte utgör någon mix av förekommande ämnen. Däremot är den i en kvalificerad mening disciplinöverskridande. Vidare tar jag för givet att det finns praktisk verksamhet – samhällsplanering – som är värd ett vetenskapligt studium som samhälls fenomen och som för sin utveckling är betjänt av korrespon-

derande vetenskaplig utveckling.<sup>48</sup> Mitt förslag innebär att förhållandet mellan stat/kommun och samhälle, hur detta förändras och särskilt hur och med vilka begränsningar statliga/kommunala planer sätts (kan sättas) i verket, blir den övergripande problematiken för samhällsplaneringsforskningen.<sup>49</sup>

Maj 1977, lätt reviderad Augusti 1981

Anders Gullberg

#### Noter

- <sup>1</sup> För en diskussion av planeringsbegreppets användning i vardagliga sammanhang se Rieger (1967:1ff).
- <sup>2</sup> Redan 1937 skriver Soule "Planning is a word that has been employed to cover /so/ many different types of activity . . ."
- <sup>3</sup> Definitions- och aspekttrikedomen framgår bl a av Lundquist (1976), Gullberg (1975), Bornstein (1975:1ff), Friedmann & Hudson (1974), Roos (1974), Gross (1967:19f), Naschold (1972:76ff), Ronge & Schmiege (1971:8ff) och Ronge (1971:137).
- <sup>4</sup> Planering har dock aldrig varit tabu på samma sätt som i efterkrigstidens BRD, Shonfield (1969) och Ronge & Schmiege (1971). Standardverket för planhushållningsdebatten är Lewin (1967) vars tolkning av debatten tillbakavisas av Dahlqvist (1975:13ff).
- <sup>5</sup> Jämför resonemangen hos Abrahamsson beträffande byråkratibegreppet (1975:16ff).
- <sup>6</sup> Problemdefinitioner som vanligen grundar sig på en aktörsorienterad uppfattning om beslutsprocessen och förvaltningen.
- <sup>7</sup> Detta kan förefalla paradoxalt med tanke på att "praktikerna" uppfattar så mycken forskning som verklighetsfrämmande. Jag tror att sammanhangen – om de våldsamma generaliseringarna ursäktas – kan förstås så att de "praktikbaserade" (i statlig och departemental utredningsverksamhet etc) problemformuleringarna angripna med någon fragmentariserad och i många avseenden verklighetsförvridande samhällsvetenskaplig disciplins metodarsenal ger irrelevanta resultat. I takt med att förvaltningens arbetsområde utvidgas blir också förvaltningens "problem"-sektorer allt vidare och berör (t o m skapar) allt fler forskningsområden. Kravet på praktisk relevans medför ju också att anslagsökande forskare, för att öka oddsen i utdelningskonkurrensen anpassar sina projekt utan att detta alltid i praktiken betyder en ökad användbarhet av resultatet.
- <sup>8</sup> Statens råd för byggnadsforskning (1973).
- <sup>9</sup> Det finns en rad olika grupperingsprinciper. Se t ex Schäfers (1973:2ff), Lundquist (1976) och Rieger (1967).
- <sup>10</sup> Se också Schäfers (1973:8f).

<sup>11</sup> Se Lundquist (1976:123ff) och Roos (1974:338ff). Den tendens inom planeringsteori som jag här försöker fånga (abstrakt-normativ-ohistorisk) är närvarande i alla de tre riktningar hos teoretiskt planeringstänkande som Roos urskiljer: "rationalistic" (RAT), "normative-technocratic" (NOT) och "participatory" (PART).

(RAT)-modellen är den mest extremt abstrakt-normativa. Den refererar enligt Roos (1974:339) till "those models of planning which, in the final analysis are based on a simple decision-theoretical frame of reference as well as so-called functional rationalism – in other words on the attempt to construct the most rational methods possible for the solution of given tasks. The RAT-model is in principle complete and totally comprehensive. All the stages of the decision-making process are accounted for and an attempt is made to solve each one as completely as possible".

NOT-modellen försöker komma till rätta med RAT-modellens begränsningar (läs: bristande realism) men genom att förändra planeringsteori i explicit normativ riktning. Både RAT- och NOT-modellerna kännetecknas av en tendens att uppfatta planeringen (och planerarna) som ett omnipotent subjekt i den historiska utvecklingen (jfr Roos 1974:341). För PART-modellen blir dock det omgivande samhället ett problem där lösningen sökes i riktning av total direkt demokrati. Den utopiska, idealistiska behandlingen av det planeringen omgivande samhället som de i positiv mening mest avancerade företrädarna för denna modell står för (t ex Friedmann) gör det fullt motiverat att föra PART-modellen till den abstrakta, normativa, ohistoriska tendens jag försöker ge en viss relief. Planering som något specifikt löses i Friedmanns transactive theory of planning upp och sammansmälter med en (utopisk) samhällsmodell "the Learning society".

<sup>12</sup> Svårigheterna att tillämpa denna typ av relationslöst rationalitetsbegrepp vid empiriskt orienterade studier har varit påtagliga och en "bounded rationality" har framställts som alternativ (Simon 1975) där rationaliteten vid beslut inom en organisation relativiserar i förhållande till tillgänglig information. För en redogörelse "inifrån" om beslutsteoriens utveckling se Dyckman (1961:335ff). Han uppfattar planering som en typ av beslutsfattande. Den kanske mest kända kritiken mot rationalismen är Braybrook & Lindblom (1963). Etzioni (1968) försök att förena eller snarare övervinna motsättningen mellan rationalister och inkrementalister leder honom i rätt riktning: till ett arbete med den samhälleliga helheten och förhållande mellan del (t ex den organisation där tänkt planering försiggår) och helhet (samhället som totalitet). Det sätt han misslyckas på i detta arbete är lärarrikt vid nya försök: genom att förstora vissa aspekter av en allmän organisationsteori till makronivå missar Etzioni skillnaden mellan olika institutioner i samhället (ekonomi, politik, ideologi,

etc) och beskriver samhället som en hierarki av, på närmare sätt, ej bestämda organisationer. Etzionis vision: (det aktiva samhället) är en utopisk konstruktion byggd på principer från organisationsteori och med inslag av tyglad radikaldemokrati och centralstyrd reformism.

I relation till rationalister och inkrementalister kan Etzionis försök användas som argument för att ett rationellt beslutsfattande (enl en vanlig def = planering) inte på ett meningsfullt sätt kan analyseras utan relation till det sociala systemet i vid mening.

- <sup>13</sup> Formuleringen har hypotetisk form men bör nog kunna tas som ett förslag från Friedmanns sida. Hela meningen lyder: "If planning is accepted as the attempted intervention of reason in history, then it is clear that such intervention cannot be immediate and direct, but must be filtered through a series of complex structures and processes to be effective."
- <sup>14</sup> "As a basic social-administrativ process . . ."
- <sup>15</sup> Jag har själv varit inne på denna typ av bestämning i ett försök till abstrakt renodling (Gullberg 1974:3): "Samhällsplanering - (def) människans medvetna styrning och kontroll av samhällets förändringar och/eller konserverande."
- <sup>16</sup> Att så inte är fallet ger ju intresset för och förvirringen inom planeringsforskningen ett klart indicium på. Davidoff & Reiner 1973:21 föredrar att se planeringen fungera under antagandet att "all things are possible, given the willingness to meet their costs."
- <sup>18</sup> För en raljant kritik se Wildavsky (1973).
- <sup>19</sup> Jfr med den av Ronge (1974:103) beskrivna "in permanent 'trotsdem - Haltung', immer weiter betriebener Reformoptimismus."
- <sup>20</sup> Hos Bettelheim finner man formuleringar som är av samma typ som de jag kritiserat ovan: "Planning . . . implies that the economy ceases to be dominated by economic laws; it implies that the economy is henceforth dominated by *men's will*. In short, it assumes that *human liberty* takes the place of *economic necessity*. (Bettelheim 1961:5). En väsentlig skillnad är dock att han, ehuru skissartat, relaterar denna den ekonomiska planeringens möjligheter till att ge uttryck för människans frihet till samhällssystemet. En av anledningarna till att planeringsbegreppet nu är mera allmänt gångbart än tidigare sammanhänger förmodligen med att det inte längre - i den allmänna debatten eller i forskningssammanhang - relateras till analys av samhällssystem.
- <sup>21</sup> Friedmanns teoretiska ståndpunkt kan hänföras till vad Söderfeldt (1975:67ff) efter Heiskanen benämner mikroreduktionell teori, dvs teorier som utgår från individen och som saknar teorier om (men innehåller beskrivningar av) makronivå.
- <sup>22</sup> Påfallande lite intresse ägnas åt att systematiskt följa upp planeringsförsök, att ställa intentioner mot resultat för att kunna förklara överensstämmelser och avvikelser. Samhällsvetenskapliga/humanistiska forskningsrådet har uppmärksammat bristen på ut-

värdering av reformer. Förhållandet har påtalats i rådets anslagsäskande.

- <sup>23</sup> En annan sak är att den inflationistiska utvecklingen av bruket av termen "planering" är värd en undersökning och förklaring.
- <sup>24</sup> Detta kan uppfattas - vilket också sker - på en rad olika sätt. T ex abstrakt som en förskjutning mellan plan - marknad, som social guidance som kan leda fram till ett nytt samhällssystem (t ex ett aktivt samhälle, jfr Etzioni), som en styrningsprincip som på ett grundläggande sätt strider mot det kapitalistiska produktions sättet (och därför bara kan uppträda i kvasiformer) eller som en metod att på lång sikt förändra samhället i grunden (vissa reformistiska ansatser av socialdemokratisk typ och STAMOKAP-teoretiker. Ang STAMOKAP se t ex Ebbinghausen (1975) för kritik och referenser).
- <sup>25</sup> Min egen uppfattning redovisas nedan.
- <sup>26</sup> Förekomsten av önsketänkande kan ju som sådan ha påtagliga konsekvenser, men knappast de som i planeringssammanhang presenteras som intentionerna. Det råder enligt min uppfattning inget ömsesidigt uteslutande mellan reella effekter och önsketänkande. De kan uppträda parallellt och vara ömsesidigt beroende av varandra.
- <sup>27</sup> Se Kuhn (1970), Lakatos (1972), Brante (1976).
- <sup>28</sup> I motsats till normativ. Jfr Faludi (1973b:397).
- <sup>29</sup> Se vidare nästa avsnitt (II).
- <sup>30</sup> Jag vill heller inte aprioriskt utesluta att planering kan inverka på det jag ovan nämnde som nödvändigheter, dvs att fundamentala egenskaper i samhällssystemet kan påverkas av planeringsverksamhet.
- <sup>31</sup> Eriksson & Lundahl (1976:11) är inne på liknande tankegångar. De citerar en skotsk artikelsamling: "Ingen av samhällsvetenskaperna har som mål att förstå totaliteten av de faktorer som orsakar förändring. Ingen har heller den intellektuella apparaten att förstå hur förändringar kan styras för att uppnå specifika mål." Eriksson & Lundahl menar att detta borde vara planeringsforskningens uppgift.
- <sup>31a</sup> Ang begreppet paradigm se Kuhn (1970) och efterföljande diskussion. För referenser se t ex Brante (1976:22f).
- <sup>32</sup> Ang denna term se Ronge (1974:86f).
- <sup>33</sup> Till Nascholds typologi refereras bl a i Morgensen m fl 1976:1 och Ronge 1974:101f. Att Naschold beskriver de båda ansatserna som paradigmer innebär att han ser dem som två, visserligen motstridiga teoretiska ansatser, men inte som två teorier som på samma nivå konkurrerar om att förklara identiska fenomen. Jämförelsen mellan paradigmen sker därför i termer av fruktbarhet och relevans snarare än "sannhet". Jfr Naschold (1972:71, 72).
- <sup>34</sup> Luhmann är en mycket uppmärksam samhälsvetare i BRD, vars arbeten diskuteras livligt både bland traditionella och radikala forskare (särskilt inom sociologi och statskunskap/politologi). Se t ex Ronge & Weihe (1976). I Sverige har han mig veter-

- ligt inte äls uppmarksammats och är på sin höjd känd som Habermas diskussionsmotståndare (Habermans/Luhmann 1971).
- <sup>35</sup> Dimensionen vinner naturligtvis något i konkretion hos Sörensen i den drygt 600-sidiga teoriehistoriska framställningen och genom att han prövar att introducera handlingsdimensionen i teoriansatser som har samhälleliga förhållanden som sina objekt. Detta är närmare bestämt Sörensens försök att bestämma de för marxistisk teori specifika utmärkande egenskaperna, i motsats till bl a strukturfunktionalism.
- <sup>36</sup> Söderfeldt nämner Poulantzas och Lennart Berntson som exempel på teoretiker som kan hänföras till kategori d. Till detta ställer jag mig frågande. De verk som kan ligga närmast till hands att undersöka – Poulantzas (1970) och Berntson (1974) – är båda mycket ambitiösa arbeten, dock utan att de lyckas producera – även om ambitionerna finnes – den goda cigarr Söderfeldt vill bjuda på. De strukturalistiska teorierna har vissa problem att komma tillrätta med "individnivån" dvs att analysera individer och/eller klasser som annat än bärare av de av strukturen tilldelade egenskaperna. Även om dessa ansatser liksom Therborns (1973) enligt Söderfeldt (1975:71) kan ses som början till en teori om handlandets gränser så innehåller de lite att hålla sig till beträffande dessa gränserns föränderlighet t ex – under vissa betingelser – genom handling.
- <sup>37</sup> I planeringsteoretiska sammanhang är det rimligt att tänka sig individnivån som gällande organisationer.
- <sup>38</sup> Själv kompletterandet är problematiskt. Eftersom de båda ansatserna är av så olika karaktär och arbetar med så olika utgångspunkter blir det aktuellt med någon form av transformations- eller översättningsarbete. Kompilatoriska försök bör avrådas.
- <sup>39</sup> Mitt bidrag nedan ska ses som ett försök att ange en inriktning av samhällsplaneringsforskningen som jag finner fruktbar – att peka på en central problematik som flera olika typer av planeringsstudier kan relateras till, dvs ett innehållsligt centrum för planeringsforskningen kring vilket diskussion och meningsutbyten kan utveckla forskningsansatser. Det som framlägges är alltså ingen uppsättning kriterier för samhällsplaneringsforskning utan utpekande av forskningsområden om vilka jag tror att fruktbara oenigheter kan uppstå.
- <sup>40</sup> Med detta menar jag att inget akademiskt ämne eller inga summationer av delar av akademiska ämnen täcker det jag här tänker föreslå. Att de olika ämnena konkurrerar om att inmuta samhällsplaneringsforskning och -undervisning är en helt annan sak som saknar relevans för mitt principiella resonemang. Att ansatser och resultat inom olika discipliner är relevanta för den föreslagna inriktningen av planeringsforskningen är självklart.
- <sup>41</sup> Jfr Eriksson & Lundahl (1976:11) för en sådan uppfattning om planeringsforskningens uppgifter.
- <sup>42</sup> Detta är ett synsätt som är väl förankrat i planeringstänkandets olika riktningar. Se tidigare avsnitt.
- <sup>43</sup> Jfr I. Jöhansson citerad i Eriksson & Lundahl (1976:12).
- <sup>44</sup> Eriksson & Lundahl (1976:11). Naturligtvis kan något sägas utifrån allmänt förnuftsmässiga utgångspunkter och samhällsvetenskapliga teorifragment. Detta är givetvis viktigt att ta tillvara men får inte ersätta ett mera långsiktigt och ambitiöst arbete.
- <sup>45</sup> Realiserandet av intentionerna hos statlig och kommunal verksamhet.
- <sup>46</sup> Det bör observeras att den inriktning jag vill ge samhällsplaneringsforskningen inte är identisk med hur verksamheten, enligt vad jag tror, skulle se ut om forskningsmedlen t ex skulle ställas till kommunala planerande organs disposition och fördelas av dem. I detta ser jag en poäng och inte en invändning. Mina förmodanden angående en mera direkt praktikerstyrd forskningsfinansiering går i riktning mot att denna forskning skulle inriktas mot en förstärkning av den kommunala utredningsverksamheten dvs mera direkt anknyta till de praktiska problem som den kommunala planeringen står inför. Detta är en mycket angelägen uppgift och den sköts givetvis bäst genom kommunernas egen försorg. När det så gäller samhällsplaneringsforskningen så menar jag att den inte kan reduceras till en replik på den praktiska planeringen. Forskningen får inte nonchalera den praktiska planeringen men den måste också bidra med något eget, med en vetenskaplig formulering och behandling av både den praktikbaserade och den vetenskapliga problematiken. Detta sagt i polemik mot dem som försöker sätta likhetstecken mellan vetenskapligt arbete och utredningsverksamhet. Förhållandet mellan beslutsfattarnas problemformuleringar och forskningens när det gäller kommunal planering har diskuterats i PLAN. Se t ex Gullberg (1978a).
- <sup>47</sup> Skillnaden mellan idé- och intentionsanalys å ena sidan och effekt- och resultatstudier å den andra diskuteras i Gullberg (1979a, b).
- <sup>48</sup> Jfr t ex Andersson (1975:58).
- <sup>49</sup> Utförligare resonemang i denna riktning förs i Gullberg (1981).

#### Referenser

- Abrahamsson, B., (1975) *Organisationsteori*, Stockholm.
- Ackoff, R., (1970) *A Concept of Corporate Planning*, New York.
- Albrow, M., (1972) *Byråkrati*, Stockholm.
- Andersson, H., (1975) "Forskare kan alla vara . . . exempelvis: . . . en forskare vid Nordplan" i *Plan* nr 2.
- Berntson, L., (1974) *Politiska partier och sociala klasser*, Lund.
- Bettelheim, C., (1961) *Studies in the Theory Planning*, London.
- Bornstein, M., (ed) (1975) *Economic Planning, East and West*, Cambridge, Mass.

- Brante, T., (1976) "Kuhns paradigmatteori" i *Häftan för Kritiska Studier* nr 5.
- Braybrooke, D. & Lindblom, C.E., (1963) *A Strategy of Decision*, New York.
- Chadwick, G., (1971) *A Systems View of Planning*, Oxford.
- Dahlkvist, M., (1975) *Staten, socialdemokratien och socialismen*, Lund.
- Davidoff, P. & Reiner, R., (1973) "A Choice Theory of Planning" i Faludi (1973a).
- Dyckman, L., (1961) "Planning and Decision Theory" i *American institute of Planners Journal*, vol 27.
- Eriksson, O. & Lundahl, I., (1976) "Forskning och samhällsförändring", i *Plan* nr 1, årg 30.
- Esser, J., Naschold, F. & Våth, W., (1972) "Einleitung: Gesellschaftsplanung und Weltdynamik" i de samma förf. (hrsg) *Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen*, Gütersloh.
- Etzioni, A., (1968) *The Active society*, New York.
- Faludi, A., (ed) (1973a) *A Reader in Planning Theory*, Oxford.
- Faludi, A., (1973b) *Planning Theory*, Oxford.
- Friedmann, J., (1973a) "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior" i Faludi (1973a).
- Friedmann, J., (1973b) *Retracking America*, New York.
- Friedmann, J. & Hudson, B., (1974) "Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory" i *American institute of planners Journal*, vol. 40.
- Gross, B., (ed) (1967) *Action under Planning*, New York.
- Gullberg, A., (1974) *Samhällsplanering – teoriutveckling med tillämpning på medborgerligt deltagande*, Forskningsansökan, Nordiska institutet för samhällsplanering, stencil. Ingår i Gullberg (1978b:31ff).
- Gullberg, A., (1975) *Samhällsplanering – precisering av ett forskningsprogram*, Arbetspapper I, Nordiska institutet för samhällsplanering, stencil. Ingår i Gullberg (1978b:3ff).
- Gullberg, A., (1978a) "Den kommunala planeringsforskningens dilemma" i *PLAN*, nr 5.
- Gullberg, A., (1978b) *Planeringsteoretiska försök*, Nordiska institutet för samhällsplanering, Rapport 1978:3.
- Gullberg, A., (1979a) "Hurusom politiken alltid bestäms av alla omständigheter och därmed träder in i en evig vila" i *Häftan för Kritiska Studier*, nr 4.
- Gullberg, A., (1979b) "Svenskt regionalt tänkande" i *Häftan för Kritiska Studier*, nr 2-3.
- Gullberg, A., (1981) *Det fängslande planeringstänkandet – planering och utvärdering granskade*, Statens råd för byggnadsforskning, Rapport 87:1981.
- Habermas, J. & Luhmann, N., (1971) *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?* Frankfurt a.M.
- Kuhn, T., (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago.
- Lakatos, I. & Musgrave, A. (eds) (1972) *Criticism and the Growth of Knowledge*, London.
- Lewin, L., (1967) *Planhushållningsdebatten*, Stockholm.
- Lundquist, L., (1976) "Några synpunkter på begreppet politisk planering" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, Häfte 2.
- Mackenzie, F., (ed) (1937) *Planned Society Yesterday, Today, Tomorrow*, New York.
- Morgensen, P., m fl (1976) "Temainledning" i *Politica* nr 1.
- Naschold, F., (1972) "Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen" i Fehl u a (hrsg) *Planung und Information*, Gütersloh.
- Poulantzas, N., (1970) *Politisk makt och sociala klasser*, Falköping.
- Rieger, H.C. (1976) *Begriff und Logik der Planung*, Wiesbaden.
- Ronge, V., (1971) "Politökonomische Planungsforschung" i Ronge & Schmiege (hrsg) *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München.
- Ronge, V., (1974) "Der politökonomische Ansatz in der Verwaltungsforschung" i Grottian & Murswieck (hrsg) *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg.
- Ronge, V. & Schmiege, G., (1971) "Einleitung" i Ronge & Schmiege (hrsg) *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München.
- Ronge, V. & Weihe, V., (hrsg) (1976) *Politik ohne Herrschaft? Antworten auf die Systemtheoretische Neutralisierung der Politik*, München.
- Roos, J.P., (1974) "Theories of Planning and Democratic Planning Theory" i *Government and Opposition*.
- Schäfers, B., (1973) "Voraussetzungen und Prinzipien der Gesellschaftsplanung bei Saint-Simon und Karl Mannheim. Eine vergleichende Beitrag" i B. Schäfers (hrsg) *Gesellschaftliche Planung*, Stuttgart.
- Shonfield, A., (1969) *Modern Capitalism*, London.
- Simon, H.; (1965) *Administrative Behavior: A Study of Decision-making, Processes in Administrative Organization*, andra uppl. New York.
- Soule, G., (1937) "Prospects of General Economic Planning" i Mackenzie (1937).
- Statens råd för byggnadsforskning (1973), *Programområdet, Byggd miljö*, Stockholm.
- Söderfeldt, B., (1975) "Hur ser en bra samhällsteori ut?" i *Sociologisk forskning*, nr 2.
- Sørensen, C., (1976) *Marxismen og den sociale orden*, 2 band, Grenå.
- Therborn, G., (1973) *Vad är bra värderingar värda?*, Lund.
- Wildavsky, A., (1973) "If planning is Everything, Maybe it's Nothing" i *Policy Science*, vol. 4.
- Österud, Ö., (1972) *Samfunnsplanlegging og politisk system*, Oslo.