

Samhällsplanering — med helt andra förtecken

Ronny Svensson

Om inte dagens utbredda kritik mot samhällets planering tas på allvar kommer den kanske att ytterligare bygga under politikerföraktet och leda till en permanent misstro mot allt vad planering heter. I det konstaterandet sammanfattas en del av den diagnos som Ronny Svensson ställer i den här artikeln. I sin fortsättning innehåller artikeln en diskussion kring de nödvändiga förändringarna av planeringen; ökat medborgardeltagande och inflytande från grupper i samhället som har mera direkta kunskaper om människornas levnadsförhållanden. Artikeln fokuseras kring hälso- och socialsektorns kunskaper och nödvändigheten av att utnyttja dessa i samhällsplaneringen.

Ronny Svensson är tf professor i regional planering vid Tekniska högskolan i Stockholm.

Finns det en enda vuxen människa i vårt land som inte hört en rad kritiska omdömen om det som kallas "samhällsplanering". Ibland har kritiken skjutit över målet med uttryck som att "samhällsplanering bara är byråkratins lek med folket" eller att "det planeras för mycket". Ännu oftare har kritiken varit riktig. Vem har inte hört någon säga:

- att planering inte tar hänsyn till människornas vardagsproblem
- att samhällsplanering mest handlar om ekonomi och mindre om människor
- att planering seglar ovanför människornas huvuden
- att samhällsplanering mest handlar om det kort-siktigt lönsamma men inte det långsiktigt nödvändiga.

Samhällsplanering i sig är ju som hantverk och metod för att styra verkligheten (eller en del av den) alldeles utmärkt. Rätt hanterat kan man med dess

hjälp i god tid före alla viktiga beslut pröva konsekvenserna av att handla på skilda sätt, testa olika styrmedels effektivitet och tidigt stimulera en omfattande debatt om vilka kvaliteter som den totala levnadsmiljön bör ha de kommande åren. Ibland innebär planering att man definitivt låser sig kring vissa principer som exempelvis att bevara våra värdefullaste fjällmarker. I andra fall innebär en bra samhällsplanering att man så länge som möjligt håller skilda alternativ inför framtiden öppna så att vi inte i onödan låser oss kring olyckliga principer.

Konventionell planering

Det är som jag ser det mycket viktigt att så många som möjligt kritiskt granskar all typ av samhällsplanering eftersom den berör, eller ibland styr, grundläggande levnadsvillkor för många människor — främst dem med relativt små resurser till sitt förfo-gande. Grupper med stora eller för stora resurser ser däremot alltid till, vilket historien ständigt lär oss, att de får den planering — de resursfördelningsbeslut — de behöver. Det är inte bara viktigt att alla får granska planeringen noggrant. Ännu viktigare är det att se till att kritiken anammas på de punkter där enigheten om dess brister är stor. På den punkten har vi det mesta kvar att göra. Och om vi inte snabbt nog rättar oss efter kritiken kan det förakt som idag riktas mot våra politiker lätt glida över i en permanent misstro mot allt vad planering heter.

.....
Om vi inte snabbt nog rättar oss efter kritiken kan det förakt som idag riktas mot våra politiker lätt glida över i en permanent misstro mot allt vad planering heter.
.....

Slagord som "ensam är stark" tycks ha en god jordmån idag när de sociala omsorgerna och solidariteten sviktar.

Låt mig kort sammanfatta den seriösa kritik som riktats mot samhällsplanering i skilda former på olika nivåer under hela 70-talet. I första hand tar jag upp de aspekter som handlar om den kommunala planeringen, där många viktiga vardagsvillkor får sin slutliga utmejsling i byggnadsnämnd, kommunstyrelse och hälsovårdsnämnd.

1. Med få undantag har samhällsplaneringen aldrig tagit sina utgångspunkter i de sociala förhållanden som råder i en ort eller kommun. Inte heller har så många kommuner påbörjat en planeringsomgång genom att först beskriva alla de problem som skilda grupper av människor har inom den egna kommunen.
2. I så gott som samtliga kommuner utgår man från att det finns en genomsnittsmedborgare med genomsnittliga problem och krav. Istället borde man redovisa att skilda grupper lever under skilda förhållanden och därför har olika krav på kommunen inför framtiden. Det gäller m.a.o att erkänna att vi inte har ett klasslöst samhälle.
3. Hårddata prioriteras regelmässigt framför mjukdata när det gäller såväl problem som kvaliteter i den mänskliga och fysiska miljön. Få människor känner igen sig i de beskrivningar av verkligheten som presenteras.
4. Ekonomiska och fysiska förhållanden dominerar stort i såväl beskrivningar som analyser när det gäller kommunala planer. Sociala aspekter har mer en funktion av "kosmetika" av mindre intresse.
5. Den demokratiska hanteringen av planeringsfrågor försvåras genom dels planernas språk (både hos politiker och proffsplanerare), dels de metoder och hanteringssystem planeringen är satt under. Att göra samhällsplanering till en allas angelägenhet har kanske ännu ingen kommun lyckats med, trots att en sådan planering får väsentligt högre kvaliteter ifråga om dataunderlagets kvalitet, hållbarhet i analyserna, noggrannhet i konsekvensbeskrivningarna samt förankring.

6. Miljöfrågor och vissa sociala kvaliteter får så gott som alltid stå tillbaka för krav från företagsidan och krav på de kommunaltekniska systemen. Detta gäller såväl i analyser som vid prioritering av åtgärder.

Vad bör vi ha istället?

Trots att 70-talet bjudit på flera förbättringar i den kommunala planeringen och intresset för decentralisering av makt och kontroll över samhällsplaneringen ökat (se bl.a. den nya lagen om lokala organ) så står vi fortfarande 1982 i ett läge där flera solidariska system håller på att slås sönder. Samhällsplaneringen blir naturligtvis inte opåverkad av detta. I takt med att vanliga lönearbetares reallöner sjunker försämras på många håll barnens skolmåltider (där de inte redan ersatts av oacceptabla surrogat), bibliotekens öppethållande inskränks, bostadsbidragen skärs ned, anslagen till SIA-verksamhet minskas, byggandet av daghem dras ned, sjukförsäkringen urholkas etc. Många av dessa förändringar drabbar dem som mest behöver vårt solidariska stöd – barn, äldre människor, handikappade, ungdomar och många kvinnor.

Någon kanske frågar sig om det går att möta dessa förändringar med en socialt inriktad samhällsplanering? Och kan en verksamhet kring planering överhuvudtaget påverka dessa fundamentala förhållanden? Jag menar att detta både är möjligt och nödvändigt.

För det första bör den lokala (kommunala) samhällsplaneringen läggas upp så att den både engagerar och mobiliserar den egna befolkningen i sina viktigaste angelägenheter. Detta kan ske i flera olika former. Örebro väljer i likhet med andra kommuner att skapa lokala organ medan exempelvis

.....
Trots att 70-talet bjudit på flera förbättringar i den kommunala planeringen och intresset för decentralisering av makt och kontroll över samhällsplaneringen ökat så står vi fortfarande 1982 i ett läge där flera solidariska system håller på att slås sönder.
.....

Hedemora har använt sig av samråd med ortsbefolkningen på varje liten ort kring ortens problem och människornas krav på kommunen. Människorna bör få vara med från början i processen och själva delta i arbetet med att realisera egna önskemål och krav. Att bara vara idé- eller rådgivare till en kommunadministration eller byggnadsnämnd engagerar knappast någon numera.

För det andra tror jag att det är mer och mer nödvändigt att låta människorna själva i solidariska former vara med och genomföra och administrera det samhälle som ständigt förändras och anpassas till varje ny generations krav. Självförvaltning av boendet och boendets näranläggningar kan genomföras snabbt i de flesta kommuner och människor i Sverige har unika möjligheter att lyckas med något sådant med tanke på den höga organisationsgraden och erfarenheten av Kooperation. Självförvaltning medför att engagemanget i samhällsfrågorna och medvetandet om samhällets uppbyggnad och funktion ökar, att kunskaperna blir djupare och bredare och att solidariteten mellan människorna får en ny chans att utvecklas.

För det tredje bör den skisserade utvecklingen kunna kombineras med att orts- eller kommuninvånarna själva tillsammans bygger upp eller om nya funktioner i det egna området. De kan gemensamt ta ett större ansvar för barn, ungdomar och äldre och kanske också sköta olika kommunala eller kollektiva anläggningar som servicecentra (som exempelvis befolkningen i Mollösund kommer att göra) och fritidsanläggningar. Jag kan även tänka mig att samma grupper av människor kompenserar minskade kommunala resurser genom eget byggande och egna reparationer. På detta sätt menar jag att den sociala nedrustningen kan mötas genom lokal aktivitet samtidigt som den sk samhällsplaneringen blir de boendes egna verktyg för framtiden. Med detta menar jag *inte* att utbildade planeringstekniker och andra administratörer och konstruktörer onödigt förklaras. Däremot förändras deras roll till en mer rimlig sådan där deras yrkeskunskap alltid kan komma väl till pass.

Sociala aspekter i förgrunden

Med detta som bakgrund skulle jag vilja formulera

ett antal utgångspunkter som jag menar måste styra en samhällsplanering som gör anspråk på att vara socialt orienterad. En sådan planering karakteriseras av att:

- människornas skilda levnadsvillkor bildar bakgrund till all planering
- den är gränsöverskridande och inriktas mot människors levnadssituation och relationer till varandra
- helhetssynen på människan dominerar istället för "segment"- eller "sektorsperspektivet"
- fördelningsfrågorna står i centrum
- demokratifrågorna står i centrum.

Men sociala perspektiv på samhällsplaneringen måste också betyda:

- att de ekonomiskt och i övrigt resursmässigt svaga gruppernas krav på samhället ges en framskjuten plats
- att exempelvis barnens och de äldre generationernas speciella krav sätts i förgrunden.

Hur kan social- och hälsovårdssektorerna medverka?

Inom projektet "Social utvecklingsplanering i Norrbottens län" (där idag ett 25-tal rapporter föreligger klara) bestämdes tidigt i arbetet att en socialt inriktad planering måste stödjas på andra typer av data och kunskaper om människors liv än vad konventionell planering byggs upp på. Om inte dessa nya kunskaper tas fram blir det svårt att övertyga den sittande planeringsbyråkratin om att sociala aspekter måste styra all samhällsplanering.

I projektet gjordes därför en egen levnadsnivåundersökning inom hela länet så att man från varje kommun fick fram intressanta kunskaper om människors liv. En stor enkätomgång kompletterades med intervjuer, där bl a människor inom social- och hälsovårdssektorerna (inkl sjukvården) fick beskriva olika grupper villkor utifrån sina erfarenheter av intensiv människokontakt. Studierna gav många viktiga fakta om:

- a) arbetslöshetens utbredning inom olika grupper och regiondelar
- b) människors kontaktnät och föreningsaktivitet
- c) sjukdomsbilden inom skilda grupper av människor

.....
Jag är övertygad om att de kunskaper och erfarenheter som social- samt sjuk- och hälsovårdssektorernas anställda besitter både kan och måste utnyttjas inom samhällsplaneringen.
.....

- d) tillgängligheten till viktig samhällsservice
- e) hur människor använder sin fritid

Genom undersökningarna fick man fram en så bra bild av människors faktiska vardagliga förhållanden att enbart dessa fakta blev uppmärksammade och kontrastrika i förhållande till konventionella problembilder och vårt sätt att möta sådan information. I Norrbotten håller man fortfarande på med att studera detta material genom studiecirklar och diskussioner. I länsplaneringen och flera kommuners lokala planering har materialet och metoderna för att få fram det börjat anammas.

Jag är övertygad om att de kunskaper och erfarenheter som social- samt sjuk- och hälsovårdssektorernas anställda besitter både *kan* och *måste* utnyttjas inom samhällsplaneringen och gärna inom de nya ramar som beskrivits ovan. För att illustrera användningen av dessa kunskaper vill jag ge några exempel på områden där de är extra viktiga.

De äldres boende

Många studier visar, vilket vi lite till mans säkert har en känsla av, att äldre människor gärna bor kvar i sin bostad så länge som möjligt. Genom att denna bostad ibland saknar lättillgänglig köksutrustning, har svåra trappor att forcera, är svår att reparera för äldre människor etc tvingas många mot sin vilja att flytta in till en större äldreboetadsanläggning i som regel kommunens centralort. Oavsett om denna anläggning är ett pensionärshem, ålderdomshem eller servicebostad fungerar den i alla fall som en särbostad för äldre. Många av dessa, speciellt nya, särbostadsformer är uppskattade i och för sig men många av de äldre har aldrig fått chansen att välja mellan en upprustad egen bostad (antingen den ligger i villa eller i flerfamiljshus) eller en modern särbostad. Om de fått göra ett sådant val skulle säkerligen en mycket stor grupp äldre människor föredragit att bo

kvar i den trakt där de känner grannar eller har en trygg omgivning.

Om människor som arbetar inom socialvården – exempelvis socialarbetare och hemsamariter – och sjuk- och hälsovården – exempelvis distriktsläkare och distriktsköterskor – fick vara med och påverka samhällsplaneringen är jag säker på att de bl.a. skulle tagit upp frågor som:

- a) hur man skall rusta upp vanliga bostäder så att de blir lätt användbara för de äldre generationerna
- b) hur livsmedelsförsörjningen bör se ut långt ifrån befintliga butiker och främst på landsbygden och i glesbygden
- c) hur den kollektiva trafiken måste fungera för att passa de äldre och för att underlätta kontakt med äldre människor utanför centralorten
- d) vad som skall finnas som ett minimum av social service utanför de större tätorterna och hur denna service kan ordnas
- e) hur olika serviceverksamheter kan samverka och ge en helhetsinsats åt äldre människor
- f) hur matfrågan kan ordnas för att underlätta för de äldre att bo kvar i sina lägenheter
- g) hur rörelsehandikapp ställer krav på kommunikationer och decentraliserad service.

Ungdomarnas situation

Många yngre människor har ett rent helvete idag. Flera tiotusentals ungdomar är arbetslösa och i dess spår följer en rad eländen utöver att det egna självförtroendet når sin botten. Mot detta stora problem står idag samhället ganska handfallet trots att många ärliga försök görs för att råda bot på en del av problemen i en del av våra kommuner.

Utöver att många ungdomar "inte behövs" på arbetsmarknaden i likhet med stora grupper av äldre har de heller ingen viktig funktion vare sig i boendeområdena eller för deras skötsel. Inte ens i skolan behöver de göra mer än passivt ta del av vad som bjuds från katedrarna. Effekterna av denna svåra situation blir inte sällan den kända – passivitet, missbruk av droger, kriminalitet, förakt för vuxna och deras olika "system" för makt och planering, bristande ansvarskänsla, bristande kompetens på en rad fundamentala områden, ung graviditet

tet etc.

Om människor som arbetar nära dessa ungdomar – helst i samarbete med de unga – inom social- samt hälso- och sjukvårdssektorerna (skolkuratorer, lärare, ungdomsmottagningspersonal, läkare, socialarbetare etc) fick chansen att använda sina speciella kunskaper håller jag för troligt att de bl skulle trycka på följande omständigheter:

- a) att samhällsplaneringen måste underlätta ett byggande och ett boende som integrerar olika åldrar i varje bostadsområde eller kvarter-ort
- b) att planeringen utformas så att även ungdomar får spela en viktig roll inte minst när det gäller
 - kollektivtrafikens utformning
 - skol- och fritids/idrottslokalernas placering och funktion
 - tillräcklig tillgång till små lägenheter och kollektivt inriktade lägenheter även i nya bostadsområden
 - att ge ungdomarna ett eget ansvar för olika verksamheters skötsel
- c) att kommunerna ställer olika lokaler till förfogande för dem som vill starta egna verksamheter och kanske också egen produktion i företag som de har inflytande över
- d) att skoltrött ungdom ges alla chanser att aktivera sig på områden där de känner stor motivation – att de får ungdomspraktik i någon form direkt efter det att de slutat skolan eller gjort en paus i studierna
- e) att yngre och äldre tillsammans ges möjligheter att skapa icke-kommersiella alternativ till den kommersiellt framställda ungdomskulturen genom hjälp av bl a kommunala lokaler och verkstäder, kommunalt anställda handledare på flera områden etc
- f) att ungdomar i vettiga former ges information om exempelvis olika drogers långsiktiga verkningar och ges möjligheter att bli "barfotakuratorer" gentemot andra ungdomar tillsammans med vuxna sakkunniga.

Denna typ av frågeställningar tas normalt inte upp inom de områden där samhällsplanering diskuteras eller hanteras. Alltför ofta diskuteras frågorna inte heller i andra fora. Det viktiga för de anställda inom social-och sjuk-och hälsovårdssektorerna bör

De som alltid får bära den största bördan av såväl en social nedrustning som planeringsapparatus okunnighet är de grupper av människor som har skilda former av mer allvarliga handikapp.

vara att påvisa att dessa frågor och förhållanden har stor relevans till det som samhällsplanering normalt arrangerar, som byggande av lokaler och placering av skilda anläggningar, men också bör påverka hela sättet att se sambanden mellan fysisk struktur och sociala förhållanden samt mellan planering och demokratiskt deltagande från de många sida.

Handikapp i all oändlighet

De som alltid får bära den största bördan av såväl en social nedrustning som planeringsapparatus okunnighet är de grupper av människor som har skilda former av mer allvarliga handikapp. Till denna grupp räknar jag också många äldre vars mindre rörelseförmåga avsevärt begränsar deras aktivitetsmöjligheter och integration i samhället. På denna punkt har vi inte kommit längre än borttagna trösklar i en del offentliga byggnader (om ens det), installation av ramper för rullstolar till vissa bostäder och lokaler, färdtjänst samt handikapptoalett på vissa kommunala serviceställen. I övrigt saknas det mesta i likhet med inlevelseförmågan att förstå villkoren för de mer allvarligt handikappade.

Förhoppningsvis skulle ett arbete med samhällsplaneringsfrågor inom de sektorer som i artikeln särskilt uppmärksammas kunna leda fram till en förståelse för:

- a) att ständig färdtjänstservice är ett måste för en stor grupp i samhället
- b) att decentraliserad social och kulturell samt också viss kommersiell service är en absolut nödvändighet för stora grupper i varje kommun.
- c) att omvårdnadstjänster inte bara kan vara en betald funktion utan måste införas som något naturligt mellan människor i varje vistelsemiljö antingen det kretsar kring boendet, arbetet eller något annat
- d) att allt byggande som en huvudprincip tar sikte

En del villkor kan inte påverkas i kommunerna eller de enskilda orterna men mycket återstår dock ändå för lokal maktutövning och styrning.

på de krav som de handikappade ställer. Att bygga så från början kostar inte något extra (om detta nu skulle vara något otillåtet). Däremot kostar det mycket att i efterhand komma på sina egna bristande kunskaper när hissar skall installeras i hisslösa hus, när parkeringsplatser skall anläggas i "färdiga" trädgårdar eller vid anlagda gator osv.

- e) att handikapp kan kompenseras genom genomtänkta samhällsinsatser ifråga om trafik, boende, decentraliserat lokalbyggande och skötsel av serviceanläggningar etc.
- f) att de handikappade inte bara skall få vara med och ge råd i samband med hur sjukstugor eller andra sjukanläggningar byggs utan ges chansen att påverka alla viktiga fält i samhällsbyggandet.

Framtiden — kan vi hoppas på den?

Framtidens levnadsvillkor bestäms i mycket redan idag. En del villkor kan inte påverkas i kommunerna eller de enskilda orterna men mycket återstår dock ändå för lokal maktutövning och styrning. Eftersom framtiden inte är given gäller det att gripa chansen. Socialtjänstlagen ger många fler i kommunerna chansen att påverka samhällsplaneringen, som med ett socialt perspektiv i förgrunden omfat-

tar allt det som är viktigt för människornas vardagsvillkor — således inte bara investeringar, byggande av gator och bostäder samt anläggande av grönsaker. Det viktigaste är dock att se till att så många som möjligt av kommuninvånarna engagerar sig aktivt i sin egen framtid. Här kan också de anställda inom socialsektorn samt de som arbetar inom sjuk- och hälsovården vara till nytta genom att föra fram nya krav och fakta och hävda att dessa är relevanta för det som bör vara en lokal samhällsplanering.

Jag kan tänka mig att de som förespråkar en linje i stil med den som artikeln förespråkar kommer att möta många väntade och oväntade hinder. Okunskap eller prestigemässigt präglade planeringsproffs hör säkert hit men också oroliga politiker, alltför knappa personalbudgetar, alltför mycket arbete med defensiva sociala åtgärder, socialt nedrustande regeringar, ointresserade lokala fackföreningar, reaktionära grupper både utom och inom systemen och allt vad det nu kan vara.

Hur man skall möta varje hinder får varje enskilda yrkesgrupp själva ta sig fram till i samråd med sina lokala och andra allierade. Den viktigaste strategin för att lyckas måste dock vara att i samråd med så många kommuninvånare som möjligt försöka påvisa att en annorlunda samhällsplanering baserad på nya och viktiga kunskaper om människors liv både är en viktig metod att möta sociala nedskärningar och mänsklig passivisering och en bra väg mot en välfungerande lokal planering.

Att lyckas med detta kräver också mycket hårt och långsiktigt arbete men vilka segrar har under historien varit lättköpta?.