

Regionplanering för att uppnå sociala mål

Regionplaneringen omfattar social, ekonomisk och fysisk planering. Den är ett instrument att skapa förutsättningar för en utveckling i överensstämmelse med den sociala målsättningen, som är att ge trygghet, jämlikhet och valmöjligheter. En genomgång av vart och ett av dessa delmål visar, att deras realiserande i betydande mån kan påverkas genom den regionala planeringen.

Bo Fredzell är regionplanechef i Örebro.



Bo Fredzell

Regionplan är enl. byggnadslagen ett planinstitut som används vid översiktlig planering för två eller flera kommuner. Genom den senaste kommunreformen, baserad på direktiv att åstadkomma större kommunala enheter anpassade till det regionala mönstret av centralorter och deras spontana omland, har många för de tidigare mindre kommunerna gemensamma planeringsfrågor lösts.

Den regionplanering som i dag sker omfattar i regel länen. Länsstyrelsernas planeringsverksamhet har dock hittills varit huvudsakligen inventerings- och prognosarbete (Länsplan 1967 och Länsprogram 1970). Sannolikt kommer senare ett mer konstruktivt skede in i planeringen. Huruvida länsstyrelserna eller landstingen skall vara huvudmän för planeringen är föremål för statlig utredning.

Jag vill försöka schematiskt teckna hela planeringsprocessen för att därigenom belysa regionplaneringens roll.

Regionplaneringens plats i samhällsplaneringen

Samhällsplanering kan indelas i social, ekonomisk och fysisk planering. Ingendera kan dock ske fristående från de övriga. Social målsättning omsätts i ekonomisk och fysisk planering. Ekonomisk ut-

veckling ger möjligheter till sociala reformer och förbättrad fysisk miljö. Fysisk planläggning återverkar på ekonomisk produktion och social miljö.

Den fysiska planeringen avser markens användning för skilda samhällsfunktioner med hänsyn till dess lämplighet samt funktionernas ytbehov och inbördes kontaktbehov.

Målet för planeringen är att möjliggöra en god social, fysisk och ekonomisk miljö nu och framdeles. Planen är samhällets arbetsprogram och måste därför ständigt kunna anpassas till ändrade levnads- och produktionsförhållanden.

Planeringen sker på olika nivåer.

Riksplanering är fördelning av våra resurser mellan de olika regionerna med hänsyn till näringslivets effektivitet och människornas yttre och inre miljö.

Planering på regional nivå innebär en prövning av de i regionen ingående kommunernas och orternas utbyggnad med hänsyn till lämpligheten för regionen. Den regionala planeringen skall också utgöra underlag för och prövning av riksplaneringens intentioner.

Den lokala (kommunala) planeringen är den mer detaljerade utformningen av vår fysiska miljö.

Regionplanering är alltså en nivå i en planeringsprocess omfattande social, ekonomisk och

Samhällets primära uppgifter är att ge medlemmarna (individerna) trygghet, jämlikhet och valmöjligheter.

fysisk planering. Samhället kan genom denna planering skapa vissa nödvändiga förutsättningar för en utveckling i överensstämmelse med den sociala målsättningen.

Regionplaneringens betydelse som hjälpmedel kanske mest överskådligt redovisas i samband med ett försök till analys av den sociala målsättningen.

Samhällets primära uppgifter är att ge medlemmarna (individerna) trygghet, jämlikhet och valmöjligheter. Prioriteringen mellan dessa uppgifter varierar med tiden och med samhällets politiska system. Kanske vår sociala målsättning kan definieras som optimalt uppfyllande av dessa uppgifter.

Trygghet avser fysisk trygghet, ekonomisk trygghet och social trygghet.

Jämlikhet avser likaledes fysisk, ekonomisk och social jämlikhet.

Valmöjligheter avser individens möjligheter att välja och forma sin yttre och inre miljö.

Trygghet

Fysisk trygghet är trygghet mot våld och ohälsa. Fysisk planering påverkar graden av trafikrisker, bullerstörningar, luft- och vattenföroreningar. Bebyggelsens lokalisering i förhållande till de klimatiska förutsättningarna och tillgången till lämpliga rekreationsområden kan påverka invånarnas hälsotillstånd. Ett lämpligt utformat vägnät och transportsystem och effektiva organisationer ökar individens säkerhet vid sjukdom, brand och övervåld.

Planering på regional nivå kan påverka samhällenas storlek, bebyggelsens lokalisering och vägnätets utformning. Friluftsområden kan säkras, vatten- och landområden skyddas och rekreationsanläggningar föreslås. Planeringen kan också avse mönster för sjukvårdens, brandväsendets, polisväsendets och civilförsvarets organisation och resp. anläggningars lokalisering.

En stor och mångsidig arbetsmarknad innebär ett utbud av arbetstillfällen som gör arbetstagaren rel. oberoende av en speciell arbetsplats och erbjuder möjligheter till hel- eller halvdagsarbete för flera familjemedlemmar. Den utgör härigenom för många en förutsättning för en viss ekonomisk trygghet.

* Relativt kort arbetsdag och effektiva transportmedel gör det i dag möjligt för oss att välja arbetsplatser på långa avstånd från bostaden. Ett område med 30—50 km:s radie utgör nu ofta en gemensam arbetsmarknad. En målinriktad planering ifråga om arbetsplatser och bostadsområdets lokalisering och vägnätets utformning kan bidra till skapandet av regioner med ett antal arbetsplatser som tidigare enbart de större städerna kunnat erbjuda.

En regions strukturella uppbyggnad påverkar investerings- och driftskostnader och därigenom den kommunala uttaxeringen. En i förhållande till utbudet av service låg kommunalskatt är en positiv lokaliseringsfaktor och kan därigenom indirekt öka invånarnas ekonomiska trygghet.

Människans sociala trygghet är beroende av kontakter med medmänniskor. Fysisk planering kan bidra till att skapa eller underlätta dessa kontakter, i första hand planering på den lokala nivån. Olika former av bostadskomplement såsom hobby- och samlingslokaler kan verksamt bidra till att stimulera umgänget mellan grannar. Lättåtkomlig fritidsservice (musik, teater, studier, sport, nöjen o. a.) underlättar kontakten mellan invånarna i regionen. Regionplanering kan i den mån den reglerar lokalisering av servicefunktioner och kommunikationer bidra till en ökad social trygghet.

Jämlikhet

Ålder, sjukdom, olika former av handikapp tvingar människor till olika levnadsmönster. Det är samhällets uppgift att så långt det är möjligt

Ett område med 30—50 km:s radie utgör nu ofta en gemensam arbetsmarknad.

Alder, sjukdom, olika former av handikapp tvingar människor till olika levnadsmönster.

skänka de handikappade möjligheter att leva ett liv lika rikt på stimulerande upplevelser som de fysiskt mer lyckligt lottade.

Huvudsakligen består denna uppgift i aktiviteter som endast indirekt påverkas av fysisk planering. Genom en målinriktad lokalisering och utformning av arbetsplatser, bostäder och serviceanläggningar kan dessa göras lättare åtkomliga och bättre anpassade för de handikappade. Regional planering kan underlätta integrering mellan vårdanläggningar och övrig service och genom kollektiva trafikmedel göra dessa lättåtkomliga.

Klimat och landskap skapar olika levnadsförhållanden. Olika arbetsuppgifter innebär varierande fysiska påfrestningar. Teknisk och ekonomisk utveckling har gjort och gör det möjligt att reducera skillnaderna i de geografiskt och yrkesmässigt betingade fysiska påfrestningarna. Regional fysisk planering bör speciellt inom geografiska områden med för människorna hårda yttre villkor kunna verksamt bidra till en ökad jämlikhet i fråga om de fysiska levnadsförhållandena.

De senaste årens löneavtal mellan arbetsmarknadens parter har inneburit speciella förbättringar för låglönegrupperna. Dessa satsningar jämte olika ekonomiska bidrag och den progressiva beskattningen utgör de väsentligaste medlen för att åstadkomma en utjämning i människornas ekonomiska levnadsvillkor. Det finns emellertid betydande skillnader i medelinkomsten mellan olika delar av riket främst beroende på näringslivets sammansättning. En aktiv lokaliseringspolitik inom ramen för riksplaneringen kan möjligen minska dessa skillnader. Även inom en och samma region finns av samma orsak stora skillnader i medelinkomst mellan olika kommuner. Genom en planerad lokalisering av arbetsplatser, bostäder och servicefunktioner samt utbyggnad av vägnät och kommunikationer enligt ett mönster, som ger invånarna i regionens olika delar tillgång till huvudparten av regionens samtliga arbetsplatser, kan en högre grad av ekonomisk jäm-

likhet mellan individer och mellan kommuner åstadkommas. En regionplan kan dock i likhet med riksplanen medföra att vissa kommuner får en gynnsammare ekonomisk utveckling än andra. Planen kan koncentrera arbetsplatser och bostäder till en kommun och förhindra bebyggelse i en annan som helt eller delvis föreslås utgöra fritidsområde. Att söka undvika dessa konsekvenser genom en s. k. "rättvis" fördelning av arbetsplatser och bostadsområden mellan de i regionen ingående kommunerna kan icke vara en målsättning för en effektiv planering som syftar till att finna ett för hela regionen lämpligt mönster. De ekonomiska konsekvenserna måste förhindras på annat sätt exempelvis genom att regionen i sin helhet i vissa avseenden fungerar som en ekonomisk enhet.

Våra värderingar av och attityder mot våra medmänniskor bestäms av medfödda eller genom uppföstran, utbildning och erfarenheter förvärvade egenskaper. Stor generositet och stor förståelse krävs av oss om vi skall kunna undvika diskriminering. Fysisk planering som mer eller mindre formar vår yttre miljö kan möjligen bidra till att vår förståelse för andra ökar och att därigenom våra attityder gentemot andra människor blir mer enhetliga. Utbildningsmöjligheter kan göras lättåtkomliga. Kontakter mellan människor i olika åldrar och med olika intressen kan underlättas genom integrerade anläggningar. Segregation kan minskas genom bostadsområden med anläggningar gemensamma för bostäder av olika storleksordningar i olika hustyper för familjer och ensamstående i varierande inkomstgrupper.

Valmöjligheter

Samhällets primära uppgift är att ge individen större trygghet än den han på egen hand kan åstadkomma. Samhället måste därför ha befogenhet att hindra individen från handlingar som medför skada eller fara för övriga samhällsmedlemmar. Avvägningen mellan samhällets befogenheter och individens rättigheter är kärnpunkten i all politik. I ett demokratiskt samhälle bör individens möjligheter till ett självständigt handlande icke begrän-

~~~~~  
*Detta innebär bl a att den fysiska planeringen inte får inriktas på att åstadkomma uniforma bostads- och arbetsmiljöer efter en modell som majoriteten av invånarna föredrar.*  
~~~~~

sas mer än som är ofrånkomligt med hänsyn till samhällets primära funktion. Det bör ingå i samhällets målsättning att erbjuda sina medlemmar så god service och så rika valmöjligheter som den tekniska och ekonomiska utvecklingsnivån medger. Detta innebär bl. a. att den fysiska planeringen inte får inriktas på att åstadkomma uniforma bostads- och arbetsmiljöer efter en modell som majoriteten av invånarna föredrar. Målsättningen för den regionala planeringen måste vara att åstadkomma områden för bostäder och arbetsplatser rikt varierande med hänsyn till storlek och koncentration i skiftande landskapstyper. Dessa områden lokaliseras och grupperas i ett mönster som från varje bostadsområde ger kontaktmöjligheter med ett stort antal arbetsplatser och från varje arbetsplats med ett stort antal bostäder. En så uppbyggd region bör kunna erbjuda sina invånare stora möjligheter att kunna välja den bostads- och arbetsmiljö som de själva föredrar.

Av det ovanstående bör ha framgått att regionplanering kan vara ett värdefullt och ibland kanske nödvändigt medel för att samhället skall kunna förverkliga många av sina väsentliga sociala mål. Det bör också ha framgått att regionplanen för att kunna utgöra detta medel måste uppfylla vissa krav icke endast ifråga om dess kvalitet utan framförallt i fråga om dess möjligheter att förverkligas. För att planen skall fylla de kvalitativa kraven fordras bl. a. att den föregåtts av studier av alternativa utformningar med hänsyn till alternativens anpassning till den sociala målsättningen. För att planens intentioner skall kunna genomföras fordras att den antas som ett för samtliga i regionen ingående kommuner gemensamt arbetsprogram. För att planen skall accepteras som ett sådant fordras sannolikt att den regionala planeringen sker under huvudmannaskap av ett kommunalt samarbetsorgan. Vidare måste de ekonomiska konsekvenserna för de olika kommunerna av planens genomförande nöjaktigt kunna regleras.

Förverkligandet av en fysisk plan av hög kvalitet innebär skapandet av en god yttre miljö, som i sig själv kan vara ett socialt mål men vars betydelse främst ligger i att den underlättar förverkligandet av för vår samlevnad väsentliga sociala mål.