

## Sociala konsekvensbeskrivningar

Jag ska prata om något som alltså kallas sociala konsekvensbeskrivningar (SKB) som utvecklats i förhållande till fysisk planering, men som antagligen också skulle kunna utvecklas för andra typer av planeringsinsatser. Men det jag pratar om idag är alltså relaterat till fysisk planering, byggande kort och gott.

### 1. Först lite om sammanhanget

Min start (Västlänken och hans Linderstad), två år sedan.

Socialtjänstlagens revidering 1993, då dök begreppet upp först – utifrån miljökonsekvensbeskrivningar, men inte mycket hände. Jag tror att det var ganska karaktäristiskt med relationen till MKB, vilket jag återkommer till.

Men det finns idag några exempel, mer eller mindre utvecklade och det verkar finnas en efterfrågan i "den kommunala apparaten", Boverket osv och antagligen en hel del gjort och tänkt som inte finns så lätt tillgängligt. Jag själv, Inger Bergström i förhållande till en planerad utbyggnad i Linköping, ett ex till en planerad utbyggnad av dubbelspår söder om Trollhättan, i förslaget till ÖP i Göteborg. **Varför dyker detta intresse upp nu?**

*Anledningen:* En hel del sociala frågor som aktualiserats på senare tid: segregation som det stora problematiska oket, som bara förvärras eller kanske cementerats utifrån det som hände på 1990-talet i förorterna, trygghetsfrågorna som för boende uppenbart är en av de centrala problemen eller hoten, jämställdhet – med trycket uppifrån. Och de sociala frågorna som ofta verkar bli en slags restpost i planering, något ouppklarat.

Man måste säga att det finns rätt stora osäkerheter eller oklarheter kring SKB: **Hur** (vilket innehåll) **när** (i förhållande till planprocesser som i varje fall när det gäller någorlunda omfattande sådana brukar ta lång tid), **vem** (planerare, andra kommunala förvaltningar, konsulter\_expert). Det är frågor som egentligen inte är klara.

SKB måste utvecklas, prövas, det är inte färdigt – det är egentligen min grundläggande hållning i frågan.

Men i detta ligger också möjligheter – att sociala frågor kan lyftas fram, bli synliga och bli föremål för handling.

2. Några ord också om **sociala frågors roll i planeringen**. Jag uppfattar att **sociala frågor är underkommunicerade** i planprocesser och i plandokument, ofta en slags **restpost** som inte riktigt blir behandlad. Det finns säkert en hel del kunskaper och medvetenhet hos dem som arbetar och beslutar om planer – men det är rätt sällan detta blir synligt för andra, och framför allt rätt sällan som det verkar ske en systematisk analys. **Hur kommer det sig?**

**SOL och Socialtjänstens roll** – lagens krav på insatser. I §5 "Till socialnämndens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen, och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda förhållanden i kommunen", står det som första innehållsliga uppgift. Den metod som Socialstyrelsen anvisade var i första hand områdesbeskrivningar som skulle vara underlag. Inget fel på områdesbeskrivningar i sig men de kom på fel plats i planprocesser, inte med i planprocessen utan utanför. Ett misslyckande som haft betydelse för sociala frågor i planeringen, man blev inte efterfrågad men det verkade ändå som om man hade uppgiften på sitt bord. Ska socialtjänsten, vad nu det är idag, ha en aktivare roll? Det kan vara en viktig fråga att diskutera.

PBL som på sätt och vis lyfter över de sociala frågorna till **samråden** – berörda ska få säga vad som är bäst för dem, dialogplanering som ett centralt begrepp (Boverket, forskning som under flera år sett det som den centrala frågan i samband med planering).

När jag började att fundera kring frågorna uppfattade jag att SKB främst borde göras **när det i stort sett finns få som känner sig berörda** – Fast Norra Älvstrandens planering tex, finns forskningsrapporter som visar att mycket få haft synpunkter och att ganska lite kommit ut av samrådet. Jag uppfattar nu att det är en **mer öppen fråga**: intressebevakning bland berörda, som kan vara en liten fraktion, handlar ju inte så sällan om att bevaka och förhindra sådant som ur en större helhets perspektiv är rimligt. Kanske ska SKB göras också i sådana lägen.

**Samråd och naturligtvis politiska beslut har fått ta ansvaret för sociala aspekter i stor utsträckning**, men politiker kan också ha svårt att se vad en plan kan leda till.

**Det socialas problemkaraktär** blir också lätt ett hinder man vill undvika.

Mycket av planering handlar om att skapa lösningar som ter sig attraktiva i samråden men också i den politiska processen. Att **övertyga, sälja in förslagen är ofta viktigt**. En del av de sociala frågorna har ju en problemkaraktär, kan ställa till det i arbetet – jag behöver väl bara nämna segregation för att alla ska se vad det kan handla om. Företagens byggvilja baseras oftast på att man vill sälja attraktiva bostäder – det kan vara svårt att få ihop det med en kommunal önskan att minska segregationen. Mera välvilligt uttryckt kan man säga att den sociala analysen lägger på ytterligare ett krav till alla andra – och det kan kännas krävande, besvärligt.

**Naturvetenskaplig och administrativ logik** är – uppfattar jag – stark i planering. Från miljökonsekvensbeskrivning till social konsekvensbeskrivning, eller från biotop till sociotop. Det naturvetenskapliga betraktelsesättet har gått före och först när de begreppen accepterats kan de flyttas över till sociala frågor. **Restproblematiken är ofta påtaglig**.

3. Jag kunde ha lagt till ytterligare en faktor i OH. Det man gör när man beskriver konsekvenser är att **tillverka prognoser**. Prognoser som handlar om mänskligt beteende innebär alltid en viss osäkerhet. Det sammanhänger med människans valmöjligheter (om än inte valfrihet). Och det innebär att en miljö aldrig fullständigt kan determinera mänskliga handlingar. Och planering brukar inte ens kunna styra

mer än delar av hur en miljö utformas, vilka verksamheter som kommer att finnas där osv. Hur ska man då kunna säga hur människor och samhälle påverkas av planens innehåll?

Är det då omöjligt att prognosticera ett "socialt utfall" av en planering. Nej – det skulle inte jag säga – det finns i idag **rätt mycket kunskap** om etablerade samband – från forskning och praktisk erfarenhet – om samband mellan miljö och socialt liv. Kunskaperna handlar om

Hur **starka strukturer** påverkar – det är ju det som tex Space Syntax handlar om, dvs hur vägar och stadsrum är sammankopplade och hur detta styr människors rörelser. Det är idag en rätt etablerad analysmetod och viktig när det gäller att analysera stadsrum och mötesplatser i en planeringsprocess. Samtidigt kan det ju vara viktigt att komma ihåg att den analysmetoden inte heller ger en fullständigt säker prognos – 60-70% rätt brukar det bli när man följt upp analysen in i verkligheten

**Kulturella mönster styr** – därför att miljöer är fyllda med signaler som anger hur miljön kan användas (som vi ju i och för sig inte alltid lyder). En offentlig miljö kan ju utrustas med sittplatser och vi inser att här är en plats att vistas på, och den kan sakna sådana. Hur man möblerar torg, utrustar dom har stor betydelse för hur de kommer att användas – om de blir mötesplatser för människor – äldre inte minst men också andra - eller bara ett ställe där man snabbt handlar och sedan försvinner.

Miljön, det byggda är **en** förutsättning för det sociala livet, det finns andra förutsättningar också men miljön är en viktig förutsättning för upplevelser och mänskliga handlingar. Ofta går det att göra åtminstone hyggliga prognoser även om vi måste inse ofullkomligheten i dem. Samhällets förändringar och förändringar i kulturella system – som i och för sig inte går så snabbt – ger en uppfattning om att kunskapen om sambanden också måste ändras på sikt.

#### 4. Vad ska då en SKB innehålla?

Först tror jag man måste framhålla **det specifika i planeringsprocesser**. Det går inte att lägga ett rigtigt schema över faktorer som ska belysas i all planering. Det är stor skillnad på att planera för ett nytt stort bostadsområde där inga människor just nu bor och planera för komplettering eller ombyggnad där det bor och verkar människor, eller att planera en ny vägdragning. Man måste alltid ställa sig frågan vad som är viktigt i det specifika fallet, **vilka sociala förhållanden som kan tänkas bli påverkade**.

Men när detta är sagt är det också rimligt att peka på **ett antal sätt att göra beskrivningen och ett antal centrala faktorer** som oftast behöver en belysning. Här finns också en central fråga: **går det att skapa ett instrument** med faktorer som brukar behöva beskrivas – och hur dessa skulle kunna hanteras i beskrivningen? Jag ska prata om detta, ta några exempel rätt kortfattat för att peka på analysens möjliga karaktär.

Såvitt jag kan se finns det **två vanliga ingångar** i att göra en SKB – inte motsatta men med olika karaktär:

a. **Målgruppsanalysen**, som alltså innebär att man identifierar skilda grupper och frågar sig hur planen – om den verkställs – kommer att skapa förutsättningar för just den här gruppen.

Barn, ungdomar

Äldre

Kvinnor

Män

Handikappade osv

.....

är alla exempel på sådana målgrupper men naturligtvis går det att hitta många fler. Socialtjänsten har tex många sådana som de har kontakt med och ett slags ansvar för.

Ett litet ex om en sådan analys handlar om **lindrigt förståndshandikappade** (vilket jag sysslat med tillsammans med i en artikel tillsammans med Bibbi Ringsby-Jansson): Det handlar om betydelsen av utflyttningen till små institutioner där det nu finns rätt mycket kunskaper om miljöns betydelse som borde kunna utnyttjas i planering när sådana enheter placeras in tex i en bostadsmiljö: betydelsen av gemensamhetslokaler vs enbart privata lägenheter el rum (som ett tag var en idé i normaliseringsandan), betydelsen av en närmiljö – det lilla grannskapet – där man ser, träffar, har ett lättsamt socialt umgänge med andra på en gård eller på gatan (vilket bl.a påverkas av den fysiska utformningen). Här finns det stora skillnader mellan områdets karaktär: utsatta förortsområden och områden med mera centrala belägenhet men ändå lugn karaktär....

Ligger nära till hands att detta är ett socialtjänstperspektiv, men barn, äldre behöver inte vara det.

## **b. En allmän analys**

1. **Livet utanför lägenheten (som i stor utsträckning handlar om vad som skapar en god eller attraktiv miljö)**

**Närmiljön – det lilla grannskapet .** Där det ju finns forskning (som jag och andra sysslat med) som å ena sidan pekar på att människor i stort vill vara oberoende, kunna kontrollera sitt privata liv och sina privata miljöer och å andra sidan önskar ett socialt grannskap där man vet vilka som bor runt omkring, att man har en lättsam social kontakt, kunna hjälpa varandra om det behövs: **Weak ties** (som ett användbart begrepp) finns det uppenbart en önskan om. Det här underlättas om det finns **en gemensam neutral arena** : som tillhör boende i ett hus eller kvarter, inte är krävande men ger möjlighet, och gör att folk blir synliga. Två klassiska sådana arenor finns: gården och gatan (innan bilarna tog över). Alltså, skapas det förutsättningar för detta i planeringen? Detta påverkar mycket annat som tex Tryggheten i miljön. Dagens utsiktsorienterade lägenhetsbyggande med privatiserad karaktär vs mer gemensamt orienterade lösningar där gården och gatan också är viktiga är nog på sikt ett problem.

**Lokalt liv och service** - som ju handlar både om det praktiska livet - handla, ta ut pengar, köpa pizza till middagen osv och aspekter som har mera identitetsmässig innebörd, relation till socialt handlande och ett socialt liv att gå ut till och betitta eller delta i: finns det någon samlande punkt, ett torg, stråk eller någon annan plats som kan fylla det kravet?

### **Stadsliv** -

som handlar om huruvida det uppstår platser och miljöer med ett mera flödande och omväxlande folkliv. Sådant som är attraktivt för många, unga inte minst, och antagligen viktigt för en stads och en regions utveckling (Florida och den kreativa klassen, tolerans, variation av människor - som anger att detta har stor betydelse. Men om detta finns också mycket annan kunskap). Den fysiska planeringen har här stor betydelse för att attraktiva stadsrum skapas som är tillgängliga för alla.

## **2. Trygghet**

Överblickbara och överblickade stadsrum  
Socialt liv  
Ansvariga aktörer

## **3. Jämställdhet**

Resorna - och inflytandet över planering. Här finns idag en allt mer växande kunskapsutveckling

**4. Segregation** - som i planeringssammanhang ju handlar hur nya bostäder, verksamheter och transporter kan tillföra människor till en miljö och frågan om dessa människor - med olika bakgrunder och resurser kan mötas. Två begrepp i sammanhanget uppfattar jag som användbara: **boendesegregation** och **samspelsintegration**. Det första ett besvärligt kapitel eftersom både den nära historien och den närmaste framtiden pekar på stora svårigheter att minska segregationen. 1992-93: tomma lägenheter, flyktingströmmar, ekonomisk kris med arbetslöshet. Idag är det bostadsrätter och småhus som byggs, äganderätten gynnas. Man kan peka på instrumenten upplåtelseformer, priser, skala där bostadstyper blandas. En del av detta är väl påverkbart med fysisk planering annat inte. På de flesta håll idag verkar segregationsfrågan mest utlösa prat och beskärmanden men ingen handling. Men kanske en fråga att lyfta, diskutera och pröva - och framför allt leda upp till den politiska nivån som ändå har en del handlingsmöjligheter? Mera generellt än i det enskilda planärendet kanske.

Desto trevligare är den andra sidan. **Mötesplatser** och behovet av dem är idag både ett väldigt aktuellt och uppskattat tema. och uppenbart något som det är möjligt att planera för (Florida och andra) och som sedan ett tjugotal år expanderat i hur människor uppfattar och använder centrala miljöer. Det uppfattar jag också är mycket viktigt. Jag skulle också önska att det perspektivet i planering får ett genomslag i förhållande till **lokala torg** och stråk - men en del sådant är väl på gång?

## 5. Hållbarhet

I större projekt, mer långsiktig planering, finns det anledning att också ställa frågan om hur social hållbarhet skapas och utvecklas. Hållbarhet är ju ett centralt begrepp idag och allt sedan det gjordes en uppdelning i miljömässig (ekologisk), ekonomisk och social hållbarhet är det många som frågat sig vad social hållbarhet kan vara och vilka förhållanden som underlättar eller skapar detta. Få samhällen som det svenska eller på en annan nivå, kommuner eller stadsdelar bryter ju samman annat än genom krig – historiskt sett - så hållbarhet måste nog tolkas här som att sociala förhållanden, sociala system ska fungera någorlunda bra, ska inte skada folk, leda in till omfattande kriminalitet, rädsla osv.

Orättvisor, ojämn fördelning och Livsstil som folk ska kunna fortsätta att leva i är ofta använt i resonemangen om hållbarhet – som när det gäller social hållbarhet inte förefaller mig särskilt utvecklade.

**Orättvisor** är nog en vettig utgångspunkt

**Delaktighet** ( tillit, demokrati, inflytande osv är andra närbelägna begrepp) måste finnas i sociala system för att de ska kunna fungera

**Problemlösningskapacitet** som handlar om att sociala system måste ha ett sätt att hantera problem, aktörer som känner ansvar, former för att fatta beslut osv

De tre ingångarna i frågan om social hållbarhet skulle jag säga skapar vettiga utgångspunkter att resonera kring och använda i en del planeringsprocesser.

### 5. En metodfråga

det finns många olika sätt att hämta in kunskaper och data i en SKB som rör en fysisk planering:

Experter kan göra analyser eller hjälpa till

Virtuella provningar av fysiska planer kan göra, tex virtuella trygghetsvandringar

Fråga folk – om det finns folk att fråga som kan känna sig berörda

Förvaltningar kan samverka i planeringen utifrån skilda kunskapsförankringar.

Möten

Lokala planeringskontor kan användas

Kan vara en både ideologisk och praktisk fråga. Men som jag ser det finns inga riktiga motsättningar, metoder är till för att användas, ibland i kombinationer.

### 6. Avslutningsvis

Jag har velat betona osäkerheterna, behovet av utveckling och att pröva å ena sidan men också å andra sidan möjligheterna, att det sociala lyfts fram, blir föremål för behandling, debatt och diskussion inför de beslutsprocesser som finns. Och att det finns en hel del kunskap att vila sig mot. Inte minst det senare.