

Konsultplanering

Planeringskonsulter i den kommunala fysiska samhällsplaneringen

Kandidatarbete i Fysisk planering, FM 1437, 15 hp
Vt 2012, Blekinge Tekniska Högskola

Sofia Elrud, fp09
Handledare: Charlotta Fredriksson, KTH
2012-05-21

Sammanfattning

Detta arbete har tagit fokus på en ännu utforskad företeelse i svensk kommunal planeringspraktik, nämligen något som här kallas 'konsultplanering', det vill säga konsultmedverkan i den kommunala planeringen.

Uppsatsen har avgränsats till att handla om 'planeringskonsulter' och konsultuppdrag som konkret handlar om planering och inte olika utredningar etc. som i och för sig också ingår i planeringsprocessen och ofta utförs av konsulter.

Ämnet är intressant eftersom det idag är vanligt i de flesta av Sveriges län att kommunerna använder sig av konsulter.

Studiens syfte är att studera den ökande konsultplaneringen i den svenska kommunala planeringspraktiken, samt dess positiva respektive negativa konsekvenser för planeringssystemet. Fokus ligger på följande frågeställningar:

- Varför anlitas konsulter och vad gör de i den kommunala planeringen?
- Vad finns det för positiva respektive negativa konsekvenser av konsultmedverkan i planeringen?
- Vad blir kommunens roll när allt mer planarbete läggs på konsulter?

Eftersom det hittills inte finns någon svensk forskning på denna företeelse består studien främst av intervjuer. Det har varit viktigt att skapa en bild av hur fenomenet konsultplanering ter sig i dagens planeringssverige. Därför har elva intervjuer genomförts där praktiker med bakgrund från både den kommunala och konsultsidan berättat om sina erfarenheter och uppfattningar.

Det har framkommit att andelen konsulter i planeringen är stor på många håll, samt att det framför allt är detaljplaner som outsourcas. Oftast anges resurs- och kompetensförstärkning som anledningen till att man anlitar konsulter, men det finns även andra skäl. Både för- och nackdelar med konsultmedverkan lyfts och samtliga informanter verkar överens om att konsulter har något att tillföra, men också att det finns en del problem som man bör se upp med. Alla respondenter lyfter även att kommunen fortfarande har en viktig roll att spela och konsultmedverkan tycks inte vara slutet för den kommunala planeringen.

Med denna studies begränsade omfattning är det svårt att dra några generella slutsatser. Sammanfattningsvis kan man konstatera att det behövs mer forskning på detta område eftersom det är ett viktigt ämne och som det finns mycket att säga om.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Förord	4
1. Inledning	4
Avgränsning	4
Syfte och frågeställningar	5
2. Metod	5
2.1 Datainsamlingsmetoder	6
Skriftliga källor	6
Intervjuer	7
2.2 Analysmetoder	9
3. Forsknings- och kunskapsöversikt	9
3.1 Områdesöversikt	9
3.2 Forskning och teori	13
4. Empiri	15
Vad gör konsulter?	15
Varför anlitas konsulter?	16
Skillnad beroende på uppdragsgivare?	16
Vad gör kommunen?	17
Fördelar	18
Nackdelar	18
5. Analys	19
Vad gör planeringskonsulter?	19
Varför anlitas konsulter?	20
Skillnad beroende på uppdragsgivare?	21
Vad gör kommunen?	22
Fördelar	22
Nackdelar	23
6. Resultat	25
6.1 Slutsatser	25
6.2 Fortsatt forskning	27
Slutord	27
Källförteckning	28

Förord

Jag vill rikta ett stort tack till alla mina informanter. Det har varit mycket intressant och lärorikt att höra er prata om den bransch jag är på väg ut i. Jag vill även tacka för input från examiner, opponenter, deltagare på mittseminarium, samt stöd och korrekturläsning från nära och kära. Till sist vill jag även tacka handledaren Charlotta Fredriksson på KTH, för ett fantastiskt stöd, input, uppmuntran och många kloka ord.

1. Inledning

I den verklighet jag kommer att komma ut i som nyutexaminerad fysisk planerare är det inte, som det var tidigare, ett självklart val att börja jobba på en kommun eller inom offentlig sektor, utan allt fler tar jobb inom privat sektor. Även om det råder kommunalt planmonopol är planering inte enbart en kommunal angelägenhet, utan präglas numera av många olika aktörer inom både offentlig och privat sektor. Förutsättningarna för planeringen har förändrats. Det är inte ovanligt att planer författas av konsulter, men ansvaret för planerna ligger fortfarande på kommunen. Men vad innebär detta egentligen för det svenska planeringssystemet? Vilka konsekvenser får det för planeringen att mer och mer planarbete läggs ut på konsulter?

Fenomenet har berörts på flera håll de senaste åren. Till exempel togs det nyligen upp i tidskriften *PLAN* där man jämförde skillnader och likheter mellan att jobba som konsult och på kommun. Det togs även upp i förbifarten i februari-numret av *Arkitekten* då man hade en intervju med en 'återvändare' som kommit tillbaka till kommunen efter ett par år som konsult och nu istället kliver in i beställarrollen.

Även Boverket har nämnt konsultmedverkan i planeringen i sina senaste årliga 'uppsiktsrapporter'. De verkar oroade över utvecklingen. Av rapporten för 2009 framgår att det omfattande anlitaandet av konsulter i planeringsarbetet är en trend som avspeglas i nästan alla län. Flera kommuner har inte ens någon egen planeringskompetens och flera länsstyrelser menar att det har skett en maktomfördelning där kommunen inte längre styr planeringen.

Göran Cars och Reigun Thune Hedström förklarar i antologin *Planering med nya förutsättningar* att den kommunala planeringen håller på att förändras. Med samhällets utveckling ändras också förutsättningarna för planeringen. Frågan är huruvida våra system och arbetssätt är anpassade för nya förhållanden. En undersökning av situationen behövs för att kunna jämföra reglering och praktik och anpassa sig till förändringen, men också för att kunna styra den framtida utvecklingen.

Det planeringsproblem som ligger till grund för denna studie är: Vad händer när planeringen läggs mer och mer på privata aktörer i ett system som i hög grad bygger på det offentligas dominerande ställning.



Avgränsning

Fenomenet konsultplanering förekommer även i andra länder. Till exempel tas situationen i Nederländerna upp i Jantine Grijzens doktorsavhandling *Outsourcing Planning : What do consultants do in a regional spatial planning in the Netherlands*. Min uppsats är dock avgränsad till hur det ser ut i Sverige. Här bygger

planeringssystemet på det kommunala planmonopolet och regleras av Plan- och bygglagen, varpå dessa blir viktiga faktorer att ta med i beräkningen när man undersöker ett fenomen i denna kontext.

Definitioner

'Planering' används i denna uppsats i betydelsen fysisk samhällsplanering, med fokus på detaljplanering om än med utblick mot fördjupad översiktsplanering vars "spelregler" i mångt och mycket liknar detaljplanen.

'Konsult' används i bemärkelsen någon som är anställd på ett konsultföretag och utför planering.

Konsulten kan vara upphandlad av kommunen eller av en byggherre, vilket kan antas ha olika innebörd för konsultens lojalitet eller kommunens makt.

'Konsultplanering' är kanske inte ett vedertaget begrepp, men det användes av Reigun Thune Hedström i en artikel i *Planera Bygga Bo*. Med begreppet menas här planarbete som utförs av konsulter; till exempel författande av planförslag och genomförande av delar av planprocessen, outsourcat av kommunen eller på uppdrag av en exploatör. Konsulter är även ofta inblandade i till exempel framtagande av planeringsunderlag, men denna aktivitet har jag uteslutit då den ofta utförs av konsulter som inte är planerare utan sakkunniga på andra områden (så som buller, miljö etc).

Med 'planeringssystemet' inbegrips här såväl lagstiftning som organisering och yrkeskår (inom såväl offentlig som privat sektor).

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att studera den ökande konsultplaneringen i den svenska kommunala planeringspraktiken, samt dess positiva respektive negativa konsekvenser för planeringssystemet.

Mina frågeställningar är:

- Varför anlitas konsulter och vad gör de i den kommunala planeringen?
- Vad finns det för positiva respektive negativa konsekvenser av konsultmedverkan i planeringen?
- Vad blir kommunens roll när allt mer planarbete läggs på konsulter?

2. Metod

Min utgångspunkt för kandidatarbetet var ämnet fysisk planering och styrning. Jag var nyfiken på olika sätt att organisera planeringsarbetet och vilka konsekvenser det får. Det gick sedan mer och mer mot styrning och samverkan, eftersom en trend i dagens planering är ökad samverkan mellan olika aktörer. Så småningom landade det i en specifik aktörsroll och dess påverkan på planeringsarbetet, nämligen konsultens.

I syfte att studera konsultplanering som en företeelse i den svenska kommunala planeringspraktiken har en kvalitativ studie genomförts. Med hänsyn till vad som är genomförbart inom ramen för ett kandidatarbete kommer undersökningen inte att resultera i några långtgående slutsatser, som kan anses vara representativa för hela planeringssverige. Men genom studien skapar jag en bild av hur konsultplaneringen kan anses se ut i Sverige idag. Det kommer inte att bli någon fullständig kartläggning, men en fingervisning om vad

olika praktiker anser och vilka problem och möjligheter som finns i denna utveckling. Därmed kan undersökningen utgöra avstamp för vidare forskning. Inte minst kan den fungera som underlag för en diskussion om fenomenet och sätta igång en debatt, såväl på statliga myndigheter som på kommunala planavdelningar och konsultföretag.

Detta kandidatarbete är alltså av sonderande karaktär. Meningen har varit att beröra mycket men ytligt, för att 'ta tempen' på den svenska planeringspraktiken i denna fråga och se vilka frågor som kommer upp. Därför har det ansetts viktigt att få en bild av hur praktikerna upplever situationen.

Enligt Martyn Denscombe skulle detta tillvägagångssätt gå under begreppet surveyundersökning i bemärkelsen "att skaffa fram data till en kartläggning", eftersom det ämnar resultera i en översikt och en ögonblicksbild genom empirisk forskning (Denscombe 2009, s.25). Däremot med mer inriktning mot en upplevelse av situationen än empiriska data i form av statistik etcetera från 'säker källa'. Denscombe betonar vidare att surveyundersökning är en forskningsstrategi och inte en metod, utan kan kombineras med en rad olika metoder även om det är vanligt att man förknippar surveyundersökningen med enkätundersökningar. I denna studie är metoderna: intervjuer ansikte mot ansikte, telefonintervjuer och skriftliga källor.

Med anledning av studiens praktiska begränsningar har denna undersökning inte lika stort urval som surveyundersökningen traditionellt brukar arbeta med, varken i informanter eller skriftliga källor. Men det är inte ovanligt att man nöjer sig med ett mindre urval när det kommer till kvalitativ forskning.

2.1 Datainsamlingsmetoder

Empirin består i olika typer av skriftliga källor samt intervjuer, vilka sammantaget ger en bild av hur diskursen ser ut i frågan om konsulter i den kommunala planeringen. En diskurs brukar beskrivas som ett bestämt sätt att tala om och förstå världen. Hur vi uttrycker oss färgar vår förståelse av verkligheten (och vice versa). "Med hjälp av språket skapar vi representationer av verkligheten, som aldrig bara är speglingar av en redan existerande verklighet – representationerna bidrar till att skapa den." (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s.15). En diskurs inbegriper en viss uppsättning föreställningar om hur saker och ting fungerar och kan vara dominerande inom en viss social grupp.

Skriftliga källor

Syftet med litteraturgenomgången var att få en grundläggande områdesöversikt, en närmare beskrivning av kontexten, teoretiska utgångspunkter och utlåtanden kring fenomenet.

Den litteratursökning jag genomfört visar en tydlig avsaknad av svensk forskning på denna företeelse än så länge. Däremot finns det omtalat på en del andra ställen, bland annat i material från Boverket och i branschtidningar.

Framför allt har sökningar genomförts i databaser som Libris, Summon@BTH och ArtikelSök med olika kombinationer av sökord som till exempel: konsult, planering, beställare, kommun, upphandling, tjänstemän, stadsbyggnad, outsourc*, consult, spatial planning, urban planning, public.

Dessutom har litteratur tillhandahållits genom tips från handledare med flera.



De källor som har valts ut är bland annat Boverkets årliga rapport om utvecklingen inom plan- och byggnadsväsendet i landet och två artiklar i myndighetens tidskrift *Planera Bygga Bo*. Dessa ger en bra överblick över situationen och en bild av hur Boverket ställer sig till fenomenet. Detta har ansetts grundläggande för denna studie eftersom Boverket har stark påverkan på diskursen genom sin dominerande roll som myndighet i planeringsfrågor. Likaså kan publikationer i Boverkets tidskrift avspegla myndighetens åsikter.

De båda artiklarna i *Arkitekten* respektive *PLAN* kan ses avspegla andra delar av diskursen. Efter att ha läst artiklarna beslutades att genomföra ett fördjupat samtal med dessa två planerare eftersom de på sätt och vis initierat debatten.

I form av vetenskaplig litteratur finns det en doktorsavhandling, skriven av Jantine Grijzen, som behandlar fenomenet. Även om en doktorand inte är färdig forskare kan en avhandling anses ha hög vetenskaplig status. Delar av Grijzens teori och slutsatser används som del av en analytisk ram för detta kandidatarbete.

Intervjuer

Eftersom min litteratursökning visat att det inte finns så mycket skrivet om konsultplanering ännu har elva intervjuer genomförts, varav sex kortare telefonintervjuer, för att fördjupa förståelsen av fenomenet. Intervjustudiens informanter är planerare med olika erfarenheter, med komplettering av informanter på länsstyrelser, Boverket och intresseorganisationen Sveriges Arkitekter.

Antalet intervjuer avgränsades till vad som ansågs praktiskt genomförbart men ändå ge ett omfattande material.

Urvalet av respondenter har grundats på vilka som bedömts vara relevanta för frågeställningen och syftet är att spegla perspektiv från "båda sidor". Flera av dem har erfarenheter från både den privata och den kommunala sidan.

Intervjustudiens informanter har valts ut genom subjektivt urval med vissa inslag av så kallat snöbolls-urval, som båda går under kategorin icke-sannolikhetsurval. Det är alltså inget slumpmässigt urval enligt konstens alla regler, utan subjektivt urval går ut på att "forskaren medvetet väljer vissa av dem [informanterna] eftersom det anses troligt att just dessa ger mest värdefulla data" (Denscombe 2009, s.37). Även snöbollsurvalet ligger i linje med detta, men handlar om att en respondent föreslår en annan som kan vara relevant för undersökningen (Denscombe 2009, s.38).

Intervjuerna genomfördes mellan 27:e april och 18:e maj 2012. Samtliga intervjuer var inbokade i förväg och kontakt togs initialt via mejl, utom i ett fall då det blev en spontan telefonintervju. De personliga mötena genomfördes på respektive informants kontor.

Intervjuerna har varit semistrukturerade och trots ett förberett, ofta omfattande frågebatteri har jag varit flexibel i samtalets genomförande. Informanten har tillåtits ganska mycket utrymme. Graden av styrning har varit beroende av hur intervjun fortlöpt och vilka frågor som önskats svar på.

Eftersom studien saknar en gedigen bakgrund i litteraturen och författaren saknar egna erfarenheter från praktiken har även intervjudelen en "utforskande" karaktär, vilket enligt Denscombe också är en anledning att välja en intervjutyp som är mer flexibel. "Att tillåta de intervjuade att säga sin mening rent ut är ett bättre

sätt att upptäcka saker i komplexa frågor, och semistrukturerade och ostrukturerade intervjuer har i regel 'upptäckt' mer än 'kontroll' som sin strävan." (Denscombe 2009, s.235)

Samtalen har dokumenterats genom anteckningar. Eftersom fältanteckningar aldrig är fullständiga skrevs de rent så snart som möjligt efter intervjun, för att förtydliga och lägga till vissa saker medan händelserna fortfarande var färska i minnet. Inte heller därefter är de förstås fullständiga, utan i slutändan innebär avsaknaden av ljudupptagning att "det som faktiskt sades alltid kommer att vara en fråga om minne och tolkning – det finns inte någon objektiv upptagning av intervjun." (Denscombe 2009, s.258). Men genom att använda många olika källor har jag kunnat stämma av mina tolkningar och testat andra källors och informanternas utsagor vid en del intervjuer. Detta kan anses vara en form av triangulering och ökar studiens validitet. Det hade kanske varit önskvärt att kontrollera utskriften med informanten, vilket endast har skett i ett fall. Jag har även gått tillbaka till ursprungsanteckningarna i analysen för att försöka återgå till det genuina minnet samt lösgöra mig från och ifrågasätta min tolkning.

Med hänsyn till forskningsetik har informanterna anonymiserats, men nedan redovisas respektive informants erfarenhetsbakgrund för att underlätta läsarens kritiska granskning. Anonymisering kan dessutom anses öka chansen att samtliga informanter känner sig tillräckligt trygga för att tala fritt.

Undantaget från anonymiseringen är en informant, Pehr Mikael Sällström på Sveriges Arkitekter, som anses vara en tongivande person och själv efterfrågade att nämnas vid namn.

Informant	Erfarenhet från respektive sektor			
	Kommun	Konsult	Länsstyrelse	Övrigt statligt
I 1	X	X		
I 2		X		
I 3	X			
I 4	X	X		X
I 5		X		
I 6	X	X		
I 7		X	X	
I 8	X	X		X
I 9	X		X	
I 10	Pehr Mikael Sällström, Sveriges Arkitekter			
I 11	Informant på Boverket			

Figur 1. Matris över informanterna.

En balans mellan olika erfarenheter har eftersträvat för att ge en bred bild av företeelsen. Även en geografisk spridning bland informanterna har varit målet, liksom bakgrund från arbete i eller mot olika stora kommuner. Samtliga punkter anses uppfyllda.

2.2 Analysmetoder

Med utgångspunkt i intervjuer och skriftliga källor har jag analyserat diskursen, i bemärkelsen det sätt på vilket det talas om företeelsen. Men att dra sig till att kalla det diskursanalys är dock att gå för långt, med tanke på att studien knappast uppfyller alla de krav som beskrivs i metodiklitteraturen. Syftet har inte varit att analysera språkbruket, bakomliggande motiv eller maktstrukturer, eller att som Denscombe beskriver diskursanalysen "Man analyserar data genom att ta isär dem för att avslöja hur de: skapar mening; innehåller dolda budskap; reflekterar, genererar och förstärker kulturella budskap; involverar läsaren som en aktiv och inte passiv tolkare av budskapets innehåll." (Denscombe 2009, s.394).

Det jag har gjort är att jag studerat materialet och sållat utifrån studiens syfte och frågeställningar (se sidan 5). Materialet från intervjuerna har dels jämförts mellan de olika informanterna, dels jämförts med det som framkommit i undersökningen av de skriftliga källorna. Både kapitel 4 (Empiri) och 5 (Analys) är strukturerade med underrubriker som påminner om frågeställningarna, för att underlätta för läsaren.

Redan att sortera materialet under olika rubriker är en analyshandling, därav påverkas även beskrivningen av empirin av forskarens tolkning. Däremot har strävan varit att hålla beskrivningen av empirin neutral i bemärkelsen fri från forskarens egna värderingar. Sen är empirin i sig inte neutral eftersom den är full av informanternas värderingar.

3. Forsknings- och kunskapsöversikt

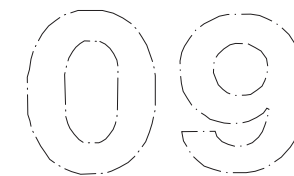
Den litteratursökning jag genomfört visar en tydlig avsaknad av svensk forskning på denna företeelse än så länge. Däremot finns det omtalat på en del andra ställen, bland annat i material från Boverket och i branschtidningar. Analysen av de skriftliga källorna tittar både på hur situationen och dess kontext ser ut och hur diskursen kring fenomenet ter sig, samt i vilken ram man kan analysera fenomenet.

3.1 Områdesöversikt

Planeringen i Sverige – dess utgångspunkt och lagrum

Planeringens uppgift ligger både i resultatet och i processen. Boverket beskriver till exempel planering enligt följande. "Ytterst handlar planering om hur mark- och vattenområden ska användas för bebyggelsens infrastruktur och andra verksamheter. I processen ska olika samhällsintressen vägas mot varandra och mot enskilda intressen i en öppen och demokratisk process." (Boverket, 2011-12-06). Planeringen ska komma fram till vad som får göras var, men detta kräver en rad avvägningar och dessa måste göras på rätt sätt. Detta regleras i Plan- och bygglagen (PBL).

PBL ger i portalparagrafen "uttryck för några av de grundläggande utgångspunkter som lagen vilar på. Det handlar om att medborgarna ska ha insyn i och möjlighet att påverka planläggningen och användningen av mark och vatten, om att göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen samt om att planering och byggande ska bidra till en långsiktigt hållbar livsmiljö". Vidare står det även på Boverkets hemsida *PBL*



Kunskapsbanken att: "Direkt efter portalparagrafen slås det fast att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten. Detta kallas ofta det kommunala planmonopolet och innebär att det är kommunerna som antar planer inom de ramar som samhället bestämt. I det kommunala planmonopolet ligger också makten för kommunen att ensam bestämma om planläggning ska komma till stånd eller inte." (Boverket, 2011-03-31).

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) menar att "[d]et kommunala självstyret och planmonopolet är grundbulten i processen och PBL anger procedurreglerna." (IVA 2010, s.41). Grunden för planmonopolet lades redan 1907 vid antagandet av en ny stadsplanelag. Det kommunala inflytandet utvidgades på 40-talet, men det var först i och med införandet av Plan- och bygglagen 1987 som staten inte längre skulle fastställa de kommunala planerna. (Boverket, 2012-02-27)

Förutsättningarna har förändrats

Den svenska modellen, med stark kommunal planering, var på sin höjdpunkt på 1970-talet. Den saknade helt marknadsorientering, enligt docent Hans Lind (Blücher, 2006). Så är det inte idag. Samhället har genomgått en omfattande förändring med globalisering, postindustrialism och allt vad det innebär. Göran Cars och Reigun Thune Hedström skriver att "I en tid när grundläggande strukturer i samhället förändrats radikalt är det naivt att tro att traditionellt etablerade planeringsformer har ett evigt liv och att planeringen kan bedrivas på samma sätt som tidigare." (Cars & Thune Hedström, s.158)

IVA framför i sin rapport *Staden i fokus* ganska skarp kritik mot hur det svenska systemet fungerar. "Den fysiska samhällsplaneringens roll uppmärksammas i dag av många som allt viktigare. Men till skillnad från många andra länder saknar Sverige en övergripande fysisk planering med helhetsperspektiv på regional och nationell nivå. Istället präglas det svenska planeringssystemet av fragmentering med bristande samordning som följd. Att så är fallet har konstaterats av ett flertal utredningar på senare tid." (IVA 2010, s.7)

Även om det råder kommunalt planmonopol är planering inte enbart en kommunal angelägenhet, utan präglas numera av många olika aktörer inom både offentlig och privat sektor. Denna utveckling kan beskrivas med hjälp av begreppet governance. Gun Hedlund och Stig Montin förklarar det så här:

I den internationella forskningen om statlig styrning talas det ofta om en förändring "from government to governance". På svenska kan det uttryckas som "från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning". Interaktiv betyder här aktivitet från flera olika håll. I allmänna ordalag handlar det om att det utvecklas nya former av ömsesidigt samspel mellan olika samhällsaktörer för att öka den offentliga politikens förmåga. Det handlar då om att hantera och lösa, ofta svårlösta, samtida samhällsproblem. (Hedlund & Montin 2009, s.7)

Cars och Thune Hedström menar att planmonopolet inte längre innebär att kommunen kan styra samhällsutvecklingen, men inte heller att monopolet spelat ut sin roll och att kommunen står maktlös och ser på medan de privata aktörerna styr och ställer.

I denna utveckling spelar även kommunernas drastiskt minskade markägande en stor roll. När kommunen

inte längre äger marken där exploatering ska ske, har man inte heller lika mycket makt att påverka. Man är i mångt och mycket beroende av att samarbeta med andra aktörer.

I Planenkäten 2006 uttrycker Boverket att "[m]ånga kommuner har inte förmått behålla initiativet i den fysiska planeringen" och pekar på en utveckling mot en marknadsstyrd planering eller "förhandlingsplanering i olika grader" (Boverket 2008a, ss.23-24). I Uppsiktsrapporten för 2009 berörs det under rubriken "Exploatering allt mer styrande" (Boverket 2009, s.26) som beskriver hur detaljplaner allt oftare initieras av exploatörer istället för av kommunen själv. Det är heller inte ovanligt att exploatören är den som anlitar en konsult för att utforma en detaljplan.

Att konsultplaneringen ökar skulle kunna ses som en följd av en utveckling mot en mer interaktiv samhällsstyrning i planeringen. Att exploatörer tar initiativ till planer och anlitar konsulter för att utforma dem, skulle kunna vara en aspekt av en sådan utveckling.

I en artikel i Boverkets tidning *Planera Bygga Bo* nr 4 2008 uttalar Reigun Thune Hedström, på Sveriges kommuner och landsting (SKL), att hon inte ser något samband mellan marknadsstyrd planering och konsultplanering med argumentet som också fått sätta rubrik på artikeln: "Planmonopolet kan inte kringgås". I slutändan är det ändå alltid kommunen som ansvarar för planerna. Men eftersom Thune Hedström är en maktfaktor och innehar en myndighetsroll handlar kanske detta uttalande mer om att vilja påverka utvecklingen än att konstatera ett faktum.

Konsultmarknadens utveckling i planeringen

Även om Boverket lyfter fram att andelen konsulter i planeringen ökar, så är det faktiskt inte något nytt fenomen. Konsulter har funnits länge i planeringen. Följande har framkommit i en intervju med en informant, som har lång erfarenhet från planeringsbranschen och samtliga sektorer.

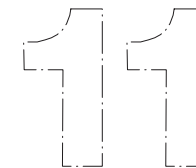
Innan kommunreformen (som avslutades 1974), när landet var indelat i många små kommuner, var konsulter framför allt personalförstärkning och specialiserade arkitektföretag. De som stöttade kommunerna med kompetens och kapacitet var framför allt större tvärfackliga konsultföretag.

Där på byggde kommunerna upp egen planeringskompetens och konsultbranschen hade en arbetslöshets-kris kring 1973 och ett par år framåt. Speciellt de stora konsultföretagen fick problem efter miljonprogrammets slutförande.

Konsultmarknadens utveckling gick åt två håll: dels mot specialisering av sådan kompetens som kommunen normalt inte har, dels mot att många konsultföretag fusionerades (på grund av att "inomarbetsmarknadsmässiga regelverk" gjorde det svårt för de små företagen och det var smidigare att sköta sådana frågor gemensamt). Av dessa blev det stora kedjeföretag, t.ex. Sweco med flera. Detta har lett till en skiktning av konsultbranschen, mellan dessa stora massproducerande företag och de specialiserade.

De senaste 10 åren har även multiingenjörsföretag försett sig med arkitektkontor, med både arkitekt- och samhällsplaneringskompetens. Här instämmer IVA och framhåller att byggherrar och exploatörer anställer egen planeringskompetens idag. De menar att det är "[e]n mycket tydlig konsekvens av de senaste årens nedtrappning av det kommunala ansvaret." (IVA 2010, s.10)

Huvudutvecklingen sedan dess har sitt ursprung i 90-talskrisen som resulterade i att kommunerna



slimmade sin organisation, dels genom att jobba effektivare på olika sätt, dels genom införandet av "beställare-utförare"-konceptet (som konkurrensutsätter verksamheten). Men en annan utveckling är också att kommunen ägnar sig allt mer åt det man brukar kalla förhandling eller governance. Det är väldigt arbetskrävande och dessutom förväntas man ligga steget före hela tiden eftersom målet är att planeringen ska vara strategisk. Men den dimensionen blir väldigt svår att nå när man dränks av den dagliga verksamheten.

Rekryteringsbehov

I rapporten för 2011 lyfter Boverket fem 'uppföljningsspaningar' varav en är att "[k]ommunerna vill och behöver anställa fler". Det framgår att rekryteringsbehovet är stort över hela ledet och att inte minst detaljplaneringskompetens behövs. Många kommuner har ofta svårt att rekrytera den kompetens de behöver och flera länsstyrelser uppger här att de kommunala handläggarna byter jobb oftare numera. Boverket ska fortsätta utreda kompetensbehovet, hur det ser ut, vilka utbildningar som finns m.m. Däremot nämner man inte konsulter i detta sammanhang.

Denna utveckling av rekryteringsbehovet tas däremot upp i en annan artikel i *Planera Bygga Bo* med rubriken "Konsulter har gyllene planeringstider". Där ligger fokus framför allt på att alla kommuner inte har möjlighet att anställa tillräckligt med folk på grund av att man inte har råd eller har svårt att rekrytera och att många inte klarar att hantera upp- och nedgångar i belastningen (p.g.a. konjunktur etc.). Vissa kommuner saknar helt planavdelning. Förklaringen till det stora behovet nu uppges vara de nedskärningar som gjordes i kommunernas personalstyrka i början av 1990-talet på grund av lågkonjunkturen, samt att det håller på att ske en betydande generationsväxling i yrkeskåren. Med andra ord finns det stora möjligheter för konsultföretag att få omfattande uppdrag.

Även IVA tar upp detta och skriver: "I dag finns glädjande nog ett ökat intresse för planering, vilket också märks av det faktum att allt fler av de examinerade studenterna får anställning inom den privata sektorn. Samtidigt har rekryteringen av planerare till kommunerna försvårats..." (IVA 2010, s.8).

Konsultplanering idag

Att andelen konsulter i det svenska detaljplanearbetet är stor och länge har varit så framgår bland annat av Boverkets uppsiktsrapport för 2010. När man i planenkäten 2010 bad länsstyrelserna lista de viktigaste tendenserna i kommunernas tillämpning av PBL lyfte de bland annat fram den stora andelen konsulter i detaljplaneringen (Boverket 2011). I uppsiktsrapporten för 2009 framgår att det omfattande anlitaandet av konsulter i planeringsarbetet är en trend som i stort sett går att urskilja i alla län. Flera kommuner har inte ens någon egen planeringskompetens. Det finns de länsstyrelser som har positiva erfarenheter av konsultmedverkan, medan andra har negativa (Boverket 2010).

En annan av 'uppföljningsspaningarna' i rapporten för 2011 är "[d]etaljplanering med skiftande kvalitet" där man sätter den omfattande konsultanvändningen i samband med dålig kvalitet på detaljplaner. Det är i och för sig inte den enda förklaringen till denna negativa utveckling, utan man förklarar även att det har att göra med bristande kompetens på kommunerna på grund av att nyrekryterade medarbetare saknar erfarenhet. De förslag till åtgärder man tar upp handlar om kontroll i form av att utvidga länsstyrelsernas möjlighet

att ingripa mot planer till att också gälla olagliga planbestämmelser, eller om olika projekt för att utveckla processer och metoder. Det finns ingen vidare kommentar kring varför just konsultmedverkan är ett problem eller hur man ska hantera konsulter i planeringsprocessen.

I uppsiktsrapporten för 2009 tar Boverket upp resurs- och kompetensbristen och lyfter då fram den stora andelen konsulter som en del i denna oroväckande utveckling, tillsammans med otillräckliga resurser, hög medelålder hos kommunens tjänstemän och ett behov av kompetensutveckling.

I Boverkets planenket för 2006 berör man en annan aspekt; nämligen att även om man köper in kompetens att genomföra planeringen så måste man också ha en viss grundkompetens för att kunna vara en bra beställare/uppdragsgivare (Boverket 2008a).

I *Arkitekten* nr 2 2012 berättar Patrik Forsberg hur han kommit tillbaka till kommunen efter ett par år som konsult och nu kommer att både handlägga planer samt upphandla konsulttjänster inom detaljplanering. I beställarrollen har han ambitionen att få konsulterna att göra ett bra jobb. Forsberg tycker att det är stor skillnad på att jobba med planer på kommunen mot på privat kontor, bland annat för att han anser att det är lättare med kommunikationen på kommunen – att man har ett bättre kontaktnät. Han framhåller även att man som kommunanställd kan påverka mer och råder över planfrågorna på ett helt annat sätt, samt att det är lättare att vara ambitiös med planerna medan man som konsult är beroende av att få betalt. Fredrik Legeby, som också är sidbytare, skriver däremot i *PLAN* nr 5-6 2011 att det inte är särskilt stor skillnad. Han menar att skillnaden inte ligger i uppgiften eller hur man tar sig an den, utan i omständigheterna runt omkring. Man omges förstås av samma ramverk i lagstiftning, handlingar och slutkund, men respektive verksamhet och organisationskultur präglas av hur man får sina uppdrag och verksamhetens själva existensberättigande. Som konsult måste man hela tiden ha ett affärsperspektiv, samt ständigt arbeta med att dra in nya uppdrag. På kommunen har man å andra sidan höga krav på sig vad gäller service, transperens, sökbarhet och tillgänglighet, samt effektivitet. Dessutom menar Legeby att det vilar ett helt annat ansvar på en kommunanställd planerare och att det är en utsatt roll, om än givande.

3.2 Forskning och teori

I form av vetenskaplig litteratur finns det, som jag nämnt tidigare, en doktorsavhandling från Nederländerna, skriven av Jantine Grijzen, som behandlar fenomenet. Den heter *Outsourcing planning : What do consultants do in regional spatial planning in the Netherlands*.

Doktoranden Grijzen konstaterar också, likt denna studies litteratursökning, att det inte finns någon forskning kring detta fenomen trots att det är så vanligt förekommande även i Nederländerna.

Hon har i sin avhandling utforskat betydelsen av att konsulter anlitas i den nederländska regionala fysiska planeringen och utvecklat teori för att kunna bedöma legitimiteten i deras medverkan. Hon tar upp två orosmoment med utvecklingen: policyernas demokratiska legitimitet och om planeringen håller på att lämna sin traditionella roll som en offentlig syssla.

Grijzen beskriver hur den nederländska planeringen övergår från att huvudsakligen vara en offentlig angelä-

genhet till att på 1990-talet öppnas upp för nya samverkansformer med governance och utvecklingsplaneringens (developmental planning) intåg. Detta skedde till stor del på grund av att planeringens legitimitet ifrågasattes. Grijzen menar att man inte ska ledas att tro att bara för att konsulter utför planeringen innebär det att den automatiskt är odemokratisk, även om man bör ställa frågor som huruvida makten fortfarande ligger hos de folkvalda, om bedömningen är oberoende och om det är möjligt att ställa någon till svars om planeringen privatiseras. Hon undersöker i sin avhandling hur konsulter både kan minska och förstärka legitimiteten i planeringen och listar ett antal olika mekanismer som kan verka i respektive riktning.

Grijzen kommer fram till att fenomenet konsultplanering inte är problematiskt i sig och att konsulter faktiskt har ett mervärde i planeringen mycket tack vare att de kommer utifrån. Hon kommer också med rekommendationer för hur de kan förstärka sin legitimitet på olika sätt. Faran hon ändå ser är att det uppstår ett glapp mellan offentliga och privata planerare eller egentligen mellan konsulterna och myndigheten de jobbar för, då det kan uppstå problem med kunskapsspridning åt båda håll. Framför allt är det problematiskt då det hindrar tjänstemännen att lära av konsulterna och gör det svårt för uppdragsgivaren att ställa konsulten till svars.

En poäng som Grijzen gör angående att konsulternas externa position medför ett mervärde är att i Nederländernas planeringssituation idag utgör den styrande politiska organisationen (government) bara en av många intressenter och representerar inte längre *ett* allmänt intresse. Då kan det behövas en extern oberoende part som kan medla mellan alla dessa intressen för att nå en lösning. Hon menar att en konsult inte är begränsad av en aktörs perspektiv och har större utrymme att ta ett grepp om helheten och kan på så sätt agera mer oberoende än en offentlig planerare/tjänsteman som måste värna sin myndighets intressen. Som outsider har man även lättare att bryta mot mönster i organisationen och behöver inte ta lika mycket hänsyn till etablerade tillvägagångssätt och relationer.

I denna nederländska studie sysslar konsulterna i stor utsträckning med att hitta nya sätt att arbeta i denna nya komplexa och kollaborativa planeringsverklighet. Författaren menar att planering outsourcas för att få hjälp att hantera problem med koordinering och samarbete, samtidigt framhåller hon att detta riskerar att utarma den offentliga sektorn därför att man aldrig lär sig att själv hantera dessa problem.

En annan intressant fråga som Grijzen nämner är hur konsulterna i många fall har blivit högt aktade experter. Det är minst lika troligt att man vänder sig till en konsult som till en forskare om man vill ha tag i expertkunskap. Hon konstaterar även att inom facklitteraturen så är andelen författare som är konsulter större än andelen som är forskare.

Konsulterna i Grijzens studie skiljer sig något från denna studies bild av den svenska planeringskonsultmarknaden. Den nederländska avhandlingen har större fokus på processer och större projekt (det handlar också om regional planering) och att konsulterna har möjlighet att agera relativt självständigt från deras uppdragsgivare. Men genom läsningen av denna avhandling har ett antal för- och nackdelar med konsultplanering noterats, som i analysen kommer att jämföras med materialet från undersökningen av den svenska situationen.

Från denna nederländska avhandling har två teoretiska koncept lyfts för att skapa en analytisk ram till

detta kandidatarbete; planeringens demokratiska legitimitet och planeringens roll som offentlig syssla. Dessa ska med hjälp av ny empiri testas i den svenska planeringskontexten.

4. Empiri

Denna studies viktigaste del består i de elva intervjuer som genomförts. För att skapa en bild av företeelsen 'konsultplanering' ansågs det viktigt att ta reda på vad praktikerna säger. Här följer en redogörelse för vad som framkommit i dessa intervjuer. Svaren är strukturerade under rubriker som påminner om mina forskningsfrågor, även om det inte alla gånger var de frågorna som ställdes vid intervjuerna.

Denna del är bara en redovisning av vad som kommit fram vid intervjuerna. Författarens reflektioner tillfogas först i nästa kapitel (5. Analys). Ansatsen är inte att återge allt som sagts i intervjuerna eller att ens redovisa hur många av respondenterna som stämmer in i olika uttalanden. Målet har inte varit att ge en kvantitativ redovisning, utan endast att lyfta sådant som ansetts intressant för denna studie. Det intressanta är egentligen inte vem som har sagt vad, utan vad som har framkommit (och naturligtvis att det grundas på ett balanserat urval av respondenter). Därför kan det hända att vissa informanter nämns oftare än andra, men det betyder inte att mer vikt skall läggas vid deras uttalanden. Det kan vara fler som varit inne på samma sak. Vilken bakgrund respektive informant har redovisas i figur 1, på sidan 14.

Ibland talar informanterna utifrån den generella situationen och ibland utifrån ett specifikt fall. Man skulle kunna kategorisera det som upplevelse (handlar ofta om gissningar och rykten, som kanske har att göra med diskursens påverkan) respektive egen erfarenhet (vilken i och för sig också påverkas av diskursen). Jag har valt att inte skilja dessa åt i någon högre grad, då undersökningen inte gör någon ansats att skilja på reell verklighet och upplevd verklighet.

Vad gör konsulter?

Informant nummer 4 (I4) menar att marknaden för planeringskonsulter fortfarande är störst inom detaljplanering och att det kanske kan förklaras med att trycket på kommunerna är störst där. Man gör flest detaljplaner och där är pressen från marknaden störst. Även informant nr 6 (I6) beskriver situationen på ett liknande sätt och menar att om man ser till volymen konsultköp är den försvinnande liten när det kommer till processer och andra specialiteter. I6 förklarar att majoriteten av de uppdrag kommunen lägger ut på konsult är program och detaljplaner. Samtidigt menar I6 att situationen är väldigt olika från kommun till kommun. Framför allt i mindre kommuner kan konsulter i stort sett få utföra samtliga planeringsuppdrag.

I4 menar att en trend nu är att konsultföretagen inriktar sig mer och mer mot just planering, traditionellt har den privata sektorn haft störst fokus på arkitektur. Även planeringsbranschen i sig växer, i och med att planeringen blivit större, mer byråkratisk och mer komplicerad.

I4 ger sig också på en gissning om varför kommunerna i högre grad behåller översiktsplaneringen och visionsarbetet. Kanske anses den översiktliga planeringen roligare och därför väljer man att leja ut detaljplaneringen istället. Eller så känner man på kommunerna ett större behov av att ha kontroll på översiktsplaneringen eftersom det handlar om strategier och visioner. I enlighet med detta menar I6 att de detalj-

planeuppdrag kommunen lägger ut är de som inte är så komplexa, som inte kräver fingertoppskänsla.

Pehr Mikael Sällström på Sveriges Arkitekter menar att många konsulter inte har all den kompetens som krävs och att det bland annat är därför före detta kommunala planerare är så attraktiva på konsultmarknaden. I arbetet med förbundets professionaliseringsprogram har Sällström noterat att kommunerna arbetar med att bli bättre på att handla upp konsulttjänster för hela uppdraget och ställa högre krav på konsulterna nu, men det är inte så många konsultföretag som kan "leverera hela paketet idag".

I4 påpekar samtidigt att å andra sidan är det säkert många kommuner som saknar kompetens på översiktsplaneringsområdet och behöver ta in den utifrån (se mer under nästa rubrik).

Både informant nummer 6 och nummer 1 framhåller att det är sällsynt att konsulter gör dragningen i nämnden. I6 menar att den görs av de som kan ärendet bäst, vilket är tjänstemännen. I1 menar att vissa saker är det lättare att de kommunala handläggarna sköter, även till exempel att kalla till möten. I1 förklarar att konsulterna gör detaljplaner och områdesbestämmelser och bara i enstaka fall jobbar med gestaltning och bilder. I1 hävdar att det är svårare att lägga ut "de mjukare sidorna". Även I6 är inne på att behovet av in-house-kompetens ökar ju fler "mjuka" parametrar uppdraget har. I6 tar upp Trafikverket som exempel på en renodlad beställarorganisation och har en teori om att det fungerar för dem har att göra med deras arbetes tekniska art som inte innebär lika mycket avvägningar.

Varför anlitas konsulter?

Flera informanter menar att anledningen till att kommunen väljer att anlita konsulter ofta är att man har toppar med hög arbetsbelastning. I4 menar att det kan vara svårt att hinna rekrytera när arbetsbördan ändras plötsligt, eller också vill man av ideologiska skäl inte ha en stor tjänstemannastab. Även I6 pekar på att det i många fall handlar om resursförstärkning. Men i framför allt mindre kommuner kan det vara en fråga om inte bara resursförstärkning utan också kompetensförstärkning. Informant nr 7 och 1 hävdar att det är väldigt många kommuner som helt saknar egen kompetens, framför allt mindre orter. Som nämnts ovan kan till exempel översiktsplaneringen vara en sådan kompetens i många kommuner. I4 hävdar att om kommunen inte har en rullande översiktsplanering utan gör översiktsplan väldigt sällan är det kanske inte värt att anställa eller möjligt att upprätthålla den kompetensen.

I4 berättar också att det även händer att en medarbetare tar med sig projekt när hon/han lämnar kommunen som arbetsplats (och börjar jobba som konsult), antingen för att man inte hinner eller har möjlighet att rekrytera eller helt enkelt för att det är mest effektivt eftersom den personen redan är så pass insatt och kan ärendet.

De ideologiska skälen till att hålla sig med en liten tjänstemannastab framhålls även av I6. Men det politiska klimatet kan påverka andelen anlitate konsulter även av andra anledningar. I1 menar att det kan bero på ett politiskt beslut i syfte att gynna näringslivet.

Skillnad beroende på uppdragsgivare?

Informant nr 4 lyfter fram frågan om vem som är konsultens uppdragsgivare - kommunen eller exploatören - som ett stort dilemma. I4 menar att det ändå är uppdragsgivaren konsulten har närmast lojalitet till, även

om det är kommunen som är slutkunden för planen i båda fallen.

Det finns kommuner som gjort ett medvetet val att själva stå för upphandlandet av konsulter. Kommunen kan välja ut och kontraktera konsulten, men ändå låta exploatören stå för notan. I1 menar att det är viktigt att kommunen väljer sina egna konsulter eftersom det handlar om en partsfråga. I6 menar även att det riskerar att bli stökigt om byggherrarna väljer konsulter. Framför allt för större kommuner kan det bli svårt med kontinuiteten i sådana fall. I9 lyfter också detta och betonar att det vore mycket enklare om man oftast kunde jobba med samma konsulter. I9 menar samtidigt att bara för att kommunen upphandlar konsulter betyder inte det att man får de man vill jobba med. Ofta är de som vinner ramavtalet bara de som erbjuder lägst pris. Det är flera informanter som beskriver upphandlingsproceduren som bölig.

I6 menar även att risken är större att kommunen blir besviken över resultatet när exploatören är uppdragsgivare och att det är olika bord när det kommer till lojaliteten.

Sällström tar upp att arkitekter uppfattas stå nära exploatörerna och att planerare på samma konsultföretag kan känna sig komprometterade av det, eftersom de "enligt PBL ska se till allmänintresset". De kan få en problematisk roll på ett konsultföretag som jobbar mot exploatören om de samtidigt arbetar mot kommunen.

I1 framhåller att det är "viktigt att hålla ordning på rollerna", för att till exempel inte hamna i en jävsituation där konsultföretaget gör planen och samtidigt ritar husen åt exploatören. I1 menar även att det nog är viktigt att hålla sig ifrån att använda exploatörens konsulter, speciellt om man samtidigt utarmar den egna kompetensen genom att dra ner på förvaltningens storlek.

Vad gör kommunen?

I4 menar att även om kommunen till stor del är beroende av andra aktörer i dagens planering, så måste det nog vara kommunen som tar på sig rollen som samlande och drivande kraft i planeringen. I5 framhåller att planering ska vara strategi, inte bara summan av ett antal olika initiativ, samt att de flesta kommunerna inte är särskilt bra på det idag. Sällström är inne på lite samma sak. Han lyfter fram att det är svårt för en aktör på marknaden att ta ett helhetsgrepp och framhåller att långsiktigheten är politikernas roll samt att någon måste företräda allmänintresset. Enligt Sällström instämmer förbundet i att planeringen är en offentlig angelägenhet och de avser att stärka och stötta den rollen. Vidare anser Sällström att kommunen måste ta rollen att förankra och jämka. Det behövs en ojävig myndighet som jämkar intressen, som har allmänhetens förtroende. Det går inte att lägga på marknaden. Men samtidigt menar han att man ibland kan ifrågasätta kommunens oberoende roll, eftersom även kommunen ibland har ett ekonomiskt intresse i de exploateringar som sker. "Det är viktigt att kommunen värnar sin trovärdighet för att kunna jämka intressen".

De flesta av informanterna framhåller kommunens roll som mycket viktig. I1 menar att kommunen fortfarande bär ansvaret för planeringen, vilket är väldigt bekvämt för konsulterna. Men I1 framhäver att det måste vara så.

På tal om markanvisningar säger I6 att kommunen och exploatören "driver planprocessen tillsammans". Men I6 framhåller att det ändå fortfarande är kommunen som styr över process och beslut. I5 menar att kommunerna lämnar ut för mycket.

I sitt arbete med Sveriges Arkitekters professionaliseringsprogram märker Pehr Mikael Sällström ett stort behov av upphandlingskompetens hos kommunerna. Han upplever att det har blivit bättre, att kommunerna har börjat ställa kvalitetskrav. Även informant nr 6 framhåller att "det gäller att vara en duktig beställare" och att bland annat kunna ställa rätt frågor, vara en duktig projektledare och att formulera projektbeskrivningen på ett bra sätt och ge uttryck för förväntningar och ambitionsnivå. Det är kommunens ansvar mot konsulten. Men I6 förklarar också att det finns de kommunala planerare som tycker att "det är inte min arbetsuppgift".

Fördelar

Som vi redan varit inne på lyfts resurs- och kompetensförstärkning som starka motiv till varför konsulter anlitas. I1 menar att det är positivt att tjänstemännen blir avlastade och att det bör leda till att mer produceras. Näst efter det tar I1 upp att kommunen kan ha nytta av konsulternas "ögon utifrån" som en av de stora förtjänsterna med att anlita konsulter. Det är inte alltid en fördel att kunna alla kommunikationsvägar och spelregler i huset, ibland behöver man nya synsätt. "Dessutom tycker nog många på kommunen att det är trevligt att det kommer in folk utifrån." (I1)

Sällström framhåller dels att konsulterna kan bidra med nya idéer inte minst tack vare de erfarenheter de bygger upp genom att jobba med många olika uppdrag, dels att det kan krävas en konsultinsats vid komplexa planärenden som kommunen inte själv har kompetens att hantera eftersom det är en engångsföreteelse.

I6 menar att möjligheten att ta in konsulter erbjuder flexibilitet, då man lättare kan hantera toppar i arbetsbelastningen. Även om det är en fördel att kunna anlita konsulter när man inte har tillräckligt med egna planerare menar I1 att det är viktigt att hålla en balans mellan andelen konsulter och antalet egna tjänstemän.

Nackdelar

När man anlitar konsulter som har sitt säte på annan ort, menar I1 att det kan få negativa konsekvenser eftersom de ibland saknar lokalkännedom men framför allt att de inte har samma kontakt med platsen. Möjlighet att åka till platsen många gånger är viktig, både för att ta del av den fysiska miljön och framför allt för den personliga kontakten med folk på platsen (boende etc.). Vår digitala värld kan inte ersätta alla värden, enligt I1.

I3 menar att brist på lokalkännedom märks genom att planerna blir väldigt generella. Även I8 lyfter frågan om generella planer. När kommunen t.ex. har stark tidspress tar man gärna in konsulter för standardlösningar på planer. I8 menar att konsulter är snabba och effektiva, kan lagstiftning och teknikaliteter, men att dessa planer tenderar att bli väldigt generella.

Som nämnts ovan framhåller många att det fortfarande är kommunen som bär det slutgiltiga ansvaret för planeringen. Konsulten har inte några skyldigheter, inte ens att ta fram bästa produkten utan bara att nå upp till det som uppdragsgivaren beställt, menar I6.

I8 framhåller att planerna riskerar att bli "hyllvärmare" om de tas fram av konsulter som sedan försvinner

när projektet är slut. Har man inte kompetens nog att kunna använda dem kan de dessutom bli kritiserade som enbart slöseri med pengar. Även om man har egen kompetens är det viktigt att inte lägga ut hela projektet på konsulter utan att själva vara delaktiga i framtagandet, eftersom "projekt har inget minne". Det är det de anställda som har. Detta kräver också en viss stabilitet i arbetsstyrkan. Två informanter framhåller att översiktsplanearbetet är bra att behålla "i huset" för att det underlättar att ha någon kvar som vet hur man tänkte vid författandet när man sedan ska använda planen.

Flera informanter framhåller att man som tjänsteman ofta får lägga mycket tid och energi på att "serva" konsulterna och att det fortfarande är mycket arbete man måste göra själv.

5. Analys

I detta kapitel analyseras det som framkommit i intervjuerna tillsammans med resultatet från undersökningen av de skriftliga källorna.

Precis som Sveriges Arkitekter framhäver i förordet till sin skrift *Arkitekt i kommunen*, är det svårt att ge en rättvisande bild av planeringssituationen i Sverige där "förhållandena varierar starkt från kommun till kommun". Det som stämmer på en plats kan var motsatsen till hur situationen ser ut någon annanstans. Den nya empiri som tillförs forskningsområdet i denna studie härstammar från elva stycken intervjuer. Därför gör denna uppsats inte anspråk på att visa hur situationen ser ut i planeringsverige i sin helhet, men *hur den uppfattas* av ett antal praktiker på ett par olika platser runt om i landet.

Vad gör planeringskonsulter?

Även om det talas om att processuppdrag blir allt vanligare verkar det onekligen som att andelen planering som outsourcas är störst inom detaljplaneringen, åtminstone om man ser till landet som helhet. Frågan är varför det är så. Informant nummer 6 beskriver en förskjutning av drivkraften bakom den kommunala planeringen. Förr hade kommunen initiativ och genomförandekraft hela vägen, från översiktsplanering ner till detaljnivå. Nu har det skett en förskjutning mot ÖP-nivå. Det är främst i ett fåtal stora projekt som kommunen har initiativet genom hela kedjan (ta Hammarby Sjöstad som exempel). Detta stämmer överens med andra utsagor om att exploatören allt oftare tar initiativet till detaljplaner, vilket i sig kan ha bidragit till den ökade konsultplaneringen eftersom det inte är ovanligt att exploatören själv anlitar en konsult för att utforma planen. Därav kan det också ses som en bakomliggande orsak till att konsulter i hög grad jobbar med just detaljplanering.

Denna förskjutning tar oss också in på ett annat spår, nämligen kommunens kontrollbehov. Flera informanter menar att det är viktigare att kommunen har kontroll över de översiktliga planeringsfrågorna än de på lägre nivå. Även Cars och Thune Hedström menar att det är en förutsättning för att planeringen ska vara strategisk och underlättar någon form av planberedskap även när exploatören tar initiativ till detaljplaner.

I4 gissar att man låter konsulter hålla sig mest till detaljplanering för att man vill behålla "det roliga arbetet" (översiktsplanering etc) själv på kommunen. I3 menar att det faktiskt är så, åtminstone har man reson-

erat så på kommunen där hen jobbar. De lägger ut sådana ärenden som är "enkla och sega" och behåller det som är roligt och inte minst de större ärendena själva. Men om man jämför med det Grijzen kommer fram till i sin avhandling så stämmer det inte riktigt, för där får konsulterna i stort sett som regel arbeta med utmanande uppdrag som väl kan klassas som roliga, till exempel att ta fram nya arbetssätt, till skillnad från tjänstemännen som inte anförtros med sådant. Det är möjligt att hennes studies respondenter råkar vara just de konsulterna, kanske för att de ansetts mest intressanta, men det är i alla fall ingen ovanlighet i Nederländerna. Hur hänger detta ihop? Vad kan det säga om den svenska situationen? Det är möjligt att konsultplaneringen är än mer utbredd i Nederländerna och/eller att deras myndigheter är mer utarmade än de svenska. Den regionala planeringen i Nederländerna har kanske redan nu ställts inför större och komplexare problem än den kommunala planeringen i Sverige ännu har varit tvungna att ta sig an. Två faktorer som kan vara viktiga i sammanhanget är status och planeringssystemets uppbyggnad. Enligt Grijzen har konsulten hög status i Nederländerna. Förmodligen är den högre där än i Sverige. Det råder i alla fall delade meningar om hur hög status svenska konsulter har bland informanterna i denna studie. Vissa menar att konsulter höjs till skyarna (något oförtjänt) medan andra menar att de mistros (också det ofta oförtjänt).

Det som flera av informanterna däremot framhåller trots maktförskjutningen mot en mer marknadsstyrd planering, är att det är kommunen som ansvarar för planeringen. Jag tolkar i stort sett alla informanter som att de när bilden av den starka kommunala planeringen (även om många av dem säkert också kan hålla med Blücher och Cars om att den inte är helt sann längre). Detta skulle kunna vara ett resultat av en dominerande diskurs. Man ser inte riktigt något alternativ till att kommunen ska sköta planeringen, vilket kanske också gör att man tillskriver kommunen mer makt än de har och därmed också makt att välja vad de vill göra själva och vad de låter konsulter ta hand om. Frågan är hur medvetet och övervägt det valet är och om det kan ha mer att göra med en "slumpmässig" fördelning av uppdrag beroende på arbetsbelastning, kompetensnivå på förvaltningen etc.

Varför anlitas konsulter?

Boverkets bild av en omfattande resurs- och kompetensbrist på många håll i landet bekräftas av flertalet intervjuer. Även om Boverket inte gör den kopplingen i någon av sina rapporter verkar det finnas ett stort behov av att anlita konsulter för att stötta upp detta underskott i planeringen. Outsourcing och konsultmedverkan i planeringen är kanske den enda lösningen på denna utveckling i en del kommuner.

Flera källor framhåller att det finns de kommuner som har knappt om egen kompetens. Gällivare lyfts i artikeln "Konsulter har gyllene planeringstider" fram som exempel på en kommun som lagt ut hela planeringsverksamheten på ett privat arkitektkontor. Ängelholms kommun har fått en utmaning om att lägga ut detaljplaneverksamheten på entreprenad och det kanske kommer att ske på flera håll i landet framöver. Sedan ett par år tillbaka har en del kommuner infört något som kallas utmaningsrätt, vilket innebär att den som vill har möjlighet att utmana kommunen (eller landstinget) att få sköta driften av en kommunal verksamhet på ett bättre sätt (kvalitetsmässigt eller kostnadsmässigt). Rent konkret innebär en utmaning "ett önskemål om att en del av den kommunala verksamheten ska upphandlas eller säljas" (Svenskt Näringsliv 2011-08-30). Det är upp till varje kommun att utforma utmaningsrätten; vilka verksamheter som kan utma-

nas, hur det hela ska gå till och så vidare. Däremot får inte myndighetsutövning upphandlas ”om det inte finns särskilt stöd för detta i speciallagstiftningen. Strategiska ledningsfunktioner och vad som enligt lag eller förordning måste utföras av kommunen/landstinget kan inte heller utmanas.” (Sveriges kommuner och landsting 2010). Nu står det förvisso inget i Plan- och bygglagen om vem som ska utföra planeringen, men en del av uppgifterna räknas som myndighetsutövning och översiktsplan borde kunna räknas som en strategisk ledningsfunktion. Informant nr 9 menar dock att man redan försöker lägga ut mer på konsulter. Men Sveriges kommuner och landsting (SKL) poängterar att ”[ä]ven om verksamheten upphandlas och drivs av ett privat företag är kommunen huvudman för verksamheten och har enligt kommunallagen ett ansvar för att kontrollera och följa upp verksamheten.” Vilket borde betyda att kommunen fortfarande måste ha egen kompetens anställd för att klara sitt uppdrag, men det är möjligt att även detta går att outsourca.

Lösningen på rekryteringsbehovet kanske inte alltid är att anställa fler kommunala planerare. Flera kommuner väljer aktivt att inte rekrytera fler tjänstemän, utan föredrar att ta in konsulter av olika anledningar. Andra kommuner lyckas inte rekrytera trots att de vill.

Sveriges Arkitekter (2008) beskriver visserligen samma brist, men man ger också en bild av en allt flyktigare arbetsmarknad vilken bekräftats vid flera intervjuer. Många planerare byter jobb oftare och det gäller båda sidor, men det slår hårt mot det offentliga som traditionellt haft en stabilare personalstab. Eller som Wetterberg uttrycker det ”att man börjat arbeta inom en sektor betyder inte att man behöver stanna där resten av livet” (Wetterberg 2008, s.31). ’Sidbyte’ som Legeby talar om blir med största sannolikhet vanligare med en flyktigare arbetsmarknad. Även denna tendens av mer ombytlig personal på plankontoren skulle kunna tyda på ett behov av konsulter. Både svårigheten att rekrytera och svårigheten att hålla kvar folk på kommunala tjänster kan öka behovet av att snabbt kunna resursförstärka genom tillfälliga ”inhopp”. Frågan är om det får några andra långsiktiga konsekvenser. En extrem utveckling skulle kunna bli att det kanske är lättare att motivera att ta in ”dyra konsulter” istället för att satsa på en rekrytering som ändå inte håller särskilt länge. Men då riskerar man att tappa ännu mer kontinuitet och kompetens.

IVA skriver att ”I takt med nedskärningarna inom kommunerna ser vi också att tjänstemannens roll tycks ha försvagats. [...] I linje med detta noterar vi också att flera kommuner i dag föreskriver att kommunala planerare ska titulera sig som handläggare och inte med sin professionella titel. Vi ifrågasätter om inte förändringar som dessa på sikt riskerar att urholka förtroendet för den egna kompetensen bland planerarna.” (IVA 2010, s.10). Sviktande förtroende för kommunala planerare skulle kunna betyda att man sätter större tilltro till konsulter. Det menar i alla fall I5. Det rimmar illa med att de flesta informanterna lyfter fram kommunens roll som mycket viktig.

Skillnad beroende på uppdragsgivare?

Flera informanter framhåller att exploatörernas intressen inte ska styra planeringen och att det är kommunens roll att väga alla olika intressen mot varandra.

Grijzen framhåller frågan om planeringens demokratiska legitimitet. Att planeraren står för en oberoende bedömning är en viktig del av detta. I den svenska kontexten finns en oro för att planerarens oberoende roll är hotad av den lojalitet man har gentemot sin uppdragsgivare.

Flera kommuner låter inte exploitören stå för anlitaandet av konsulter. 18 menar att det var vanligare förr att man lät samma konsult som jobbat med projektet hos byggherren också ta hand om planfrågorna åt kommunen, eftersom den personen redan var insatt i ärendet. Nu brukar man försöka skilja de rollerna åt.

Flera informanter framhåller partsfrågan som väldigt viktig. Jag utläser en oro för kvaliteten, men är den beroende av vilka intressen som styr? Eller är det egentligen samarbetet mellan den kommunala planeraren och konsulten som är viktigare? 12 menar att många kommunala överdriver partsfrågan. Det kanske handlar mer om misstro gentemot konsulter. Det verkar i alla fall länsstyrelsernas uttalande om att andelen konsulter i planeringen skulle vara en bidragande orsak till ökat antal planbestämmelser som saknar stöd i lagen tyda på.

Vad gör kommunen?

Om nu mer och mer planarbete läggs ut på konsulter vad gör då de kommunala planerarna istället? Kanske kan utvecklingen förklaras med att arbetsbelastningen i planeringsbranschen ökar, men oavsett så innebär outsourcing av planering en uppdelning av arbetsuppgifter och en indelning i olika roller. Två informanter framhåller att planerare på de båda sidorna i stort sett gör samma saker, att det inte är någon större skillnad på att jobba som konsult eller kommunal tjänsteman. Men i intervjustudien pekar man ändå på att kommunala planerare gör vissa saker som planeringskonsulter oftast inte gör: processen, myndighetsutövning och kontakten med medborgarna till exempel.

Vad drivkrafterna bakom en ökande andel konsulter i planeringen än må vara, så är alla informanter överens om att det är viktigt att kommunen sitter på beställarkompetens.

Informanterna verkar överens om att konsulterna inte kan ersätta de kommunala planerarna. Ändå gör de det på många ställen.

Att flera kommuner går ihop och bildar en gemensam förvaltning är ett annat sätt för små kommuner att hantera resurs- och kompetensbristen. Efter samtal med en informant på en sådan förvaltning bör dock framhållas att man även där använder sig av konsulter. Men det är kanske ändå ett sätt att säkerställa att man har beställarkompetens.

Fördelar

I Boverkets rapporter lyfts anlitaandet av konsulter förvisso inte i något positivt sammanhang, men vid sidan av negativa konsekvenser kan det även tänkas finnas fördelar med konsultmedverkan i kommunens planering.

I en allt komplexare planeringssituation blir det ännu viktigare att hitta nya arbetssätt och vara öppen för nya perspektiv. Kungl. Ingenjörsvetenskapakademien uttrycker det så här: "I ett allt mer avreglerat, marknadssorienterat och föränderligt samhälle ställs planeringen inför nya utmaningar och metodproblem" (IVA 2010, s.6). Då kan input utifrån vara extra värdefullt. Att konsulter kan se på saker med ögon utifrån och tillföra nya perspektiv och idéer anser de flesta informanterna är en fördel med konsulter i planeringen. 110 menar att denna förtjänst inte minst grundar sig i de erfarenheter konsulter bygger upp genom att jobba med många olika uppdrag, något som också Grijzen är inne på både genom att de har många olika upp-



dragsgivare och att de agerar på många olika "scener". Hon lägger dessutom stor tyngd vid konsulternas externa position som något som tillför planeringen ett mervärde. Detta sker på många olika vis. Nedan följer en reflektion kring en del av dem som på olika sätt avspeglar sig i det svenska systemet.

I9 menar att en konsult kan anses mer fri och kanske kan vara mer klarsynt än en kommunal planerare som påverkas mer av politiker och medborgare. Detta kan anses stämma med Grijzens slutsats (enlarging scope och grasping complexity) om att konsulter mer obundna roll underlättar för att se den större bilden och hitta nya/andra lösningar, vilket kan anses öka kvaliteten i planeringen.

En informant med erfarenhet av att jobba både som tjänsteman och som konsult menar att det ofta är lättare med kontakterna när man jobbar på kommunen och att det underlättar att kunna spelreglerna etc, men samtidigt framhåller vederbörande att det också kan vara en nackdel och att man ibland behöver "ögon utifrån". Grijzen omtalar detta genom att peka på att konsulter kan ha ett "outsiderperspektiv" på den kultur och de arbetsätt som råder på myndigheten. Genom denna externa position kan det vara lättare för konsulter att bryta mot befintliga mönster och prova nya sätt eller att bara låta spegla myndigheten och göra dem själva uppmärksamma på hur de jobbar och att det kanske finns andra sätt.

Grijzen beskriver även hur konsulterna kan agera mellanhand eller som diplomater. Detta har inte framgått i denna svenska studie (där situationen också skiljer sig på många sätt), men däremot tar en informant som jobbar kommunalt upp att när man vet att ett ärende är känsligt kan det vara pedagogiskt smart att lägga över det på konsult. Här får konsulten förvisso vara mellanhand i bemärkelsen att vara den som för fram någon annans budskap, men snarare för att kommunen sedan ska kunna agera medlare mellan ärendets "företrädare" (konsulten) och dess kritiker (t.ex. i form av medborgare vid ett samråd) utan att själva få allt för mycket kritik. Informanten i fråga menar att detta är en vanlig strategi på många kommuner.

Den anledning till att anlita konsulter som I1 tar upp – att det är ett politiskt beslut för att gynna näringslivet, kan få flera spin-off-effekter. I2 menar att det är positivt med en bredare arbetsmarknad, där planerare kan välja mellan att jobba offentligt eller privat. Det är attraktivare med fler olika sorters jobb och viktigt framför allt i glesbygdsregioner är att det kan öka chansen att dessa planerare väljer att bo kvar. På så sätt skulle det kunna gynna även den kommunala verksamheten och rekryteringsmarknaden för plankontoren att ha en välutvecklad konsultplaneringsmarknad.

Att ta in konsulter kan även fungera som en energiinjektion på det kommunala planeringskontoret. Det är flera informanter som framhäver att konsulterna ofta är ett uppskattat inslag. Konsulten tillför mer än det faktiska resultatet man producerar. Att bara delta i arbete och den sociala miljön kan berika genom att erfarenheter och synsätt sprids.

Nackdelar

Boverket verkar oroliga över den stora andelen konsulter i planeringen, men ur rapporterna är det svårt att utläsa vad oron grundar sig i. En förklaring till varför man ser det som ett problem kan vara det uttalande från länsstyrelserna som lyfts i rapporten för 2009; att andelen konsulter kan vara en bidragande orsak till den ökande mängden olagliga bestämmelser i planer. Men flera av informanterna håller inte med om att man kan skylla detta på konsulter eller att konsulter skulle vara mindre kompetenta planförfattare. Det finns

duktiga och mindre duktiga på båda sidor. I9 framhåller att länsstyrelsen har blivit noggrannare på att kontrollera lagstödet i planbestämmelser och att upplevelsen av en ökning kan ha att göra med det.

Däremot har det framkommit vissa andra omständigheter som kan kopplas samman med en sämre kvalitet på planeringen. Flera informanter tar upp att det kan vara ett problem om konsulten saknar lokal-kännedom. Några menar att det händer att konsultplaner blir väldigt generella. Men här handlar det kanske egentligen inte om att konsulter är ett problem, utan att tidspressen är det. En informant förklarar att det lika gärna kan ha med beställningen att göra. Kommunen efterfrågar en snabbt producerad plan och det är viktigare än kvaliteten, när trycket är högt på plankontoret. Vissa menar att konsulter har tydligare budgetkrav och måste prestera på ett helt annat sätt än kommunala planerare, vilket skulle kunna leda till större tidspress på konsultsidan. Men I4 framhåller att även kommunen professionaliserats och numera ofta tidsredovisar per projekt.

Även avsaknad av beställarkompetens är något som kan påverka kvaliteten på planerna. I3 menar att det är svårt att göra en bra beställning. Man får ofta tillbaka det man beställt men ändå inte riktigt det man ville ha. I6 menar att det nog oftare händer att man på kommunen blir besviken på resultatet när det är exploatören som är konsultens uppdragsgivare. Att kunna uttrycka ambitioner och beställarkompetens i allmänhet är onekligen viktiga färdigheter hos en kommunal planerare. Skulle det till och med kunna vara så att framtidens kommunala planerare i själva verket är en beställare och inte en planförfattare?

Men kan man verkligen outsourca allt? En del informanter menar att anlita konsulter egentligen inte innebär någon större avlastning för tjänstemännen eftersom det fortfarande är mycket som man måste sköta på kommunen, å andra sidan finns det ju de kommuner som faktiskt lämnar ut i stort sett allt. Är alla de exemplen verkligen dåliga? Samtidigt finns det andra som menar att vissa uppgifter lämpar sig mindre väl att lägga ut på konsult, till exempel kan det vara svårt att göra en bra beställning på de "mjuka delarna i planprocessen" så att man vet att man verkligen får den kvalitet man efterfrågar. Men det finns de som menar att det kommer bli mer och mer vanligt att även annat än detaljplaner outsourcas.

Att planeringen genomförs som projekt med konsulter som sedan försvinner kan också innebära problem genom att man förlorar kunskapen bakom planen och om alla avvägningar man gjorde under framtagningsprocessen. Det kan bli svårt att förankra och faktiskt använda en sådan plan. Även Grijzen tar upp avsaknaden på kunskapsspridning mellan konsult och uppdragsgivarorganisation som ett problem, eftersom en bristande koppling mellan tjänstemän och konsulter riskerar att utarma organisationen då man aldrig lär sig att själv hantera de frågor konsulten hjälpt till med. Det är viktigt med en lärande organisation för att behålla sin kompetensnivå.

I uppsiktsrapporten för 2010 tar Boverket upp resurs- och kompetensbristen i samband med anade konsekvenser av införandet av nya PBL och då lyfter man fram att "otillräckliga resurser, hög medelålder hos kommunens tjänstemän och en stor andel konsulter kan skapa än större problem i framtiden" (s. 42). Här säger man uttryckligen att konsulter i planeringen är ett problem, men frågan är hur. Syftar man på att det kan ses som ett symptom på att det saknas kompetens och resurser på kommunen? Eller på att allt fler väljer att jobba på konsultsidan och att det därför försvårar rekryteringen för kommunerna? Eller ser man det som ett problem att andelen konsulter i planeringen ökar? Är man rädd för att det kan ha negativa konsekvenser för

planeringen? Kanske är man orolig för det som Grijzen tar upp i sin avhandling; att myndigheterna riskerar att utarmas och hela tiden måste anlita kompetens utifrån för att hantera denna nya komplexa verklighet och kunna genomföra sitt jobb.

Till skillnad från vittnesmålet att många kommunala planerare uppskattar att det kommer konsulter menar I3 att konsulter inte alltid ses med så blida ögon av allmänheten. Att ta in konsulter utifrån kan få folk att få mindre förtroende för planeringen. Å andra sidan förklarar I3 att man också kan utnyttja detta (se ovan, under Fördelar).

För att få en bild av hur Boverket ställer sig till fenomenet undersöktes myndighetens årliga "uppsiktsrapporter". Boverket gör varje år en sammanställning av hur utvecklingen ser ut inom plan- och byggnadsväsendet i landet. Rapporten grundar sig bland annat på den årliga Plan- och byggenkäten från Boverket som länsstyrelserna svarar på. Vid en sökning på ordet konsult i rapporterna för åren 2005-2011 får man inte särskilt många träffar (i genomsnitt 2,4 ggr/rapport), flera av dem berör överhuvudtaget inte konsultplanering och många handlar om i stort sett samma saker. Det finns inget utvecklat resonemang kring företeelsen, rekommendationer eller uttalanden om hur myndigheten förhåller sig till den.

Jag har under studiens gång inte lyckats få tag i någon information kring hur myndigheten förhåller sig till företeelsen. Avsaknaden av svar, även vid intervju med en informant på Boverket och kontaktagande med ytterligare en person på myndigheten kan möjligen indikera att det faktiskt saknas ett sådant resonemang på myndigheten. Frågan har måhända inte behandlats ännu. Om det förhåller sig så är det i mitt tycke förvånansvärt eftersom det samtidigt avspeglas en oro över den stora andelen konsulter.

6. Resultat

Denna studie har varit menad att ge en första, grundläggande bild av fenomenet 'konsultplanering' i den svenska kommunala planeringen. Det går att gräva mycket djupare.

6.1 Slutsatser

Man kan sammanfatta situationen med att andelen konsulter i planeringen är stor, väldigt stor på sina håll. Vissa kommuner har ingen egen kompetens alls. En siffra som nämnts vid flera intervjuer gällande så väl det generella fallet som specifika kommuner är att en tredjedel av allt planarbete läggs på konsulter, även på kommuner som har gott om egen kompetens. Det kan förstås inte ses som representativt för hela planeringsverige, utan jag nämner det mest för att visa att på sina ställen ser det ut så.

Det verkar vara framför allt två fenomen som bidragit till de senaste 20 årens utveckling, dels att exploaterer får mer makt och anlitar konsulter för att göra detaljplaner åt dem och dels att kommuner har mindre kompetens och resurser att själva utföra planarbete och därför anlitar konsulter.

Det råder högt tryck på många planavdelningar. Flera informanter har en känsla av att arbetsbelastningen ökar mer och mer. Om kommunen inte har möjlighet att ha fast anställda planerare kan det resultera i en

nedprioritering av planeringen och dålig framförhållning, vilket i sin tur kan leda till en dålig spiral där kommunen förlorar mer och mer makt över planeringen.

Man kan undra om konsulterna kommer att ta över. Kan konsultplaneringen bli den kommunala planeringens fall? De flesta informanterna är måna om att lyfta fram vikten av att kommunen klarar att vara en bra beställare, vilket förutsätter viss egen kompetens. Det kommunala planmonopolet och planeringen som en kommunal angelägenhet är fortfarande den dominerande synen, även om vissa respondenter lyfter att det finns de som ifrågasätter detta.

Om det finns en oro över att risken med outsourcing är att planeringen missköts, så är den inte befogad så länge man försöker förklara den med att planeringskonsulter skulle vara mindre kompetenta än kommunala planerare eller göra ett sämre jobb. Däremot finns risken att kommunen tar mindre ansvar. Det ligger fortfarande ett stort ansvar på kommunen; som myndighet och i att göra en bra beställning. Men det är lätt att tänka och inte minst önska att konsultanlitandet ska leda till avlastning, vilket kan resultera i att man speciellt under hög arbetsbelastning släpper mer än man borde till konsulterna. Därför är det viktigt att lära sig hantera rollfördelningen på ett bra sätt och att arbeta fram rutiner.

Flera informanter framhåller att de kommunala planerarna lägger mycket tid på att administrera konsultmedverkan. Några menar att det är så pass mycket att man kan ifrågasätta om det verkligen är lönsamt att anlita konsulter. Kanske vore det bättre att anställa fler istället. Men konsulterna har också andra värden utöver det faktiska arbete de utför, till exempel tack vare sin externa position. Det viktigaste för att utnyttja konsultmedverkan på bästa sätt är kanske att utveckla bra arbetsätt. Här skulle Boverket kunna ha en viktig roll att spela för erfarenhetsutbyte och utredande av vad som krävs för att hanteringen av konsultmedverkan ska bli så effektiv och utbytet så kvalitativt som möjligt.

Det finns en viss oro för lojaliteten, ansvarstagandet och vad man skulle kunna sammanfatta som etiken hos planeringskonsulter. Förminskar man planförfattarrollen, så som 12 menar att man gör när kommunala planerare skriver under som planförfattare på planer som de enbart granskat, kan det också leda till ett minskat ansvarstagande. För varför ska man bry sig om att prestera bästa möjliga när beställningen uttrycker en minsta nivå som är så mycket lägre och planen sedan ändå ska granskas och övertas av en kommunal planerare.

Det framstår som ett problem med en planerarkår uppdelad på två sidor, där den ena kan ställas till svars men inte den andra. Till exempel i England finns en planerarlegitimation. Det skulle kanske kunna vara ett sätt att skapa en tydligare samstämmighet i yrkeskåren, där båda sidor kan ges samma ansvar och ställas till svars.

Det har varit intressant med respondenter som kan reflektera utifrån erfarenheter från båda sidor, men det hade kanske varit intressant att kunna jämföra de olika sidorna mer (vad tycker konsulter och vad tycker kommunala tjänstemän). Å andra sidan kanske verkligheten faktiskt inte ser ut så, att den är uppdelad i två olika sidor. Det har blivit tydligt att det inte är ovanligt att planerare byter emellan de olika sidorna. Dessutom är planerarens vardag präglad av den kommunala kontexten oavsett vilken sida man arbetar på. Även den kommunala sidan är präglad av den privata i och med att planeringen förändrats. Det har varit svårt att

skilja på de olika sidorna. Man talar gärna för den andra sidan har jag märkt. Jag tolkar det som en spegling av en dominerande diskurs om den starka kommunala planeringen och att det ändå råder ganska hög samstämmighet mellan de båda sidorna.

6.2 Fortsatt forskning

Eftersom jag inte funnit någon statistik kan jag varken svara på hur stor andelen konsulter i den kommunala planeringen är eller om det skett en ökning eller inte. Men det insåg jag ganska snart att jag inte skulle kunna göra och det har inte heller varit denna studies mål. En sådan omfattande undersökning lämnas till framtida forskning. Det som har framkommit är att många håller med om att det finns en känsla av att det ökat och fortsätter göra så, medan en informant säger sig inte se någon skillnad mellan idag och för tolv år sedan.

För att titta närmare på vilket inflytande konsulterna egentligen har på planeringen skulle det vidare även vara intressant att studera till exempel maktförhållandena; hur de skiljer sig mellan de olika sidorna och vilken informell respektive formell makt vardera aktör besitter.

En vidare studie bör även kunna knytas samman med andra studier av styrningen av offentliga verksamheter.

Jag har stött på en del juridiska frågor, så som till exempel jäv, partsintresse, myndighetsutövning, upphandling. Dessa har inte funnits möjlighet att titta närmare på nu, men det är förstås viktigt att se över juridiken så att regleringen passar ihop med den verklighet som råder hos praktikerna.

Slutord

Att genomföra detta arbete har varit både en utmaning och ett nöje. Det har varit mycket intressant och lärorikt att prata med så många praktiker och få ta del av deras olika perspektiv, erfarenheter och tankar. Inte minst har det varit intressant eftersom detta ämne är något som åtminstone jag tidigare hade upplevt att det inte talades särskilt mycket om. Under arbetets gång har jag fått många nya insikter och flera gånger omvärderat min föreställning om konsultplanering och planeringsbranschen i stort. Ett tips som jag fått från flera av respondenterna är att prova att jobba på båda sidor och det kan jag säga att än är inte min nyfikenhet stillad, så det ska jag definitivt se till att göra.

Källförteckning

Litteratur

Blücher, G. (2006). 1900-talet : det kommunala planmonopolets århundrade. I Blücher, G. & Graninger, G. (red.) *Planering med nya förutsättningar : Ny lagstiftning, nya värderingar*. Vadstena: Stiftelsen Vadstena forum för samhällsbyggande.

Cars, G. & Thune Hedström, R. (2006). Nya villkor för den kommunala planeringen. I Blücher, G. & Graninger, G. (red.) *Planering med nya förutsättningar : Ny lagstiftning, nya värderingar*. Vadstena: Stiftelsen Vadstena forum för samhällsbyggande, ss. 157-175.

Denscombe, M. (2009). *Forskningshandboken : för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur AB.

Grijzen, J. (2010). *Outsourcing Planning : What do consultants do in regional spatial planning in the Netherlands*. Diss. University of Amsterdam. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hedlund, G. & Montin, S. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning : gammalt eller nytt i forskning och politik. I Hedlund, G. & Montin, S. (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden, ss.7-36.

Wetterberg, G. (2008). *Efter fyrtiotalisterna*. Höganäs: Kommunlitteratur.

Winther Jørgensen M. & Phillips, L. (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.

Rapporter

Boverket. (2012). *Plan- och bygglagen i praktiken 2011 : Spaningar visar på utmaningar och möjligheter, Rapport 2012:6*. Rapport. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2011). *Boverkets uppsiktsrapport : planering och byggande under 2010, Rapport 2011:4*. Rapport. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2010). *Boverkets uppsiktsrapport : planering och byggande under 2009*. Rapport. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2009). *Uppsikt enligt Plan- och bygglagen : Utvecklingen i landet inom plan- och byggnadsväsendet år 2008*. Rapport. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2008a). *Boverkets planenkät : Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2006*. Rapport. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2008b). *Boverkets plan- och byggenkät : Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2007*. Rapport. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2007). *Så planerar Sverige : En sammanställning av planenkäten för år 2005*. Rapport. Karlskrona: Boverket.

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA (2010). *Staden i fokus : Fysisk samhällsplanering i praktik, utbildning och forskning*. Rapport. Stockholm: Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien

Konsultplanering
Sofia Elrud
BTH, 2012

Internetsidor

Boverket (2012-02-27). *Lagens utveckling*. <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Lagens-innehall-utveckling/>. PBL Kunskapsbanken / Allmänt om PBL / Lagens utveckling. [2012-05-17]

Boverket (2011-12-06). *Planera*. <http://www.boverket.se/Planera/>. Start / Planera. [2012-05-17]

Boverket (2011-03-31). *PBL:s syfte, innehåll och definitioner*. <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Lagens-innehall-utveckling/PBLs-syfte-innehall-och-definitioner/>. PBL Kunskapsbanken / Allmänt om PBL / Lagens utveckling / PBL:s syfte, innehåll och definitioner. [2012-05-17]

Svenskt Näringsliv (2011-08-30). *Utmaningsrätt*. http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/verktyg/utmaningsratt_42966.html. Vi arbetar med / Företagsklimat / Verktyg / Utmaningsrätt. [2012-05-18]

Sveriges Arkitekter (2008). *Arkitekt i kommunen : En rapport om marknad och villkor för arkitekter i kommunal tjänst*. Rapport. Stockholm: Sveriges Arkitekter.

Sveriges kommuner och landsting, SKL (2010). *Utmanarrätt eller utmaningsrätt*. http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/konkurrens/utmanarratt_eller_utmaningsratt. Startside / Vi arbetar med / Demokrati och styrning / Samhällsorganisation / Konkurrens och valfrihet / Konkurrens / Utmanarrätt eller utmaningsrätt. [2012-05-18]

Artiklar i tidskrifter

Larsson, B. (2008). "Konsulter har gyllene planeringstider" : fattiga kommuner kan inte anställa. *Planera Bygga Bo*, nr 4 2008, ss.14-17.

Larsson, B. (2008). "Planmonopolet kan inte kringgås" : Konsult eller anställd kvitta lika. *Planera Bygga Bo*, nr 4 2008, ss. 17-18.

Legeby, F. (2011). Att byta sida : skillnaden mellan att jobba privat och offentligt. *PLAN*, nr 5-6 2011, s.15-19.

Jensfelt, A. (2012). Återvändare. *Arkitekten*, nr 2 feb 2012, s.82.

