

Planerarens roll i förändring

FILIP BLADINI, CHRISTIAN JENSEN, KLAS PALM, ANDERS SANDOFF OCH JON WILLIAMSSON

Idag handlar stadsutveckling om komplexa utmaningar där förmågan att hantera frågor om hållbar utveckling sätts på prov. Samverkan inom och mellan olika offentliga kompetensområden, medborgare och näringsliv blir allt viktigare.

Men detta ställer också helt nya krav på de förvaltningsprocesser som formar stadsutvecklingen. I det här kapitlet belyser författarna hur planerarnas profession håller på att förändras och pekar på vilka strukturella, organisatoriska och individuella utmaningar som påverkar samverkan med näringslivet.

Inledning

Att etablerade föreställningar om stadsplanering och stadsutveckling utmanas är långt ifrån något nytt. Tvärt om kan det sägas vara en högst naturlig del av den moderna tidens samhällsutveckling. På senare tid har det modernistiska planeringsidealet, som varit förhärskande under 1900-talet, kommit att utmanas både vad gäller professionens expertis och de processer som format dess praktik (Tunström 2009).

En av de tydligaste drivkrafterna bakom den ökade komplexiteten i stadsutvecklingsuppdraget är ett allt större fokus på stadens behov och förmåga att hantera frågor om hållbar utveckling. En orsak till denna utveckling är att samtidens stora samhällsutmaningar, såväl i ett svenskt som i ett globalt perspektiv, bedöms finnas i våra städer (Delegationen för hållbara städer, 2011 och 2012). Utmaningarnas karaktär och stadens

komplexitet lyfter i sin tur ett behov av att anlägga systemperspektiv samt inkludera olika intressenters kopplingar till stadsutvecklingsfrågorna. Detta utmanar de processer som formar stadsutvecklingspraktiken då samverkan inom och mellan olika kommunala kompetensområden, medborgare och näringsliv blir allt viktigare.

På senare tid har det skrivits mycket om hur dessa omständigheter kommit att förändra förutsättningarna för svensk stadsutveckling (Boverket 2013 och Delegationen för hållbara städer 2012a samt 2012b). Trots att det ofta understryks att näringslivet utgör en nyckelaktör¹ riktas förvånansvärt lite fokus mot just vad detta innebär.² Den brist på uppmärksamhet som visas denna fråga från praktikerhåll verkar också gå igen inom forskningen. I den forskningsöversikt som

Formas lät genomföra 2011 avseende de sociala och kulturella dimensionerna av hållbar stadsutveckling, där näringslivets roll för stadsutvecklingen ingår, konstateras det i relation till offentlig privat samverkan (OPS) att det förvisso finns en spänning ”mellan å ena sidan planering i samverkan genom officiella och inofficiella nätverk mellan näringsliv, föreningsliv och offentlighet, och å den andra nödvändigheten av ett transparent, offentligt och demokratiskt beslutsfattande” (s. 40), men annars beskrevs inte mycket annat. I den internationella forskningslitteraturen har frågan om samverkan mellan stad och näringsliv belysts under såväl lång tid som ur ett mångfald olika perspektiv (se Sagalyn, 2007 för en översikt och Harvey 1989 för en bakgrund). Exempel på områden som studerats är olika former av näringslivssamverkan och deras konsekvenser för såväl resultat som för stadsutvecklingsprofessionen.

Det finns dock betydande svårigheter att applicera denna kunskap till svenska förhållanden (ibid) eftersom den sällan beaktar de explicita utmaningar som kommit att präglade den svenska debatten. Exempel på sådana utmaningar är samverkan kring hållbarhetsrelaterade utmaningar och stadens möjligheter att utveckla marknader och företag som bidrar till att hantera dessa, till exempel i fastigheter, energisystem, avfallshantering, mobilitet eller i sociala sammanhang. Skall denna hantering paras med sedvanliga krav på effektivitet, kontinuitet samt kommunala krav på förutsägbarhet, likabehandling och transparens fordras ett strukturerat angreppssätt. Mot bakgrund av utmaningens komplexitet innebär detta en betydande kraftsamling från stadens sida vad gäller ledarskap, resurser och tid för att lyckas skapa en lärande organisation med tillräckliga (Senge 1990) dynamiska förmågor (Teece, Pisano

& Shuen, 1997 samt Shuen & Sieber, 2010) och strukturellt kapital (Roos, Dragonetti & Edvinsson, 1997 samt Ordóñez de Pablos, 2004).

För att delvis råda bot på dagens kunskapsbrist och öka medvetenheten kring behovet av ytterligare kunskap inom såväl den nationella forskningen som ute bland praktiker, avser vi här belysa utmaningar som möter den svenska stadsutvecklingsprofessionen i relation till näringslivssamverkan och näringslivsutveckling. Vi tar utgångspunkt i tre olika analysperspektiv; strukturella, organisatoriska och individuella utmaningar. Utgångspunkten är de empiriska erfarenheter som vi erhållit från ett följeforskningsprojekt där vi studerat utvecklingen av fem så kallade innovationsplattformar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund och Borås. Plattformarnas syfte är att skapa strukturer för att hantera viktiga samhällsutmaningar genom samverkan, framförallt med det privata näringslivet men även med olika kommunala verksamheter.

Rättsliga utgångspunkter – det översta normlagret

Samhällsbyggnad och stadsutveckling ska bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning. I stor utsträckning reglerar plan- och bygglagstiftning den formella processen för regionplanering, översiktsplanering, detaljplaner, bygglov och byggprocesser. Också Boverkets byggregler och föreskrifter är av betydelse för den konkreta utformningen av byggnader. I formell mening rör det sig huvudsakligen om myndighetsutövning, bland annat med krav på formella beslut med möjlighet till rättslig överprövning. Man skulle därför kunna tro att manöverutrymmet är begränsat, men i själva verket

¹ Exempel på den betydelse som tillmäts näringslivet för att hantera stadens hållbarhetsutmaningar är uppdragsbeskrivningarna för Delegationen för hållbara städer, Utlysningstexten i Vinnovas stöd för utvecklandet av ”Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer” eller WBCSDs (World Business Council for Sustainable Development) program för urban infrastrukturut-

veckling (UII). ² Exempel på denna brist åskådliggörs av Delegationen för hållbara städer där frågor om samverkan mellan stad och näringsliv inte hanteras i vare sig delegationens slutredovisning till regeringen, de bilagor som denna innehöll eller något av de länkade rapporterna på delegationens hemsida.

är det självstyrande kommuner och regioner med stort utrymme för lämplighetsbedömningar på politisk grund som är satta att tillämpa systemet.

Just frågor om samverkan med näringslivet inom samhällsplaneringen är ofta av lämplighetskaraktär och hanteras då inom ramen för en kommunal förvaltningstradition som också präglar de lagar som styr den kommunala byråkratin. Exempelvis följer av kommunallagen ett antal viktiga principer som syftar till att definiera vad som är kommunala angelägenheter och hur sådana ska bedrivas, såsom likställighetsprincipen, lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och förbud mot stöd till enskilda personer och företag. Kommunerna får som huvudregel inte själva bedriva affärsverksamhet, gynna visst enskilt företag eller frångå självkostnadsprincipen. Av lagen om vissa kommunala befogenheter följer dock vissa avsteg från kommunlagens principer, t.ex. för kollektivtrafik och kommunala tjänster för export. En etablerad och välkänd form för lokal samverkan med näringslivet är de lokala näringslivskontoren som syftar till att främja näringslivet på övergripande nivå, men får alltså inte gynna enskilda företag. Genom en lång förvaltningstradition har en kommunal praxis utvecklats för hur man hanterar relationen mellan det offentliga och det privata.

På senare år har detta dock blivit allt mer komplicerat genom att det privatas närvaro i den offentliga miljön ökat, till exempel på grund av att kommuner bolagiserar sin verksamhet, anlitar privata företag för uppgifter man tidigare gjort i egen regi samt de stora valfrihetsreformerna inom skola, vård och äldreomsorg.

Vidare reses idag önskemål om att det offentliga mer aktivt ska samverka med både medborgare och företag. Syftet kan vara att utveckla den egna verksamheten men också att kunskap och nätverk inom det offentliga ska kunna utnyttjas av lokala företag eller ge upphov till helt nya former av affärsverksamhet och företag. Här synes man gärna vilja gå längre än vad som av tradition

har fullgjorts av de etablerade näringslivssekretariaten och i konkurrens med näraliggande kommuner skapa lokal tillväxt.

Ökad näringslivssamverkan under oortodoxa former är emellertid långt ifrån problemfritt. Genom den ovan nämnda förvaltningstraditionen är det välkänt att kommunen bara undantagsvis får samarbeta med privata företag, eftersom det riskerar att otillbörligt gynna visst företag och/eller slösa bort skattebetalarnas pengar. Försiktighet påkallas därför och gärna kontakt med kommunjuristen för kontroll av lagligheten. Sedan EU inträdet har dessutom ytterligare rättsliga lager tillkommit som är betydligt mer svårnavigerade, nämligen risken för att snedvrida konkurrensen. Dessa EU-rättsliga regler brukar ibland benämnas inre marknadsrätt och rör fri rörlighet, konkurrens, upphandling och statsstödsregler. Reglerna är ständigt närvarande och ska alltid tillämpas. Eftersom de har så kallad direkt effekt finns ofta inte heller specifika eller konkreta svenska lagar som vägledning. Vidare har Sverige jämförelsevis gått mycket långt i sin marknadsutställning av offentlig verksamhet, vilket innebär att de EU-rättsliga reglerna om konkurrensneutralitet får särskilt stor utrymme hos oss. På senare år har också de formella möjligheterna att överpröva kommunala beslut i domstol på EU-rättslig grund förtydligats och gjort det enklare att vända sig till domstol, vilket också avspeglar sig i antalet anhängiggjorda ärenden.

Till scenariot hör inte bara krav på fördjupad samverkan mellan privat och offentligt, utan även önskemål om att arbetsformerna i offentlig sektor ska förändras genom innovation för samverkan och dialog, sociala innovationer och gärna en mer innovativ förvaltningskultur. Invanda mönster ska ifrågasättas och nytänkande främjas. Ofta hör man att innovation ska skapas genom att ”tänka utanför boxen” och att framgångsrikt innovationsarbete också måste tillåta att man ibland accepterar misslyckanden.

Även detta synsätt kan vara svårt att förena med den logik som gäller i ovan nämnda förvaltningsrättsliga byråkrati. Denna har under lång tid utvecklats just för att tjänstemän inte själva på eget bevåg ska hitta på egna lösningar. Syftet är naturligtvis att skapa förutsebarhet, men också att förhindra misslyckanden och godtycke. Följaktligen kommer innovationsarbete inom kommunal verksamhet att brottas med betydande motkrafter.

Det mer rättsligt formalistiska synsättet är naturligtvis mer närvarande inom ramen för den rena myndighetsutövningen, men tenderar minska längre ut i periferin. Så länge de mer radikala och nyskapande innovationsmiljöerna och samverkansprocesserna befinner sig på visst avstånd från kärnan i de byråkratiska strukturerna tillåts de ett friare spelrum. Men när idéer och resultat successivt närmar sig implementeringsstadiet måste de inordnas i den byråkratiska strukturen och kan då ofta stöta på problem. Vidare ligger det i sakens natur att förändring av etablerade strukturer leder till interna konflikter och kan man inte komma överens är en vanlig lösning att låta juridiken avgöra frågan; att ha goda juridiska argument i ryggen blir på så sätt ett trumfkort.

Man kan således anta att den rättsliga miljön kommer få allt större betydelse, dels på grund av att förändringsambitioner i sig skapar konflikter, dels på grund av att EU-rättsliga konkurrensregler skapar såväl osäkerhet om tillämpning som interaktion med traditionell kommunalrätt.

Detta aktualiserar dessutom olika juristroller och den logik som karakteriserar dem. För frågor om näringslivs-samverkan, partnerskap och ev. gemensamma affärsliknande projekt tillfrågas en affärsjurist, ofta en advokat med kunskap om bolagsbildning, avtalskonstruktioner och immaterialrätt. För frågor om vad som är tillåtet respektive otillåtet i den kommunala sfären tillfrågas istället kommunjuristen. Förutom att kompetensområdena är olika, är även förhållningssätten det.



Kommunjuristen är som regel försiktig och svarar oftast nej, medan affärsjuristen är mer rättfram och riskbenägen. Föga förvånande blir därför frågeställarna, till exempel projektledare, ofta mer förvirrade efter de fått svaren än innan de ställde sina frågor. Inte undra på att den juridiska osäkerheten därför skapar ängslighet i organisationen.

Vidare ska beaktas skillnaderna i regleringstekniken i svensk kommunal- och förvaltningsrätt respektive de EU-rättsliga principerna i den inre marknadsrätten. I regelverk som skapas nationellt har man av naturliga skäl konkreta förhållanden för ögonen, man kan peka ut enskilda offentliga subjekt och luta sig mot en gemensam begreppsapparat. Dessutom finns oftast en mångårig och konkret praxis som fyller ut luckorna. EU-rätten däremot ska tillämpas i 28 olika nationella rättsordningar och bygger därför mer på principer och att vissa oönskade effekter inte får uppkomma till följd av nationella åtgärder. Även om en mängd insatser görs för att konkretisera hur den inre marknadsrätten ska tillämpas på nationell nivå, råder ingen tvekan om att angreppssätten och säkerheten i den rättsliga prognosen skiljer sig mycket. Detta leder i sin tur till att det förekommer både verkliga och inbillade rättsliga hinder.

Att introducera nya rättsliga regelverk går naturligtvis aldrig helt smärtfritt och en särskild komplikation är förstås att EU-rätten har sin egen logik och nu ska samexistera med etablerade svenska regler som under lång tid präglat svenska juristers tankemönster. Mycket har emellertid gjorts för att introducera den inre marknadsrätten och även att medvetandegöra betydelsen av den inom den offentliga sektorn. Det gäller både implementering i svensk lagstiftning, men också i myndighetskulturer främst inom den statliga verksamheten.

Betydligt svårare är dock att styra och medvetandegöra EU-rätten i kommunal förvaltning, dels på grund av att Sveriges 290 kommuner är så många och åtnjuter

en hög grad av autonomi, dels på grund av begränsade resurser och juridisk kompetens – i många kommuner finns bara en kommunjurist.

Emellertid innebär inte nödvändigtvis tidens nya krav på näringslivssamverkan bara rättsliga hinder. Däremot står vi inför betydande utmaningar både om hur vi i innovationsarbetet ska närma oss den kommunala byråkratiska traditionen samt få till stånd större klarhet i vilka samverkansprojekt som rättsligt ofarliga respektive riskfyllda.

Uttryckt utifrån ett professionsglidningsperspektiv innebär det att kommunala tjänstemän måste bli mer medvetna om de nya rättsliga kraven och utbildas i att känna igen riskfyllda projekt. Man kan också anta att en ökad juridifiering leder till att antalet jurister i lokal förvaltning kommer öka och att de dessutom förväntas ha en bredare juridisk kompetens än tidigare generationers kommunjurister.

Motstridiga kvalitetsegenskaper i planeringsprocessen

Som vi skriver ovan finns det önskemål om att arbetsformerna i offentlig sektor ska förändras genom innovation för samverkan, bland annat mellan privat och offentlig sektor. Det finns en tilltro till att sociala innovationer och en mer innovativ förvaltningskultur leder till högre kvalitet i stadsutvecklingsprocessen. Det gäller både själva processen för stadsplanering och resultaten av planeringsprocesserna. Nya lösningar efterfrågas på både nya och gamla problem. Att det finns behov av innovativa processer och lösningar beskrivs både i internationell forskning (Albury 2011) och poängteras i styrningen av den svenska offentliga förvaltningen (Sveriges regering 2009).

Innovativitet uppstår när insikten om brukarnas behov och förutsättningar är hög, när kunskap kombineras på nya sätt och det finns mod att pröva nya lösningar och

ibland misslyckas. Ett innovativt arbete med stadsutveckling kan behöva både ifrågasätta och bryta mot etablerade regler och normer. Då, när etablerade regler och normer ifrågasätts och bryts, uppstår hög kvalitet i stadsutvecklingsprocessen. Men, det är inte hela sanningen. Hög kvalitet i stadsutvecklingsprocessen uppstår även genom den förvaltningsrättsliga byråkratin och förutsägbarheten. För att uppnå en hållbar kvalitet i stadsutvecklingsprocessen måste därför de som har planeringsansvar utveckla en förmåga att hantera motstridiga kvalitetsegenskaper.



Ett sätt att hantera båda dessa kvalitetsperspektiv är att hantera innovativa stadsplaneringsprocesser i separata projekt parallellt med den traditionella förvaltningsbyråkratin. Till sådana projekt rekryteras ofta personer med intresse och talang för nyskapande och innovation. Dessa personer formar en projektgrupp som med entusiasm tar sig an sina uppgifter. Gruppen skapar ofta dynamiska möten och organisationsöverskridande idéverkstäder. Man skapar strukturer för ett utvecklat samspel med näringslivet. Gruppen mejslar fram djärva och nyskapande planer. Projektformen skapar en skyddsbarriär för nydanande idéer så att dessa inte påverkas av tröghetskrafterna i traditionell förvaltningstradition. I projektgruppen kan ”galna idéer” födas, få fäste och utvecklas till mindre galna och mer funktionella förslag. Men samtidigt finns det ett generellt problem med separata projekt. Risken är att ju högre nyskapande kvalitet det separata projektet uppnår, ju svårare tenderar projekts idéer ha att integreras med organisationens övriga pågående stadsplaneringsarbete (Jensen, Johansson och Löfström, 2012). För att lyckas ta idéerna vidare från projektgruppen och få dem förankrade i den traditionella förvaltningsbyråkratin är det viktigt att arbeta med både de kulturella och de

organisatoriska perspektiven i hela den organisation som äger planeringsansvaret. Organisationen behöver bygga strukturer för att kunna lyfta in nyskapande produkter, tjänster och processer från projektgruppen in den ordinarie verksamheten. Organisationen behöver också skapa en kulturell acceptans för nya idéer och det eventuella merarbete det innebär att nydanande mål och planer kommer in i den ordinarie planeringsverksamheten.

Svårigheterna med att ta idéerna vidare från projektgruppen och få dem förankrade i den traditionella förvaltningsbyråkratin tenderar dessutom att försvåras av att när den nyskapande processen har genomförts, idéer har utmejslats och åtgärdsförslag har tagits fram, så infinder sig en känsla av att den nyskapande processen har gått i mål och projektgruppen drar sig tillbaka. Men då när projektgruppen upplever att man är klar, har man egentligen bara börjat. Vid den tidpunkten ligger merparten av arbetet fortfarande kvar framför. Att arbeta med nyskapande och innovationsprocesser handlar i stor utsträckning om att leda förändring i organisationen. Det handlar mer om att ändra och utveckla den traditionella förvaltningskulturen och mindre om att vara påhittig. Därför är det mycket viktigt att i dessa projektgrupper ha medarbetare med kompetens inom förändringsledning. Men förmågan att hantera förändring i organisationen ligger inte bara på projektgruppen utan är ett ansvar för ledningen av stadsutvecklingsorganisationen. Ledningen behöver se till att hela organisationen omfattas av ett system och en kultur som är beredd att lyfta in nya idéer och metoder och vara öppna för att lära sig nytt mitt i arbetslivet.

Alternativet till att hantera nyskapande stadsutveckling i separata projekt är att redan från början integrera det nyskapande perspektivet i den traditionella förvaltningsbyråkratin. Det innebär att stadsplaneringsprocessen redan initialt integrerar de motstridiga kvalitetsperspektiven och balanserar nyskapande och

tradition. Det vill säga att man redan från början söker utveckla befintlig struktur och kultur så att arbetet med stadsplaneringsprocesser inom ramen för befintliga processer sker med nyskapande och innovativ höjd både gällande hur stadsplanering går till och förväntade resultat av planeringen. Detta tillvägagångssätt ställer stora krav på tydlighet gällande när det är önskvärt att följa en förvaltningsbyråkratisk norm och när det är önskvärt att frångå normer och bryta mot regler. Detta kan kräva en kompletterande kompetens i stadsplaneringsprocessen. Ett sätt att hantera denna process är att med jämna mellanrum medvetet bryta mot den förvaltningsbyråkratiska normen och i ett tidsbegränsat frirum i stället söka helt nya vägar där etablerade regler och normer ifrågasätts och bryts. I dessa frirum bör det finnas incitament för risktagande och att normer överskrids. Men frirummet måste som sagt ha en tidsbegränsning. När frirummet upphör måste de bästa idéerna sammanställas. Dessa analyseras och anpassas så att de faktiskt kan rymmas inom etablerade regler. Fördelen med denna metod är att nyskapandet ligger inom organisationens ordinarie och redan etablerade stadsplaneringsstruktur och därför lättare blir förankrad och implementerad. Men en sådan process ställer höga krav på deltagarnas kognitiva kapacitet att vid olika tidpunkter röra sig både inom och utanför tidigare etablerade gränser. För att lyckas med detta kan den organisation som har planeringsansvar behöva ha en väl fungerande strategi för process- och professionsutveckling.

Att bryta vanans makt – svår men nödvändig uppgift

Vad händer då i ett redan komplext professionssystem när nya rättsliga normer och ideal adderas såsom affärsmannaskap, flexibilitet och innovativitet? Blir det ”lager på lager” och allt ska göras samtidigt? Blir det särkoppling, det vill säga mycket prat och lite verkstad? Transformerar professionen och genomgår en genomgripande förändring? Eller förändrar man där

det är möjligt och ger det nya namn, men på det stora hela gör det man alltid gjort? Inom forskning finns alla alternativ dokumenterade och läsaren känner nog igen alla utifrån sina erfarenheter. Det tenderar nämligen att ske flera saker samtidigt när nya struktureringsidéer anammas. Utifrån ett organisatoriskt perspektiv och i synnerhet utifrån en professionshorisont vet vi att det tar tid för nya ideal att ändra befintlig praktik.

Förändringar sker inte i ett vakuum, på gott och ont. På såväl organisatorisk som individuell nivå har vanor och rutiner över tid utvecklats som svar på hur tidigare problem och utmaningar bör hanteras. Etablerade synsätt och praktiker sätter sig och blir därmed svåra att påverka. Inte minst är det påtagligt när nya problem och utmaningar framträder. Det är inte ovanligt att den initiala reaktionen då är: ”men så här är det ju”, ”så här går det till, så har vi alltid gjort”. Rutiner har en förvånansvärd livskraft. Det verkar krävas två moment, dels att vi blir aktivt medvetna om etablerad praktik och börjar ifrågasätta den, dels att vi blir nyfikna på ett annat tillvägagångssätt och är beredda att pröva det. För det förefaller krävas att ledning inom politik, förvaltning och näringsliv förstår sin omvärld annorlunda (ser den på annat sätt), förstår organisationens verksamhetsidé annorlunda, förstår sin produkt/tjänst på annorlunda vis samt kan få övriga aktörer i sin organisation (och ibland samarbetspartner, leverantörer och kunder) att på samma sätt förstå verkligheten på ett delvis nytt sätt.

För att förstå rutiners konserverande kraft är det därför av vikt att se organisationer som sociala och relationistiska system (Cooper, 2005; Cunliffe, 2008). Organisationer och organisering uppbärs av en mängd relationer, inte minst den mellan olika medarbetare (och som vi ibland metaforiskt talar om som ”att det sitter i väggarna”). Kunskapsintensivt och professionellt arbete konstitueras inom sociala ramar, där kompetens, kreativitet och andra favoriserade kvaliteter inte existerar i sig, utan i stället är starkt inbäddade i erkännanden och

bekräftelser av kollegor. En erkänt duktig planerare, må så vara arkitekt, ekonom, jurist, kan inte betraktas som isolerat lysande, utan måste beskrivas i dessa termer av andra kollegor, varav några är på samma nivå och några är mindre kunniga (Hoch, 1994). Det samma gäller för andra professionella grupper, för forskare, läkare, musiker och advokater. Den huvudsakliga källan till erkännande för en yrkesgrupp är just erkännande från sina kollegor, aktörer med kompetens att göra en bedömning av det arbete som utförts.

När nu nya bedömningskriterier införs av andra än de professionella själva, av politiker, näringslivsföreträdare, medborgargrupper, massmedia, etc, ibland med hänvisning till att stuprörsorganiseringens funktions-specialisering måste brytas, ibland med hänvisning till att stadens utmaningar måste hanteras med nya samverkansformer, där som nu affärsmannaskap, flexibilitet och innovativitet premieras, måste berörd profession erkänna och uppskatta de här kvaliteterna. Men hävdvunna sociala normer spelar som sagt en nyckelroll i situationer och om de nya inte är kompatibla med de existerande kan motstånd uppstå. Därtill på områden där det finns få objektiva krav på prestanda som kan kullkasta och undergräva den befintliga autonoma egenkontrollen ökar svårighetsgraden. I regel har de professionella makt över både proceduren och verksamheten.

En stor utmaning vid professionsglidning är inte bara att utveckla nya kriterier utifrån hur professionen ska bedömas, utan även få berörda att anamma dem. Studier av konkret förändringsarbete, såväl organisatoriskt som individuellt, visar att vare sig organisationen eller utförda handlingar sällan är en praktisk konsekvens av genomförda nya ideal, snarare är organisationen och individens handlingar att betrakta som en given restriktion för vilka ideal och förändringar som kan genomföras. Inte minst gäller det för verksamhet som är starkt professions- och expertbunden. Fastän stadsplanering kan liknas vid ett produktionsförlopp i form

av planbeslut och byggprojekt, är detta produktionsförlopp ej att liknas vid utvecklandet av en ny bilmodell (där löpande bandet styr människan), ej heller uppgradering av ett operativsystem (där viss maskinvara agerar snarlikt på nya källkodskommandon). Här är det professionen som kontrollerar produktionsmedlen, eftersom de finns inne i deras huvuden. Just för att det är professions- och expertbundet är det den professionelles bedömningar som avgör. Förståelsen av uppdraget, rådande utmaningar eller uppgifter avgränsar härmed vilka möjligheter som är tänkbara, meningsfulla och rimliga. Först om man får professionen som helhet att rannsaka sina förgivettagna och internaliserade föreställningar och förändrar sin förståelse, blir nya arbetssätt meningsfulla och rimliga.

Sambandet mellan kunskap och handling är således komplicerat vid organisatorisk förändring. I lednings-sammanhang finns ofta en naivt optimistisk övertro på att om människor bara får information, kommer deras handlande att påverkas av denna information. Men det är bara om informationen sätter spår i människans förståelse av sin verklighet som informationen har någon värdefull effekt och kan påverka handling. Ett förverkligande av nya intentioner förutsätter därför att chefer och medarbetare i sitt vardagliga arbete ändrar på sitt sätt att vara och omprövar etablerade förfaranden och prioriteringar. Om det skall ske, måste professionen känna och förstå det som naturligt och självklart. De måste erövra ett annorlunda sätt att förstå sin uppgift och sin verksamhet. Och det sker inte på kommando. Kanske kan man tala om förändring inifrån, snarare än top-down eller bottom-up som annars brukar vara vanliga metaforer i förändringsarbete. Förändringen växer fram i ett samspel mellan ledning och berörd profession. Berörda måste upptäcka vad problemen är och inse behovet av förändring. Det senare kan liknas vid ett lärande, där analys utifrån nya problembeskrivningar, chans till att pröva sig fram, reflektera över gjorda handlingar och rannsaka ens bedömningsgrunder växer fram.

Möjligtvis kan här hållbarhet som struktureringsidé spela en om inte avgörande så betydelsefull roll. Ofta används hållbarhetsbegreppet i visionsdokument - hållbarhet är ett mål som ska uppnås och befintlig organisationen, verksamhetens och professionens duktighetsdrifter blir ett medel för att eftersträva och realisera denna vision, ofta satt långt in i framtiden, typ ”Hållbar Stad 2030”. Men med tanke på ovan förda resonemang om svårigheten med professionsglidning är det kanske mer produktivt att se på hållbarhetsbegreppet som ett medel, där målet är att skapa samsyn här och nu bland olika professioner, intressen och värderingar, en samsyn som kan underlätta initiala nödvändiga handlingar och göranden i en viss riktning. Det finns talrika exempel på att visioner inte bara handlar om framtiden, utan att de främst har sin produktiva verkan när man arbetar med den och då inte minst i att hantera och synkronisera särintressen, skapa samsyn kring problem och lösningar samt identifiera vilka mått och steg man bör ta framöver (Weick, 2002). Sakta men säkert påverkar nya ideal praktiken på samma sätt som mycket av annan utveckling. Det är varken radikal transformation eller status quo som gjort planerarprofessionen till vad den är idag, utan en inkrementell reformism där både verklighetssinne och möjlighetssinne samexisterar, vilka fortsättningsvis säkerligen kommer att ha politiska, juridiska och samhällsekonomiska implikationer.

Christian Jensen, Anders Sandoff och Jon Williamsson är forskare på Företagsekonomiska institutionen och Filip Bladini på juridiska institutionen på Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet. Klas Palm tillhör Avdelningen för kvalitetsteknik, maskinteknik och matematik på Mittuniversitet.

Foto: Jean-Baptiste Béranger/Projektet PARKLEK & Franz Feldmanis

Referenser

- Albury, D., (2011). Creating the Conditions for Radical Public Service Innovation. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 70 No. 3, pp. 227-235.
- Boverket (2013) Främjande av hållbar stadsutveckling. Slutrapportering av ett regeringsuppdrag till
- Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet (Rapport 2013:10). Karlskrona: Boverket
- Cooper, R., (2005) Relationality. *Organization Studies*, 26 (11): 1689-1710.
- Cunliffe, A., (2008) Orientation to social constructionism. Relationality responsive social constructionism and its implication for knowledge and learning. *Management Learning*, 39(2): 123-139
- Delegationen för hållbara städer (2012a). Slutredovisning av Delegationen för hållbara städers verksamhet (SOU M 2011:01), Stockholm
- Delegationen för hållbara städer (2012b) Femton hinder för hållbarstadsutveckling (SOU M 2011:01/2012/66). Stockholm: Delegationen för hållbara städer.
- Edvinsson L. & Malone M.S. (1997) *Intellectual Capital: Realizing your Company's True Value by Finding Its Hidden Roots*. New York: Harper Business.
- Fredriksson C. (2012) System och strukturer som hindrar hållbar stadsutveckling - En kunskapsöversikt, STADSREGIONER OCH UTVECKLINGSKRAFT 2012: 1, KTH, Stockholm
- Harvey D. (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* Vol. 71, No. 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present (1989), pp. 3-17
- Hoch, C., (1994) *What planners do. Power, politics and persuasion*. Chicago: Planners Press.
- Nord Forsk, (2007) Urban development – Nordic strengths and challenges under the heading of
a new global agenda, NordForsk Policy Breifs 2007-3, Oslo 2007, sid. 48.
- Ordóñez de Pablos P. (2004) Measuring and reporting structural capital, *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 5 Iss 4 pp. 629 - 647
- Roos J., Roos G., Dragonetti och N.C., Edvinsson, L. (1997) *Intellectual Capital, Navigating the New Business Landscape* Macmillan Business, London.
- Sagalyn L. (2007) Public/Private Development, *Journal of the American Planning Association*, 73:1, 7-22
- Senge, P. (1990) *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York.
- Shuen A. och Sieber S. (2010) *Orchestrating the New Dynamic Capabilities*, IESE Insight
- Sveriges regering. (2009). Proposition 2009/10:175 - Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt. Stockholm: Regeringskansliet.
- Teece, D. J., Pisano, G. och Shuen, A. (1997) Dynamic capabilities and strategic management, *Strategic Management Journal* 18, 509-533.
- Tunström M. (2009) På spaning efter den goda staden. Om konstruktion av ideal och problem i svensk stadsbyggnadsdiskussion. Örebro universitet
- Tunström M. (2010) Tvärsektoriella perspektiv på hållbar stadsutveckling - Hur högre utbildning i stadsutveckling förmedlar och uppmuntrar till tvärsektoriellt tänkande och planeringspraktik. Institutionen för Samhällsplanering och Miljö KTH, Stockholm