

7 SAMMANFATTNING

I den här rapporten har framväxten av några större kommunala projekt beskrivits och analyserats. Vidare har de styrproblem som är förknippade med kommunala investeringsprocesser belysts. Analysen och slutsatserna bygger huvudsakligen på tio fall av redan gjorda fallstudier av kommunala investeringsprojekt. Studierna har gjorts av projektens utveckling fram till genomförandet. Samtliga projekt som ligger till grund för analysen uppvisar avvikelser mellan planer och utfall: tidsmässigt, kostnads- mässigt och innehållsmässigt.

Lösningssdrivna processer

Det går inte att identifiera ett specifikt datum då projekten initierats. De växte fram för att så småningom ta formen av projekt. Det var tillgängligheten till en lösning som gjorde att uppmärksamheten och diskussionen i kommunen också kom att riktas mot vissa speciella problem, problem som i flera fall funnits, konstaterats och diskuterats under längre tid i kommunen. Förklaringar till projektens initiering återfinns därför inte heller i exempelvis problemets vikt eller relevans, utan i tillgängligheten till lämpliga lösningar. Projekten formades utifrån generella modeller eller utifrån andra satsningar, som utgjort förebilder. Ett tydligt mönster som ges av de studerade projekten är att tidsplanering som härletts ur interna faktorer, ur problemen, inte har hållit och inte fått samma styrande effekt som de som varit externt knutna till lösningarna, dvs när tidsplanen motiverats av externa faktorer, såsom en väntad händelse eller en möjlig finansiering. Projektens initiering liksom fortsatt engagemang och agerande i projekten grundades inte i en gemensam syn på projekten eller i en tydligt given uppgift, utan i ett flertal motiv. Dessa motiv syns sällan i formella planer och direktiv, men är därför inte mindre viktiga för att förstå projektens initiering och utveckling. Formuleringen av projekten inledningsvis var inte föremål för någon närmare öppen diskussion. Debatten rörde i dessa skeden ofta konkreta detaljer.

Klargörandena fick emellertid, utan att detta diskuterats eller fastslagits, vanligen formen av villkorliga klargöranden, eftersom de utgångspunkter på vilka avgöranden om detaljer vilat inte var fastslagna.

Kalkyler och värderingar var resultat av val

Avvägningar av målen gentemot möjliga uppoffringar återfinns i liten utsträckning i de studerade projekten. Tidiga, ofta schablonmässiga, beräkningar har efter hand reviderats varvid den beräknade totalkostnaden för projektet kraftigt överstigit de skattningar av förutsättningar och uppoffringar som mer eller mindre tydligt gjorts vid initieringen av projektet. En anledning till revideringar har varit att nya aspekter av projekten kommit fram, antingen som ett resultat av att förutsättningarna för satsningen ifråga har ändrats, eller som ett resultat av att nya intentioner och uppfattningar utvecklats inom projektet. Kalkylerna har också reviderats efter hand som uppfattningar har ändrats om vilket alternativ som borde vara att föredra. Kalkylerna har alltså ofta använts för att stödja intagna ståndpunkter snarare än att utgöra grunden för värdering och val av alternativ. Genom att inte klargöra och till diskussion lyfta fram de förutsättningar som planer, kalkyler och hela projektet byggde på, utan hålla detta öppet för var och en att tolka, underlättades i flera fall samarbetet mellan olika grupper.

Från konkreta handlingar till abstrakta mål

Huvudintrycket från studerade projekt är att endast ett alternativ till utformning, omfattning, tidplan och inriktning vanligen tagits fram. Engagemanget har tydligt knutits upp kring ett specifikt alternativ. Tidigt utförda handlingar, som till stor del gjorts utan ingående diskussioner och överläggningar, har fått avgörande betydelse för projektens utveckling. Intentioner, visioner, mål och betydelser däremot, som ges stort utrymme i de tidiga diskussionerna kring projekten, styr inte i samma utsträckning projektens inriktning utan ändras. Detta får till följd att projektens utveckling många gånger framstår som ostyrda och okontrollerade. Den formella planeringen utgår från att intentioner är stabila och att handlingar härleds ur dessa intentioner. Den formella planeringen tillåter inte att mål och värderingar ändras under processens gång. Därför blir det också ofta en lös koppling mellan den formella planeringen och den faktiska utvecklingen av de stora projekten. Genomgången av projektens

utveckling visade att planerna liksom den formella beslutsprocessen bara täcker en del av projektens utveckling. Många organiserade och formaliserade reaktioner fungerade vanligtvis i relation till formella planer och beslutsförfaranden. Med tanke på hur samarbeten binds upp efterhand och den formella processen snarast blir underordnad organiseringen och de bindningar som där utvecklas är det alltför begränsande att i syfte att söka påverka projektets inriktning endast agera inom ramen för den formella processen.

Extraordinära projekt, experimenterande lärprocesser

Skulle då projekten kunnat utvecklas på ett annat, till synes mindre komplicerat och mer ordnat, sätt? Svaret på frågan om det skulle kunna vara annorlunda blir med stöd i jämförelser med studier av stora projekt i andra miljöer och andra sammanhang nekande. Är det så att man i organisationen önskar göra offensiva extraordinära satsningar ger resultaten från genomgången i denna rapport vid handen att den komplexitet och oklarhet som kännetecknar processerna inte är möjlig att planera bort.

Projekten utgör experiment. De som arbetade i projekten lärde sig efterhand både vilka framtida tillstånd som var önskvärda att uppnå och hur man skulle agera för att uppnå dessa tillstånd. Både mål och medel och kopplingen dem emellan utvecklades sålunda efterhand i projekten. Den ofta kortsiktiga och oklara preciseringen av projekten inledningsvis kan med det perspektivet inte främst ses som ett uttryck för dålig planering, eller som en oförmåga att förutse projektens konsekvenser, utan som en nödvändig strategi för att överhuvudtaget inledningsvis etablera projekten och därmed sätta igång de lärprocesser - det experimenterande - som satsningarna innebar.

Att en satsning avviker från inledande planer och att den vuxit efterhand är sålunda i sig inte anmärkningsvärt. Problemet i sammanhanget är att olika aktörer, som har att arbeta i anknytning till satsningen och som har att ta ställning, ser olika på planer, beräkningar och beslut. Resultaten i denna rapport pekar på att möjligheten att för en bredare grupp förbättra styrning och kontroll av projekten är att föra en fortlöpande diskussion och granskning av projektets formulering, organisering och timing, snarare än genom att utveckla metoder för själva valet och dess förberedelser. Projektets formulering, organisering och timing bör hanteras som de styrmedel de är och inte som givna och opåverkbara förutsättningar.