

BESLUTSSTÖD FÖR KNÄCKFRÅGOR

En modell för begreppslig ordning och reda

Kerstin Hemström och Nils Björling



Kortrapport om forskning | 2022: nr 1



CMB utvecklar kunskap

CMB:s mål är att vara samhällsbyggnadssektorns främsta forum för ömsesidig kunskapsutveckling inom management och ledarskap. Inom CMB arbetar akademi, företag och offentliga aktörer tillsammans för att med forskning, kunskapsutbyte och utbildning utveckla samhällsbyggnadssektorn.

CMB finansierar forskning och ger via temagrupper aktivt stöd till Chalmers utbildningar. Genom konferenser, lunch- och frukostmöten bidrar CMB:s starka nätverk till att göra ny kunskap tillgänglig för hela samhällsbyggnadssektorn.

CMB kortrapport om forskning

Den CMB-stödda managementforskningen har ett brett anslag inom samhällsbyggandet. Forskningen behandlar frågor om samverkan i byggprocessen, kunskapsutveckling, ledarskap och projekt- och produktionsledning, stadsutvecklingsfrågor, riskhantering, produktivitet och effektivitet.

I en serie sammanfattningar presenterar vi de forskningsstudier som CMB helt eller delvis finansierar. Kortrapporten syftar till att sprida forskningsresultat i en lättillgänglig form och fungerar som introduktion till ämnesområdet. För den som vill fördjupa sig finns en kortfattad presentation av författaren tillsammans med hänvisning till den aktuella avhandlingen eller till de artiklar som har publicerats.

Forskningsutskottet behandlar ansökningar om stöd till managementrelaterade forskningsprojekt flera gånger per år.

Mer information om ansökningsprocessen och våra prioriterade områden finns på hemsidan, www.cmb-chalmers.se.

Centrum för Management i Byggsektorn

Sven Hultins Plats 5

SE - 412 58 Göteborg

www.cmb-chalmers.se | info@cmb-chalmers.se

Bild framsida: Göteborgs Stad

Inledning

Samhällsbyggnadssektorns aktörer beskriver att de möter ”knäckfrågor” som ger upphov till fördröjningar, bristfälliga resultat, och skenande budgetar i plan- och byggprocesser. Knäckfrågorna är ofta unika på så vis att alla processer och projekt i samhällsbyggnadssektorn i någon mån skiljer sig åt, men de har också gemensamma nämnare. I intervjuer med aktörer i sektorn beskrivs ”knäckfrågor” i allmänhet som situationer som:

- är otydliga vad gäller avvägningar mellan olika intressen och behov av hänsyn till olika perspektiv,
- behöver hanteras för att ett projekt eller en process ska komma vidare, och
- inte kan hanteras av befintliga arbetssätt på tillfredsställande vis.

Knäckfrågorna beskrivs å ena sidan som situationer med viss förutsägbarhet, som baserat på tidigare erfarenhet går att identifiera i ett tidigt skede i en process, och därmed tilldelas nödvändiga resurser. Parallellt beskrivs knäckfrågor som situationer med betydligt mer oklara omständigheter, som på förhand inte går att förutse.

För dem som arbetar inom sektorn utgör knäckfrågorna inte nödvändigtvis ”problem”. Många av de processer som samhällsbyggnadssektorn driver

handlar om att väga olika intressen mot varandra och hantera de konflikter som uppstår. Tvärtom, kan knäckfrågorna ses som en självklar del av arbetslivet, synonymt med det som gör den individuella rollen intressant och rolig.

Samtidigt sätter många knäckfrågorna i förbindelse med en utveckling där samhällsbyggnadssektorn behöver beakta allt bredare konstellationer av specialiserade, inte sällan kolliderande, intressen. Intervjupersonerna uppfattar en tilltagande osäkerhet, tvetydighet och komplexitet, där enskilda projekt eller individer behöver ta ställning i svåra avgöranden kring stora samhällsfrågor. Det kan till exempel handla om målkonflikter mellan behov av bostadsförsörjning och bevarande av kulturmiljö, eller hur en större översvämningsproblematik ska hanteras i ett enskilt detaljplaneprojekt.

Generellt sett handlar det om situationer som är svåra att hantera inom rådande struktur, och som aktörerna inom samhällsbyggnadssektorn i flera fall inte har tillräcklig erfarenhet av och kunskap eller mandat att hantera. Upplevelsen är att gapet ökar mellan vad som förväntas och vad som är möjligt att hantera med tillgängliga resurser och arbetssätt.

I den här rapporten presenteras en modell för vad samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor handlar om.

I modellen har uppfattningar bland aktörer i sektorn vägts samman med insikter och relevanta ramverk från forskning inom framför allt planering och organisationsledning.

Syftet med modellen är att tydliggöra att begreppet ”knäckfrågor” samlar en mångfald av problem och situationer som i grunden har olika karaktär. Genom att luckra upp och synliggöra förståelsen för dessa frågors karaktärsdrag och sammanhang, kan modellen användas som grund för diskussion och reflektion i enskilda situationer. Därigenom syftar modellen också till att möjliggöra att knäckfrågor bättre kan förstås och hanteras inom samhällsbyggnadssektorn.



Underlag och metod

Rapporten bygger på en ettårig studie kring de situationer som inom samhällsbyggnadssektorn samlas ihop under vardagsbenämningen "knäckfrågor". Tio intervjuer genomfördes under våren 2021 med utgångspunkt i ett stadsutvecklingsprojekt och ett byggprojekt i Göteborg.

Intervjupersonerna representerar tillsammans flera nyckelroller inom samhällsbyggnadssektorn och har i flera fall arbetslivserfarenhet från både offentlig och privat sektor. Den samlade erfarenheten inbegriper bland annat olika roller på kommunala stadsbyggnads- och fastighetskontor, företrädare för Länsstyrelsens och Trafikverkets ansvarsområden och intressen, liksom arkitekt, exploatör, och affärsområdesansvarig inom byggbranschen. Flertalet intervjupersoner har erfarenhet från flera delar av plan- och stadsbyggnadsprocessen, liksom från flera kommuner och/eller regioner.

Baserat på intervjuerna granskades vetenskaplig litteratur som problematiserar och beskriver den typ av situationer som beskrivits vid intervjuerna. Litteraturstudien avgränsades med stöd av en vetenskaplig referensgrupp med företrädare för olika forskningsperspektiv, där studiens preliminära intervjureresultat också prövades. Vidare jämfördes intervjureresultaten med utfallet från samtal kring "samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor" inom Stadsutvecklingsgruppen på CMB.

Resultaten har vägts samman i ett förslag på en modell som kan bidra till att underlätta igenkänning och hantering av olika omständigheter i samhällsbyggnadssektorns dagliga projektarbete. Modellen avser att öppna upp för diskussion och dialog om vad en "knäckfråga" är och handlar om, och hur den kan hanteras.

"En knäckfråga är en avgörande fråga som inte har något självklart svar; svaret innebär att man väljer inriktning."

"Frågor som ingen tar hand om, utan flyttar fram och tillbaka."

"Frågorna är nästan aldrig linjära. Det är nästa helt omöjligt att göra en framtidsspaning på vilka frågor som kommer uppstå som knäckfrågor."

"De senaste 10 åren har det hänt mycket kring PBL-processen, där nya intressen kommit in. Nu ska vi till exempel genom PBL-processen lösa barnkonventionen, sociala frågor, och mycket inom miljöområdet, till exempel luftkvalitet och buller.' (...) Det har blivit mer specialisering, vilket kräver mer tid."

"Alla delarna i sig är logiska. Men tillsammans blir det kollektiv dumbet."

"Frågor som inte har en självklar lösning utan kräver ett större tag. Där det inte finns en tydlig rutin, mall eller modell för hur vi ska jobba."

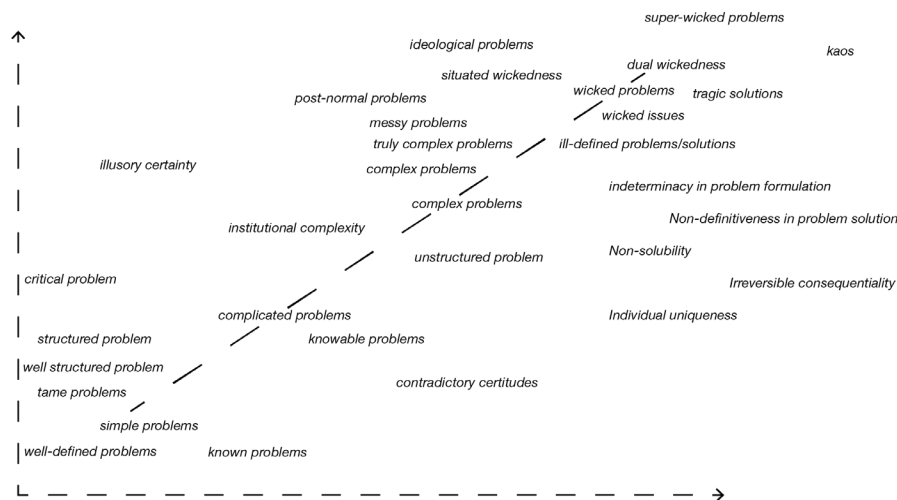
"(...) Kan hämma hela processen genom att man inte kommer vidare och vissa aktörer kan backa och hävda att vissa intressen är omöjliga att rucka."

Knäckfrågornas karaktär

De situationer som intervjupersoner beskriver som "knäckfrågor" återfinns inom flera forskningsfält och beskrivs med en mångfald olika begrepp (Figur 1). Generellt tenderar olika forskningsperspektiv belysa olika egenskaper och utmaningar inom samhällsbyggnadssektorn, och peka ut olika riktningar för hur de kan hanteras.

Av grundläggande betydelse för flera forskningsfält är Rittel och Webbers beskrivning av "lömska" problem (wicked issues), som publicerades 1973 i artikeln *Dilemmas in a General Theory of Planning*. De menade att en del samhälls- och planeringsproblem har så många orsaks- och beroendeförhållanden och är så svåra att sammanfattande beskriva och definiera, att de saknar tydliga lösningar och ger upphov till oförutsedda konsekvenser eller konflikter. Lömska problem spänner ofta över flera verksamhetsområden och upplevs som kroniska och svåra att lösa över tid. Ett annat kännetecken är att de förstås på olika sätt av olika aktörer och kan beaktas från många olika perspektiv. De har inte en given bästa lösning som passar alla berörda parter. De kan därigenom förstås som problem som samhället måste hantera och leva med över tid.

Mot bakgrund av beskrivningen av lömska problem pekar många forskare på att 1900-talets arbetsmetoder och förklaringsmodeller inte fungerar i flera av de situationer som samtidens ledare och organisationer möter. Samhällets utveckling mot mer specialisering och sektorsindelning har gett lösningar



Figur 1. Forskning inom olika discipliner har utvecklat en mångfald av begrepp för att beskriva olika problemsituationer inom samhällsbyggnadssektorn. Figuren inkluderar många av de engelska. På liknande vis finns flera olika svenska begrepp för det som beskrivits som samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor.

Wicked issues

Rittel och Webber (1973) formulerade tio egenskaper som kännetecknar lömska problem. På engelska kan dessa sammanfattas som: 1) There is no definite formulation of a wicked problem. 2) Wicked problems have no stopping rule, and one usually ends up by saying "that's good enough." 3) Solutions to wicked problems are neither true nor false, but just good or bad; for instance, there is no such thing as a true or false plan, but just a good or bad plan. 4) There is no immediate and no ultimate test of a solution to a wicked problem. 5) Every solution to a wicked problem is a "one-shot operation"; because there is no opportunity to learn by trial-and-error, every attempt counts significantly. 6) Wicked problems do not have an exhaustive set of potential solutions, nor is there a well-described set of permissible operations that may be incorporated into the plan. 7) Every wicked problem is essentially unique. 8) Every wicked problem can be considered as a symptom of another problem. 9) The existence of a discrepancy representing a wicked problem can be explained in numerous ways and the choice of explanation determines the nature of the problem's resolution. Och 10) The planner has no right to be wrong.

på vissa problem, men har också ökat behovet av samverkan kring de utmaningar som enskilda discipliner, professioner och organisationer inte själva förmår att lösa.

“The political attempt to convert messy unstructured problems into ‘well-structured’ micro problems begs the question of whether it is possible to resolve messy issues by converting them into ‘technically controllable’ issues (Hoppe, 2010:88).”

Betydelse för samhällsbyggnadssektorn

Stadsomvandling och samhällsbyggnad påverkas av flera olika sektorer, förvaltningar och beslutsnivåer, där olika aktörer drivs av olika logiker och behov. Inblandade aktörer bär på olika perspektiv på vad som behöver förändras och hur förändring ska ske. Samtidigt präglas planeringsprocessen i stor utsträckning av 1900-talets teknikoptimism och modernistiska syn på rationalitet, och är utformad för att så snabbt och effektivt som möjligt hantera de problem som identifieras.

De utmaningar som samhällsbyggnadssektorn möter kräver enligt flera forskare en förändrad planeringsprocess som i större utsträckning kan anpassas utefter olika situationer, och i högre grad främjar samarbete och förhandling mellan olika professioner och discipliner. Risken är annars att komplexa problem hanteras på ett allt för enkelt vis, och att problemsituationen därmed eskalerar.

“The availability bias is a reasoning heuristic that presents an answer that comes most readily to the mind. Instead of searching even harder for an appropriate answer, the availability bias prompts the planner to abandon search by favoring the most ready answer, which may be incorrect, and which can also lead planners in bad directions. In turn, this availability bias then rendered the consideration of other options—perhaps more distant and radical but nonetheless still feasible—moot.” (Chan, 2016:127)

Andra forskare menar att de omfattande arbetsprocesser som följer av en sådan hantering av komplexa samhällsproblem ger skäl att ifrågasätta om utökad dialog eller samverkan alltid är rätt väg att gå. För att hantera vissa av sektorns utmaningar kan det snarare vara viktigt att eftersträva tydligare gränsdragningar, och uppdelningar av mandat och ansvarsområden.

“The dynamics of problem framing and problem definition are important for many reasons, because the way a problem is defined is very closely tied to the type of solution that is proposed.” (Bacchi, 2009; Peters, 2005 in Head, 2019)

Mellan dessa argument kan samhällsbyggnadssektorn sägas befinna sig i en balansakt. Å ena sidan finns kritik mot en teknokratisk och centraliserad planering och trend mot ökad transparens, delaktighet och inkludering. Å andra sidan finns en strävan efter mer rationella besluts- och genomförandeprocesser.

För att navigera i denna balansakt finns det enligt forskningen ett behov av att differentiera samhällsbyggnadssektorns målbilder och utmaningar. Förmodligen finns det skäl till att i större utsträckning planera för planeringen, och synliggöra att olika skeden kräver olika arbetsmetoder beroende på när och hur olika frågor kan påverkas. Beprövade arbetsmetoder och processer behöver kombineras med nya angreppssätt, beroende på situationens karaktär. I vissa fall handlar det om att lita till den institutionella planeringens processer, avstämningspunkter och ansvarsfördelning. I andra fall handlar det om att kritiskt omvärdera samhällsbyggnadssektorns förutsättningar och pröva nya vägval. För att säkerställa en hållbar utveckling och demokratisk påverkan på samhällsbyggnadssektorns processer är det dock enligt planeringsforskningen viktigt att klargöra vilka problemställningar som artikuleras och vilka samhällsutmaningar som planeringen försöker svara mot. Vem har tolkningsföreträde, och vem formulerar frågeställningarna, problemformuleringen, och ansvarsfördelningen?

“As actors become more aware that there are no perfect and enduring solutions to wicked problems, the theory and practice of incremental advancement and open systems can gain stronger support. And finally, in this participatory and open context, the insights drawn from promising approaches, under different conditions and at different scales, will need to be widely disseminated and discussed.” (Head & Xiang, 2016:6)

En modell för sektorns knäckfrågor

Modellen för samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor presenteras i två delar, som tillsammans belyser olika karaktärsdrag och möjligheter i de situationer som intervjupersonerna beskrivit (se figur 2). Den första delen handlar om knäckfrågornas utmärkande egenskaper med avseende på osäkerhet respektive oenighet, samt knäckfrågornas relationer till olika skalor och gränser. Den andra delen i modellen beskriver fyra grundläggande sätt på vilka knäckfrågorna kan hanteras.

Situationernas utmärkande egenskaper

Intervjupersonernas skildring av samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor är i många delar förenlig med hur forskningen karaktäriserar olika typer av problem i förhållande till *osäkerhet kring kunskap* och *oenighet kring normer och värden*. Eftersom intervjupersonerna själva inte nödvändigtvis upplever knäckfrågorna som problematiska, beskrivs de här som *situationer* som på olika sätt behöver hanteras för att komma vidare i arbetsprocessen.

“Osäkerhet” (längs modellens x-axel) betecknar vad vi känner till och kan känna till om situationens orsaker och möjliga konsekvenser. Stor osäkerhet kan till exempel innebära att följderna av ett beslut inte går att förutse, eller att förutsättningarna för beslutet är instabila över tid. Osäkerhet kan även handla om att nödvändig kunskap saknas i projektet eller bland de aktörer som samverkar för att hantera det.

Termen “oenighet” (längs med y-axeln) avser i vilken mån situationen handlar om olikheter eller skillnader i värderingar och normer. Oenighet likställs inte med konflikt, utan med vilken betydelse som situationen karaktäriseras av vad gäller skillnader i perspektiv. Det kan till exempel handla om hur olika professioner värderar en specifik situation på olika sätt, eller om hur olika värden (t.ex. sociala och ekologiska) bör prioriteras eller hanteras i förhållande till varandra.

Kategorier

Utifrån modellens två axlar har knäckfrågorna inordnats i ett spektrum med fyra olika kategorier: Enkla, Komplicerade, Komplexa och Lömska situationer. Dessa kategorier avser inte att vara allmängiltiga eller skarpt avgränsade, utan försöker fånga grundläggande karaktärsdrag.

Den gula rutan i figur 2 ringar in de situationer som de flesta av studiens intervjuer beskrivit som knäckfrågor. Dessa kan i huvudsak placeras inom ett spektrum från komplicerade till komplexa situationer. Den gröna streckade skiljelinjen markerar gränsen mellan knäckfrågor som i intervjuer beskrivits som förutsägbara, respektive de knäckfrågor som präglas av mer oklara omständigheter. Linjen markerar samtidigt en gränsdragning som gjorts inom organisationsforskning, mellan situationer som kan karaktäriseras som hanterbara, respektive inte.

I **ENKLA** situationer är orsak och verkan kända, och präglade av enighet och samförstånd mellan de aktörer och individer som ingår. Dessa situationer sågs i regel inte som knäckfrågor av intervjupersonerna.

KOMPLICERADE situationer består av många olika delar och är därför svåra att överblicka eller helt förstå sig på. Samtidigt är sambanden mellan orsak och verkan möjliga att beskriva. De som direkt berörs av situationen kan komma överens om vad den handlar om och hur den kan lösas, även om det inte är enkelt. Typiskt behöver man i dessa situationer avsätta särskilda resurser för att hantera den, till exempel för att inhämta mer underlag eller tillsätta en utredning. På det här viset använder till exempel Länsstyrelsen i Västra Götaland begreppet “knäckfråga” i sina mallar och verktyg för att kunna beskriva och planera för svårigheter i planprocessen.

”En knäckfråga för mig är något som är komplicerat som kräver en särskild utredning. Det är inte bara att säkerställa något i en annan plan.”

KOMPLEXA situationer präglas av osäkerhet kring vad situationen handlar om och av oenighet kring hur den ska hanteras. Sådana situationer är sammantvinnade med många andra situationer eller aktörer och har därför svåröverskådliga följder och effekter. Orsak och verkan kan vara möjliga att urskilja, men med fördröjningar i tid och rum.

”Knäckfrågor uppstår när olika aktörer vill olika saker och de växer med organisationen. De tar längre tid att reda ut när fler ska komma överens eller när olika aktörer har olika intressen eller befinner sig i olika delar av genomförandeprocessen. Ju större osäkerhet desto värre knäckfrågor.”

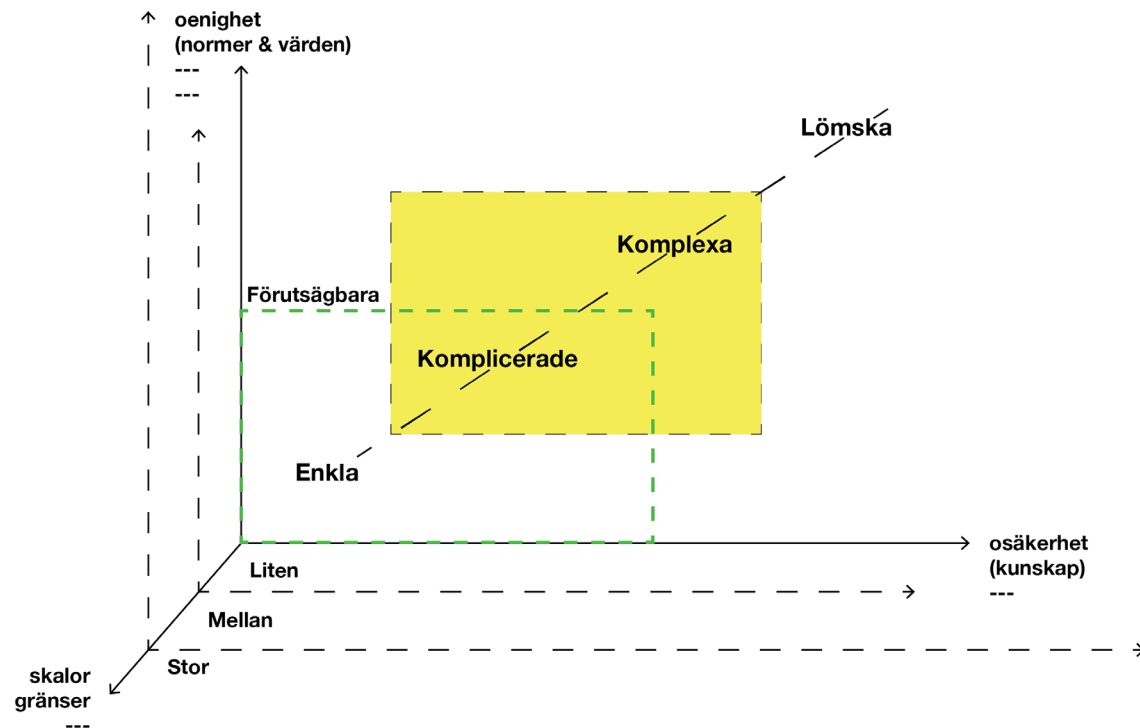
I **LÖMSKA** situationer råder stor osäkerhet och oenighet. Det går inte att tydligt avgränsa problemet eller att finna ett optimalt svar eftersom det finns många intressen som värderar situationen på olika sätt och lösningar på en enskild aspekt av situationen ger upphov till nya problem och utmaningar. De flesta intervjupersoner menade att de inte direkt hanterar sådana frågor i sitt arbete. Däremot ser de att sådana problem finns på samhällsnivå och att de kan behöva hantera konsekvenserna av dem.

”De stora komplexa, lömska frågorna borde inte hamna hos oss. När vi får såna problemställningar så brukar vi som projektmänniskor se till att de hamnar i kategorin komplicerade, så att de går att lösa.”

Skalor och gränser

Modellens tredje dimension och axel visar på att knäckfrågorna berörs av, och förhåller sig till, olika skalor och gränser inom samhällsbyggnadssektorn. I figur 2 skisseras tre nivåer med benämningarna Liten, Mellan och Stor. Avsikten är att visa hur knäckfrågan kan uppstå inom, eller i gränssnittet mellan, olika skalor.

Unika situationer kan skilja sig åt i fråga om vilka gränser och skalor som har betydelse, och på vilket sätt de påverkar situationen. Till exempel kan en



Figur 2. Knäckfrågorna kan övergripande placeras i en matris över enkla, komplicerade, komplexa och lömska problem eller situationer. De fyra kategorierna symboliserar i vilken utsträckning knäckfrågorna handlar om oenighet respektive osäkerhet. Oenighet och osäkerhet kan ha betydelse i relationen mellan olika skalor och gränser, symboliserat genom modellens tredje axel. De knäckfrågor som beskrivits i intervjuer ligger i den gula rutan och inom spektrumet komplicerade – komplexa situationer. Den gröna linjen särskiljer situationer som karakteriseras som förutsägbara respektive inte.

knäckfråga uppstå i gränssnittet mellan olika aktörer vars verksamhet hanterar situationen enligt olika skalor och tidsperspektiv. I intervjuer beskrivs bland annat hur kommunens tidplan och planeringslogik kan skapa friktion i förhållande till Trafikverkets projektlogik och genomförandeplaner.

”Olika aktörer har uppdrag inom olika tidshorisonter och verkar enligt olika tidslinjer. Det väcker frågor om hur olika aktörer ska kunna uppfylla sitt uppdrag i relation till andra och hur de ska agera i skärningspunkten dem emellan.”

Knäckfrågor kan ligga i gränssnittet mellan olika planeringsnivåer, till exempel mellan det statliga, regionala och kommunala, eller i mötet mellan översiktsplan och detaljplan. De kan också ligga i gränssnittet mellan perspektiv av olika storleksordningar, till exempel i avvägningar mellan projektekonomiska och samhällsekonomiska mål inom ett och samma detaljplaneprojekt.

Knäckfrågor kan också uppstå till följd av brister i relationerna mellan olika skalor. Det kan till exempel handla om att det saknas kunskapsöverföring mellan aktörer och organisationer på olika nivåer som till exempel översiktsplan och detaljplan, eller att förutsättningar på en nivå låser möjligheter att komma vidare i arbetsprocessen på en annan nivå.

”Man lyfter samma typ av frågeställningar hela tiden, i 200 pågående detaljplaner finns ungefär samma frågor och istället för att bestämma hur vi ska göra (på en övergripande nivå) så ska det lösas i varje enskilt projekt.”

Hur situationerna kan hanteras

Såväl intervjuer som tidigare forskning pekar ut flera olika möjligheter för hur knäckfrågorna kan hanteras. Rent principiellt kan till exempel en komplicerad situation förenklas genom tilldelning av extra resurser eller utredningstid, som reducerar graden av osäkerhet och/eller oenighet. På liknande vis kan en komplex situation, på gott och ont bli mer hanterbar (komplicerad) genom att till exempel en projektorganisation prioriterar ett visst perspektiv över andra, eller tentativt tar ett beslut trots oenighet och/eller osäkerhet. En situation kan enligt samma princip utvecklas i motsatt riktning när en process till exempel öppnas upp och fler perspektiv, intressen och kunskap inkluderas.

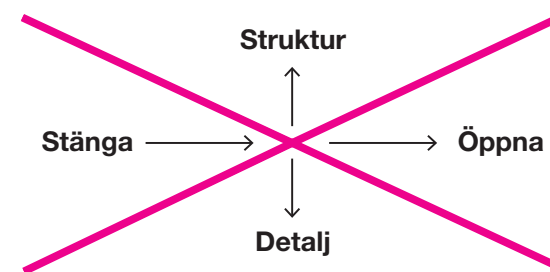
”(...) man lägger för mycket tid på att vela, istället för att välja väg. Det finns en risk att vi ibland problematiserar för mycket och då växer frågan utan att det behövs”

Den faktiska möjligheten att hantera den osäkerhet och oenighet som orsakar en knäckfråga beror av vilka skalor och gränser inom samhällsbyggnadssektorn den berör och förhåller sig till. Utifrån intervjuer och modellen som presenterats ovan framträder fyra övergripande möjligheter (se figur 3).

STÄNGA OCH ÖPPNA. Ett sätt att hantera knäckfrågor är att begränsa (stänga) handlingsutrymmet i en process genom att till exempel ta vägledande beslut eller avgränsa antalet

faktorer och aktörer som påverkar situationen. Att stänga processen på en nivå kan samtidigt öppna upp handlingsutrymme i en annan. Till exempel kan beslut kring genomförande av trafikförsörjning på en genomfartsled öppna upp för exploatörer att utveckla lösningar som svarar mot situationen. Knäckfrågor kan också hanteras genom beslut som i stället öppnar upp processen och inkluderar fler aktörer eller perspektiv. På så sätt kan ny kunskap tillföras, och osäkerhet respektive oenighet kan minska. Det kan till exempel handla om att tillsätta en särskild utredning eller bjuda in till en medborgardialog.

STRUKTUR OCH DETALJ. Vid sidan av att öppna eller stänga processen går det även att hantera knäckfrågor genom att förflytta hanteringen av situationen till en annan skala – till en mer detaljerad eller övergripande och strukturell nivå. Det innebär till exempel att låta utreda knäckfrågan på en mer detaljerad nivå



Figur 3. I analysen framträder fyra övergripande möjligheter att hantera samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor: Stänga respektive öppna processen eller flytta knäckfrågan mot en mer detaljerad respektive strukturell nivå.

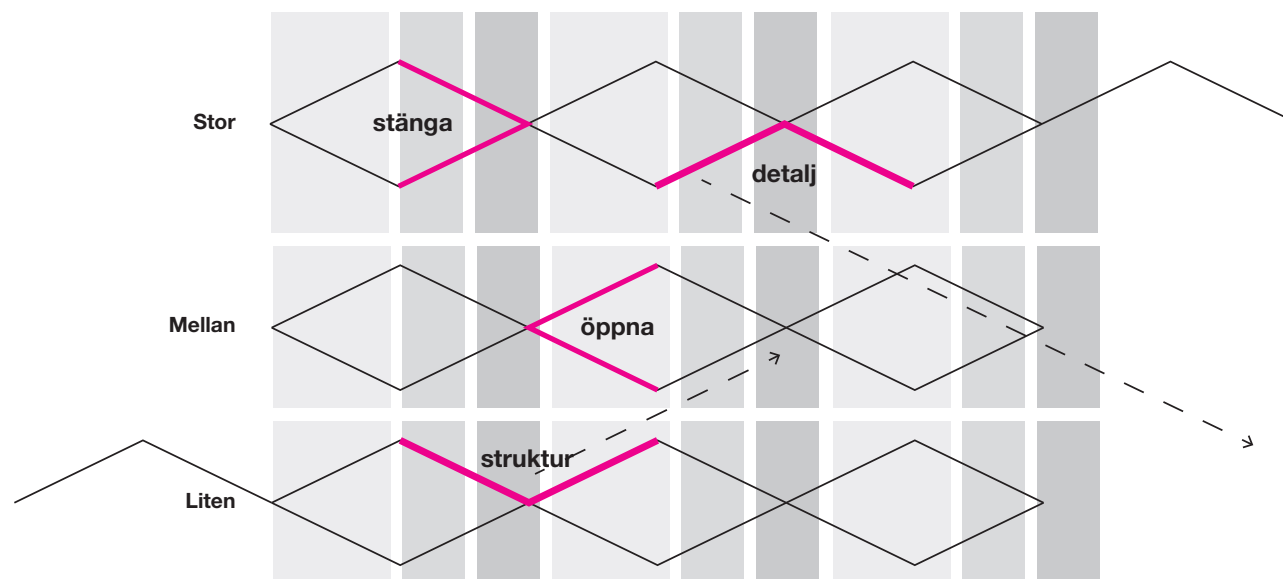
för att utreda konkreta effekter. En förflyttning till en mer strukturell nivå kan till exempel handla om att klargöra konsekvenser i ett större geografiskt sammanhang.

Det kan också innebära att situationen hanteras genom ett inriktningsbeslut från en politisk ledning eller företagsledning. Förflyttningar mot struktur eller detalj ger möjlighet till nya tolkningar av en knäckfråga. På så sätt kan osäkerhet och oenighet hanteras och det ges möjligheter att komma vidare i processen.

”Det är först när det krävs prioritering eller när det finns begränsade resurser som knäckfrågan kommer upp. Då måste de ingående delarna granskas mer och avvägning ske mellan olika intressen.”

Tajming

Möjligheten till handlingsutrymmen och förflyttningar handlar också om tid och tajming. I Sverige är både planprocessen och bilden av den rationella byggprocessen i huvudsak inriktade på ett stegvis förlopp, från övergripande nivåer av vision och mål till detaljerade nivåer av tekniska förutsättningar, där framdrift och genomförande bygger på successiva beslut som avgränsar möjligheterna i nästa instans. Även om det blir allt vanligare att exempelvis lyfta in medborgardialoger som ett led i att öppna processen för fler perspektiv och nå bredare beslutsunderlag, är grundkonstruktionen densamma. Planeringens genomförande är fortfarande relativt hierarkisk och linjär, där beslut och kunskap i första hand förflyttas från översiktlig till detaljerad nivå och från



Figur 4. Samhällsbyggnadssektorn består av aktörer på flera olika nivåer och från flera sektorer och professioner. Genom att stänga en process öppnas handlingsutrymmen för aktörer och förändringsprocesser i andra skalor. När en process öppnas får fler möjlighet att medverka. Att gå från struktur till detalj och föra kunskap mellan nivåer möjliggör för olika aktörer och planeringsnivåer att koordinera och synkronisera processer och perspektiv.

målformulering till genomförande. Återkoppling i motsatt riktning sker i begränsad utsträckning.

Stadsomvandlingsprocesser är i många avseenden sammanvävade mellan flera nivåer. Bilden i figur 4 illustrerar hur olika nivåer samspelar med varandra genom att gränser öppnas och stängs, och beslut, kunskap och handlingsutrymmen förflyttas mellan olika aktörer och skalor. Ett beslut som stänger på en nivå kan öppna upp för deltagande av fler aktörer på en annan nivå.

Genom att tydliggöra hur olika skalor och aktörer står i relation till varandra går det på så vis att klargöra deras respektive och gemensamma

handlingsutrymme i hanteringen av knäckfrågor. Till exempel kan ett kommunalt beslut om fastighetsindelning och markanvändning öppna möjligheter för exploatörer att utveckla byggprojekt, eller en beslutad tidsplan för infrastrukturinvesteringar öppna möjligheter för fastighetsägare att anpassa sin verksamhet till kommande förändringar.

”När projektet kör fast och inte kommer vidare måste arbetet ta en annan vändning eller så måste frågorna lyftas till en annan nivå. De kan inte längre hanteras inom de ursprungliga ramarna för projektet.”



Bild: Göteborgs Stad

En modell för reflektion och diskussion

Studien som ligger till grund för rapporten visar att det ofta saknas en enhetlig uppfattning om vilka samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor är, och vad de bär för egenskaper. Med den utgångspunkten är målsättningen med den modell som presenterats i rapporten att ge stöd till samhällsbyggnadssektorns hantering av knäckfrågor genom att synliggöra och skapa förståelse för knäckfrågornas såväl gemensamma som skiftande karaktärsdrag. På det sättet kan modellen bidra till att vidga acceptansen för omständigheterna i sektorn och möjliggöra reflektion och diskussion, både om hur unika knäckfrågor kan omhändertas och vad knäckfrågorna och deras hantering innebär för samhällsbyggnadssektorns utveckling i stort.

Likt andra modeller som avser att stärka ett gemensamt meningsskapande kring vad olika situationer handlar om (se t.ex. Kurtz and Snowden 2003) är syftet inte att definiera vad en knäckfråga är eller peka ut en specifik riktning för hur de bör hanteras. Det är heller inte möjligt, på så vis att begreppet ”knäckfråga” idag används för att beskriva en mångfald olika situationer. Modellen är i stället utformad för att öppna för frågor om hur dessa kan mötas. Det gäller inte minst de knäckfrågor som präglas av stor oenighet och osäkerhet, och därav är av mer komplex karaktär.

Enligt intervjuerna tenderar dagens hantering av (komplicerade och komplexa) knäckfrågor att utgå från tidigare erfarenheter och skilja sig från person till person. Det kan till exempel handla om att medvetet låta förbise tvetydigheter, att låta nästa instans i processen pröva beslut, eller att falla tillbaka på rättspraxis. En eventuell återkoppling mellan till exempel olika projekt och beslutsnivåer, och framdrift av frågor som ligger däremellan, bygger på att det finns kunniga individer som på eget initiativ tar frågorna och utmaningarna vidare.

I flera meningar föreslår både den forskning och den praktik som ligger till grund för studien att hanteringen av sådana knäckfrågor behöver få en tydligare institutionell förankring. I stora drag handlar det om att säkerställa att det finns strukturer som medger, och bereder samhällsbyggnadssektorn på, att arbeta med såväl komplicerade som komplexa och lömska frågor, och en gemensam målsättning att hantera dem. Det väcker frågor om såväl ledarskap, färdigheter och kompetenser, som på vilket sätt och med vilka metoder samarbete och återkoppling mellan olika delar av samhällsbyggnadssektorn kan organiseras.

De övergripande ramverk och den lagstiftning som samhällsbyggnadssektorn utgår från idag har i stor utsträckning formats under framväxten av den svenska välfärdsstaten. Då fanns, trots många exempel på politisk debatt, en relativt stark

”Man är noga med att vi har uppfattat saker på samma sätt, men det har vi inte. (...) Vi har olika tolkningar om vad vi kommer överens om (...). Man blundar för vissa saker och tänker att det nog löser sig senare.”

”Planering handlar traditionellt om att göra avvägningar. När det går från bedömningsfrågor till absoluta krav på gränsvärden kan ett litet särintresse sänka hela projektet. (...) Där har vi tappat bort att i processen i sig, väga intressen mot varandra. Det blir långa diskussioner där ingen vill ge sig.”

”Blir många frågor om avtal och uppgörelser om vem som ska betala för vad.”

”Vi vill alla bygga det som är bäst för stadsmiljön, det är egentligen ingen motsättning. (...) Men i dagsläget leder det ofta till diskussioner och konflikter; var part ser till sin egen ekonomi och i slutändan blir det ofta dyrare för skattebetalaren.”

”Olika expertis ansluter till olika delar av processen. Så ska det vara, men kan också göra det svårt att ta frågor vidare. Inte alla har förmåga att hantera olikheter (och komplexitet).”

”Reflection in action, det intuitiva, funkar inte idag. Vi måste ju bevisa allting hela tiden. det måste hålla i domstol.”



gemensam bild av samhällsutvecklingens riktning som ett modernistiskt framtidsprojekt. Samtiden är på många sätt en annan. Inte minst handlar den om hur sektorn ska hantera en omfattande samhällsomställning, där tillväxt och utveckling i många fall behöver ställas mot de sociala och ekologiska risker som den moderna samhällsutvecklingen medför.

I dagens planeringsprocess är tidiga skeden ofta öppna, och försöker inkludera en mångfald av värden och politiska mål. Samtidigt blir eventuella skiljelinjer, konflikter och behov av att prioritera mellan olika alternativ tydliga först i mer detaljerade skeden, när utpekade mål och värden behöver konkretiseras.

Studien pekar på att det i första hand är här samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor uppstår och behöver hanteras. Inte sällan ser man det då som nödvändigt att stänga, avgränsa och förenkla processen för att komma vidare. Erfarenheterna säger att de förhandlingar som då förs ofta leder till att ekonomiska och tekniska värden tillåts styra, på bekostnad av mer vagt formulerade värden såsom ekologiska och sociala mål. Därför finns behov av att utveckla funktioner som bättre skapar utrymme för kunskapsöverföring, uppföljning och återkoppling mellan övergripande mål och visioner, och konsekvenserna av enskilda beslut.

Denna kontext för knäckfrågorna pekar på behov av en iterativ (upprepad och omväxlande) process, som i vissa skeden kan stänga och avgränsa för att förenkla den och komma vidare, och i andra skeden öppna upp och inkludera fler perspektiv och aspekter. Intervjuerna vittnar om att arbetsprocessen

enligt plan- och bygglagen erbjuder en övergripande struktur som inkluderar avstämningspunkter mellan olika planeringsnivåer, så som granskning och samråd. Samtidigt framhåller intervjupersonerna ett behov av fler sätt att arbeta, som möjliggör processen att bli mer flexibel, reflexiv, och deltagande, och anpassningsbar till den aktuella situationen.

Sådana möjligheter finns redan inom och mellan den lagstadgade planeringens ramverk, men utnyttjas inte alltid. Inom sektorn finns å ena sidan en preferens för att arbeta mer rationellt och effektivt, som tenderar att begränsa utrymmet för att arbeta på nya sätt. Å andra sidan finns en dragning mot att söka sig utanför den lagstadgade planeringens processer, som upplevs som statisk, krånglig och tråkig.

För att kombinera de fördelar som följer med planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen med andra och kompletterande arbetssätt, behövs utrymme för att sortera och hantera frågor och situationer på olika vis i förhållande till i vilket skede och i vilken skala de uppstår. I arbetsprocesser med långa tidsperspektiv förutsätter det att det finns en institutionell vilja att omdefiniera övergripande målsättningar med hänsyn till förändrade förutsättningar som blir tydliga först i senare skede. För inblandade aktörer kan det ibland också behöva handla om att ha tillit till den gängse planeringens avstämningspunkter och skeden i hanteringen av knäckfrågorna, snarare än att prova något nytt.

I dagens alltmer omfattande planeringsprocess finns inom den privata sektorn konsultstöd som fokuserar på och underlättar processledning och kunskapsöverföring mellan offentliga och privata aktörer, i exempelvis detaljplaneprocesser. Under

intervjuerna lyftes återkommande ett behov av att på liknande vis hitta funktioner som möjliggör samverkan och kunskapsöverföring inom olika delar av den kommunala organisationen, liksom mellan olika aktörer och mellan olika delar av den lagstadgade planprocessen, för att bättre ta hand om de frågor som uppstår eller lämnas däremellan.

Som exempel på sådana funktioner lyftes den så kallade Projektstudion i Borås kommun, och plandokument som hanterar strategiska frågor i skiktet mellan översiktsplan och detaljplan. Bland de senare nämndes de stadsutvecklingsprogram som tagits fram för olika delområden inom Projekt Älvstaden i Göteborg, eller strukturskisser som Borås kommun arbetar med.

”När vi har ett gemensamt mål då är det enkelt, men har vi ingen gemensam målbild så blir det svårt. (...) Vi har en icke bindande ÖP och sen en detaljerad DP nivå, men saknar en mellannivå. Vi försökte få till det inom Älvstaden.”

Vägen framåt kan ligga i flera delar. Samhällsbyggnadssektorns praktiker spänner från övergripande visioner till konkreta och tekniska lösningar i enskilda byggnadskomponenter. Det ger sektorn en central position i utvecklingen av ett mer hållbart samhälle. Det väcker också viktiga frågor om vem som har mandat och rätt att prioritera och besluta i frågor med långa tidsperspektiv som i grunden är värdebaserade, och som förändrar vår livsmiljö.

En struktur som medger en mer medveten hantering av samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor



behöver å ena sidan i större utsträckning göra det möjligt för arbetssätt som bygger på utforskande, iteration och lärande, och som tar hänsyn till en bredd av erfarenhet från såväl forskare, praktiker och civilsamhälle. Å andra sidan behövs fortsatt de arbetsprocesser som redan finns inom samhällsbyggnadssektorns övergripande ramverk och lagstiftning. Därtill behövs funktioner som möjliggör fortlöpande återkoppling och växelverkan mellan övergripande och detaljerade nivåer, och på så vis kan artikulera och tydliggöra konsekvenserna av olika alternativ, samt formulera övergripande målsättningar för sektorns gemensamma utveckling.

”Om vi hela tiden jobbar mot kraven bygger vi kanske inte den stad vi egentligen vill bygga. (...) Stora ambitioner ska förverkligas i det lilla, samtidigt som tydliga riktningar och ramar att luta sig mot saknas.”

Tillsammans bär det för en hantering av samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor som i mindre utsträckning är beroende av kunskap och förmågor hos enskilda projekt, enskilda planeringsnivåer, aktörer och individer, och som i vidare mening är förenlig med en hållbar samhällsomvandling.

Ett nästa steg i en sådan utveckling kan bestå i att pröva rapportens modell i en eller flera konkreta projekt. Med sådana erfarenheter kan kunskapen fördjupas om modellens användbarhet i olika processer och situationer. Det kan i sin tur öppna upp för att pröva hur modellen kan stödja vidare utveckling av såväl befintliga metoder som nya angreppssätt, i hanteringen av samhällsbyggnadssektorns knäckfrågor.

Metoder för att hantera komplicerade, komplexa och lömska problem

Forskningen inom planering och ledarskap lyfter fram flera metoder för att hantera en samhällsbyggnadssektor som präglas av komplexitet och lömska problemställningar. Några exempel är Collaborative planning, Participatory planning och APT: adaptive, participatory, and transdisciplinary, som (på engelska) betonar samverkan mellan samhällsbyggnadssektorns olika aktörer; Reframing, Rescaling och Renegotiation, som pekar på behovet av positionsförflyttning för de som medverkar i planeringsprocessen; och Institutional inventions och Relearning, som framhåller behovet av experiment för att angripa samhällsbyggnadssektorns frågeställningar utifrån ännu ej beprövade angreppssätt och nuvarande kunskap (se till exempel Tietjen & Jörgensen 2016, Head & Xiang 2016, Khisty 2000, och Termeer et al. 2019).

Vidare läsning

Albrechts, L. (2006). Bridge the gap: from spatial planning to strategic projects. *European Planning Studies*, 14(10), 1487–1500. <http://dx.doi.org/10.1080/09654310600852464>

Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Sydney: Pearson Education.

Björling, N. (2020). *Belysning av det svenska planeringssystemet genom jämförelse med planeringsprocessen i Älvstaden*. Fusion Point: Göteborgs stad.

Brorström, S. (2015). Strategizing sustainability: The case of River City, Gothenburg. *Cities*, 42 (Part A), 25–30.

Chan, J. K. H. (2016). The ethics of working with wicked urban waste problems: The case of Singapore's Semakau Landfill. *Landscape and Urban Planning*, 154, 123–131.

Fredriksson, C. (2015). *En processmodell för strategisk samhällsplanering – Forum, Arena, Court. Forskningsprogrammet Stadsregioner och utvecklingskraft (STOUT) Rapport 2015:1*. Stockholm: KTH.

Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy & Society*, 38(2), 180–197.

Head, B. W., & Xiang, W.-N. (2016). Why is an APT approach to wicked problems important? *Landscape and Urban Planning*, 154, 4–7.

Hoppe, R. (2010). *The governance of problems: Puzzling, powering and participation*. Bristol: Policy Press.

Jotin Khisty, C. (2000). Can wicked problems be tackled through abductive inferencing? *Journal of Urban Planning and Development*, 126(3), 104–118.

Kurtz, C. F., & Snowden, D. J. (2003). The new dynamics of strategy: sense-making in a complex and complicated world. *Engineering Management Review* 31(4), 110.

Peters, B. G. (2005). The problem of policy problems. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7, 349–370.

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. doi:10.1007/BF01405730

Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., & Biesbroek R. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice, *Policy and Society*, 38(2), 167–179.

Tietjen, A., & Jørgensen, G. (2016). Translating a wicked problem: A strategic planning approach to rural shrinkage in Denmark. *Landscape and Urban Planning*, 154, 29–43.



Forskarna



Kerstin Hemström

Forskare och projektledare vid Centrum för hållbar stadsutveckling (Urban Futures), Göteborgs centrum för hållbar utveckling (GMV).

E-post: kerstin.hemstrom@chalmers.se



Nils Björling

Arkitekt SAR/MSA, Universitetslektor i stadsbyggnad och planering, institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik, avdelning Stadsbyggnad, forskargruppen Urbana och regionala omvandlingar.

E-post: nils.bjorling@chalmers.se



Centrum för Management i Byggsektorn

CMB är ett samarbete mellan de byggrelaterade institutionerna på Chalmers och cirka 70 företag och organisationer från hela samhällsbyggnadssektorn. Målet är ett hållbart och effektivt samhällsbyggande. Medlet är ökad kunskap om ledarskap och management.

För mer information: [**www.cmb-chalmers.se**](http://www.cmb-chalmers.se)