



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



KPP-projektet om människan i kommunala planer

Christina Skantze-Carlsund et al

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	81-0252
Plac	see

✓
8/11

R7:1981

KPP-PROJEKTET OM MÄNNISKAN
I KOMMUNALA PLANER

Christina Skantze-Carlsund et al

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R7:1981

ISBN 91-540-3448-5
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

LiberTryck Stockholm 1981 150243

INNEHÅLL

FÖRORD	5
<u>Avdelning 1: BAKGRUND</u>	9
1. RAPPORTENS SYFTE OCH UPPLÄGGNING	11
1.1 Bakgrund och syfte	11
1.2 Uppläggning	11
2. AXPLOCK UR DEBATTEN OM SAMHÄLLSPANERING OCH MÄNNISKORS LEVNADSFÖRHÅLLANDEN	13
<u>Avdelning 2: SOCIAL PLANERING - VAD ÄR DET?</u>	17
3. EN BEGREPPSANALYS	19
3.1 Behovet av klargörande	19
3.2 Begreppet social planering	19
3.2.1 Social planering - planering med sociala konsekvenser	19
3.2.2 Social planering - planering syftande till att förbättra människans levnads- förhållanden	20
3.2.3 Social planering - planering byggande på kunskaper om människors levnads- förhållanden	22
3.2.4 Social planering - planering rörande svaga grupper	22
3.2.5 Social planering - planering av social service	22
3.2.6 Förhållandet mellan definitionerna: en översikt	23
3.3 Diverse närliggande begrepp	23
4. ÄR DAGENS KOMMUNALA PLANERING SOCIAL? NÅGRA FUNDERINGAR	28
4.1 Sociala mål?	28
4.2 Sociala kunskaper?	29
4.3 Att dra slutsatser från observationer	30
4.4 Från kunskap till verklighet	30
<u>Avdelning 3: ATT TILLFÖRA KUNSKAP OM MÄNNISKORS LEVNADSFÖRHÅLLANDEN</u>	33
5. PROBLEMAVGRÄNSNING OCH METODÖVERSIKT	35
5.1 Problemet	35
5.2 Några impulsivande projekt	35
5.2.1 Levnadsnivåundersökningen och "ULF"	35
5.2.2 Sociala aspekter i samhällsplaneringen ("SAISP")	36
5.3 Klassificeringsschema	38
6. EXEMPEL FRÅN UNDERSÖKNINGSKOMMUNERNA	40
6.1 Inledning	40
6.2 Områdesbeskrivningar	40
6.2.1 Översikt	40
6.2.2 Sammanställning av befintlig statistik och utredningsmaterial	40

6.2.3	Sammanställning av befintlig statistik och kompletterat av fältpersonal	41
6.2.4	Social beskrivning av fältpersonal	45
6.2.5	Avslutande kommentarer	49
6.3	Socialförvaltningen som remissinstans	49
7.	OMRÅDESBESKRIVNINGAR SOM UNDERLAG FÖR KOMMUNAL LÅNGSIKTIG PLANERING	52
7.1	Inledning	52
7.2	Områdesbeskrivningar och kortsiktigt beslutsfattande	52
7.3	Områdesbeskrivningar och övergripande prioriteringar	53
7.4	Några frågor om hur man gör problemorienterade områdesbeskrivningar	54
7.4.1	Styrning eller ej?	54
7.4.2	Regelbundet eller ej?	55
7.4.3	Fasta grupper eller ej?	55
7.4.4	Vilka ska delta?	55
7.4.5	Hur ska områdesbeskrivningen presenteras?..	56
7.4.6	Hur ska bedömningen hanteras?	56
7.5	Avslutning	57
8.	SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR OCH DEMOKRATI.	58
8.1	Problemet och en grundtanke?	58
8.2	Sociala områdesbeskrivningar och politik...	59
8.3	Försök till konkretisering	60
8.3.1	Problem	60
8.3.2	För svaga partiorganisationer?	60
8.3.3	Har partiorganisationerna kunskaper?	61
8.3.4	Har partiorganisationerna resurser?	62
8.4	Avslutning	62
	<u>Avdelning 4: MÄNNISKAN I PLAN-</u>	
	<u>DOKUMENTEN</u>	65
9.	DET OBJEKTIVERADE SPRÅKET	67
9.1	Inledning	67
9.2	Allmänna kännetecken: 1. Ej ange från vem till vem	67
9.3	Allmänna kännetecken: 2. Abstrakt om vem...	70
9.4	Allmänna kännetecken: 3. Undvika känslor och värdeladdade ord	71
9.5	Människosynen i plandokumentet	72
9.6	Orsaker till ett objektiverat språk	74
10.	SPRÅKETS BETYDELSE	76
10.1	Inledning	76
10.2	Risker med ett objektiverat språk	76
10.3	Om kategoriseringar och indelningar	76
10.4	Finns mänskliga hänsyn bakom det objektiverade språket?	77
10.5	Bedömning	79
11.	AVSLUTNING	80
	LITTERATURLISTA	80

FÖRORD

Forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) initierades under 1977 av en arbetsgrupp inom Byggforskningsrådet. Efter förarbete med programskrivning och projektplanering startade projektet 1 juli 1978 för att pågå under två år.


Huvudsyftet med KPP-projektet var att få fram en bredare och mer heltäckande beskrivning av den kommunala planeringen. Några väl avgränsade problem fanns inte från början utan frågeställningarna har preciserats undan för undan av projektets deltagare gemensamt.

Den kommunala planeringen - särskilt den långsiktiga - har studerats med en rad metoder, bl a dokumentanalyser, intervjuer och deltagande i planeringen. Genom överenskommelser med kommunerna har forskarna fått möjlighet att följa arbetet inom förvaltningar och nämnder.

Under cirka en tredjedel av sin tid har forskarna arbetat med olika uppgifter åt kommunerna.

Förarbetet till projektet, och däribland urvalet av kommuner och forskare, gjordes av Hans Fog och Rolf H Reimers.

Vid valet av kommuner har syftet varit att få med kommuner som har olika egenskaper. Följande åtta kommuner valdes ut:



<u>kommun</u>	<u>kommuntyp</u>	<u>invånare</u> <u>1.1.1978</u>	<u>forskare</u>
Robertsfors	Glesbygdskommun med normalstor yta	7.500	Gunnel Gustafsson
Ljusdal	Glesbygdskommun med stor yta	22.000	Håkan Westberg
Grums	Industrikommun med dominerande tätort	11.000	Martin Edman
Örebro	Servicekommun med stor folkmängd	117.000	Christina Skantze-Carlsund
Solna	Förortskommun	52.000	Hans Lind
Alingsås	Genomsnittskommun	28.500	Gunilla Larborn-Friberg
Tingsryd	Industrikommun utan dominerande tätort	15.000	Ingrid Holfelt
Ängelholm	Servicekommun med normalstor folkmängd	29.000	Hans Bylund

Urvalet av forskare byggde på en rad kriterier, bl a att olika fackkunskaper skulle finnas representerade och att både personer med forskarbakgrund och bakgrund som kommunalt verksamma skulle finnas med.

Bland de åtta forskare - fyra kvinnor och fyra män - som arbetat i kommunerna finns representerade olika utbildningar och olika akademiska discipliner såsom historia, psykologi, sociologi, kulturgeografi, statskunskap, national- och företagsekonomi, filosofi. Ett par av deltagarna har även erfarenhet av kommunalpolitiskt arbete.

Deltagare var Hans Bylund, kulturgeograf, ekonom, planeringssekreterare i Helsingborgs kommun; Christina Skantze-Carlsund, socionom, socialarbetare i Örebro kommun; Eva Cannersten-Hansson, sekreterare; Martin Edman, arkitekt, planarkitekt i Karlstad kommun; Hans Fog arkitekt, professor; Gunnel Gustafsson, fil dr, docent i statskunskap vid Umeå universitet; Ingrid Holfelt, psykolog, tf länsskolpsykolog i Östergötlands län; Gunilla Larbörn-Friberg, fil kand, utredningsledare vid Göteborgsregionens kommunalförbund; Hans Lind, civilingenjör, fil kand; Inga-Lena Matthews, sekreterare; Rolf H Reimers, arkitekt, docent, K-Konsult i Stockholm; Håkan Westberg, civilingenjör, fil kand. Under projektets slutskede deltog dessutom Madeleine Franzén, journalist, Statens Planverk, med redigeringsuppgifter och Göran Hermerén professor i filosofi vid Lunds universitet, med en utvärdering av projektets metod.

Inledningsvis kartlades en rad basfakta om kommunerna, kommunernas organisation och vilka plandokument som tas fram. I ett andra skede specialstuderas tre former av långsiktig planering: ekonomisk flerårsplanering, bostadsbyggnadsprogram och fysisk översiktsplanering. I det tredje och avslutande skedet lyftes vissa speciella aspekter på den kommunala planeringen fram: det gällde samordning, demokrati, synen på människan i planerna och planeringen som social process. Var och en av dessa aspekter, liksom de tre planeringsformerna, presenteras i en separat rapport. Se figuren på nästa sida.

I KPP-projektets rapportserie finns ytterligare några titlar. Rapporten "Planeringsvetenskap" preciserar vissa grundläggande begrepp och metodfrågor. I "Planering i en kommun" presenteras en av de åtta kommunerna, Alingsås, och den typ av material som övriga rapporter bygger på. I "Kommunal planering" ges en sammanfattning av projektets resultat.

Scener från en kommunalförvaltning, skiss till en pjäs, skriven av Hans Lind, har ingått i projektgruppens material, men publiceras inte i rapportserien.

KOMMUNAL
PLANERING
- en
introduktion

EKONOMISK
FLERÅRS-
PLANERING
I KOMMUNER

KOMMUNALA
BOSTADSBYGG-
NADSPROGRAM

KOMMUNAL
FYSISK
ÖVERSIKTS-
PLANERING

KOMMUNAL
DEMOKRATI
OCH
PLANERING

SAMORDNING
I KOMMUNER

MÄNNISKAN I
KOMMUNALA
PLANER

PLANERANDE
MÄNNISKOR I
KOMMUNEN

PLANERINGS-
VETENSKAP

PLANERING I
EN KOMMUN
- om Alingsås

KPP-PROJEKTETS
METOD
- en
utvärdering

Forskarna i projektet har träffats cirka en vecka per månad under projektets gång för att gå igenom insamlat material, utkast till rapporter och för att planera det fortsatta arbetet. Byggforskningsrådets samhällsplaneringsberedning har varit referensgrupp.

Besluten om projektets uppläggning har fattats gemensamt i projektgruppen. Vi står, om inget annat anges, gemensamt för innehållet i de rapporter som publiceras i KPP-projektets namn.

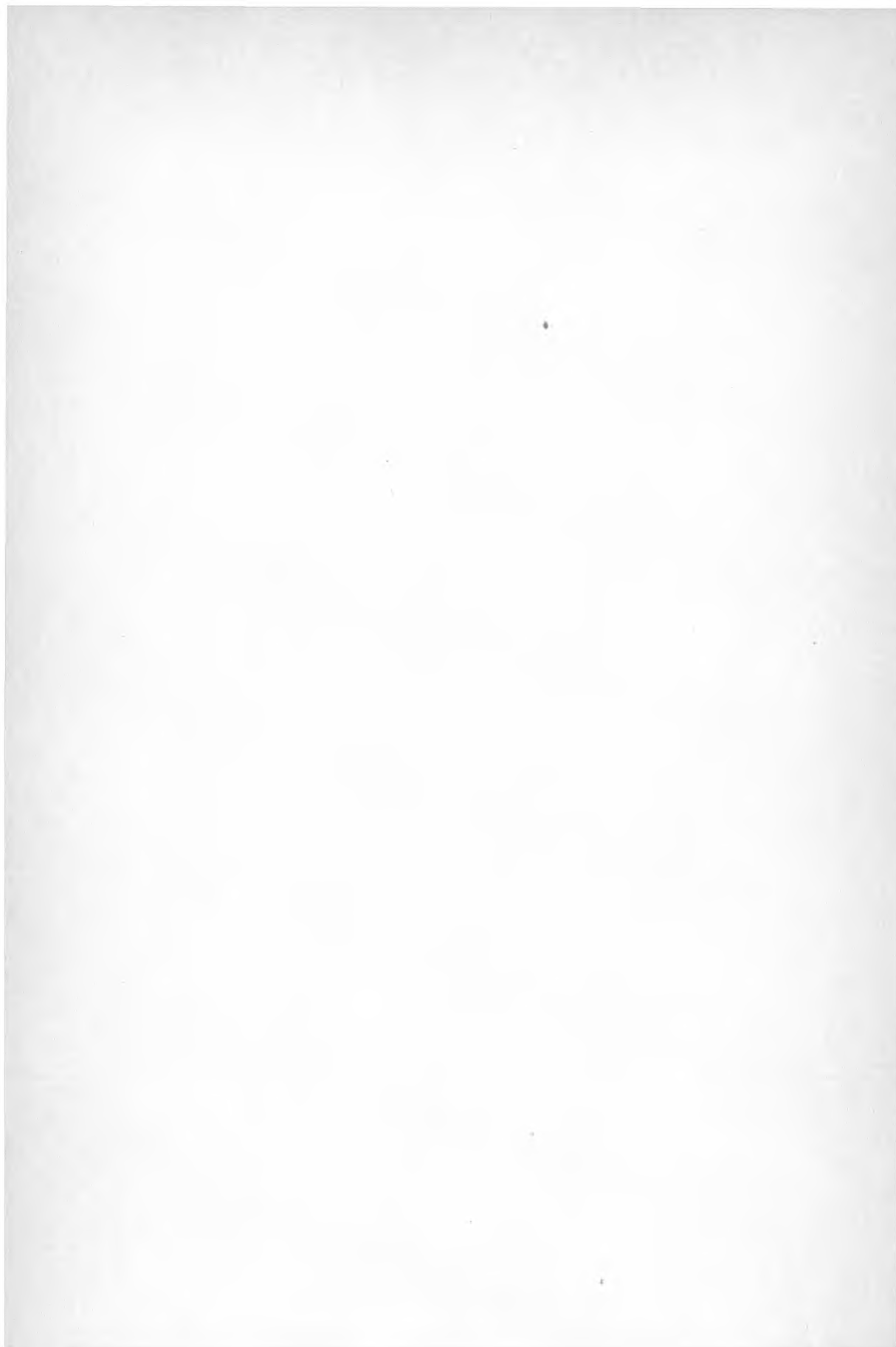
juni 1980

Hans Bylund
Martin Edman
Hans Fog
Gunnel Gustafsson
Ingrid Holfelt
Gunilla Larborn-Friberg
Hans Lind
Rolf H Reimers
Christina Skantze-Carlsund
Håkan Westberg

Avdelning 1

BAKGRUND

•



1. RAPPORTENS SYFTE OCH UPPLÄGGNING

1.1 Bakgrund och syfte

Under slutet av 60-talet intensifierades kritiken mot den fysiska planeringen. Den ansågs vara alltför "teknokratisk" och inriktad på mätbara mål.

I debatten ställdes krav på social planering och att sociala aspekter skulle beaktas i samhällsplanering. Vidare restes krav på att öka möjligheterna för medborgarna att delta i den kommunala planeringen.

Metoder att få in sociala aspekter i planeringen har prövats i ett antal kommuner. Ett av syftena med denna rapport är att redovisa iakttagelser från dessa försök och med det som grund särskilt diskutera olika "sociala beskrivningars" roll i planeringssystemet, dvs hur de kan kopplas till andra planeringsaktiviteter. Den allmänna betydelsen av "social kunskap" och metoder för att inhämta denna har ju diskuterats ganska mycket medan däremot kopplingen till annan planering varit en oklar punkt. Eftersom vi i detta projekt studerat långsiktig planering i kommunerna är möjligheterna att diskutera användningen av de sociala beskrivningarna förhållandevis goda.

Eftersom begreppet social planering är både vagt och mångtydigt är ett annat syfte att göra en genomgång av olika användningar av begreppet samt en precisering.

Ytterligare ett syfte är att visa hur människan framställs i dagens kommunala planer. Ett allmänt intryck är att planerna innehåller ett objektiviserat språk, där det knappast framgår att det handlar om människor. Vi vill också visa på några tänkbara konsekvenser av detta.

En avgränsning som vi gjort är att vi inte i denna rapport behandlar direkt deltagande/medinflytande för medborgarna i planeringen. En diskussion om detta finns i en annan rapport i projektet.¹⁾

Det bör understrykas att rapporten medvetet har en resonerande karaktär: Vi pekar på vissa problemområden och försöker formulera problem och tänkbara svar på ett klarare sätt än hittills. Några säkra svar finns i regel inte, även om det i vissa fall skulle varit möjligt att få sådana genom ett forskningsprojekt inriktat på just den enskilda frågan.

1.2 Uppläggning

Rapporten är uppdelad i fyra delar. I denna första del ska vi ge en bakgrund genom en kort och översiktlig presentation av den debatt som förts under slutet av 60-talet och under 70-talet om "sociala aspekter".

1) Rapporten Kommunal demokrati och planering.

Eftersom diskussionerna om "social planering" och "sociala aspekter" ibland varit förvirrande och oklara, har vi valt att ägna del två åt ett försök att skapa begreppslig klarhet inom detta fält. En förutsättning för ett meningsfullt meningsutbyte är ju att man är överens om innebörden i de ord man använder.

I del tre tar vi upp olika metoder som använts för att tillföra kunskaper om människors levnadsförhållanden i den kommunala planeringen. Vi beskriver försök i de kommuner vi undersökt och försöker oss på att formulera allmänna slutsatser om olika metoders användbarhet och värde för olika typer av långsiktig kommunal planering.

I den tämligen fristående fjärde delen står själva plandokumenten och det språk som används där, i fokus. Vilken bild av människan kan man få av plandokumenten och säger det något om människosyn och verklighetsuppfattning hos de tjänstemän och politiker som utformar planerna?

2. AXPLOCK UR DEBATTEN OM SAMHÄLLSPLANERING OCH MÄNNISKORS LEVNADSFÖRHÅLLANDEN

Resultatet av den 1965 igångsatta låginkomstutredningen visade en annan bild av människors boendeförhållande än den som gavs av den officiella bostadsstatistiken. Vidare visade den att dåliga levnadsvillkor och en dålig boendemiljö följde varandra, dels i storstädernas gamla stadsdelar dels på den avfolkade landsbygden.

För att förbättra boendeförhållandena för många människor hade tidigare prioriterats, från statligt håll, byggandet av nya bostäder och målet i miljon nya lägenheter formulerats. Det dröjde emellertid inte länge innan det började komma uppseendeväckande rapporter om människors livssituation i nybyggda förortsområden, t ex Rosengård och Skärholmen.

Allt fler socialarbetare vittnade om människors svåra situation i de stora bostadsområdena, som de liknade vid sterila betongklossar utkastade i naturen. Den fysiska planeringen och dess företrädare gjordes till de största syndabockarna. Arkitekter och planerare betraktades som enbart teknokrater, som hämtade sitt kunskapsunderlag från ekonomer och andra tekniker. Enbart sådant material som kunde omvandlas till siffror godkändes och togs hänsyn till. De icke tekniska förvaltningarnas (skola, social, fritid och kultur) synpunkter framställdes som utan betydelse.

"Människor i stan" (Inger Olausson 1970) redovisar ett antal intervjuer med socialarbetare och psykologer samt arkitekter och politiker. Budskapet i boken är att planeringen sker utifrån de friska och anpassningsbara människornas krav och ej med tanke på ett samhälle som måste inrymma även utstötta, isolerade och handikappade.

Socialvårdens kostnader ökade språngartat i slutet av 60-talet och början av 70-talet. Antalet socialtjänstemän växte och många placerades i de nya förorterna. De tillskrevs en allt större betydelse i kampen att vända utvecklingen i positiv riktning.

Vid en strategisk socialvårdskonferens i Göteborg 1970 diskuterades den framtida socialvården. Man menade att problem som tilltagande boendesegregation, ökad utslagning av människor, befolkningskoncentration till storstadsregionerna var tecken på brister i samhället som socialpolitiken inte kunde klara. Krav ställdes på att såväl socialpolitiken, som den kommunala socialvården, behövde göras om. Bl a nämndes vid konferensen:

"Principiellt måste man komma ifrån att endast acceptera socialvården som en sista instans att ta till för att hjälpa individer, som är offer för brister på andra områden. Genom sin kännedom om människors dagliga livsvillkor, har socialvården skyldighet att kräva reformer och ökade insatser

inom olika samhällsområden och på detta sätt aktivt bidra till att förändra samhället".

Det dröjde dock ytterligare några år innan diskussionen om socialarbetarnas deltagande i samhällsplaneringen uttrycktes från centralt håll. Detta skedde först i socialutredningens principbetänkande, Socialvård i samverkan (SOU 1974:39-41).

Det var emellertid ej enbart den fysiska planeringen som kritiserades för att enbart stödjade sig på tekniska och ekonomiska beräkningar. 1970 års långtidsutredning kritiserades på likartat sätt i bl a skriften "Sociala mål i samhällsplaneringen" (Burstedt m fl 1971). Här hävdas att utredningen enbart använder den ekonomiska tillväxten som välfärdsmått i stället för att basera den på mera vidgade välfärds-kriterier eller "sociala indikatorer" som enligt författarna "skulle ge möjlighet att styra både den ekonomiska och den sociala utvecklingen mot förverkligande av politiska mål".

Att kritiken av planeringens tekniska och ekonomiska inriktning ej sopades under mattan visar t ex en konferens 1972 med temat "Sociala aspekter på framtidens samhällsbyggande". Arrangörer var Svenska kommunal-tekniska föreningen och Svenska kommunförbundet. Syftet var att diskutera bostadsplaneringen utifrån de boendes perspektiv och ej som tidigare, utifrån tekniska och fastighetsekonomiska aspekter. Vid detta tillfälle försökte företrädare för olika professioner och myndigheter klarlägga "de s k sociala aspekter", som de ansåg borde ha inverkan på samhällsbyggandet eller som man i förordet säger:

"Man sökte visa på åtgärder, som erfordrades för att tillgodose individens rätt till en bostad, som verkligen motsvarar behov och önskemål. Att in-formera och hjälpa människorna till rätta i en ny och för dem kanske ovan miljö. Att anvisa vägar för hur man skall bäst kunna utforma våra samhällen så att de ger stimulans åt vårt dagliga arbete, att de blir levande samhällen".

Från mångfalden av inlägg lyfter vi här fram några synpunkter som vi återkommer till längre fram i rapporten.

Det nämns att det tidigare nästan enbart har varit sociologer och arkitekter, som sysslat med boendestudier medan man nu kan återfinna uppsatser skrivna av pedagoger, kulturgeografer, socialantropologer, socialhögskoleelever, socialarbetare, konstteoretiker, ekonomer, socialmedicinare och psykiatriker. Alla utarbetade på respektive institution och vid olika högskolor.

Vidare efterlystes en överblick över de studier som gjordes och en kritisk granskning av metoder och resultat samt förmedlingen av resultat för praktisk användning. Man ansåg det också vara anmärkningsvärt att det

inte i landet fanns någon instans som hade ansvar för detta.

En av debattörerna försökte bena upp vilka problem som den fysiska planeringen kan lastas för och vilka som hör hemma inom andra områden. Beträffande rapporten "Livet i Skärholmen" påpekas det att det är egendomligt, att det är ut och är in ska pågå en debatt, där planerarna, teknikerna och särskilt arkitekterna lastas för alla de brister, som samhället uppvisar. Brister som också tydligt namnges.

Listan på antalet forskningsprojekt om människors levnadsförhållanden, relaterad till olika företeelser i vår omgivning, har blivit allt längre under 70-talet. Inom ramen för socialvården har projekt startat för att dels hitta nya arbetsformer dels för att ta fram ny kunskap. Samhällsarbete och grannskapsarbete har vuxit fram som alternativ till den traditionella socialvården.

1977 kom principbetänkandet om en ny socialtjänstlag, där utredarna påpekade nödvändigheten av socialarbetarnas medverkan i samhällsplaneringen.

Grovt kan man säga att socialvårdens roll i samhällsplaneringen skulle vara

- att tillföra underlag till planeringen
- att delta i planeringen
- att delta i uppföljningen.

Många sociologer har lagt ner mycket tid och möda på forskning och diskussioner om välfärd och mätare av välfärd (se t ex Björnberg 1977). Projekt om medborgarinflytande i samhällsplaneringen har genomförts samt även försök att genom direkt fältarbete medvetandegöra människor om sin situation. Parallellt med dessa typer av projekt arbetar också arkitekterna. År 1975 presenterade t ex Sven Thiberg boken "Människa-närmiljö-samhälle". Flera studier om människor, deras närmiljö och deltagande i planeringen har också gjorts, bl a i Örebro.

Under de senaste åren har flera utvecklingsprojekt genomförts, med syftet att hitta metoder att föra in s k sociala aspekter i den kommunala planeringen. Mest kända är Svenska kommunförbundets projekt om sociala aspekter i samhällsplaneringen och det s k Norrbottenprojektet.

Avslutningsvis har vi dock upplevt ett alltför stort gap mellan vad som anges i litteratur, framförs på konferenser, framkommit i större projekt e t c och vad som görs inom den kommunala planeringens ram.

Avdelning 2

SOCIAL PLANERING -
VAD ÄR DET?

3. EN BEGREPPSANALYS

3.1 Behovet av klargörande

En förutsättning för meningsfulla diskussioner och för framgångsrika åtgärder är att de begrepp som används är någorlunda entydiga. Använder deltagarna i en diskussion centrala begrepp på olika sätt kommer missförstånd, skendiskussioner och förvirring att uppstå. Om ett problem är oprecist beskrivet är det svårt att utforma ändamålsenliga åtgärder.

Diskussionerna om social planering och sociala aspekter i samhällsplaneringen har enligt vår mening inte klarat ut denna begreppsprecisering. Även om var och en vetat exakt vad de menat har man inte alltid varit klar över vad andra menat. Innebär t ex en mer social planering att nya mål införs i planeringen, att mer hänsyn tas till vissa grupper i samhället och/eller att planerarnas/politikernas kunskaper om människors levnadsförhållanden förbättras?

I nästa kapitel ska vi ägna stort utrymme åt att se närmare på olika innebörd av begreppet "social planering", samt föreslå en klarare terminologi. Vår ståndpunkt är att begrepp som social planering och sociala aspekter är "rubrikord", d v s övergripande ord som kan användas för att peka ut ett (allmänt) problemområde. Så fort man ska säga något konkret måste man emellertid överge dessa allmänna och vaga rubrikord. Vårt mål är alltså att peka på vilka ord som kan användas i en sådan mer konkret diskussion. Vi tror således inte att det är möjligt eller lämpligt att ge begreppet social planering en snäv och välavgränsad innebörd.

Svaret på frågor som "Är dagens kommunala planering tillräckligt social?", "Behöver sociala aspekter tillföras planeringen?" beror naturligtvis på vad som menas med de aktuella begreppen. I kapitel 4 diskuterar vi allmänt för de olika innebörder som urskiljs i detta kapitel, vad som kännetecknar dagens kommunala planering. En mer definitiv diskussion skulle kräva större empiriska undersökningar, än vad vi kunnat göra inom ramen för detta projekt. Förhoppningsvis kan diskussionen i kapitel 4 ge impulser till sådana studier.

3.2 Begreppet social planering

Detta avsnitt inleds med en översikt av de vitt skilda innebörder av begreppet social planering som vi finner i litteraturen.

3.2.1 Social planering - planering med sociala konsekvenser

En förekommande definition av social planering tar fasta på vad en viss typ av planering får för konsekvenser. Social planering skulle vara planering som får

konsekvenser för människors levnadsförhållanden.

Som exempel kan följande definitioner på social planering nämnas:

"planering som får konsekvenser för människors situation " (Kommunförbundet 1979 s 12).

"(planering som) påverkar människors levnads-villkor" (Socialstyrelsen 1976 s 145).

En följd av att definiera social planering som planering med konsekvenser för människors levnadsförhållanden blir, att all planering i princip blir social planering. 1) Det är social planering när det planeras för centralisering och social planering när det planeras för decentralisering. Det är lika mycket social planering att ta hänsyn till människors behov som att inte göra det och social planering oberoende av vilka kunskaper planeringen bygger på. I alla dessa fall påverkas ju människors levnadsförhållanden - på gott och ont.

Såvitt vi kan se finns det inget behov av att använda begreppet social planering med denna innebörd. Vill man hävda att all planering får konsekvenser för människors levnadsförhållanden kan man säga det direkt.

En spekulatio n om varför ett begrepp med denna innebörd ändå existerar idag kan illustreras med följande tankegång:

Ett debattkne p

A: Här behövs ingen social planering!

B: Men all planering är social!

A: Va?

B: All planering får ju konsekvenser för människors levnadsförhållanden.

Alltså kan man inte säga att social planering inte behövs.

Genom att glida mellan olika innebörder kan den sociala planeringens nödvändighet hävdas lättare. Rimligen menar dock A något annat med social planering än att planeringen får konsekvenser för människors levnadsförhållanden.

3.2.2 Social planering - planering syftande till att förbättra människans levnadsförhållanden

Denna definition tar fasta på syftet med planeringen, inte på konsekvenserna som i definitionen i avsnitt 3.2.1. Dessa definitioner motsvarar inte varandra -

1) Undantag möjligen planering som bara stannar på pappret.

det kan ju hända att planeringen får vissa konsekvenser utan att ha haft det syftet och likaså kan konsekvenserna utebli fastän syftet har funnits.

Exempel på den aktuella definitionen av social planering är:

"välfärdsinriktad planering" (Kommunförbundet 1979 s 12)

"planering inriktad på människors levnadssituation och relationer till varandra i enlighet med uppställda övergripande mål" (Socialstyrelsen 1978).

"alla former av planer för arrangemang och åtgärder som är ägnade att underlätta och möjliggöra olika aktiviteter bland medborgarna" (E Gurman 1977 s 138).

En oklarhet i definitionen gäller vad som menas med "sociala förhållanden". Ska det vara allt som har betydelse för människors levnadssituation, t ex att ha som enda syftet att bygga billigt - ekonomi är väl en del av levnadssituationen? Vill man precisera med avseende på detta kan man tänka sig följande varianter när det gäller vad planeringen ska vara inriktad på för att kunna kallas social planering,

- planering som tar hänsyn till "alla" komponenter i människors levnadssituation
- planering inriktad på de komponenter i människors levnadssituation som bedöms politiskt viktigast vid respektive tidpunkt
- planering inriktad på någon komponent i människors levnadssituation
- planering inriktad på vissa bestämda komponenter t ex att minska problem som har med segregering/integrering och med kontaktmöjligheter/isolering att göra.

Just den sista tolkningen tar fram en vanlig innebörd. När det klagas på att planering inte är tillräckligt social tycks inte sällan avses just att vissa enkelt mätbara mål prioriterats medan hänsyn inte tagits till andra mänskliga behov: behov av identifiering, förankring och kontakt med andra människor. En social planering skulle just vara en planering som tog hänsyn till detta, d v s utgår från ett bredare spektrum av mål.

Även i detta fall anser vi att när detta avses med social planering bör det sägas direkt. Exempelvis säga att de som tar fram och fattar beslut om kommunala planer måste ta hänsyn till alla mänskliga behov, alternativt: utgå från ett bredare spektrum av mål.

3.2.3 Social planering - planering byggande på kunskaper om människors levnadsförhållanden

Denna definition tar fasta på vilka kunskaper planerarna/beslutsfattarna har rörande människors levnadsförhållanden och hur dessa förhållanden påverkas av planeringen. Detta skiljer sig från de tidigare definitionerna. Planering kan få konsekvenser för levnadssituationen utan att bygga på kunskap om den, planering kan ha syfte att förbättra levnadssituationen utan att bygga på kunskap. Planering kan också bygga på "social kunskap" utan att ha som syfte att förbättra människors levnadssituation.

3.2.4 Social planering - planering rörande svaga grupper

Följande citat ger ett exempel på denna typ av definition av social planering:

"uppgiften för socialvården att insamla och förmedla kunskap om svaga gruppers villkor och situation (J Molin 1978 s 133).

Kännetecknet hos denna typ av definition är att vissa grupper av människor lyfts fram. Social planering sägs därmed vara planering som i någon mening rör dessa grupper i högre grad än andra. En bakgrund till denna definition är resonemangen om att socialvården har särskilda kunskaper om svaga gruppers villkor. Anser man att begreppet social planering ska kopplas till socialvårdens roll ligger en definition som denna nära till hands.

3.2.5 Social planering - planering av social service

Ett exempel på en sådan definition av social planering är:

"planering av verksamheten inom socialsektorn" (Socialstyrelsen 1976 s 145)

"socialvårdens planering" (Kommunförbundet 1979 s 12).

Planering av barnomsorg, äldreomsorg och liknande blir enligt denna definition social planering. Även detta är en onödig innebörd - likaväl som man kan säga social planering kan man säga socialförvaltningens verksamhetsplanering, om det avses.

3.2.6 Förhållandet mellan definitionerna: en översikt

De intressanta definitionerna av social planering har här tagit fasta på följande aspekter på planeringen

- 3.2.1 dess konsekvenser
- 3.2.2 dess syfte
- 3.2.3 dess kunskapsunderlag
- 3.2.4 dess inriktning på vissa grupper

Detta försök till precisering behövs för att kunna bedöma kritiken av bristande hänsyn till sociala aspekter i planering. Handlar det om alltför snäva mål, för dåliga kunskaper, att vissa grupper är bortglömda eller är det något annat eller är det alltsammans? För att kunna ta ställning till kritiken och eventuellt göra något måste man rimligen ha detta klart för sig. Vi återkommer till det i nästa kapitel, efter att kort ha berört vissa andra begrepp som varit aktuella i debatten om social planering.

3.3 Diverse närliggande begrepp

När man berör den sociala planeringen förefaller det naturligt att ta upp ett antal besläktade begrepp. I det följande tar vi upp:

- social miljö
- social kunskap
- sociala beskrivningar
- social aspekt
- sociala mål
- sociala problem
- samhällsarbete/grannskapsarbete
- participatorisk planering

Social miljö

I Socialstyrelsens Social miljöplanering 1976 diskuteras begreppet "social miljö" (s 28-29). Följande citat är hämtat därifrån:

"Miljön har dels ett rent fysiskt, dels ett socialt innehåll. Den fysiska miljön består av byggnader, vägar, parker m m. Hit hör även sådant som deras utformning, lokalisering och ändamål. Den sociala miljön är ett mer sammansatt begrepp. Den handlar om livsvillkoren i vid mening (bostad, arbete, fritid, kultur e t c). Den handlar om förhållandet mellan människorna inom området, t ex vilken kontakt de har med varandra, hur ofta det sker, vad kontakterna syftar till och vad de betyder för människorna".

Detta finner vi inte klargörande. Vad menas med att begreppet social miljö handlar om livsvillkoren? Är den sociala miljön i ett område identiskt med livsvillkoren i området? Men ordet "miljö" förknippas av många med omgivning av något slag. Är människors livsvillkor en omgivning?

Vi tror dock att det vore bäst att sluta använda det begreppsliga missfostret social miljö och i stället tala om sociala förhållanden. Kanske borde man också göra en distinktion mellan förhållanden och möjligheter.

Begreppet sociala förhållanden kan sedan ges antingen en vid eller en snäv definition på det sätt som antydde i avsnitt 3.2.2, d v s omfatta antingen alla komponenter i en människas livssituation eller bara delar av denna.

Social kunskap

Social kunskap har t ex i Kommunförbundet (1979) definierats på följande sätt (s 12):

"kunskap om människors levnadsvillkor både vad som faktiskt går att mäta och det som människor upplever som sin och andras situation. Den innefattar också bedömningar av orsakssammanhang och konsekvenser av rådande villkor".

En snävare variant av denna definition förekommer också i detta dokument, vilken säger att social kunskap är:

"kunskap om människors levnadsvillkor".

Denna definition säger inget direkt om kunskap om konsekvenserna av vissa levnadsvillkor. Om inte annat gör detta definitionen klarare - så länge inte typ av konsekvenser avgränsats blir ju den första definitionen ovan mycket svårgripbar: vad ska nämligen innefattas i konsekvenser.

En tredje definition nämns av Nilsson (1978 s 172) som säger att socialutredningen preciserat begreppet social kunskap på följande sätt:

"sådana erfarenheter (om människors levnadsvillkor) som finns hos socialarbetarna i vid bemärkelse".

Denna definition är snävare än de båda första: Vissa levnadsvillkor har ju socialarbetarna inga erfarenheter av.

Vi anser inte att begreppet social kunskap behövs. Det man förlorar i korthet vinner man i klarhet om man i stället säger kunskap om sociala förhållanden alternativt kunskap om människors levnadssituation. Ska begreppet användas förefaller också just denna innebörd klarast och närmast ur associationssynpunkt.

Man skulle alltså inte i definitionen anknyta till vad socialarbetare vet eller konsekvenserna av olika problem.

Sociala beskrivningar

Begreppet social beskrivning börjar alltmer användas. Detta kan definieras på liknande sätt som social kunskap vilket ger följande varianter:

- beskrivning av människors levnadsvillkor
- beskrivning av människors levnadsvillkor utifrån socialarbetarnas erfarenheter.

Vi föredrar här den första. Det kan leda till missförstånd om man redan i begreppet social beskrivning bygger in att det ska göras av en viss kategori utifrån deras erfarenheter. Sådana beskrivningar borde snarast kallas socialarbetarnas beskrivningar.

Social aspekt

I Kommunförbundets rapport om Sociala aspekter i samhällsplaneringen (1979) sägs i inledningen:

"Syftet med projektet är som nämnts att visa hur sociala aspekter - kunskap om människors levnadsförhållanden - kan tillföras den kommunala planeringsprocessen". (s 10)

Att tillföra sociala aspekter blir identiskt med att tillföra kunskap om människors levnadsförhållanden. Möjligen bör man lägga till: kunskap om planeringens konsekvenser för människors levnadsförhållanden.

I vilket fall som helst behövs inga särskilda preciseringar av begreppet social aspekt när begreppen social kunskap och social beskrivning diskuterats. Detsamma gäller i stort begreppen sociala mål och sociala problem, som därför kan behandlas lika kortfattat.

Sociala mål

I Social miljöplanering (Socialstyrelsen 1976), definieras sociala mål på följande sätt (s 143):

"mål för människors levnadsvillkor och relationer till varandra"

Det som är något förvirrande i denna definition är tillägget "och relationer till varandra". Ingår inte det i levnadsvillkoren? Vi föreslår att det stryks!

Sociala problem

R Eriksson ger följande definition (1978 s 157):

"Med ett socialt problem kan vi i detta sammanhang mena att en individ eller en grupp befinner sig

under miniminivån för någon av välfärdskomponenterna".

Denna miniminivå ses som politiskt bestämd, men borde kanske ses som "samhälleligt" bestämd. Det måste rimligen kunna finnas sociala problem fast den politiska majoriteten har så låga ambitioner, att ingen medborgare befinner sig under den politiskt bestämda miniminivån. Vad som mer exakt ska läggas in i begreppet "samhälleligt bestämd" är ett alltför stort problem för att kunna diskuteras av oss i detta sammanhang.

Samhällsarbete/grannskapsarbete

En del av socialvårdens medverkan i samhällsplaneringen sägs i Socialstyrelsen (1976) vara att starta samhällsarbete/grannskapsarbete. Detta definieras som:

"bearbetning av grupp eller miljöproblem i den lokala omgivningen. Problembearbetningen skall ske bl a genom att aktivera människor i den lokala miljön och lämna synpunkter på hur miljön bör utvecklas".

Ronnby (1976) ger en liknande definition (s 5):

"Med samhällsarbete menar vi här det förändringsarbete som främst har det lokala samhället () som utgångspunkt. Det vill säga, man angriper upplevda problem utifrån den lokala, sociala, enhetens resurser, erfarenheter, behov och intressen. Den lokala enheten ska engageras i sitt eget förändrings- och utvecklingsarbete. Samhällsarbetare är den som stimulerar denna process och är en resursperson för den lokala gruppen".

"Samhällsarbete" är alltså en insats från bland annat socialvården (även andra förvaltningar kan delta) som normalt är helt fristående från t ex översiktlig fysisk planering (med reservation för saneringsområden). Samhällsarbete kan dock vara en metod att möjliggöra participatorisk planering (se nedan) genom att samhällsarbetet försöker aktivera medborgarna i området. Det kan också vara ett sätt att få kunskap om (vissa grupper) levnadsförhållanden.

Participatorisk planering

En vanlig innebörd i participatorisk planering är följande:

planering, där en bredare grupp av medborgare ges möjlighet att komma med synpunkter och förslag under planarbetets gång.

Formerna för denna participatoriska planering kan variera mycket och därmed det reella innehållet: Det kan vara offentliga möten, seminarier, referensgrupper med "allmänhet", studiegrupper och liknande.

Bohm, i en artikel om participatorisk planering, väljer en annan definition än den som angavs ovan:

"planering där någon medborgargrupp utarbetat (ges möjlighet att utarbeta) ett alternativt planförslag som man söker vinna gehör för hos myndigheten (Bohm 1978 s 120)".

Denna definition innebär alltså mer än att man "varit med" - man ska ha haft möjlighet att utarbeta ett eget planförslag.

Följande påståenden belyser sambanden mellan social planering i olika innebörder och participatorisk planering:

Social planering (i alla innebörder) behöver inte vara participatorisk planering (i någon innebörd). Det är t ex tänkbart att ha välfärdsinriktad planering och/eller planering som bygger på kunskap om människors levnadssituation utan att medborgarna deltar i planeringen eller ges möjlighet att utarbeta egna planalternativ. Den metod som presenteras i Kommunförbundets rapport om Sociala aspekter i samhällsplaneringen innebär t ex inte participatorisk planering, eftersom enbart tjänstemän - om än fältarbetare - deltar i planeringen.

Participatorisk planering behöver inte heller vara social planering i t ex betydelserna att vara inriktad på eller bygga på kunskap om människors levnadsförhållanden. De som deltar i den participatoriska planeringen kan sakna kunskap om hur en stor del av människorna i området lever och det kan också vara så att de har mycket speciella syften varför det är tveksamt om deras "planering" är välfärdsinriktad. Sist, men inte minst, kan det vara så att kommunen som i sista hand beslutar, inte bryr sig om det som medborgarna kommer med, d v s även om de deltagande medborgarnas planering är "social" så blir inte den kommunala planeringen social.

Det är en ännu ej belagd hypotes att participatorisk planering leder till planering som förbättrar människors levnadsförhållanden i högre grad än icke participatorisk.

Avslutning

Det finns en rad andra begrepp som ofta används i debatten om social planering, t ex välfärd, behov, levnadsnivå och livskvalité. I den mån vi använder dessa begrepp gör vi det i en allmän innebörd. Den intresserade kan läsa mer om dem i Björnberg (1977).

4. ÄR DAGENS KOMMUNALA PLANERING SOCIAL? NÅGRA FUNDERINGAR

4.1 Sociala mål?

En aspekt på frågan om den kommunala planeringen är social gäller vilka mål - vilka hänsynstaganden - som dominerar när planer tas fram och beslut fattas. Låt oss som startpunkt hävda följande:

- Mer eller mindre genomarbetade resonemang om hur mänskliga behov ska tillgodoses har funnits så länge resonemang om stadsbyggande funnits. I just denna betydelse har människan alltid funnits med i planeringen. ¹⁾
- Vilka mål som ska dominera planeringen är i sista hand en politisk fråga. Partierna skiljer sig åt i sin syn på vad som är centrala mänskliga behov och hur de kan tillgodoses. Ibland är kritik rörande icke-social planering identisk med avståndstagande från den politiska majoritetens människosyn.
- Avståndet mellan mål och verklighet kan vara mycket stort. Även de högsta ambitioner kan gå om intet i det komplex av faktorer som ligger mellan plan och verklighet. Att bostadsområden som vi efteråt kan tycka är dåliga blev som de blev behöver ej bero på att ambitiösa mål ej fanns eller att man inte försökte ta hänsyn till hur människor skulle påverkas.
- Den politiska verkligheten är också komplex. Politikernas situation är i många avseenden besvärlig och det blir lätt så att de löpande ärendena tränger ut mer övergripande frågor. Gränsen mellan taktik och hänsynstagande till mänskliga behov är också hårfin: Anser man att det egna partiet har den bästa politiken, så är det naturligtvis riktigt att partiet får möjlighet att genomföra denna, varför vissa taktiska hänsyn måste tas så att mänskliga behov ska kunna tillgodoses på sikt.

Samtidigt är det ibland svårt att inte uppröras över bristen på djup, allvar och öppenhet hos en hel del centralt placerade tjänstemän och politiker. Särskilt i större kommuner förefaller risken stor att verkligheten blir så omfattande och avlägsen att resonemangen förs i termer av sektorer och intressegrupper: Resonemangen blir abstrakta. Man ställer inte frågan: Vilka människor i kommunen får det bättre/respektive sämre om vi gör A och vilka om vi gör B.

1) Det kan för övrigt nämnas att nästan exakt samma formuleringar, som idag är vanliga när "sociala aspekter" diskuteras, återfann vi i en generalplan för Solna från 1957: variationsrik bebyggelse, social service, kontaktmöjligheter o s v.

Ska man ge ett enkelt svar på frågan om dagens långsiktiga kommunala planer bygger på mål rörande mänskliga behov och hänsynstagande till hur människor berörs så blir det alltså: Både JA och NEJ! Det varierar och det är komplext. Det är lättare att konstatera missförhållanden än att belägga att orsaken ligger i målen.

4.2 Sociala kunskaper?

En andra viktig fråga när man funderar på om dagens planering är social rör vilka kunskaper planeringen bygger på: Vad vet politiker och tjänstemän om människors levnadsförhållanden?

Självklart finns inget allmängiltigt svar på denna fråga: Det varierar från kommun till kommun och från person till person. Låt oss emellertid göra följande noteringar:

- Ser man på de data som direkt samlas in och presenteras i samband med fysisk planering, bostadsbyggnadsprogram och ekonomisk flerårsplanering, så är det i regel ett mycket begränsat antal data av "hårddatakaraktär". Beskrivningarna av människors levnadsförhållanden är indirekta och ofullständiga.
- Från det faktum att beskrivningarna är ofullständiga kan man inte dra slutsatsen att planeringen bygger på dåliga kunskaper om människors levnadsförhållanden. Vid besluten utgår man också från stora mängder "vardagskunskap" ¹⁾ om människors levnadsförhållanden.
- Den "vardagskunskap" tjänstemän och politiker utgår från är beroende av dessa personers bakgrund och erfarenheter. Risken är att man tror att alla människor är såsom den kategori av människor man själv känner. Eftersom de flesta högre tjänstemän och politiker är etablerade i samhället, tillhör "medelklassen" eller dylikt, så finns risken att mer udda grupper i samhället kommer bort i planeringen. I större kommuner där direktkontakten politiker - medborgare är mindre finns också risken att beslutsfattaren har en mycket abstrakt syn på vad besluten rör och inte tänker i former av hur vissa (grupper av) människor kommer att påverkas.

1) Jfr Cohen & Lindblom (1979) som hävdar att denna kunskap med nödvändighet dominerar. Se även vår rapport om Planeringsvetenskap.

4.3 Att dra slutsatser från observationer

Antag att vi konstaterat att verkligheten är sådan att (vissa grupper av) människor har besvärliga levnadsförhållanden i vissa bostadsområden?

Kan vi därav dra några slutsatser om vissa planer inte byggts på hänsyn till mänskliga behov?

Självklart inte: Det kan vara så att verkligheten inte blev som man tänkt sig i planerna - vid genomförandet kan det ha hakat upp sig på en rad sätt. Det kan också vara så att planerna byggts på mänskliga hänsyn och att det blev som man tänkt men att det ändå inte blev bra därför att man inte hade tillräcklig kunskap om orsakssamband.

Kan vi från konstaterande av besvärliga levnadsförhållanden dra några slutsatser om vilka kunskaper planeringen byggts på?

Självklart inte, av ungefär samma skäl som ovan, dvs att planerna inte genomförts eller att kunskaper om orsakssamband saknas.

Med detta vill vi enbart ha sagt att det är svårt att säga vilka orsakerna till missförhållanden är, och att vissa debattörer ibland gått alltför snabbt från konstaterande av missförhållandena till påståenden om brister hos målen i planerna eller kunskaperna hos tjänstemän och politiker. Det finns mycket annat som kan ligga bakom.

4.4 Från kunskap till verklighet

En genomgång av litteratur på det sociala området, visar att det finns mycket skrivet och att det finns mycket kunskap om människors levnadsvillkor. Hur kommer det sig då, att mycket av denna kunskap inte tycks användas i planeringen? Hur kommer det sig, att vi fortfarande bygger miljöer, som inte fungerar socialt? Hur kommer det sig, att vi inte förändrar nuvarande, illa fungerande miljöer, till det bättre?

För det första måste kunskapen gå att uttrycka i mått och material, i öppettider, i personalkategorier, i bullernivåer eller på annat i vid mening mätbart och planeringsbart sätt. För det andra måste det finnas någon planeringsform eller beslutsform där de mätbara och planeringsbara förhållandena hanteras.

Men det räcker inte med att kunskapen går att översätta till dessa termer och kan hanteras i befintliga planformer eller beslutssituationer. Det måste också finnas en vilja att göra något åt konstaterade eller förutsebara missförhållanden. Dessutom får inte åtgärderna ha andra, icke önskvärda, konsekvenser, som är så stora att det blir tveksamt, om de tänkta åtgärderna bör vidtas.

Vi ska försöka konkretisera det ovan sagda. Låt oss t ex anta, att vi konstaterar, att människor i nybyggda flerfamiljshus ofta saknar kontakter med andra människor, ofta lever isolerat. Låt oss vidare anta, att vi vet, att dessa människor gärna skulle vilja ha sådana kontakter, ja till och med behöver dem för att må bra. Denna kunskap räcker dock inte, om vi vill göra något åt det. Ytterligare kunskap behövs.

Låt oss då anta, att vi dessutom vet, att människor i en sådan situation, d v s som nyinflyttade i ett nytt bostadsområde, har svårt att själva ta och bevara kontakter med andra människor, men gärna utnyttjar andras initiativ. Slutligen antar vi, att försök visat, att områdesvärdar, som har till uppgift att dra igång föreningar och gemensamma aktiviteter, kan lyckas under vissa förutsättningar. Förutsättningarna är kanske att områdesvärderna är en öppen, initiativkraftig eldsjäl, att invånarna i området inte är för olika och inte heller för lika, att områdesvärderna får arbeta minst ett år och sedan återkomma någon månad varje år under ytterligare ett antal år e t c e t c.

De kunskaper vi nu har kan översättas i planeringsbara termer. Vi kan avsätta pengar för områdesvärdar i budgeten. Vi kan ge dem, som väljer och anställer personal, direktiv om vilka kunskaper och personliga egenskaper de som anställs som områdesvärdar bör ha. Vi kan ha med områdesvärdar i en personalplan och se till att tillräckligt många finns vid rätt tidpunkt. Vi kan upprätta en utbildningsplan för områdesvärdar och vidare se till att fältassistenter och fritidskonsulenter får en lämplig vidareutbildning, som gör att de kan arbeta som, biträda eller ersätta områdesvärdar. Vi kan se till att lokaler finns för fritidsaktiviteter, genom att ta upp dem i bostadsförsörjningsprogrammet och i programmen för planering och projektering av nya bostadsområden. Vi kan i planstandardanvisningar eller liknande ange, olika krav på lokalernas läge, utformning och utrustning, så att de kan fungera bra. Vi kan i en informationsplan ange vilka åtgärder som ska vidtas, för att nyinflyttade ska veta, att områdesvärdar finns, vad de gör och varför. Vi kan ha en plan för hur erfarenhetsåterföring ska gå till, så att områdesvärdarnas verksamhet kan utvecklas och anpassas till en föränderlig verklighet och så att nackdelar med verksamheten kan elimineras.

För att det hela ska fungera bra och smidigt, måste man således göra en massa saker som berör många människor och som kräver många beslut. För att vilja fatta alla dessa beslut, sätta igång denna apparat, måste man vara ganska övertygad om, att resultatet motsvarar insatserna, att människor faktiskt mår bättre, om allt detta görs, än de annars skulle gjort och att samma effekt inte går att uppnå på ett enklare och billigare sätt.

Men det räcker inte. Dessutom måste de som ska genomföra besluten förstå och tro på syftet med det som ska göras. Här finns en avgörande skillnad mot den planering och de åtgärder som endast hanterar föremål. Föremålen kan inte ha en inställning till hur de används eller till det de åstadkommer, som påverkar deras funktion.

Slutligen måste de planformer eller beslutsformer finnas som gör det möjligt att fatta nödvändiga beslut så att de faktiskt blir samordnade.

Ska vi slutligen svara på de inledande frågorna i detta avsnitt om varför befintlig social kunskap kanske inte används i planeringen i den utsträckning som borde vara möjlig, så är en del av svaret, (tror vi, helt enkelt) att nuvarande planeringsorganisation, planeringstradition och ofta berättigade, misstro mot planering omöjliggör relevanta åtgärder. Ibland är dessa åtgärder inte särskilt resurskrävande, utan handlar mer om att använda befintliga resurser på ett lite annorlunda sätt. Kanske borde t ex kommunens planerare användas som en gemensam resurs av alla förvaltningarna. På det sättet kanske samordnade åtgärder i alla förvaltningar, av det slag vi ovan diskuterade i vårt exempel med områdesvärdarna, skulle kunna vidtas. Kanske är det helt enkelt så, att de åtgärder som behöver genomföras för att åstadkomma märkbara sociala effekter med nuvarande förvaltningsorganisation, kräver en mängd "små" och samordnade beslut inom hela förvaltningen, som ger spår i alla eller många av kommunens förekommande planformer. Att överblicka och genomföra detta är av förklarliga och ovan redovisade skäl idag svårt. Kommunernas nuvarande planeringssystem i förening med kommunernas nuvarande sätt att arbeta, och politikernas nuvarande sätt att fatta beslut motverkar det. Det gör nog också det av politikerna beställda och av tjänstemännen framtagna beslutsunderlaget.

Avdelning 3

ATT TILLFÖRA KUNSKAP OM MÄNNISKORS
LEVNADSFÖRHÅLLANDEN

5. PROBLEMAVGRÄNSNING OCH METODÖVERSIKT

5.1 Problemet

Det vi kommer att behandla i denna avdelning är främst hur kunskap om människors levnadsförhållanden kan inhämtas och tillföras planeringen. D v s social planering i betydelsen: Planering som bygger på kunskap om människors levnadsförhållanden (se avsnitt 3.2.3).

Denna avgränsning innebär att vi inte i denna avdelning direkt behandlar frågor av typen:

- Vilka sociala konsekvenser har olika typer av kommunal och statlig planering fått?
- Hur ska man få beslutsfattare att ta större hänsyn till icke-ekonomiska konsekvenser?
- Hur ska svaga gruppers intressen kunna tillgodoses i högre grad?
- Hur sker planering av social service och hur skulle den kunna gå till?

Det vi kommer att se närmare på är däremot metoder för att ta reda på och redovisa människors levnadsförhållanden och på vilket sätt dessa kan kopplas till den kommunala planeringen.

Låt oss börja med att kort beskriva några impulsgivande projekt på detta område.

5.2 Några impulsgivande projekt

5.2.1 Levnadsnivåundersökningen och "ULF" (Undersökning av levnadsförhållanden)

1968 genomfördes den första s k levnadsnivåundersökningen i Sverige. Sedan 1974 gör Statistiska centralbyrån årligen liknande undersökningar - kallad Undersökning av levnadsförhållanden (ULF). Institutet för social forskning håller på med mer metodinriktade studier rörande denna typ av kartläggningar.

Kännetecknande för dessa undersökningar som tar upp ett antal s k levnadsnivåkomponenter och ett antal bakgrundsvariabler är att de:

- 1 Täcker hela landet
- 2 Sker i form av intervjuer med ett slumpmässigt urval av personer (vissa uppgifter kompletteras från register, t ex inkomst).

På omstående sida presenteras de huvudkomponenter som idag används av Institutet för social forskning (SOFI) och i princip också i SCB:s årliga undersökningar av levnadsförhållanden (ULF). För varje komponent ställs en rad konkreta delfrågor.

Huvudkomponenter i levnadsnivåundersökningarna

- Hälsa och tillgång till vård
- Sysselsättning och arbetsförhållanden
- Ekonomiska resurser och konsumentskydd
- Kunskaper och utbildningsmöjligheter
- Familj och sociala relationer
- Bostad och närservice
- Rekreation och kultur
- Säkerhet till liv och egendom
- Politiska resurser

Resultat från dessa undersökningar publiceras i serien Levnadsförhållanden som ingår i Sveriges officiella statistik (SOS). Detta omfattar dock bara en liten del av vad som kan utläsas av insamlade data. Redovisningar av olika specialbearbetningar kan därför också beställas.

Som exempel på vad som publiceras kan nämnas att i rapport 13 i serien Levnadsförhållanden redovisas "Boendeförhållanden 1975" innehållande tabeller med bl a uppgifter om

- boendeform
- utrymmesstandard
- utrustningsstandard
- fritidsbostad
- boendemiljö (= avstånd till service, kontakt med grannar, bullerstörningar och dylikt, tillgång till grönområden)

Varje variabel redovisas uppdelat i ålder, kön, familjestorlek samt efter kommunstorlek.

Eftersom ett ganska begränsat antal personer intervjuas går det inte att bearbeta material på kommunnivå för de mindre kommunerna. På länsnivå och för större kommuner går det dock att göra sammanställningar av intervjuresultaten.

Syftet med levnadsnivåundersökningarna är att öka kunskaperna om hur människor lever i Sverige. De är inte direkt inriktade på någon speciell målgrupp eller planeringsform. Den är inte heller inriktad på att förklara de förhållanden som konstateras (se t ex Johansson 1979).

5.2.2 Sociala aspekter i samhällsplaneringen ("SAISP")

Ett känt projekt på den kommunala nivån är Kommunförbundets projekt om Sociala Aspekter i Samhällsplaneringen (SAISP). Tre delprojekt som var ganska olika genomfördes och vi beskriver här ett av dem översikt-

ligt (se Kommunförbundet 1979).

Syftet med försöket i Östersund beskrivs på följande sätt:

"Arbetet i Östersunds kommun avsåg i första hand att visa hur kunskaper om sociala förhållanden kan redovisas i form av beskrivningar för olika kommun- delar. Försöksverksamheten begränsades till socialförvaltningen.

Fältpersonal inom socialförvaltningen utförde beskrivningsarbetet".

Fyra områden i kommunen utsågs. Folkmängden varierade mellan 2000 och 6000 invånare. Områdenas karaktär varierade (saneringsområde, förort, glesbygdskommun). För varje område utsågs en grupp på c:a 10 personer bestående av fältpersonal från olika delar av socialförvaltningen. Speciella målgrupper i området skulle väljas ut. Beskrivningen anknöts till de levnadsnivåkomponenter som beskrivits tidigare i detta kapitel.

Innehållet i dessa beskrivningar blev varierat och innehöll moment av

- individers/familjers levnadsförhållanden
- orsaker till olika problem (både övergripande och lokala orsaker)
- hur kommunal och annan service fungerar
- förslag till åtgärder för att förbättra den kommunala servicen.

Kännetecknet hos den av Kommunförbundet prövade metoden är just att fältpersonal använts för att göra beskrivningarna. Följande tänkbara användningsområden nämns för beskrivningarna (s 88):

- som underlag för information till kommuninvånarna
- som underlag för organisationers och gruppers agerande i planeringssammanhang och dylikt
- för att stimulera debatt
- som underlag för förberedande politiskt programarbete
- som underlag för bostadsförsörjningsprogram ("bostadssocial inventering")
- för att klargöra händelser sociala konsekvenser
- som underlag för fysisk planering
- som underlag för förvaltningarnas verksamhetsplanering
- för att ge personal ökade kunskaper om människors levnadsförhållanden
- som underlag för initiativ i samverkan och samplaneringsfrågor
- som utgångspunkt för idéer om metod- och organisationsutveckling i respektive förvaltning.

5.3 Klassificeringsschema

Det vi här är intresserade av är hur kunskap om människors levnadsförhållanden kan fås in i den kommunala planeringen på ett systematiskt och planeringsbart sätt. Med utgångspunkt i genomförda projekt kan man urskilja bl a följande fyra dimensioner i vilka metoderna kan skilja sig.

- vad tas med i beskrivningen
- varifrån hämtas material/data
- vilka kommunala planer/beslut ska beskrivningen användas vid
- hur är kopplingen till planeringen tänkt att ske

A. VAD?

Redan i kapitel 3 urskiljes några varianter när det gäller vad som egentligen beskrivs när det sägs att människors levnadsförhållanden ska beskrivas. Det kan t ex vara:

- beskrivning av "alla" gruppers levnadsförhållanden i "alla" avseenden
- beskrivning av vissa (svaga) gruppers levnadsförhållanden i vissa avseenden, t ex arbetslöshet, boende, socialhjälp, familjeförhållanden, barnomsorg
- beskrivning av hur den offentliga servicen (offentliga inrättningar) fungerar ur enskilda individers eller gruppers perspektiv. (Hur levnadsförhållandena påverkas av brister och tänkbara åtgärder).

B. VARIFRÅN?

Två huvudvarianter finns när det gäller varifrån kunskaper om levnadsförhållanden hämtas:

- 1 Man kan utnyttja kunskap som redan finns inom den kommunala/statliga apparaten, t ex
 - statistik av olika slag
 - kunskaper hos handläggande "administrativ" personal inom olika förvaltningar (jfr internremisser)
 - kunskaper hos fältpersonal (ex SAISP)
- 2 Man kan samla in ny kunskap t ex genom
 - intervjuundersökningar (ex levnadsnivåundersökningen)
 - enkäter
 - deltagande observation (samhällsarbete kan kanske ses som ett exempel)

C. VILKA BESLUT?

Den kunskap om levnadsförhållanden som tas fram kan ha som primärt syfte att användas vid:

- fysisk planering: utformning av bostadsområden, arbetsområden och servicecentra både på översiktlig nivå och detaljnivå, inklusive beslut om när och i vilken ordning områden ska byggas
- ekonomisk planering: budget och ekonomisk flerårsplanering, d v s beslut om på vilka verksamhetsområden resurser ska satsas
- Övriga kommunala beslut: I den kommunala verksamheten finns regler och rutiner av olika slag, t ex tidtabeller för bus-sar, öppettider på ungdomsgårdar, vad olika personalgrupper ska göra och liknande. Kunskap om sociala förhållanden kan påverka hur dessa regler och rutiner utformas.

D. ---HUR?

Kopplingen mellan kunskapen om levnadsförhållanden och de kommunala besluten kan tänkas ske på flera sätt:

- Kunskapen ska ingå som en allmän/utvidgad bakgrundskunskap, utan att några formaliserade rutiner läggs upp.
- Sociala beskrivningar anges som ett speciellt planeringsunderlag, t ex i anvisningar till ekonomisk flerårsplanering eller när fysiska översiktsplaner ska göras.
- Ett remissförfarande byggs upp som ska möjliggöra redovisning av planers/förslags konsekvenser för levnadsförhållanden. Vid remissinstansernas bedömning ska de framtagna kunskaperna användas.
- Arbetsgrupper/samordningsgrupper eller dylikt bildas, så att olika förvaltningars synpunkter på förslag kan framföras. Synpunkter som bygger på kunskaper från bl a undersökningarna om levnadsförhållanden i kommunen.

6. EXEMPEL FRÅN UNDERSÖKNINGSKOMMUNERNA

6.1 Inledning

I detta kapitel ska vi beskriva exempel på hur man i några av de undersökta kommunerna försökt få in "sociala aspekter i planeringen. Vi begränsar oss till två typer av metoder, dels områdesbeskrivningar av olika slag (avsnitt 6.2) dels remissförfaranden (avsnitt 6.3). Vi kommer inte att behandla försök med arbetsgrupper eller samordningsgrupper med representanter för olika förvaltningar där dessa kan ge synpunkter på planeringen ur sitt perspektiv.¹⁾

6.2 Områdesbeskrivningar

6.2.1 Översikt

Dessa dokument beskriver alltså geografiskt avgränsade delar i kommunen. Sättet att arbeta fram områdesbeskrivningarna skiljer sig kommunerna emellan. Vi har kunnat urskilja tre olika tillvägagångssätt i våra kommuner. Indelningen utgår från vilket material beskrivningarna byggts på och hur detta tagits fram.

- sammanställning av befintlig statistik och utredningsmaterial
- sammanställning av befintlig statistik, som bearbetats och kompletterats av olika kategorier fältpersonal
- sammanställning av fältpersonalens beskrivningar av ett område

6.2.2 Sammanställning av befintlig statistik och utredningsmaterial

Både Solna Ängelholm och Örebro har denna typ av kommundelsbeskrivningar. I Ängelholm ingår de som en del av GPF. Syftet med beskrivningarna skiljer sig något åt. I Solna och Ängelholm ska de fungera som underlag för förvaltningarnas planering. Dessutom avses de som information till partier, studieorganisationer och föreningar av olika slag samt allmänt intresserade. I Örebro ska beskrivningarna ses som en del i det pågående kommunplanearbetet och kan mera liknas vid ett inventeringsmaterial för internt bruk. Beskrivningarna har sammanställts av tjänstemän inom respektive förvaltning.

Solnas kommundelar beskrivs enbart i tabellform med rubrikerna befolkning, bostäder, arbete, inkomster, allmänna val, bilinnehav och service.

Nulägesbeskrivningarna av kommundelarna i Ängelholm och Örebro består till mycket stor del av tabeller, dessutom har man för varje delområde beskrivit vissa övergripande förhållanden. Samtliga tätorter jämte övriga orter eller områden av intresse beskrivs med avseende på befolkning, bebyggelse, näringsliv, tekniska system, tekniska förutsättningar, boendeservice, kommunikationer, restriktioner och gällande planer.

1) Denna typ av grupper diskuteras i en annan rapport i projektet "Samordning i kommuner".

Kännetecken hos denna typ av områdesbeskrivning är dels att den i stort är styrd av den statistik som finns. Det blir en uppräknig av ett antal "hårddata" där kopplingar mellan olika komponenter inte framgår. Många förhållanden kommer inte med vilket påverkar materialets lämplighet för olika syften. Det är mest att se som ett allmänt underlagsmaterial, även om det plikt-skyldigast sägs att det ska vara underlag för den och den typen av planering.

6.2.3 Sammanställning av befintlig statistik och kompletterat av fältpersonal

Alingsås är den enda av våra kommuner som arbetat fram områdesbeskrivningar på det här sättet. Örebro sätter igång hösten 1980.

Det första steget i arbetsprocessen var att kommunen indelades i 19 s k planeringsområden. Begreppet planeringsområde trängde långsamt igenom men blev ganska snart ett allmänt känt och anammat begrepp.

Nästa steg i processen utgjordes av s k välfärdsbeskrivningar. Man utgick då från de s k levnadsnivåkomponenterna vilka gjordes mätbara medelst c:a 5-10 mätetal per komponent. Detta hårddatamaterial inhämtades huvudsakligen från statistiska sammanställningar på kommunens förvaltningar respektive från statliga organ. Beträffande levnadsnivåns politiska resurser gjordes dock en separat inventering. Beskrivningarna sammanställdes områdesvis i en pärm hos planeringsassistenten, samt såsom hårddataunderlag till de arbetsgrupper som skulle komplettera materialet med sina kunskaper. Dessa arbetsgrupper skulle också bedöma hur området fungerade för olika befolkningsgrupper.

De befolkningsgrupper som statistiskt beskrevs och bedömdes av arbetsgrupperna var:

- förskolebarn (0-6 år)
- yngre skolbarn (7-12 år)
- ungdomar (13-19 år)
- vuxna i förvärvsarbetande ålder (20-64 år)
- äldre (65 år -)

Därutöver skulle situationen för människor som nyligen invandrat, samt människor med handikapp belysas.

I arbetsgrupperna ingick representanter från socialförvaltning (barnomsorg, äldreomsorg m m), fritidsförvaltning, skolförvaltning och kulturförvaltning (se nedan). Dessutom intervjuades personal från polisen, arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

Exempel på deltagande personalgrupper

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| - socialarbetare | - kommunbibliotekarier |
| - barnomsorgsassistent | - skolsköterskor |
| - hemvårdsassistenter | - vaktmästare |
| - fritidsassistenter | - skolkuratorer |
| - daghemsföreståndare | - skolbibliotekarier |
| - fritidshemsföreståndare | - skolvårdar |

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| - förskollärare | - SSA-sekreterare |
| - skolledare | - SYO-konsulter |
| - skolpsykologer | - yrkesvalslärare |
| - förskolepsykologer | - alkoholpoliklinik- |
| - hemspråkslärare/tränare | sköterskor |
| - barnomsorgsinspektörer | - distriktssköterskor |
| | - barnavårdssköterskor |

Dessa personalkategorier utgjorde arbetsgrupper. I praktiken innebar det att c:a 110 deltagare indelades i 17 grupper. Ett komplext arbete genomfördes för att kombinera deltagarna så att de kunde beskriva respektive område för var och en av befolkningsgrupperna.

Tidplanen för projektet var enkel och sammanpressad:

- informationsmöte oktober 1979
- arbete i grupper till 23 november
- planeringsavd. sammanställer från 26 november
- avstämningsmöte januari 1980

Arbetet utfördes mycket koncentrerat under slutet av 1979 och arbetsgruppsdeltagarna hade fått totalt 12 timmar till sitt förfogande medan centralt placerad personal fick ta den tid som fanns tillgänglig.

Det arbetsmaterial grupperna fick på informationsmötet bestod av karta över aktuellt planeringsområde inklusive verbal beskrivning av områdets gränser samt den ovannämnda statistiska välfärdsbeskrivningen av hård-data för området.

Frågeställningarna som angavs i arbetsmaterialet var inte preciserade på det sätt att gruppen direkt kunde besvara konkreta frågor. De skulle enbart fungera som idé- och inspirationskälla för gruppen.

Instruktionerna till arbetsgrupperna var att verklighetsbeskrivningar skulle göras utifrån gruppmedlemmarnas kunskaper.

Det påpekades vidare att det nu gällde mjukdatabeskrivningar respektive bedömningar av nuläget för olika befolkningsgrupper i olika planeringsområden. Eventuella förslag till åtgärder och förbättringar skulle anstå till eventuellt senare skede. Information gavs också om att arbetet var ett led i ett kommande GPF-dokument, som gällde långsiktiga planeringsfrågor. Klarlägganden gjordes även av de olika planformernas sammanhang i den totala kommunala planeringsprocessen. Tydlig information gavs om att detta arbete inte direkt kan förväntas leda till något synbart resultat som förbättrar livsvillkoren för människorna ute i kommunen. Dessutom framhölls att såväl värdefulla kvaliteter som brister i områdena skulle belysas.

För respektive arbetsgrupp utsågs vid informationsmötet en kontaktperson. I övrigt lämnades frihet för respektive grupp att bedriva arbetet efter eget huvud.

De material som arbetsgrupperna lämnade in sammanställdes sedan på planeringsavdelningen, tillsammans med det statistiska materialet. Ett exempel på hur de färdiga områdesbeskrivningarna ser ut ges nedan.

PLANERINGSOMRÅDE 113 NOLTORP



Alingsås

43



Nyckelkodområden
01, 02, 03, 10, 11, 12, 14,
53, 54, 55, 57, 58

skala

skala

NULÄGESBESKRIVNING

<p>befolkning</p> <p>Inväntade 1979: 4961 Bef. utv. sedan 1975: +1054 Antal hushåll: 1365 Barn med förv. arbetslo- de moder: 0-6 år: 528 0-17 år: 319 Pensionärshushåll: 137 Utlämningshushåll: 69</p>	<p>arbete</p> <p>Sysselsatta i området: 1373 Förvärv. arb. pension: 1815 därav deltid (1-19 tim) kvinnor: 119 män: 24 Sjöräddningsflekvens kvinnor: 49,6% män: 80,6% Uppendlare från omr.: 1585 Inpendlare till omr.: 1164 Arbetslösa: Beteedskapsarbete:</p>	<p>boende</p> <p>Ant. lägenheter 1975: 1393 varav i småhus: 537 övr. hus: 856 Genomsn. lgh storlek: 4,1 r Lgh byggda 1975-79: 250 Andel omödrerna lgh: 3% Trångbudda hushåll: 13,2% 0-10 med barn 0-17 år: 114 Hushåll m. bostadsbidrag:</p>	<p>hälsa-säkerhet</p> <p>Luftföreningsskållor: Vattenföreningsskållor: Bullertållor: väg 961 Trafikolyckor: Socialhjälpstagare: Förkildspensioner: Nyckelhetsvårdsfall:</p>
<p>samhällsservice</p> <p>Post: Ja Bank: Nej Själshandel: Ja Apotek: Ja Vårdcentral: Ja Deltidsförskoleplatser: 120 Daghemspållor: 75 Famijjedaghemspållor: 156 Äldervårdsplållor: - Hemhjälpstagare: 44 Bensinstållion</p>	<p>fritid-kultur</p> <p>Bibliotek: Nej Förkildsgårdsverks: Nej Musik-utlålln.verks.: Nej Kållkplaner: 5 Fotbollsplaner: 2 Isbålln.: 5 Badplållor: - Aktivitetslokållor: 7 Föreningslokållor: 4 Övrigt: Gymnållstålalar 2 Sevållbållnåll Tennisbållnåll Sånglållsal Kyrka</p>	<p>kommunikållioner</p> <p>Hållrdållrt till arbetet: Tålll för, cykel, moped: 36% Bil: 56% Kollektiv: 7% Övrigt: 1% GEM-led mot centrum: Ja Kollektivtrafiklinje: 1 Bilållr per 1000 inv.: 352 Fållmiljer utan bil: 35%</p>	<p>utbildning</p> <p>LM-skoleplållor: 512 H-skoleplållor: 487 Fållst/hållrdållrt till skållnåll: Barn med specialundvållnåll: Barn med invånrdållnåll- undervållsningåll: Andel gymnasieållelever på teoretisk linje: % på praktisk linje: %</p> <p>Politik</p> <p>KE-ledållmållor: 12 Styrhållnd. led. mållor: 38 Övållrkl. tax. beslut: 33 Valdeltållgånrdållnåll: 89,8% Eneållnållgånrdållnåll Fållrkedålls- Fållrkedålls Fållrkedålls Fållrkedålls</p> <p>ekonomi</p> <p>Medianinkomst: Hållgånrdållnålllagållre: Lållgånrdållnålllagållre:</p>

NULÄGESBEDÖMNING

113 NOLTORP

44

fysiska, tekniska, ekonomiska förhållanden

- Vatten- och avloppsförsörjningen har betydande ledig kapacitet. Vid bostadsutbyggnad krävs endast ledningsdragningar.
- Väg 961 Kungälvsvägen, har genomfartskaraktär och utgör matningsled genom området. Separerad GCM-trafik mot centrum finns.
- Skolor och barnomsorgslokaler är högst dimensionerade för beslutad bostadsutbyggnad, en vidare utbyggnad måste ske balanserat för att undvika nyinvesteringar.

sociala förhållanden

allmänt	förskolebarn (0-6år)	Yngre skolbarn (7-12år)
<p>Till största delen ett nybyggnadsområde.</p> <p>Heterogant område med en fiberbostadsdel närmast stadskärnan samt småhus av olika slag längre ut.</p> <p>Stor landsbygdsarea med få invånare.</p> <p>Inom området finns vårdcentral, post och en större livsmedelsbutik.</p>	<p>Antal barn i åldersgruppen 661</p> <p>Barnomsorgsbehovet relativt väl tillgodosett. Plats tillgång i delvis förskolan för knapp närmaste ären p.g.a. konc. utbyggnad.</p> <p>Relativt goda lek- och grönområden. Fiberbostadsbuser dock mindre bra boendemiljö. Dåligt underhåll av lekplatser.</p> <p>Öppen förskola saknas.</p> <p>Bra gång- och cykelvägar mellan hem och skola.</p> <p>Viss barnverksamhet genom kyrkans barnlärmar samt lek o pyssel.</p> <p>sparkops affär innebär hög trafik och dålig luft.</p> <p>Bollplan saknas på Tegelbruken, barnen leker på gatorna.</p>	<p>Antal barn i åldersgruppen: 651</p> <p>Fritidshem saknas inom området</p> <p>Barnomsorg endast genom familjedaghem.</p> <p>Fiberbostadsområdena Citronen och Bananen inbjuder till gångbildning genom boendeformen och befolkningslättheten.</p> <p>Enkät visar, andymittel i dessa områden. Liknande problem kan uppstå i de träffigt exploaterade Tegelbruksviken Enehagen.</p> <p>Aktivitetslokaler saknas i hög omfattning.</p> <p>Barnen går till största delen i Noltorps skolan, där ingen närmare vård oro märks. Lokalbrist. klasserna stora och enskilda elevproblem förekommer. Stort behov av specialundervisning beroende på många invandrare och den starka inflyttningen.</p> <p>Stadidrotten har goda förutsättningar.</p> <p>SA-fritidsverksamhet förekommer på skolan.</p> <p>Björkekärrs skola viktig för fritidsverksamheten i glesbygds delen.</p>
<p>ungdomar (13-19år)</p> <p>Antal ungdomar: 515</p> <p>Vanligt är att båda föräldrarna förväru sarbeta.</p> <p>Ca 30% av barnen trivs i skolan.</p> <p>Fritidsysselsättning är främst sport, kamratsamvaro och musik (lyssnande). Sina kamrater träffar man mest hemma.</p> <p>Av fritidsanläggningar i området utnyttjas mest Nohagahallen, isbanan och Noltorps skolan.</p> <p>En tredjedel av skoleleverna har inte någon föreningsanknytning.</p> <p>90 skoleleverna använder 2/3 aldrig alkohol, medan 1/3 dricker en gång per vecka eller oftare.</p> <p>Flera har varit med om någon form av skadegörelse någon gång.</p> <p>fritidsansatsningen, låg i området i förhållande till antalet barn.</p>	<p>vuxna (20-64år)</p> <p>Antal vuxna: 2817</p> <p>I villaområdet på Tegelbruken är man aktiv, har byalag etc.</p> <p>Finns ej inom Citronen, Bananen</p> <p>Stor koncentration av invandrare i hyreshusen, greker, finländare.</p> <p>Klar brist på möjligheter till aktiviteter för alla åldrar</p> <p>sannolikt det mest påtagliga sociala problemområdet i centralorten.</p> <p>Noltorp är exempel på dålig planering, elementära behov av fritids- och kulturlokaler tillfredsställs ej.</p>	<p>äldre (65år-)</p> <p>Antal äldre: 317</p> <p>Tätortsboende näs av kollektivtrafiken, dock för glesbygd.</p> <p>Glesbygden har tillgång till ensäkra busslurer, påtagliga svårigheter för många äldre vid tidsbestämda besök.</p> <p>Kan heller inte alltid delta i tätortens aktivitetsutbud.</p> <p>Tätortsdelen relativt väl tillgodosedd med aktivitetsutbud</p> <p>vissa invandrargrupper saknar dock lokaler i området.</p> <p>J huvudsak god boendestandard.</p> <p>Glesbygden har dock några äldre med låg boendestandard.</p> <p>Vårdcentral belägen inom området är en tillgång.</p> <p>Glesbygden har varubusslinje och lantbrevbärarservice.</p>

Genom att låta olika kategorier av fältpersonal kommentera den statistiska beskrivningen har denna både kompletterats och nyanserats. Det som är viktigt att uppmärksamma är att ej enbart fältpersonal från socialsektorn deltagit utan även människor från t ex skola, arbetsförmedling och hälso- och sjukvård.

6.2.4 Social beskrivning av fältpersonal

Vi ska här kort beskriva hur man i Solna genomfört en social beskrivning av en stadsdel (Huvudsta). Inspirationen är direkt hämtad från Kommunförbundets rapport om sociala aspekter i samhällsplaneringen. Låt oss se lite på bakgrunden till att en sådan beskrivning gjordes.

I Solna finns sedan något år tillbaka ett socialt samarbetsorgan med främst politiker och tjänstemän från skol-, fritids-, social- och kultursektorn samt även från polisen. Bakgrunden var behovet av samverkan kring den förebyggande barn- och ungdomsverksamheten. Det finns 3 distriktsgrupper under samarbetsorganet: de är sammansatta av fältverksam personal från skola, socialförvaltning, fritidsförvaltning, kulturförvaltning och polisen.

I en utredning om organisationen av samverkansfrågorna skrev planeringskontoret också:

"För att kunna planera för en bättre framtid måste man känna till dagens verklighet. Sociala miljöbeskrivningar måste vara en viktig utgångspunkt för en social miljöplanering och den sociala planeringen måste samordnas med den ekonomiska och fysiska". (s 5)

Planeringschefen var den som tog det formella initiativet till att en social beskrivning skulle göras. Framställningen från planeringskontoret (maj 1979) till kommunstyrelsen hänvisar till följande:

- debatten om samhällets bristande kunskap om och hänsyn till sociala konsekvenser samt till socialutredningen
- samarbetsorganets uppgift att uppmärksamma den sociala miljöns utveckling
- en konferens med ledande politiker och förvaltningschefer där "de närvarande enades om det lämpliga i att distriktsgrupperna i sitt långsiktiga arbete borde beredas möjlighet att arbeta med sociala beskrivningar".

En försöksverksamhet förordades med syftet att finna lämpliga metoder för att tillföra och tillvarata sociala aspekter genom att fältpersonal beskriver sociala problem utifrån sina erfarenheter i det dagliga arbetet. Detta skulle komplettera planerings- och beslutsunderlag i såväl kort som långt perspektiv, ge underlag för verksamhetsplanering, ge underlag för ut-

veckling av arbetsmetoder och organisation samt öka den långsiktiga beredskapen inom distriktsgrupperna.

Arbetsgruppens sammansättning överensstämde i stort med distriktsgruppens. Några precisare direktiv till arbetsgruppen gavs inte och det sägs bara att arbetsgruppen kontinuerligt ska hålla ledningsgruppen informerad. Ledningsgruppen bestod av chefstjänstemän från respektive förvaltning. Den valde dock att spela en passiv roll och var mer att se som en referensgrupp.

Genom några snabba obyråkratiska beslut lyckades arbetsgruppen få åka på ett tvådagarsinternat i slutet av september och då påbörjades det egentliga arbetet. Man beskrev för varandra vad man gjorde och erfarenheterna från sitt fält i Huvudsta. Man diskuterade vilka personer som borde kontaktas och det fortsatta arbetet.

Under oktober och november hade arbetsgruppen flera sammanträden dit olika personer inbjudits, bl a personalgrupper som ej var representerade i arbetsgruppen. Man diskuterade olika frågeställningar/problem och tämligen omfattande minnesanteckningar skrevs. I månadsskiftet november/december var detta skede klart och det gällde nu att skriva en slutrapport. Man fick pengar till ytterligare ett tvådagars internat för detta.

Ett problem för arbetsgruppen blev hur slutrapporten skulle utformas, både vad gäller gruppering av materialet och vad som skulle tas upp. Bland annat diskuterades följande:

- Skulle man göra presentationen åldersgruppsvis eller skulle man primärt utgå från mer homogena geografiska områden inom Huvudsta?
- Skulle problemgenomgång och dylikt ske förvaltningsvis?
- Skulle mer övergripande förklaringar av problemen tas upp?

Det material man hade var tämligen "impressionistiskt" vilket sammanhänger med den metod som undersökningen byggde på. Inga generaliseringar eller kvantitativa påståenden kunde egentligen beläggas. Hur skulle man då skriva?

Den metod man till sist valde var att skriva "Sagan om Huvudstaban Inge". Inge följs genom livet och kan på det viset användas för att belysa förhållandet för olika åldersgrupper. Kamrater och vänner används för att belysa sådant som Inge inte själv direkt berörs av. På detta sätt tar man upp daghem, skola, fritid, utslagning, åldringarnas situation e t c. Sagen omfattar c:a 10 sidor. Ett utdrag redovisas nedan.

I sagan är små "faktabitar" med statistik insprängda. Efter sagan finns en avslutning där vissa övergripande

frågor tas upp, bl a om samverkan och decentralisering i kommunal förvaltning. Sagan avslutades med en lista med förslag till åtgärder.

Som kommentar till denna form av slutrapport kan man säga dels att det är en form som passar metod och material bra dels att det är en riskfylld form. Med det menar vi att det kan vara lättare att avfärda/för-löjliga material i denna för kommunal förvaltning så ovanliga form. Bland vissa deltagare i arbetsgruppen framkom också tvekan ibland och man kunde ana att det sammanhänge med tankar om hur en sådan rapport skulle mottagas - inte minst då hur ens arbetskamrater skulle reagera när de fick höra att "det blev en saga".

Inge 16-19 år

Inge sitter på Granbacka fritidsgård. Det är ganska få besökare (som vanligt). Inge tycker det är ganska märkligt att gården inte har aktiviteter som kan skapa större intresse hos hans kamrater. Många killar och tjejer hänger runt Västra Skogens tunnelbana, ofta drogade och kan därmed inte komma in på fritidsgården som dessbättre driver en drogfri linje.

Många av hans kamrater har det gått riktigt illa för. En del har blivit omhändertagna och utplacerats i fosterhem eller på institution. Inge känner till att bristen på goda institutioner och fosterhem gör att många av hans kamrater får vänta alldeles för länge och under tiden hinner gå ner sig ordentligt.

Ibland funderar Inge på varför så många av de som skickas bort kommer från Johan Enbergs väg. Kan det bero på att deras hemförhållanden är speciella? Inge kommer ihåg hur en del kamraters föräldrar ofta var fulla och försummade sina barn.

"Några data"

För tillfället är 50 ungdomar upp till 18 år omhändertagna enligt barnavårdslagens paragrafer.

Fältlokal: Krysshämarvägen 24. Hit kan ungdomar komma, fredagar 16-18 och torsdagar 18-20, för att diskutera med socialförvaltningens fältassistenter om arbete, bostad etc.

Barnen kom till skolan okoncentrerade och "bråkiga". Redan från början fick de klinikundervisning och hamnade på något sätt utanför kamratkretsen. Ofta blev de mobbade just för att de var utanför. Detta förhållande har sedan hållit i sig genom åren och utslagningen har bara blivit grövre. Förutsättningen för att dessa kamrater skulle klara sig var att de gick samman i gäng med helt andra regler och normer än vad som var de accepterade. På fredagarna sitter gänget i Huvudsta centrum och ölar. Inge tycker att alternativen till ölandet är för få. Hur skulle det vara om han själv fick bestämma? Det skulle finnas möjligheter till aktiv kulturinriktad fritid. Att få jobba med teater, bild, film, överhuvudtaget ta fram aktiviteter som är attraktiva. Varför finns det

inte teatercafé i Västra Skogen eller kanske musikcafé. Inge tycker att de olika förvaltningarna kunde samsas om betalningen. Inge vet att många av hans kamrater som inte är med i någon förening gärna skulle vilja delta i någon form av skapande verksamhet.

Inge bor fortfarande hemma, men söker en lägenhet i Solna. Det är svårt att få tag på lägenhet. Ont om smålägenheter. Visserligen kan man köpa lägenheter svart eller en bostadsrättslägenhet. Men Inge har inga pengar och får bo kvar hemma. Han tycker att bostads-situationen för ungdomar är hopplös i Huvudsta.

"Några data"

Antal lägenheter i Huvudsta 1975.

	<u>Antal</u>	<u>%</u>
1 rok	1 060	17
2 rok	1 579	26
3 rok	2 369	39
4 rok-	1 072	18
Totalt	6 080	100

Varav kategoribostäder:

Studentbostäder: Pax (360 enkelrum), Strix (228 enkelrum, 19 dubletter och 38 st trerummare).

Ungdomshotellet (Rovan): 272 lägenheter varav 240 st är på 23,5 m², 10 lägenheter är handikappanpassade.

Mottagandet av sagan blev dock i huvudsak positivt både i ledningsgruppen och i själva samarbetsorganet. Formen accepterades och beskrivningen ansågs intressant. När detta skrivs (maj 1980) är Sagan ute på remiss till förvaltningarna för kommentarer och förslag till åtgärder. 1 september ska svaren vara inne och det finns alltså möjlighet att ta hänsyn till beskrivningen och förslagen i budgetarbetet inför 1981 års budget.

Sagan har dock utsatts för hätsk kritik från viss kommunal personal. Förhållanden i en viss skola utpekade som särskilt besvärliga och bl a sägs det bero på lärarnas handlande - något som ledde till skarp kritik från denna personal. En intressant fråga i samband med sociala beskrivningar av fältpersonal är just hur mycket dessa kan säga om saker som direkt beror på annan fältpersonals handlande.

6.2.5 Ayslutande kommentarer

Alla de försök som beskrivits här är mycket nya. Det går inte idag att säga något om deras effekter på den kommunala planeringen. Våra iakttagelser i samband med dessa försök ligger emellertid till grund för funderingarna i de båda följande kapitlen.

6.3 Socialförvaltningen som remissinstans

Ett annat sätt att föra in sociala aspekter i planeringen anses vara genom remissförfarande. Tjänstemän från den sociala sektorn ska då bevaka det som av många planerare benämns socialt.

Vi har tittat på några remissvar rörande områdesplaner i Örebro och Solna. Genomgående för dessa skrivningar är att det ej förs några diskussioner i dem. Det handlar i stället om ganska allmänna påståenden om det som man ser som socialförvaltningens område.

De områden man uttalat sig om är:

- | | |
|-----------------------|---|
| Social service: | <ul style="list-style-type: none"> - tillgång till lokaler för barnomsorg - centrumanläggningens färdigställande - vikten av gemensamhetslokaler - vikten av fritidsanläggningar |
| Fysiska förhållanden: | <ul style="list-style-type: none"> - konsekvenser för vissa grupper av olika trafiklösningar - säkerhetsfunktioner för vattendrag - tillgänglighet för fysiskt handikappade - vikten av närhet till koloniområden - vikten av blandade upplåtelseformer för att motverka segregation - synpunkter på bullermätningar och byggande av bullervallar |

Det finns olika förklaringar till att ett så brett spektrum av aspekter tas upp. Dessa kan t ex vara:

- man tycker man ska bevaka allt som man anser får konsekvenser för människors levnadsförhållanden
- man anser att ingen annan förvaltning har de kunskaper om människor, som man själv har
- man tror att ingen annan bevakar det man ger synpunkter på
- man har ej klart för sig vad man ska bevaka

Det kan också vara så att man har framfört mer precisa åsikter muntligt vid tidigare samråd.

Risken med att ta upp ett så brett spektrum av aspekter och därmed i så allmänna och vaga ordalag är, att svaren ej beaktas i särskilt hög grad eftersom påståenden ej är underbyggda med någon form av diskussion och inte leder till något konkret.

Det som borde göras är att försöka få fram vilka speciella kunskaper som tjänstemännen på socialförvaltningen har och vilka områden och grupper de ska bevaka. På så sätt kan man också motverka att socialförvaltningen blir en uppsamlingsplats för det som ingen annan förvaltning vill lägga ner någon tid på.

I Solna har man på planerings- och utredningskonroret gjort en checklista för varje förvaltning. Den ska användas för att undvika att viktiga aspekter tappas bort samt minska eventuellt dubbelarbete genom att ange respektive förvaltnings bevakningsområde. Checklistan tar upp de rubriker som man anser bör finnas med i bevakningen av ett planförslag. Än har den dock inte använts varför det är osäkert hur den kommer att fungera. Det finns risker med en sådan checklista, dels att den är konserverande - nya aspekter får svårt att komma med - dels att den förstärker sektorstänkande - varje förvaltning ser bara på sina aspekter.

Utdrag ur checklistan:

ASPEKTER SOM SOCIALFÖRVALTNINGEN SKALL BEVAKA VID BEDÖMNING AV (ÖVERSIKTLIGA) FYSISKA PLANER.

A. ÖVERSIKT AV ASPEKTERNA

1. Social service

Barnomsorg (daghem/fritidshem m m) - omfattning (antal platser/anläggningar)
 - lokalisering
 - utformning
 - kostnader

Äldreomsorg - behov av särskilda anläggningar och pensionärsbostäder (lokalisering, utformning, kostnader)
 - behov av sociala tjänster och aktivitet för pensionärer i området (omfattning, lokalbehov, kostnader)

Individ o familjeservice - personalbehov distrikten, socialhjälpkostnader o d
 - särskilda anläggningar (jfr behandlingshem o d)

2. Övriga sociala aspekter

Social struktur - befolkningssammansättning

Integration/segregation/kontaktmöjligheter

Bostäder för "speciella" kategorier (kollektiv e t c)

Handikappanpassning

B. KOMMUNALEKONOMISK REDOVISNING: PROGRAM/DELPROGRAM

Drift År

700 + 701 + 750 + 770

721 - 723

751 - 758

771 - 773

Kapital

Ett allmänt problem med att använda remissförfarande för att få in "sociala aspekter" är oklarhet om socialförvaltningarnas kompetens. Vad vet olika personalgrupper inom socialförvaltningen egentligen? Vissa vet naturligtvis en hel del om vissa individers levnadsförhållanden men vet de så mycket om samband mellan planinnehåll och levnadsförhållanden? Frågan är också var inom förvaltningen som den kunskap som finns finns! Det kan råda ganska stora konflikter mellan fältpersonal och administratörer inom en förvaltning och kunskapsöverföringen kanske brister. Inom fältpersonalen kan betydande skillnader finnas mellan vad socialassistenter och fältassistenter vet.

Ur ett perspektiv är alltid remissförfarande en skenlösning vars effekt blir att okunnigheten döljs. Just därför att socialförvaltningen har skrivit om sociala aspekter tror planerare och beslutsfattare att planen bygger på hänsynstagande till sociala konsekvenser. Utbildning och klart angivande av vad olika påståenden bygger på kan vara nödvändiga åtgärder för att ett remissförfarande ska fungera.

En viktig fråga är hur man ska se på remissförfarandets roll i förhållande till kontakter under arbetets gång. Ofta finns arbetsgrupper med representanter för olika förvaltningar, som redan under arbetet framför synpunkter. Sannolikt är detta betydligt viktigare än formella remisser i slutskedet.¹⁾ Kanske bör man se remissförfarandet som en mer officiell slutlig kontroll och som ett sätt att systematiskt få fram vad som tagits hänsyn till respektive inte tagits hänsyn till. Detta förutsätter dock att remissförfarandena systematiseras, just när det gäller vad respektive förvaltning ska bevaka.

1) I vår rapport Kommunal demokrati och planering förs ett resonemang om ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän i dessa skeden.

7. OMRÅDESBESKRIVNINGARNA SOM UNDERLAG FÖR KOMMUNAL LÅNGSIKTIG PLANERING

7.1 Inledning

Områdesbeskrivningar gjorda av fältpersonal är något nytt. Det är därför omöjligt att med empiriskt material som grund uttala sig om områdesbeskrivningarnas betydelse för den långsiktiga kommunala planeringen, t ex innehåll i ekonomiska flerårsplaner, kommunala bostadsbyggnadsprogram och fysiska översiktsplaner. I detta kapitel är vi därför hänvisade till resonemang om vad som förefaller sannolikt givet olika antaganden om bl a områdesbeskrivningarnas innehåll och beslutsfattarnas egenskaper.

Låt oss emellertid börja med några sammanhang där det förefaller oss uppenbart att sociala områdesbeskrivningar kan ha betydelse.

7.2 Områdesbeskrivningar och kortsiktigt beslutsfattande

Om kommunen låter fältpersonal arbeta fram en beskrivning av förhållandena i ett område, inklusive hur den kommunala servicen fungerar, så framkommer i regel en mängd upplysningar om konstigheter i denna service. Vissa rutiner kan få oavsedda konsekvenser, vissa regler kan vara olämpliga och man kan upptäcka institutioner som fungerar sämre än man trott och också upptäcka överlappningar av olika slag.

Det man får fram av detta slag kan i många fall åtgärdas direkt genom att regler och rutiner ses över. De ekonomiska konsekvenserna kan vara obetydliga och lösas genom omdisponering inom befintlig budget.

Områdesbeskrivningarna kan också få betydelse för innehållet i kommande årsbudget: Upptäcker man t ex ovanligt stora problem på en viss skola kan det leda till en extra kuratorstjänst i budgeten.

Informationen kan vidare leda till ändrade prioriteringar mellan kommundelar. Tidigare hade kommunen kanske tänkt att t ex bygga en kvartersgård i området A, men områdesbeskrivningar kan leda till slutsatsen att den behövs bättre i området B.

Vår uppfattning är att den information, som erhålls genom att låta fältpersonal beskriva situationen i "sitt" område är mycket användbar för kortsiktigt beslutsfattande av den typ som just beskrivits.

7.3 Områdesbeskrivningar och övergripande prioriteringar

Med övergripande prioriteringar menar vi här t ex beslut om hur mycket resurser som ska satsas på olika sektorer - typ av barnomsorg och vägbyggande - om beslut om vilken typ av bostäder som ska byggas.

Frågan är nu vilken roll de områdesbeskrivningar som fältarbetarna gör kan spela för dessa övergripande prioriteringar. Vi tänker inte ge något entydigt svar på denna fråga utan istället formulera under vilka förutsättningar som områdesbeskrivningar kan förväntas spela en liten roll respektive en stor roll.

Områdesbeskrivningarna kan förväntas spela en liten roll för de övergripande prioriteringarna om följande påståenden är korrekta:

- De politiska beslutsfattarna har redan förhållandevis goda översiktliga kunskaper om människors levnadsförhållande. Kunskap som de kan ha fått helt enkelt genom att bo i kommunen, följa massmedia och diskutera med andra. I detta fall kommer områdesbeskrivningar att främst tillföra mer detaljerade kunskaper av betydelse för kortsiktigt beslutsfattande.
- De övergripande prioriteringarna är i högre grad styrda av politiska/ideologiska förhållanden som inte direkt påverkas av information om enskilda fakta. Om det dessutom är svårt att i områdesbeskrivningen belägga samband mellan kommunala insatser, utformning av bostadsområden och besvärliga levnadsförhållanden i området, så talar det för att områdesbeskrivningen kommer att få liten betydelse för de övergripande prioriteringarna.

Fältarbetarnas områdesbeskrivningar kan däremot förväntas få större betydelse för de långsiktiga prioriteringarna och vara ett värdefullt underlag för den långsiktiga planeringen om:

- Politikernas kunskaper om människors levnadsförhållanden är dåliga rent allmänt.
- Det är möjligt att någorlunda belägga samband mellan t ex kommunala insatser, utformning av bostadsområden och besvärliga levnadsförhållanden.
- Politikerna sätter sig in i och tar hänsyn till de kunskaper som framkommer i områdesbeskrivningar. (Här är det dock viktigt att skilja mellan olika tidsperspektiv, d v s vad en enskilda områdesbeskrivning kan leda till och vad regelbundna områdesbeskrivningar kan leda till.)

Vad man tror om områdesbeskrivningarnas betydelse för de långsiktiga prioriteringarna är alltså beroende av vilka av påståendena ovan man bedömer som sannolikast. Delade meningar råder om detta inom projektet, bl a därför att vi inte haft möjlighet att mer ingående studera dessa påståendens sanningshalt.

7.4 Några frågor om hur man gör problemorienterade områdesbeskrivningar

Sex frågor om uppläggnig ska nu diskuteras:

- Ska beskrivningar vara styrda vad gäller uppläggnig/innehåll?
- Ska beskrivningar göras regelbundet?
- Ska beskrivningar göras av "fasta" grupper eller ej?
- Vilka ska delta?
- Hur ska områdesbeskrivningen presenteras?
- Hur ska beskrivningarna "tas om hand" i den kommunala apparaten?

7.4.1 Styrning eller ej?

Vill man ha ett enhetligt och jämförbart material så måste rimligen de sociala områdesbeskrivningarnas uppläggnig/utformning styras i vissa avseenden. De kan gälla vilka rubriker som ska vara med, vilka gruppindelningar och dylikt som ska göras. Ska allt sammanställas i ett läsbart dokument som behandlar kommunen som helhet så är en sådan styrning nödvändig.

Är å andra sidan syftet mer problemorienterat kan en styrning t ex när det gäller innehållsförteckning, rubriker och dylikt få negativa konsekvenser. Risken är att man missar viktiga aspekter därför att de inte riktigt passar in i mallen.

Slutsatsen skulle då bli att den arbetsgrupp med fältpersonal som ska ansvara för beskrivningen bara bör få allmänna direktiv rörande vad beskrivningen har för syfte. Uppläggnig och innehåll får sedan bestämmas av vad arbetsgruppen anser viktigt: Beskrivningens syfte är ju just att få fram vad man på fältet upplever som viktigt.

Denna slutsatsen får konsekvenser för vad planeringskontor/planeringssekreterare eller dylikt ska spela för roll vid framtagande av den sociala beskrivningen. Även om arbetsgruppen behöver viss hjälp (första gången) så får "planeraren" inte spela en särskilt aktiv roll eftersom en del av poängen med beskrivningen då går förlorad. Är syftet däremot att få ett enhetligt material måste planerarna spela en mer aktiv roll.

7.4.2 Regelbundet eller ej?

De beskrivningar som gjordes inom SAISP-projektet (Kommunförbundet 1979) var engångsföreteelser. Man samlade ihop folk, gjorde jobbet och upplöste sedan grupperna. Någon löpande koppling till kommunalt beslutsfattande har det inte varit.

Liksom man gör bokslut och budget varje år skulle man dock kunna tänka sig någon sorts "årsrapport" rörande läget i olika kommundelar när det gäller t ex vissa grupper och viss kommunal service.

I denna årsrapport, som kan vara mycket anspråkslös, kunde man se vad som hänt sedan sist, vilka problem har minskat, vilka problem har ökat, vilka insatser har gjorts och vad de har fått för resultat.

7.4.3 Fasta grupper eller ej?

I Solna gjordes - som framgick i kapitel 6 - den sociala beskrivningen av en s k distriktsgrupp med personal från skola-, social- och fritidsförvaltning samt från polisen. Detta är en permanent grupp som träffas en gång i månaden för att diskutera gemensamma frågor. Normalt har dock områdesbeskrivningarna gjorts av speciella för tillfället bildade grupper.

Om de sociala områdesbeskrivningarna ska göras av en fast grupp eller en tillfällig grupp beror av bl a följande saker:

- ska de sociala beskrivningarna göras regelbundet eller ej?
- finns redan en fast grupp eller kan en fast grupp ges andra uppgifter vid sidan av att t ex en gång om året revidera en social beskrivning?

I Solna har som nämnts den s k distriktsgruppen bildats för andra uppgifter och att göra en social beskrivning blev en extra uppgift. Sådana grupper tycks bli allt vanligare och underlättar alltså framtagande av regelbundna sociala beskrivningar.

7.4.4 Vilka ska delta?

En grundtanke i de problemorienterade områdesbeskrivningarna är att de ska göras av fältpersonal av olika slag. Det ska inte vara administratörer inom den kommunala förvaltningen.

Exempel på vilka yrkesgrupper som kan bli aktuella finns nedan:

Socialförvaltningen:	Socialarbetare
	Barnomsorgspersonal
	Hemvårdspersonal
	Ålderdomshemspersonal

Skolförvaltning:	Lärare Skolpsykolog/kurator/skolsköterska Skolvaktmästare/skolmåltidspersonal
Kultur/fritidsförvaltning:	Fritidsassistent Bibliotekarie
Övrigt:	Polis Distriktssköterska Arbetsförmedlare

Om alla yrkeskategorier ska ingå i en arbetsgrupp blir den ohanterligt stor och sannolikt är det bäst att ha en mindre (fast) grupp (5-8 personer) med representation för respektive sektor. Denna grupp kan sedan själv ta kontakter med de andra yrkeskategorierna.

7.4.5 Hur ska områdesbeskrivningen presenteras

En fråga är om områdesbeskrivningar gjorda av fältpersonal ska integreras med statistiskt orienterade områdesbeskrivningar. I Alingsås gjordes detta men inte i

Svaret på denna fråga är beroende av en rad förhållanden:

- Görs områdesbeskrivningar av fältpersonal ungefär samtidigt för samtliga delområden?
- Vad tas upp i områdesbeskrivningen?
- Hur många områden är kommunen uppdelad i och hur omfattande blir beskrivningen av respektive område?

En integrering kan t ex vara lämplig om alla områden beskrivs samtidigt och om beskrivningen av respektive område ej är så omfattande. En integrering kan t ex vara olämplig om områdesbeskrivningen är mer detaljerad och tar upp sådana förhållanden rörande kommunal service där åtgärder snabbt kan sättas in och beskrivningen snabbt bli inaktuell.

7.4.6 Hur ska bedömningen hanteras?

En huvudpoäng med fältarbetarnas beskrivningar är ju att intryck från fältet ska förmedlas. Detta talar för att beskrivningarna ska gå direkt till politikerna och inte först behandlas av högre tjänstemän inom respektive förvaltning. Konflikter kan ju råda mellan förvaltningsledning och fältpersonal.

Eftersom beskrivningarna berör ett flertal förvaltningar/nämnder kan dock den politiska behandlingen bli lite komplicerad. Finns någon form av samarbetsgrupp mellan nämnderna kan detta vara en lämplig mottagare (motsvarande samrådsgruppen för kommunal planering - SAMSK - i Alingsås¹⁾) men annars kan man tänka sig en

1) Se vår rapport "Samordning i kommuner".

gemensam avrapportering för nämnderna som sedan får hantera materialet bäst de vill, t ex genom att besluta att vissa saker ska ses över.

Den politiska hanteringen av de sociala beskrivningarna har stor betydelse för den roll beskrivningarna kan spela. Ett stort intresse från fältpersonalens sida har funnits vid de försök som genomförts. Om det inte blir några resultat så kommer intresset sannolikt snabbt att svalna. Åtminstone några av de brister som påtalas i beskrivningarna måste ha åtgärdats.

7.5 Avslutning

Som vi understrukt i flera av projektets rapporter är en vanlig brist i mycket av dagens kommunala planering att syftet med olika planeringsformer/dokument och deras plats i planeringssystemet är oklart. Det gäller GPF, men också ekonomiska flerårsplaner och bostadsbyggnadsprogram. Kanske är det särskilt markant för sociala beskrivningar eller sociala aspekter i samhällsplaneringen (SAISP). Det är viktigt att klargöra vad dessa beskrivningar ska behandla och vad man har för föreställningar om i vilka sammanhang beskrivningarna ska användas (jfr t ex avsnitt 7.3 om områdesbeskrivningarnas roll för översiktliga prioriteringar).

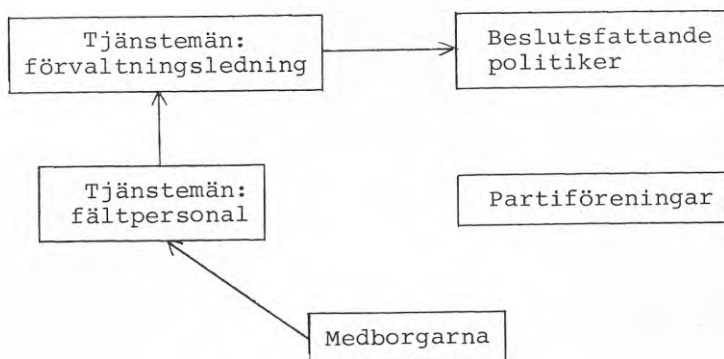
Behövs sociala beskrivningar? Något allmänt svar kan inte ges, men rimligen har kommunstorlek och grad av decentralisering av beslutsfattande betydelse. Ju större kommun desto större behov. Självklart kan man också tänka sig att sköta erfarenhetsåterföring mer informellt, t ex genom att fältpersonal och nämndpolitiker har regelbundna träffar där fältpersonalen kan ge sina erfarenheter från olika områden och verksamheter.

8. SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR OCH DEMOKRATI

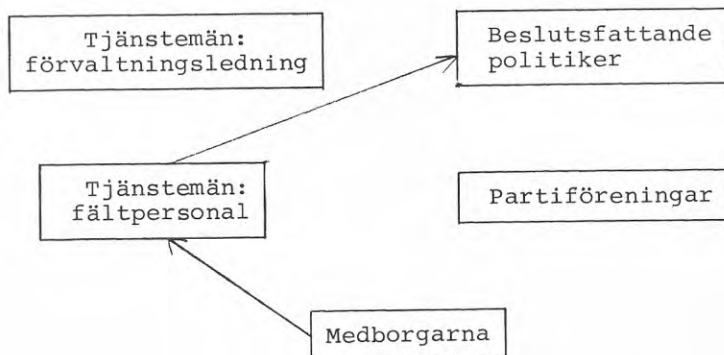
8.1 Problemet och en grundtanke?

Det problem som legat bakom intresset för sociala områdesbeskrivningar är att beslutsfattarna/politikerna haft och upplevt sig haft dåliga kunskaper om människors levnadsförhållanden i olika kommundelar. Åtgärden har bestått i att de tjänstemän som arbetat på fältet fått i uppdrag att tala om hur människorna har det, så att politikerna sedan kan besluta om olika åtgärder som tjänstemännen sedan verkställer.

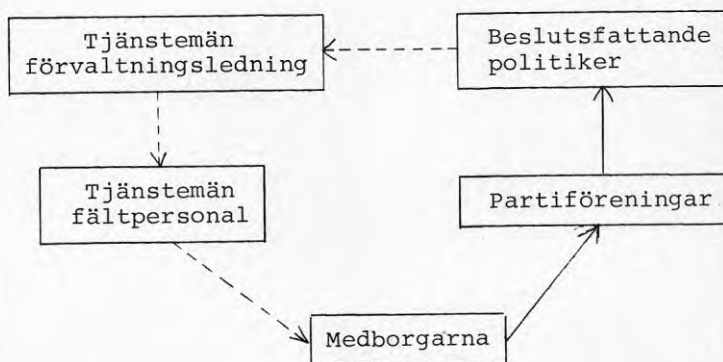
Nedanstående figur illustrerar dessa påståenden: De heldragna linjerna visar hur informationen förmedlas från fältpersonal via förvaltningsledning till de beslutsfattande politikerna.



En variant som berördes i förra kapitlet var att rapporteringen gick direkt från fältpersonalen till beslutsfattarna, d v s enligt följande:



I en särskild rapport i detta projekt - "Kommunal demokrati och planering" - diskuteras några grundläggande frågor om vilken roll politiker, politiska partier och tjänstemän bör spela. Det system vi förordar där kan grovt beskrivas med nedanstående figur, där de streckade linjerna representerar direktiv och verkställighet.



———— = information om levnadsförhållanden

----- = direktiv och verkställighet

Grundtanken är att medborgarnas situation och krav ska förmedlas till de beslutsfattande kommunala organ via de politiska partierna och deras lokalorganisationer. En viktig uppgift för representanterna i de beslutsfattande organen är att hålla sig väl förtrogna med medborgarnas levnadsvillkor och den enligt vår mening demokratiskt ideala metoden för beslutsfattarna är att göra det i partisammanhang.

Ur detta perspektiv lider områdesbeskrivningar gjorda av fältpersonal av en principiell svaghet nämligen i tanken att det är tjänstemännens uppgift att tala om för politikerna hur människor har det i kommunen.

I de följande två avsnitten ska vi först utveckla denna kritik lite närmare (8.2) och sedan skissa på hur man kan närma sig det ideal som antydde ovan (8.3).

8.2 Sociala områdesbeskrivningar och politik

Beskrivningar av människors levnadsförhållanden och särskilt beskrivningar av problem påverkas av beskrivarens attityder, värderingar, människosyn, politisk uppfattning e t c. Detta påverkar vilka förhållanden som uppfattas som problem, hur problemen beskrivs och vilka typer av åtgärder som antyds.

Att så är fallet belyses klart av de reaktioner som beskrivningarna mött. I regel är det någon grupp som kritiserat beskrivningarna för att vara politiskt eller ideologiskt färgade. Det kan t ex vara ett enskilt ord som används - ett ord som är normalt språkbruk i vissa kretsar men mycket laddat i andra.

Vi tror att detta är oundvikligt - och inte i någon mening dåligt. Samtidigt ifrågasätts därmed tanken på att tjänstemän gör beskrivningarna.

Alternativet skulle alltså vara att de lokala partiorganisationerna utifrån sina olika ideologier gör sådana beskrivningar och åtgärdsförslag, d v s en form av utvidgade lokala politiska program. Detta kommer inte att ge en problembeskrivning utan flera kanske motstridiga. I viss mening är det dock så att vi uppfattar verkligheten på olika sätt varför mångfaldigheten av problembeskrivningar är en självklarhet.

8.3 Försök till konkretisering

8.3.1 Problem

Medlemmarna i de politiska organisationerna bor i de områden som ska beskrivas, de kan ha barn som går i skolorna eller är på daghem, de utnyttjar den service som finns e t c. De allmänna förutsättningarna för god kännedom om levnadsförhållandena i området är goda, men det finns naturligtvis också problem:

- Partiorganisationen, särskilt om den är liten (har låg aktivitet) har kanske inga aktiva medlemmar i vissa områden.
- Partimedlemmarnas kunskaper om vissa sidor av livet i området kan vara låga därför att de inte kommer i kontakt med dem.
- Partimedlemmarna kan ha svårt att få tid/resurser att göra mer systematiska genomgångar av levnadsförhållandena i området.

Låt oss se närmare på var och en av dessa problem.

8.3.2 För svaga partiorganisationer?

Inledningsvis bör anges att partianslutningen i Sverige är 5-15%.¹⁾

Naturligt nog varierar partiernas möjligheter att skaffa sig en bild av levnadsförhållandena i olika kommundelar/områden p g a variationer i storlek och representation i kommundelarna. Mindre partier måste koncentrera sig på vissa områden/frågor e t c.

1) Se vidare får rapport om Demokrati och kommunal planering.

Är partiet svagt i ett visst område finns dock ändå vissa möjligheter att skaffa sig en bild av problemen, dels direkt via olika typer av kontakter med de som bor i området (se nästa avsnitt), dels på sikt genom att försöka stärka sin ställning i området.

Partiorganisationernas styrka idag är inte den enda viktiga faktorn. Anser man att ett partibaserat representativt demokratiskt system är ett mål, är det viktigt att partiorganisationerna har viktiga uppgifter som på sikt kan öka aktiviteten inom partierna och göra det naturligare för medborgarna att ta kontakt med partiorganisationerna när de vill ha något gjort i området. Annorlunda uttryckt: Om partiorganisationernas uppgifter begränsas så blir aktiviteten lägre och därmed möjligheten att i framtiden ge partierna viktigare uppgifter. En ond cirkel uppstår med ökad isolering av politikerna som följd. Medborgaren tar istället kontakt med en tjasnteman när hon vill ha något gjort.

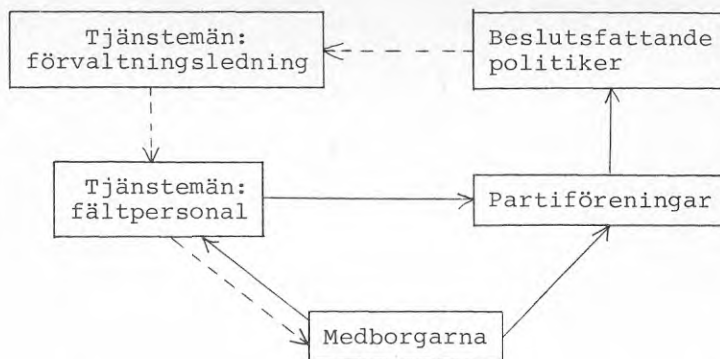
8.3.3 Har partiorganisationerna kunskaper?

Partiorganisationernas kunskaper är ofullständiga i många avseenden. Kunskapen gäller enstaka fall eller åtminstone ett begränsat antal fall även om den samlade kunskapen är större än varje enskild individs. Det samma gäller, som framgått, de kunskaper som finns i en arbetsgrupp bestående av kommunalanställd fältpersonal.

En viktig fråga är därmed hur partiorganisationernas kunskaper kan utvidgas. En sådan kompletterande kunskapskälla är bl a personal inom olika institutioner som organisationen är intresserad av. Delvis sker naturligtvis detta automatiskt eftersom även sådan personal är med i politiska partier. Man kan också tänka sig andra former t ex:

- Regelbundna möten mellan personal vid olika institutioner och lokala representanter för de politiska partierna.
- Om ett parti är intresserat av att mer i detalj ta reda på hur det står till med något visst kan de bjuda in personal (och andra) till ett särskilt möte där frågan ska diskuteras.

Detta kan illustreras med figuren på omstående sida, där pilarna har samma betydelse som i avsnitt 8.1.



Det bör understrykas att denna figur enbart grovt beskriver informationsöverföring i samband med sociala områdesbeskrivningar. I andra sammanhang kan naturligtvis bilden bli en annan. ¹⁾

8.3.4 Har partiorganisationerna resurser?

De lokala partiorganisationernas medlemmar sysslar med politik på sin fritid, i regel vid sidan av ordinarie förvärvsarbete. Detta försvårar naturligtvis för organisationerna att skaffa sig systematiska kunskaper om situationen i området. Att skriva samman någon sorts områdesbeskrivning och fundera ut lämpliga åtgärder är också tidskrävande, särskilt som relativt få antagligen är vana vid att skriva.

Möjligheterna att ta fram genomarbetade lokala parti-program för en viss stadsdel (kommundel) är idag alltså ganska små. Om det fanns ekonomiska resurser så att det var möjligt för några att ta ledigt från jobbet kortare period för att inhämta vissa kunskaper och för att skriva ihop själva programmet så skulle möjligheten att få fram genomarbetade program öka. Dessa resurser skulle kunna fås t ex genom att partierna internt prioriterade om sina resurser eller från viss nedskärning av den kommunala utredningsapparaten.

8.4 Avslutning

Vår huvudtes i detta kapitel är att det är via de politiska partierna som kunskaper om människors levnadsförhållanden ska förmedlas. En risk med projekt där områdesbeskrivningar görs av fältpersonal och i fältpersonalens regi är att tjänstemännen tar över även uppgiften att förmedla kunskaper och krav från medborgarna, en med nödvändighet politiskt färgad uppgift.

1) I vår rapport "Kommunal demokrati och planering", understryks t ex vikten av direktkontakt medborgare-beslutsfattare för förmedling av kunskaper och värderingar.

Vi har också skissat olika sätt att underlätta för partiorganisationerna att ta fram genomarbetade lokala politiska program med nulägesbeskrivning och krav/förslag till åtgärder.

Att förändra rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän tar dock tid. Även om det finns avigsidor ur demokratisk synvinkel i att ge tjänstemännen en stor roll i framtagande av beskrivningar av människors levnadsförhållanden, så finns kanske på kort sikt inget alternativ. Det kan vara bråttom med att få igång en erfarenhetsåterföring från fältet.

Att satsa på områdesbeskrivningar gjorda av tjänstemän får dock inte utesluta att initiativ tas för att på sikt möjliggöra genomarbetade områdesbeskrivningar gjorda av de politiska partierna. Dessa initiativ måste dock rimligen komma från politiskt håll.

Avdelning 4

MÄNNISKAN I PLAN-
DOKUMENTEN



9. DET OBJEKTIVERADE SPRÅKET

9.1 Inledning

Ett otal plandokument har passerat våra händer under tiden i undersökningskommunerna. Mot bakgrund av kritiken för bristande hänsyn till människan och hennes behov i planeringen fann vi det intressant att se närmare på några aktuella plandokument, inom främst fysisk planering i vid mening. Vi har inte undersökt om planer av typen barnomsorgsplan och äldreomsorgsplaner avviker från det mönster vi tyckt oss iaktta. Flera gånger hade det slagit oss att det i plandokumenten egentligen inte syns att planerna rör levande människor. I detta kapitel är avsikten att precisera och exemplifiera denna tanke. I nästa kapitel förs en mer kritisk diskussion om iakttagelsernas betydelse.

Med begreppet objektiverat språk menas ett språk som antyder att det rör sig om ting, och om sakförhållanden helt fristående från någon människas uppfattningar. Det är ett språk med en viss form - som använts som en skyddande förklädnad; Det som sägs blir svårt att förstå, anonymt och oangripbart.

För att konkretisera resonemangen har vi använt exempel från några aktuella plandokument i undersökningskommunerna, främst:

- Områdesplan för centralorten, remissupplaga 1978, Alingsås
- Kommunalt bostadsförsörjningsprogram, 1980-84, Alingsås
- Områdesplan för Väckelsång, 1979, Tingsryd
- Områdesplan för Gustavsvik, 1979, Örebro.

Låt oss börja med att se närmare på vad som karaktäriserar ett objektiverat språk.

9.2 Allmänna kännetecken: 1. Ej ange från vem till vem

Ett sätt att anonymisera en text är att inte ange

- vem som skriver
- till vem hon skriver
- vem det handlar om.

I detta avsnitt ska vi exemplifiera de båda första kännetecknen.

Vem skriver?

Att tala eller skriva är en mänsklig handling. Normalt väntar vi oss att finna ett subjekt bakom språket. Ett jag, eller ett vi om texten är ett resultat av gemensamma ansträngningar.

I plandokumenten borde det vara naturligt att finna

"vi" som subjekt för de arbetsgrupper, kommunfullmäktigeledamöter eller konsulter det kan gälla.

Ett enda vi har vi funnit och det är ett retoriskt vi:

"Om vi enbart ser till planområdet och enbart till anläggningskostnader kan Söderledsalternativet preliminärt uppskattas till samma storleksordning".
(Områdesplan, Gustavsvik)

I inledningen till områdesplanen för Alingsås låter det så här:

"För Alingsås centralort pågår arbetet med att utforma en områdesplan".

"Alternativa utbyggnadsområden har analyserats under tidigare planeringsarbeten".

Först i sista meningen framgår i förbigående, indirekt, vem som skriver:

"Remisstiden pågår till 15 december -78, då svaren skall vara projektgruppen tillhanda..."

I det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet för Alingsås finner man, efter den inledande presentationen, samma slags språkliga förklädnader:

"Analys av spekulation i bostäder har inte gjorts inom ramen för bostadsförsörjningsprogrammet".

"Med hänsyn till att den föreslagna produktionen i stor utsträckning följer föregående program 1979-85, har det inte ansetts nödvändigt med närmare kontakt med kreditinstituten inför årets program".

Passivkonstruktionerna, som är det vanligaste sättet att undvika subjekt, blommar i samtliga plandokument:

"I områdesplanering för Väckelsångs samhälle har gällande byggnadsplan föreslagits utvidgas dels med bostadsområde i samhällets sydvästra del och dels med industriområde i samhällets sydöstra del".
(Områdesplan, Väckelsång)

"Med utgångspunkt från dessa mål samt tekniska-, ekonomiska analyser av planeringsförutsättningar har genomförts planstudier av Gustavsviksmiljöns möjligheter".
(Områdesplan, Gustavsvik)

Det kan tyckas oförargligt att inte använda sig av personliga pronomen. Detta, i kombination med att man i flera fall inte ens hittar någon uppgift om vem som står bakom dokumenten, bidrar dock till författarens oåtkomlighet, dels konkret genom att läsaren inte vet vem det är, dels genom den anda av makt och pondus som hänger samman med denna typ av opersonligt språk.

Vardagliga mänskliga aktiviteter som vem som helst skulle känna igen - som att ledamöterna i kommunstyrelsen diskuterade fram och tillbaka för att till slut ena sig om en gemensam åsikt - blir till en slags opersonliga processer - "kommunen anser". När man läser plandokumenten kan man inte ana att de fötts i en politisk miljö.

I ett enda fall återges en partipolitisk synpunkt. I det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet för Alingsås refereras en motion från centerpartiet om ökat byggande utanför detaljplanlagt område. Man kan ana en bakomliggande konflikt, men vad den rör sig om förblir läsaren okunnig om. Den dyker upp oanmäld och lämnas okommenterad.

Alla kompromisser, osäkerheter och tvivel som funnits under arbetets gång är som bortblåsta. Kvar finns en helgjuten, vattentät produkt utan spår av mänskliga svagheter. Man finner sällan någon diskussion om för- och nackdelar och aldrig något uttryck för tvivel om att den föreslagna lösningen är den rätta. Inte heller är det vanligt att skildra kopplingen till omvärlden; redogörelser för vilka villkor som måste vara uppfyllda för att planen ska kunna förverkligas saknas.

Det finns ett sätt att spåra var hundarna är begravda. Ett vanligt sätt att handla, om det råder oenighet i en fråga och man ändå måste formulera sig tillsammans, är att höja abstraktionsnivån ytterligare. Talar man i tillräckligt abstrakta och generella termer kan de flesta enas.

Till vem?

I områdesplanen för Alingsås välkomnas läsaren på omslaget med titeln "Hur vill du ha ditt Alingsås?", men redan på nästa sida har läsaren blivit till allmänhet:

"Remissen vänder sig till politiker, tjänstemän och allmänhet för att inhämta synpunkter på de tre alternativa skisser till områdesplan, som redovisas i det följande".

Här möts man av direkt tilltal och dessutom en indirekt inbjudan att vara med och bestämma om "sitt" Alingsås. Denna inviterande gest följs upp med ett frågeformulär med plats för svar:

"Kan Rosendalsbergen bli bra boendemiljö?
Är det rätt att spara stadsskogen som strövområde?
Är Rothoffskärrsdalen ett bra läge för högstadieskola och storidrottsplats?"

Mellanliggande text bär alla kännetecken på ett objektiviserat språk. Dit hör att undvika värderingar.

I planen presenteras tre alternativ för utbyggnaden av Alingsås och det är dessa man inbjuds ta ställning till. Någon ledning i form av jämförelser mellan alternativen ges dock inte. Annars skulle man tycka att det var naturligt med resonemang av typen: Väljer vi alternativ A kan vi lösa trafikproblemen på ett sätt som gynnar gående och cyklister, medan däremot alternativ B... o s v. Det skulle underlätta för läsaren att ta ställning.

I det diskuterade fallet står det klart att texten i sin helhet inte vänder sig till "dig". Det är språkligt ett konventionellt byråkratiskt beslutsunderlag och riktar sig uppåt till nästa överordnade instans.

Det är endast i Gustavsviksplanen som man kan se att författaren har föreställningen att den hon/han talar till åtminstone har samma geografiska referensram:

"Som en illustration av den fria markytans resurser kan anges att den inlagd över centrala staden sträcker sig från Västerleden till Skebäck, från Nobelgatan till Södermalm".

"Här byggs mer kontor än i centrum, storleksordningen 100.000 m² våningsyta".

9.3 Allmänna kännetecken: 2. Abstrakt om vem

De människor vars livsvillkor planeringen ytterst handlar om är svåra att finna i plandokumentet. De framträder knappast som några helgjutna personer i alla fall.

Ordet människa förekommer inte i något av de fyra studerade dokumenten. Där möter oss människorna som:

- | | |
|----------------------|-----------------------|
| - befolkning | - inpendlare |
| - allmänhet | - utpendlare |
| - boende | - befolkningsunderlag |
| - sysselsatta | - elevunderlag |
| - trafikanter | - serviceunderlag |
| - invånare/rumsenhet | - bostadssökande |
| - hushållskategorier | - förtursfall |
| - dagbefolkning | - deltidgruppsbarn |
| - nattbefolkning | - e t c |

Några enstaka vanliga barn och äldre samt en distriktsköterska finns också nämnda.

Det allra vanligaste är att människorna inte benämns alls. De kan anas bakom utbyggnadsbehov och fritidsaktiviteter eller passivkonstruktioner. Några exempel:

"Etapputbyggnaden av stadsdelen bör avgöras inom kommunplanearbetet i syfte att få till stånd en avvägning hur kommunens olika delar skall kunna tillgodoses med fritidsmöjligheter".
(Gustavsviksplanen)

"Väckelsångs församling uppvisar en negativ befolkningsutveckling tiden 1950-1970, för att sedan förbytas i en positiv".

"Fritidsaktiviteterna är relativt väl tillgodosedda bl a genom tillgången till naturområden vid Stora Kroksjön".

(Alingsåsplanen)

"Behovet av mindre lägenheter förutsätts förutom genom nyproduktion delvis kunna täckas av omsättning i det befintliga lägenhetsbeståndet".

(KBP Alingsås)

Det är svårt att helt frigöra språket från huvudpersoner. När man försöker undvika människor som handlande individer frestas man att i deras ställe sätta ting:

"Bostadsplaneringen skall även väga in energiaspekterna och på så sätt samordnas med den kommunala energiplaneringen".

(KBP Alingsås)

"Skogsbruket bör ta hänsyn till naturvårds- och friluftsentressen".

"Dessa stadsdelar utgör ofta befolkningsunderlag för service och riktar sig till gemensamma intresspunkter som t ex skola, förskola, närbutik, friområden för rekreation o s v",

(Alingsåsplanen)

"Norra delen av Ladugårdsängen kan utvecklas till en betydande resurs för kontor och offentlig förvaltning, miljömässigt väl anknuten till centrala staden".

(Gustavsviksplanen)

9.4 Allmänna kännetecken: 3. Undvika känslö- och värdeladdade ord

Till de mänskliga attributen hör känslor och värderingar. I tre av de studerade plandokumentet letar man förgäves efter värdeord, adjektiv eller andra ord med doft, must och färg. Här en naturbeskrivning från Alingsåstrakten:

"Området är till större delen bevuxet med barrskog och det finns flera stora kalhyggen. Kring Vadsjöarna vid Lindås finns blandskog och hagmarker. Vadsjöarna har betydelse för fågellivet. Hela Rosendalsområdet utnyttjas idag för rekreation och naturupplevelser".

Undantaget är Gustavsviksplanen, där det förekommer en hel del värdeladdade ord.

"Stadsdelen får miljökvalliteter som nog får betecknas som unika".

"planens 'huvudscen' är det ömsom förtätade ömsom utblickande stråk som strålar ut från centrala fritidsparken och aktivitetsfältet och som givit

struktur åt alla tre stadsdelarnas bebyggelse och trafikmiljö. Detta är en miljö för 'vardagsbrådska', 'flanerande', och 'träffa folk'".

"Öster om Sörbyängen leds stråket in i ett lek- och idrottslandskap grupperat kring de intressanta Tybblekullarna".

"... och den vackra Reträttvägen mellan dessa vägar med utsikter över Gustavsvik och centrala staden".

Här har vi ett språk som uttrycker ståndpunkter. Därmed har man lämnat den objektiva, oantastliga sfären. Säger någon att Reträttvägen är vacker så är det bedömbart och möjligt att ta ställning till.

Sedan är det en annan sak att om texten å ena sidan uttrycker värderingar med en stark positiv klang och å andra sidan inte klart redovisar vems värderingar det är och från vilka premisser de utgår så har vi en annan form av överhetsspråk, dock mer angripbart än det objektiverade. I detta fall ingår det i premisserna att det är ett framtida, ännu icke existerande Gustavsvik (undantaget Reträttvägen) som beskrivs i förföriska ordalag. Det är arkitekten själv som flanerar runt i sin tänkta värld och talar för varan. Man ska ha en ganska ingående kunskap om områdesplaneringens villkor för att kunna bedöma det rimliga i denna framtidsbild.

9.5 Människosynen i plandokumentet

Hur mänskliga levnadsförhållanden och problem beskrivs präglas av den människosyn man har. Människosynen är i sin tur avhängigt av den rådande samhällssynen. Olika tidsepoker har haft olika uppfattningar om människan och hennes natur beroende på de samhälliga värderingar som rådde just då. Den officiella synen kan skilja sig från den reella eftersom det kan ta lång tid för nya värderingar att slå igenom på lägre nivåer och vice versa. Inom en och samma verksamhet kan det finnas individer och grupper som har olika syn. Därför är det vanskligt att säga att en speciell människosyn råder generellt inom en förvaltning respektive inom planeringsvärlden. Hur kan man då avläsa planeringens människosyn? Det finns flera sätt, t ex genom planeringsprocessens uppläggning, vilka hänsyn som tas till vilka kategorier e t c. I det här avsnittet ska vi uppehålla oss vid den människosyn som kommer till uttryck i planeringens produkter, d v s de planeringsdokument som är ett resultat av planeringsprocessen.

Den funktion människouppfattningen fyller i det offentliga tänkandet är enligt Abrahamsson (1979) följande:

- den definierar relationen mellan myndighet och medborgare
- människosynen rättfärdigar vissa sätt att behandla människan
- människosynen sammanfattar de erfarenheter och föreställningar myndigheterna/kommunerna utvecklat om medborgarens livsvillkor och sociala verksamhet

Olika vetenskaper och discipliner har utvecklat olika människosyn. Inom en och samma disciplin kan finnas olika teorier.

De olika sätten att se på människan kan mycket grovt indelas i två kategorier:

- människan ses som ett passivt objekt som anpassas till olika livsbetingelser och förhållanden i samhället
- människan ses som ett aktivt subjekt i ständig interaktion med omgivningen och kan själv styra och påverka sina livsbetingelser.

I Social miljöplanering (Socialstyrelsen 1976) talas om den aktiva människan i interaktion med omgivningen. Man pekar där på att denna verklighet ej kan beskrivas i ekonomiska termer, typ markytor, kronor. Man säger:

"alternativen i samhällsplaneringen måste därför beskrivas med hänsyn till vilka levnadsvillkor de erbjuder samt förutsättningar för olika sociala processer".

Denna syn kommer ej till uttryck i de plandokument vi studerat. Man kan inte ens ana den dynamik som finns i människors sätt att leva. På ett enda ställe i våra dokument har vi funnit ett uttryck för att människor gör val. I KBP för Alingsås står följande med anledning av att människor som ej har arbete i Alingsås ändå bosätter sig där:

"Exempelvis att man arbetar inom kommunen, att man har sina rötter i Alingsåsbygden, eller att man vill ha en annan boendemiljö och väljer (vår understrykning) att bli pendlare".

Här kan man skönja en syn på människan som avsikts- och viljestyrd, som själv beroende på olika faktorer väljer bostadsort. Notera att det neutrala samlingsordet man använder i stället för t ex människor (ett "fel" vi dock alla lätt gör oss skyldiga till).

Vi kan vid vår genomgång konstatera att det ej finns några belägg för en aktiv människosyn i de plandokument vi studerat bortsett från ovanstående undantag, vilket i sig är ganska intresselöst sett i sitt sammanhang, eftersom resten av dokumentet präglas av annat synsätt.

Det finns inget ställe i dokumenten där man direkt kan peka på att människor ses som passiva objekt som ska anpassas till omgivningen. Objektiveringen sker indirekt genom att människor beskrivs i kategorier t ex pendlare, trafikant samt att mänskliga aktiviteter blir verksamheter, exempelvis skogsbruket, jordbruket.

Den kategoriindelning man använder präglas också av att den visar på människor som passiva konsumenter av service, t ex bostadssökande, hushållskategori, boende etc. Individerna framställs inte bara som passiva konsumenter av viss service utan också passiva då det gäller arbetslivet. I detta sammanhang används termen "sysselsatt" för att beskriva hur många som förvärvsarbetar.

9.6 Orsaker till ett objektiverat språk

En rad faktorer kan ligga bakom det objektiverade språk och den "passiva" människosyn som vi tyckt oss se i många kommunala plandokument. Utan anspråk på att vara heltäckande vill vi nämna följande: ¹⁾

Maktens språkrör

Det språk vi möter i dagens plandokument har djupa rötter i ett förgånget samhälle som var starkt centraliserat och hierarkiskt uppbyggt. I detta samhälle var det endast överheten som hade skrivspråket i sin tjänst. Detta är annorlunda idag men fortfarande fungerar det objektiverade språket som ett maktspråk genom att skilja sig från normalprosan och slå vakt om den skillnaden.

Kritiken av det byråkratiska språket är gammal och har drivits av olika skäl. På senare tid har "maktspråket" diskuterats mycket. Varför händer då så lite, varför ser plandokumentet likadana ut?

Språkets status

Som överhetens språk har det objektiverade språket av tradition en hög status. Till detta kommer den status som "fackspråk" av olika slag har och då speciellt inom de naturvetenskapliga, tekniska disciplinerna.

På tal om språket i planer säger en planerare så här:

"Om man vill imponera ska man ha ett fackspråk. Man blir fixerad vid det som skrivs i andra kommuner och den yrkeskunskap man lärt sig. Om man skulle skriva som vanligt vore man ju överflödig och kunde ersättas av vem som helst".

Planförfattarna präglas genom utbildning och erfarenheter. Tekniskt, abstrakt kunnande, modeller och beräkningssystem höjer yrkesstatusen sett från hierarkins topp. Det ger utslag vid rekryteringen till utbildning och till anställning. Trögheten i det byråkratiska systemet gör resten: de överordnade har inget att vinna på förändring och de underordnade har liten möjlighet att förändra så länge deras produkter ska godkännas/accepteras av de överordnade (se kapitlen om tröghet i rapporten "Planerande människor i kommunen").

1) Se även Sahlqvist (1978)

Detta kan exemplifieras med följande citat:

"Socialarbetarna i Solna beskriver sina upplevelser av olika planeringsdokument i mycket negativa termer. Luntorna är obegripliga. Språket är för oss obegripligt. Socialarbetaren använder ett språk där upplevelser och känslor har ett stort utrymme. När de skall yttra sig försöker de tillägna sig teknikernas och ekonomernas språk. Till slut begriper de inte själva vad de försöker säga. Ändå anser de sig veta att deras eget språk många gånger är bättre och ändamålsenligare när det gäller att förmedla den sociala kunskap som de besitter."
(Nilsson 1978)

Det objektiverade språkets status i förhållande till "mjukare" språk gör alltså att även de som normalt inte använder detta språk tvingas göra det för att försöka få sina synpunkter beaktade. Men i den översättningen går en bit av innehållet förlorad. Språket hindrar därmed inte bara den vanliga medborgaren utan också de förvaltningar som, t ex i egenskap av remissinstanser, ska värna om mänskliga aspekter i planeringen.

Språket som skyddande förklädnad

Genom att använda ett språk som gör det svårare för läsaren att angripa innehållet minskar författaren riskerna för obehagligheter. Läsaren känner inte igen sig och upplever sig därmed inte berörd.

Det är lättare att uppnå enighet om den slutliga produkten om man undviker ordval och uttryckssätt som "hör det politiska språket till". Om man inte använde ett objektiverat språk skulle planernas innebörd och avsikter bli tydliga och iögonfallande för läsaren. Risken finns då att allt fler parter/intressenter blandade sig i den informella beslutsgången och minskade effektiviteten.

Det är män som planerar

Det är vanligtvis män som skriver plandokumentet. Männen dominerar på de betydelsefulla posterna inom både politik och förvaltning. En genomgång av ordförande- och vice ordförandeposterna i nämnder och styrelser i Alingsås 1979 visade t ex att de tunga politikerna i Alingsås är äldre män. Två kvinnor (av totalt 24) var ordförande och två var vice ordförande. Av dessa fyra verkade tre i de icke-tekniska nämnderna.

Skulle då språkbruket förändras om det var kvinnor som höll i pennan? Ja kanske, flera undersökningar har redovisat klara skillnader mellan mäns och kvinnors sätt att uttrycka sig. Ett problem är dock att urvalskriterierna för tongivande poster inom politik och förvaltning premierar "manliga" egenskaper även hos kvinnor! Att det är män som planerar förstärker dock troligen det objektiverade språkets ställning.

10. SPRÅKETS BETYDELSE

10.1 Inledning

Har det någon betydelse att ett objektiverat språk används? Är det kanske till och med nödvändigt? Måste t ex inte en kategorisering av människor ske för att det ska vara möjligt med systematiska och åtgärdsinriktade resonemang? Kan det inte bakom språket finnas verkliga kunskaper om och hänsynstagande till hur människors levnadsförhållanden påverkas?

I detta kapitel ska vi först se på några risker med ett objektiverat språk (10.2) för att därefter diskutera kategoriseringar (10.3) och sist frågan vad som kan finnas bakom det objektiverade språket (10.4).

10.2 Risker med ett objektiverat språk

Genom den kategorisering av människor som sker i planerna kan medborgarnas möjlighet till identifikation med vad som skrivs i planerna minska. Människor kan ha svårt att föreställa sig själva som gångtrafikanten Svensson, respektive pendlaren Svensson. I plandokumentet är människor delade i en mängd kategorier men själva ser vi oss ej uppdelade i en mängd olika delar utan gör en bedömning av vår livssituation ur ett helhetsperspektiv.

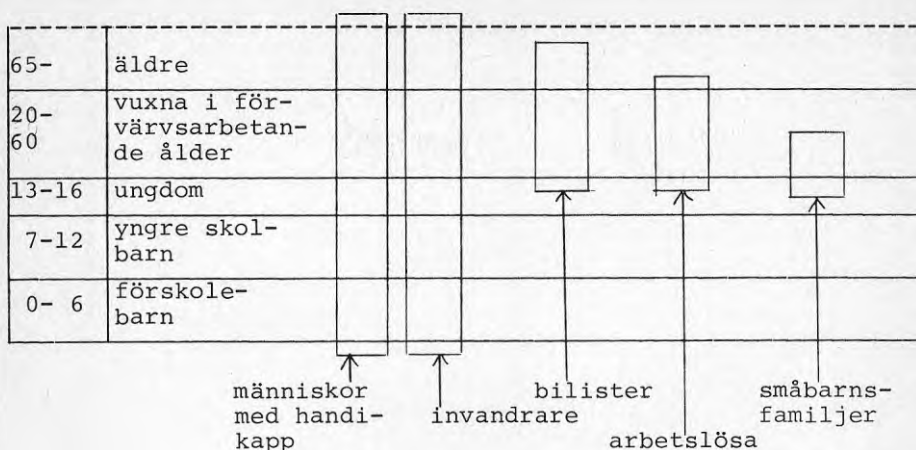
Inte nog med att människorna inte känner igen sig i planerna. Språket i dem utgör en barriär. Genom sitt opersonliga och abstrakta innehåll får språket en avskärmande funktion.

Människor motiveras och stimuleras inte till att aktivt delta i utvecklingen av sitt framtida samhälle. Det objektiverade språket försvårar förståelse och identifikation, det erbjuder få ingångar och utgångspunkter för handling. Därmed passiviseras medborgarna.

10.3 Om kategoriseringar och indelningar

Är det så att en kategorisering av individer är nödvändig för att få den överblick som krävs vid planering? Självklart krävs ett visst mått av abstraktioner och generaliseringar i många sammanhang. Men då bör man vara medveten om vad den står för, vad de ska användas till och för vilka syften och i vilket sammanhang.

Kategorisering kan ju göras på olika sätt: "Hela" människor placeras i olika boxar, t ex genom en indelning i åldersgrupper. En sådan indelning kan dock göra att man tappar bort det faktum att hushåll med flera åldersgrupper är den naturliga enheten i vissa sammanhang.



Ett annat vanligt sätt är att urskilja "funktioner" eller "aktiviteter". Man ser på hur grupper som fotgängare, bilister och dylikt påverkas eller hur möjligheten att utföra olika aktiviteter berörs. Även här finns uppenbara risker att beroendeförhållanden mellan olika funktioner och aktiviteter tappas bort, samt att man gör för snäva avgränsningar. Ett exempel på det senare kan vara att kommunen i en trafikplan bara ser på själva väg- och gatunätet och inte på andra aspekter som är viktiga för den kollektiva trafiken.

Kategoriseringar kan bli konventionella och utslätade. Det är t ex ett faktum att hushållen har olika stora inkomster. Ändå diskuteras i planerna nästan aldrig t ex hur olika inkomstgruppers möjligheter att få en bra bostad påverkas av t ex ett bostadsbyggnadsprogram. En förklaring är sannolikt att sådana kategoriseringar lätt blir politiskt kontroversiella.

Sammanfattningsvis vill vi understryka vikten av att tänka igenom de indelningar som måste göras när samhället/människor beskrivs: Vad lyfts fram, vad kommer i bakgrunden, vilka samband är det risk för att tappa bort e t c. Samtidigt vill vi hävda att planering som utgår från att alla individer har egenskaper som motsvarar genomsnittsindividen, bör undvikas.

10.4 Finns mänskliga hänsyn bakom det objektiverade språket?

Som framgått av föregående avsnitt innehåller de planer som görs i kommunerna ofta ett "objektiverat" språk. Att det handlar om människor - mänskliga behov och konsekvenser för människors levnadsförhållanden -

kan knappast utläsas av plandokumenten. .

Frågan är nu om planerna trots allt kan bygga på hänsyn till mänskliga behov fast det inte framgår av dokumenten.

Två förklaringar kan i sådana fall ligga bakom:

- 1 Planerarna har tänkt i termer av mänskliga behov men valt att i planen använda ett annat språk.
- 2 Planerarna har inte tänkt i termer av mänskliga behov utan på normer, "hur man brukar göra" och dylikt. Dessa formella och informella normer kan dock i sin tur bygga på tankar om mänskliga behov.

Tre nivåer kan utskiljas:

- Vad som skrivs i plandokumentet
- Vad som tänks och sägs under planeringsprocessen
- Vad som påverkar aktörerna under planeringsprocessen.

Låt oss nu se närmare på förklaringarna 1 och 2 ovan.

Att tänka men inte säga

Om det är så att planerare/politiker under planeringsprocessen tänker på, resonerar om och medvetet tar hänsyn till ett brett spektrum av mänskliga behov, men ändå använder ett objektiverat språk så är huvudfrågan naturligtvis varför.

En rad faktorer kan ligga bakom ett sådant förhållande:

- De mänskliga behoven ses som så självklara att det är onödigt att skriva ner dem.
- De mänskliga behoven är så kontroversiella att det kan leda till politiska kontroverser om man försöker skriva ner dem. För att få enighet om planförslag väljer man därför att säga så lite som möjligt om vad som ligger bakom förslaget.
- Attityder och traditioner. Genom utbildning och "uppfostran" i yrkeslivet har planerare (och politiker?) lärt sig vad man ska och inte ska skriva. Ett visst vetenskapsideal m m gör det lite fullt att skriva om "mjuka" saker och man är rädd för att göra bort sig och anses lite löjlig om man börjar skriva om mänskliga behov. Man har inte någon vana vid det varför det känns särskilt svårt.
- Planen kan vara ett resultat av politiska kompromisser och påtryckningar från starka intressegrupper, vilket gjort att vissa mänskliga behov inte tagits hänsyn till. För att inte detta ska framgå väljer man att inte säga något om mänskliga behov i planen.
- Det finns inget etablerat språk för "mjuka" data.

För att komma åt riktigheten i dessa förklaringar skulle man behöva göra specialstudier av ett antal planeringsprocesser där "objektiverade" planer blivit resultatet. En variant är att följa processen medan den pågår men det kan också vara möjligt att med intervjuer i efterhand få grepp om hur man tänkt under själva planeringsprocessen.

Vi frågade en planerare om han tänkte på människor då han sitter och arbetar med en plan och han svarade så här:

"Jag tänker inte på familjen Svensson med tre bångstyriga ungar, utan tänker i termer av antal barn i 6-års åldern. Finns ett visst antal behövs ny lokal till förskola".

Att ta hänsyn utan att tänka

Låt oss nu anta att vi konstaterat dels att inget sägs om mänskliga behov dels att man under planeringsprocessen inte resonerat direkt i termer av mänskliga behov. I stället har man resonerat om normer som finns för utformandet av olika planelement, om standardlösningar utifrån olika planeringsskolor samt använt traditionella lösningar som man tidigare lärt sig anse bra. Ett möjligt drag i argumenteringen är nu att hävda följande:

Normer bygger på bedömningar av vad som krävs för att tillgodose olika mänskliga behov. Bullernormer, trafik-säkerhetsnormer, brandskyddsnormer och normer för rumsstorlekar och lägenhetsutformning bygger alla på ingående undersökningar av mänskliga behov och utformats just med hänsyn till dem.

Standardlösningar och planeringsskolor bygger på motsvarande sätt på analyser av och ställningstagande till mänskliga behov. Detta framgår om man går tillbaka till källorna och de argument som ursprungligen framfördes för en viss typ av lösning eller utformning.

Sammanfattningsvis skulle alltså mänskliga behov kunna finnas inbyggda och underförstådda i den till synes tekniska och "objektiverade" terminologi som ibland kännetecknar plandokument.

10.5 Bedömning

Det ligger rimligen något i de argument som framförts ovan. Hur mycket varierar naturligtvis från fall till fall och vi kan inte göra några generella uttalanden. Här finns ett intressant forskningsområde som vi bara snuddat vid inom ramen för vårt projekt.

11. AVSLUTNING

Språket och plandokumenten speglar rimligen det använda arbetssättet. En intressant fråga är därmed hur sociala beskrivningar av den typ som diskuterades i del 2 och 3 på sikt kan komma att påverka språket i planerna. Kommer bredare beskrivningar och mer omfattande diskussioner om levnadsförhållanden i kommunen att påverka planerarnas sätt att uttrycka sig? I den mån som förklaringar till dagens sätt att skriva ligger i traditioner, ovana och oförmåga så borde en förändring av språket kunna bli en konsekvens av sociala beskrivningar.

LITTERATURLISTA

- Abrahamson K & Strömblom B, Förvirrande förvaltning. Stockholm 1979.
- Björnberg U, Välfärdsforskning och samhällsplanering. Byggeforskningen R10:1977.
- Bohm K, Medborgarnas roll i samhällsplaneringen. Jämförelsemetoder i samhällsplaneringen. Stockholm 1978.
- Burstedt m fl, Sociala mål i samhällsplaneringen. Stockholm 1972.
- Cohen D & Lindblom C, Usable knowledge, Yale 1979.
- Eriksson R, Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen, Plan 2:1978, sid 154-162.
- Gurman E, Social planering - och sen då, Plan 2:1978, sid 137-144.
- Johansson S, Mot en teori för social rapportering, Institutet för Social Forskning. Stockholm 1979.
- Kommunförbundet, Sociala aspekter i samhällsplaneringen, Stockholm 1979.
- Molin J, Social planering och bebyggelseplanering, Plan 2:1978, sid 133-136.
- Nilsson S, Socialarbetarnas roll i samhällsplaneringen, Plan 2:1978, sid 172-175.
- Olausson J, Människor i stan, Stockholm 1970.
- Ronnby A (red), Studiematerial till samhällsarbete, Lund 1976.
- Sahlqvist Å, Kanslisvenskan - inte bara ett språkligt problem i B Karlsson (red) Vad sägs, Stockholm 1975.
- Socialstyrelsen, Social miljöplanering, Stockholm 1976.
- SOU 1974:39-41, Socialvård i samverkan
- Thiberg S, Människa-närmiljö-samhälle, Byggeforskningen T10:1975.

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

Författare:

Forskningsprojektet den kommunala planläggningen och planeringsprocessen, KPP-projektet, redovisas i 11 rapporter. Forskargruppen står gemensamt för innehållet i rapporterna 1—10. Göran Hermerén svarar för innehållet i rapport 11, på KPP-projektets uppdrag.

Forskargrupp:

Hans Bylund, Martin Edman, Hans Fog, Gunnel Gustafsson, Ingrid Holfelt, Gunilla Larborn-Friberg, Hans Lind, Rolf H Reimers, Christina Skantze-Carlsund och Håkan Westberg.

Rapporter:

- Rapport 1:1981 Kommunal planering — en introduktion
- Rapport 2:1981 Ekonomisk flerårsplanering i kommuner
- Rapport 3:1981 Kommunala bostadsbyggnadsprogram
- Rapport 4:1981 Kommunal fysisk översiktsplanering
- Rapport 5:1981 Kommunal demokrati och planering
- Rapport 6:1981 Samordning i kommuner
- Rapport 7:1981 Människan i kommunala planer
- Rapport 8:1981 Planerande människor i kommunen — om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala planeringen
- Rapport 9:1981 Planeringsvetenskap — om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering
- Rapport 10:1981 Planering i en kommun — om Alingsås
- Rapport 11:1981 Göran Hermerén: KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap.

Art.nr: 6700307

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm

R7: 1981

ISBN 91-540-3448-5

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Cirkapris: 30 kr exkl moms