

# AVDELNING II NORMER och PRINCIPER

## KAPITEL 6

### MÅLSÄTTNINGEN

#### 6.I ALLMÄNNA SYNPUNKTER

#### 6.II BEGREPPSBESTÄMNINGAR

Det finns skäl att erinra om, att varje ställningstagande till en social åtgärd grundar sig på både sakomdömen och värdeomdömen. De värdepremisser, på vilka planeringen grundas, måste uttryckligen klargöras. De bör grundas bl. a. på en uppfattning om den berörda befolkningens värdesättningar. Målsättningen kan dock icke begränsas till att omfatta endast vad folk önskar sig, bl. a. därför att möjliga alternativ att tillgodose behoven ej är allmänt kända. Ej heller kan man med hänsyn till begränsningen av de ekonomiska resurserna låta allt det som folk önskar sig ingå i målsättningen. Planerarnas egna värderingar av vad som är önskvärt och lämpligt blir därför i sista hand avgörande för hur målsättningen formuleras. Även om man endast i begränsad utsträckning får vägledning i opinionsundersökningar och i uttalanden av representativa organ är sådana undersökningar viktiga, bl. a. för att kunna konstatera i vilken utsträckning de utbyggda områdena motsvarar den där bosatta befolkningens önskemål.<sup>1</sup>

När någon eftersträvar ett mål, är detta ett *uttryckt behov*, t. ex. då en viss hustyp efterfrågas på bostadsmarknaden eller då en fritidsanordning utnyttjas. Ett särfall av sådana uttryckta behov är, när folk vid t. ex. en intervjuundersökning säger sig komma att eftersträva något, om tillgång därtill bjudes.

<sup>1</sup> En utförlig diskussion av dessa problem återfinns i G. Boalt m. fl.: Sociologi. E. Dahlström: Behovsbegreppet i social planering, sid. 270 o. f.

Man godtar ofta sådana önsknings som tecken på att motsvarande strävanden i framtiden verkligen kommer att uppträda.

På grundval av uttryckta behov kan man för en viss befolkning uppställa olika, av flertalet omfattade målsättningar. Man kan vidare göra beräkningar rörande konsekvenserna av olika lösningar, t. ex. i fråga om stadsplaner och bebyggelse, och med utgångspunkt från rådande behov resonera sig fram till sådana behov, som kommer att visa sig, när dessa lösningar förverkligas. Man talar i detta fall om *beräknade behov*. Radhuset motsvarar t. ex., innan det ännu prövats i större omfattning, ett sådant beräknat behov.

Tidigare har man sökt härleda t. ex. stadsplanenormer ur vad man antog vara människornas biologiskt betingade behov av ljus, luft eller friyta. Man kan dock inte helt skilja sådana behov från de socialt påverkade, och man kan inte utgå från några konstanta behov, som är oberoende av miljöförhållanden. Tvärtom, planeringsåtgärder kommer vanligen att modifiera människornas behov.

Man kan skilja på *direkta* och *indirekta* behov. De förra sammanfaller ofta med det som är omedelbart föremål för uttryckta behov, t. ex. »ungdomslokaler» eller en idrottsplats, medan de indirekta behoven är medel att nå sådan behovstillfredsställelse. Dit räknas i första hand sådana tekniska eller ekonomiska arrangemang, som leder till större effektivitet, t. ex. i distributionen, men som själva faller utanför människornas direkta behovsfär. Vissa uttryckta behov måste dock anses vara indirekta, t. ex. inrättandet av ett dag-



hem. Det direkta behovet är, att mödrarna önskar lättnad i arbetet med barnens vård, men efterfrågan är av olika anledningar inriktad på daghemslösningen, fastän det finns andra, som kan tillgodose det direkta behovet, exempelvis fosterdagem. Detta är en vanlig och för planeringsarbetet mycket viktig företeelse, att det uttryckta behovet redan är fixerat till en viss lösning, medan det finns flera alternativ att tillgodose de direkta behoven. Ett bra exempel är det uttryckta behovet av en bostad i form av villa eller småstuga. Ett tillgodoseende av detta behov i full omfattning är omöjligt,<sup>1</sup> men de direkta behov, som ligger bakom, kan, därest godtagbara ekonomiska förutsättningar föreligger, tillgodoses genom radhuset, ehuru man måste räkna med övergångssvårigheter innan detta inses av allmänheten.

#### 6.12 PLANERINGENS BEGRÄNSNING OCH FÖRUTSÄTTNING

Innan man försöker avgränsa de behov hos stadens invånare, som kan ha betydelse för och inflytande på stadsplaneringen, måste man något klargöra dennas allmänna begränsning. Det är här fråga om planering av bebyggelse och de trafikleder och friytor, som denna kräver, och icke en totalplanering, som innefattar bl. a. även näringslivets omfattning. Generalplanens dispositioner binder dock i stor utsträckning företagets utvecklingsmöjligheter.

Oavsett i vilken utsträckning en generalplan motsvarar önskemålen hos de berörda förvaltningsorganen i staden verkar den genom sin blotta existens för sitt förverkligande.

Den föreliggande generalplanens värde begränsas därav, att en aktuell regionplan för Stor-Stockholm saknas, och att det på vissa punkter saknas bedömningar eller direktiv, gjorda med hänsyn till hela landet.

Planeringen avser byggnader och anläggningar med en livslängd av minst en, men ofta två eller flera generationer. Detta står i kontrast till de snabba förändringar i befolkningens sammansättning eller vanor, som man

<sup>1</sup> Jfr kap. 10.12 o. f.

har konstaterat t. ex. under 1940-talet, och som säkerligen kommer att uppträda även i fortsättningen. Det framstår därför som meningslöst att mycket noggrant anpassa lösningarna till de dagsaktuella behoven. Därigenom bidrar man till att konservera de rådande förhållandena. De vid varje tidpunkt befintliga investeringarna i t. ex. hus och trafikmedel utövar alltid på utvecklingen ett sådant hämmande och återhållande inflytande, men detta blir mångdubbelt starkare, om även planerna för de framtida investeringarna blir tillskurna efter det nuvarandes mall. En god generalplan måste därför alltid rymma mycket av program och av ett intuitivt nyskapande på grund av materialet i premisserna.

De faktorer som påverkar en stadsplanlösning är undantagslöst så sammansatta, att någon entydig bevisning för en lösnings riktighet icke kan uppställas, utan man kan alltid göra gällande att man kunnat göra annorlunda. De slutliga besluten fattas ofta på subjektiva bevekelsegrunder, som vederbörande icke klarlagt ens för sig själv, och där estetiska uppfattningar spelar en stor roll. Man kan dock få klarhet om en lösnings riktighet genom praktiska experiment och genom undersökningar på den befolkning som bor i områden, byggda enligt de diskuterade principerna. Generalplaneringen måste därför städse följas av kontinuerliga undersökningar, som får tjäna som kontroll på planens riktighet.

#### 6.13 DE RELEVANTA BEHOVEN

I det följande — särskilt i kapitlen 10 och 11 — behandlas huvuddelen av de behov, som ansetts betydelsefulla för generalplanen. Det finns olika möjligheter att sammanfatta och generalisera dem. En avvägning mellan direkta och indirekta behov synes i detta sammanhang rätt väsentlig. De senare behoven, som i många fall kan rubriceras med kraven på ekonomisk effektivitet, har av tradition ett starkt gehör i stadsplanedebatter. Detta är i och för sig naturligt, och det är i själva verket icke länge sedan de hade en så dominerande ställning, att de ansågs ensamma ge tillräckligt kriterium på, om en sak var



bra eller dålig, rätt eller fel. Under senare delen av förra århundradet var tekniken för många ett självändamål, men andra betraktade den som medel att frigöra människorna från fattigdom och trälarbete. Man gav materiella förbättringar moraliska värden, och man identifierade den tekniska utvecklingen med mänskligt framåtskridande.

Mot dessa vill man ställa människornas direkta behov, som ju till en mindre del är av samma natur, dvs. har ett omedelbart samband med hennes levnadsomkostnader, men som till stor del ligger på andra områden. Man kan peka på de behov, som rör hennes fysiska välbefinnande, och de som har samband med hennes möjligheter till personlig utveckling och till social anpassning. Dessa senare har i debatterna svårt att vinna gehör.

Människornas behov av fysiskt välbefinnande har alltid i hög grad påverkat stadsbyggandet för de samhällsklasser, som har haft råd att välja sin bostad. I Stor-Stockholm kan man peka på de på aristokratiska och borgerliga traditioner uppbyggda villastäderna. För utformningen av samhället i dess helhet har detta hänsynstagande långsamt vunnit beaktande under de två sista generationerna, men först under 30-talet blev dessa krav så formulerade och framförda, att de fick ett avgörande inflytande. Man gick till verket med sådana slagord som: »Ett samhälle med dåliga bostäder är ett samhälle med många sanatorier och fångelser».<sup>1</sup> Den nya arkitekturen tog i sin tjänst en vetenskaplig metodik och problemen underkastades analys, prognos och syntes. En stor mängd frågor behandlades statistiskt, t. ex. tillgång på grönytor av olika slag, och man utarbetade metoder, varigenom man på projektstadiet kunde beräkna solbelysningen både på husfasaderna och på marken. Man började även systematiskt studera förhållandet mellan huskropparnas dimensioner och möjligheterna till goda planlösningar för bostäderna, vilket ledde till att de tjocka lamellhusen övergavs och de nuvarande smalhusen och punkthusen började användas.

De behov, som sammanhänger med människornas psykologiska utveckling, har upptagits

<sup>1</sup> Bostaden och vår ekonomi, sid. 20. Hyresgästerna, Stockholm 1934.

till granskning i regel via bostadspolitiken. I direktiven för Bostadssociala utredningen uttalades t. ex. 1933, att »trångboddheten på många håll — — — är så stor, att allvarlig fara förefinnes för den psykiska och fysiska hälsan hos dem, som där leva». Medan detta kommittéarbete i början var i huvudsak inriktat på de rent bostadshygieniska frågorna, har »utredningens egna arbetsresultat och senare omständigheter av skilda slag — — — emellertid medfört en omkastning av bostadspolitiken frågeställning: att motverka trångboddheten har kommit att framstå som den främsta punkten i ett program på lång sikt — — — och denna punkt baseras på ett så självklart socialt ändamål, att den hygieniska synpunkten endast behöver tjäna som argumentförstärkning i vissa fall».<sup>1</sup> På liknande grund har man nu börjat ge stadsplanearbetet en ny inriktning, ehuru de olägenheter och brister, mot vilka man i första hand vänder sig, icke är så enkelt gripbara — framför allt icke med statistiska metoder — som trångboddheten i bostäderna. Det är en hel rad olika företeelser, speciellt i storstädernas miljö, som man genom planläggningen söker förändra i syfte att nå ett gynnsammare inflytande på människorna.

## 6.2 STADSMILJÖNS KARAKTERISTIKA

### 6.21 STORSTADENS FÖRTROENDEKRIS

Västerlandets storstäder befinner sig i en förtroendekris. Med litterära traditioner, som kan ledas tillbaka till samhällsskildringar hos Dickens, Zola och Strindberg, har kritiken under 1900-talets första del vuxit i styrka och under sista kriget fått en sådan omfattning, att man ej sällan ifrågasätter om storstädernas nuvarande omfattning och struktur kan godtas ur allmänna humanitära och kulturella synpunkter.<sup>2</sup>

Kritiken mot storstäderna har bl. a. åbe-

<sup>1</sup> Alf Johansson i Social Årsbok 1947, sid. 87—88.

<sup>2</sup> Lewis Mumford är den sociolog som framför andra för planläggare sökt konkretisera problemen, främst i *The Culture of Cities*, New York 1938, på svenska *Stadskultur*, Stockholm 1942, och *The Condition of Man*, London 1944, på svenska *Människans villkor*, Stockholm 1947.





Bild 6/1. Nettoreproduktionstalet.

Med nettoreproduktionstalet menas relationen mellan antalet levande födda flickor och kvinnor i fruktsamma åldrar 1880—1920 (medeltal) per 10-årsperiod. 1925—45 årsvärden för Stockholm och hela riket. I övrigt siffror ur folkräkningarna 1925—45.

ropat det förhållandet att stadsbefolkningen icke föder tillräckligt med barn för att hålla sitt numerär konstant. Detta anses vara fallet även hos dem som nått ett sådant välstånd, att barnbegränsningen icke kan sättas i samband med trånga och osunda bostäder, otillräcklig eller ensidig föda eller osäkerhet för framtiden. Detta förhållande kan icke påvisas känneteckna det moderna Stockholm. Nettoreproduktionstalet, bild 6/1, sjönk först under 1890-talet under 1,0 och har sedan i stort sett förändrats likartat med motsvarande tal för hela riket med det viktiga undantaget, att uppgången under senare delen av 1930-talet och första hälften av 1940-talet varit starkare i Stockholm än i landet i övrigt, så att skillnaden nu är mycket liten.<sup>1</sup>

Det är rätt betecknande för flera problem,

<sup>1</sup> Det bör dock observeras, att nettoreproduktionstalet för en storstadsbefolkning icke ger tillräckligt besked i fråga om befolkningens förmåga att förnya sig själv, då en stor men under olika tider varierande del av mödrarna är inflyttade till staden. Stockholm kan med undantag för de allra senaste åren uppvisa större födelseöverskott endast under perioden 1881—1920. Både före och efter denna tid har de varit små och tidvis övergått i födelseunderskott, trots att den andel av befolkningen, som utgjorts av fruktsamma kvinnor, varit väsentligt större än i andra orter. År 1940 var andelen kvinnor i fruktsamma åldrar nära  $\frac{1}{3}$  större än genomsnittet för landet (jfr kap. 5 och bil. C).

som hör ihop med Stockholms generalplan, att de förutsättningar och lösningar, som är relevanta vid planläggning av de europeiska och nordamerikanska storstäderna, icke eller endast i begränsad utsträckning finns eller är tillämpliga i Stockholm. Detta har synbarligen till stor del sin grund i det förhållandet, att Stockholm växte sig stort en eller två generationer senare än de nyssnämnda storstäderna, och under en tid då man genom lagstiftning och upplysning kunnat ge exploateringen en sådan inriktning, att man sluppit svårartad slumbildning och överbefolkning.

## 6.22 DEN SOCIALPSYKOLOGISKA MILJÖN

Genom den struktur som Stockholm har är staden väsentligt mera attraktiv och tilltalande än många andra likstora städer. Även i jämförelse med andra befolkningscentra i vårt land kan man konstatera vissa skillnader i den socialpsykologiska miljön. De är dock icke så klarlagda, att man därur kan dra detaljerade slutsatser rörande generalplanens utformning. Man rör sig ännu mycket med hypoteser och populära uppfattningar. Vissa förhållanden torde dock kunna belysas i detta sammanhang.

De sociala kontakterna eller möjligheterna till sådana är i storstaden flera och mera skif-



tande än i mindre orter, vilket i någon mån beror av befolkningens stora anhopning och täthet och av den differentiering och rörlighet som utmärker miljön. Kontakterna anses mera opersonliga och standardiserade, vilket är tecken på att sociala s. k. sekundärgrupper är väsentligt vanligare än i andra miljöer, och att individerna tillhör ett flertal ofta stora grupper med olika speciella funktioner, t. ex. arbetsplatsen, intresseföreningen, biopubliken, idrottspubliken, partiet, där umgänget har en begränsad och ensidig karaktär. Primärgrupperna spelar en relativt sett mindre roll, därigenom att familjen förlorat flera av sina funktioner och »grannskapet» icke längre är en gemensam ram kring arbete och rekreation i olika former. Den »lokala gemenskapen» i Stockholm kan därför antas svagare utbildad än i andra mindre orter, om man som tecken på lokal gemenskap räknar umgänge eller hjälp grannar emellan, medlemskap i lokala föreningar och att vara eller känna sig »lika» som sina grannar. Som ytterligare ett tecken på lokal gemenskap måste man fatta aktivt deltagande i kommunalpolitiken, vilket är påtagligt svagare i den stora och svåröverskådliga kommunen Stockholm än i mindre orter.<sup>1</sup>

Familjeinstitutionens försvagning står i nära sammanhang med den fortgående yrkes-specialiseringen och den allt mera fullständiga bytreshushållningen. Detta är speciellt fallet i storstaden med dess komplicerade tekniska utrustning, som underlättar människornas fysiska existens på egen hand, och ungdomens stora möjligheter att där tidigt skaffa sig egna inkomster. Även de små och överbefolkade stadslägenheterna, där ungdomen har svårt att få utrymme för sitt fritidsliv, har påverkat familjelivet i denna riktning. Detta gynnar uppkomsten av nya intressesammanslutningar av icke-lokal karaktär och ökat deltagande i massbildningar, vilket är av betydelse för den fortsatta diskussionen om gruppbildningar.

<sup>1</sup> I Stockholms stad fanns år 1945 ett kommunalt förtroendeuppdrag på 529 invånare, medan i grannkommunen Nacka med 11,700 invånare motsvarande förhållande var  $\frac{1}{32}$  (enl. stat. kont.). I Oskarshamn med ca 10,000 invånare 1946 fanns en politisk förtroendemän per 65 invånare (enligt ark. O. Dannekiöld-Samsøe).

En sådan utveckling är möjlig på grund av den rörlighet i olika avseenden, som karakteriserar Stockholms befolkning vid jämförelse med invånare i mindre orter. Man har anledning räkna med, att rörligheten på arbetsmarknaden är större i Stockholm, att befolkningens byte av bostad inom och flyttningar till och från Stor-Stockholm är relativt sett vanliga, samtidigt som resorna mellan bostad och arbetsplats är genomsnittligt längre i Stockholm än annorstädes.

Det ovan sagda har samband med att social heterogenitet och gruppemlöshet speciellt bland ungdomen torde vara relativt sett vanlig. Yttringar därav är å ena sidan känslan av oberoende av tradition, moralisk kontroll och konvens, bristande ansvar för gruppernas handlande, större isolering, anonymitet och ensamhet, men å andra sidan större frihet för individen att söka sig ett liv efter eget sinne.

### 6.3 PLANERINGENS ALTERNATIV OCH MÖJLIGHETER

Den konkreta diskussionen om generalplanens förutsättningar omfattar i första hand frågorna om koncentration eller spridning och om gruppbildningen. Dessa båda företeelser har ett intimt samband men måste dock analyseras var för sig.

#### 6.31 KONCENTRATION ELLER SPRIDNING

I diskussionen om koncentration eller spridning har man understundom använt termerna centralisering kontra decentralisering. Dessa båda ord ges dock ofta en innebörd, som syftar till förvaltningens eller industriens grad av organisationsmässig centralisering, dvs. i vilken utsträckning besluten fattas av organ i huvudstaden eller eventuellt andra centralorter. Orden koncentration respektive spridning avser endast den geografiska lokaliseringen, och dessa begrepp bör diskuteras med avseende på arbetsplatser, bostäder och bostadskomplement, varmed avses vissa kommersiella, kulturella och sociala anläggningar och institutioner. I detta avsnitt behandlas



frågorna principiellt, medan den konkreta tillämpningen på Stor-Stockholms problem tas upp i ett senare kapitel. Mot koncentration kan man ställa spridning antingen inom storstadens område eller till nya eller befintliga orter, som kan sägas vara drabantstäder till Stockholm eller till orter utanför Stockholmsregionen.

Inom alla länder med en ekonomisk struktur liknande vår är den till synes naturliga utvecklingen en stark koncentration till och inom storstäderna. I första hand är det företag av olika slag, som söker sådana lägen, då de därigenom bäst når en stor arbetsmarknad, en näralliggande avsättningsmarknad, ett bra kommunikations- och transportläge och närhet till kommersiella och administrativa topporganisationer. Detta både betingar och betingas av den starka invandringen till storstäderna, och det torde vara ostridigt, att för den yrkesverksamma individen och för det enskilda företaget anses en plats nära centrum i storstaden ge de största chanserna till ekonomisk framgång. För individen är troligen möjligheterna till arbete inom olika yrken och till löneförbättringar eller på annat sätt större inkomster det avgörande,<sup>1</sup> men därutöver lockar i storstaden bättre utbildningsmöjligheter, rikare kulturell, kommersiell och social service och ett rikare nöjesliv. Dessa förhållanden får sin speciella betydelse därigenom, att det i första hand är ungdomen eller de ogifta, som är rörliga och för vilka det är ett alternativ att flytta till storstaden. För familjer med små barn framstår det traditionella storstadslivet mindre lockande, och det är först när barnen är mogna för högre utbildning, som argumenten till förmån för detta åter överväger.

Ser man däremot till hur de enskilda individerna och företagen i allmänhet kan förverkliga sina önskningar, framstår en spridning av olika grader som naturlig och i vissa fall nödvändig. Storstadens allmänt erkända nackdelar med långa avstånd mellan å ena sidan bostaden och å andra sidan arbetsplatser, kulturella institutioner, större butiker,

<sup>1</sup> Jfr undersökningar i samband med generalplan för Oskarshamn av ark. Egler och Danneskiold-Samsøe och i Klarälvsdalen av fil. dr Jan Wallander.

Tabell 6 A. Levnadskostnader i städer av olika storlek.

Ur SOU 1945/32. Betänkande ang. dyrortsgrupperingen, sammanställt av Göteborgs generalplanekontor.

Antal inv.	Totalutgifter				Därav skatter			
	Södra Sverige	Västra Sverige	Östra Sverige	Alla orter	Södra Sverige	Västra Sverige	Östra Sverige	Alla orter
Under 20,000	4,744	4,903	4,972	4,961	463	511	508	524
Över 20,000	5,036	5,115	5,126	5,097	560	561	504	550
Storstäder	<sup>1</sup> 5,062	<sup>2</sup> 5,249	<sup>3</sup> 5,587	5,299	<sup>1</sup> 496	<sup>2</sup> 506	<sup>3</sup> 495	499

<sup>1</sup> Malmö. <sup>2</sup> Göteborg. <sup>3</sup> Stockholm.

nöjen och naturområden innebär tidsödande, tröttande och dyrbara resor. Det synes ovisst om de högre lönerna och lägre skatterna verkligen för flertalet ger en större realinkomst. Enligt tabell 6 A kompenserar den med stigande stadsstorlek fallande kommunalskatten icke på långt när de ökade levnadskostnaderna. För att ge ett fullständigt svar på frågan måste man från de totala omkostnaderna icke blott dra skatten utan även andra lokalt betingade kostnader, t. ex. resor inom staden, för att få en realinkomst för orter av olika storleksordning. Det är icke otroligt, att höjningen av lönenivån i storstäderna äts upp av ökade och tillkommande »lokala kostnader». Ett snarlikt problem finns för företagen, därigenom att de låga skatterna och transportkostnaderna motverkas av högre löner. Fördelarna av ett centralt läge är därför olika inom olika branscher.

I diskussionen om koncentration eller spridning kommer även den kommunalekonomiska synpunkten in. För den centrala kommunen i en stor stadsbildning ter sig en fortsatt koncentration i regel värdefull, därigenom att de stora skatteobjekten lokaliseras inom dess gränser. Som ett allmänt skäl för att acceptera storstaden brukar man också anföra, att flertalet stora städer i landet har så högt skatteunderlag per invånare, att de kan hålla låg skattesats trots en relativt högre social och teknisk standard än mindre orter. Detta beror givetvis på, att i storstäderna finns alla de stora



skatteobjekten, vars utveckling är både orsak till och verkan av storstädernas tillväxt. En stark inflyttning kommer till stånd under goda konjunkturer, varvid stadens ekonomi förbättras, både därigenom att skatteunderlag och skatteinkomster växer, och därför att kostnaderna för delar av socialvården icke stiger lika snabbt, då tillströmningen av folk i första hand omfattar de arbetsföra åldrarna,<sup>1</sup> som har få barn och lämnat gamla och sjuka hemma. Kostnaderna för trafikapparaten och vissa kulturella anläggningar stiger emellertid snabbt. Hur utvecklingen i dessa avseenden kan antas bli i Stockholm behandlas utförligt i kapitel 22, som innehåller investeringsplaner för tiden 1950—59 och deras inverkan på uttaxeringsbehoven.

I diskussionen om en fortsatt koncentration till Stor-Stockholm förekommer argumentet, att man måste hushålla med landets rörliga arbetskraftstillgångar, så att en ur både kulturella och sociala synpunkter önskvärd förstärkning av befolkningsunderlaget i centra inom andra regioner och bygder blir möjliga.

Även om man icke kan avgöra vilken fördelning av den i stadsnäringar sysselsatta befolkningen som är önskvärd, utan att man först gjort en skissmässig översyn av tätortsbildningen inom olika regioner, förefaller det klart att möjligheterna att tillgodoså sådana behov kommer att vara små, så länge folkökningen i Stor-Stockholm utgör mellan  $\frac{1}{3}$  och  $\frac{1}{2}$  av hela landets folkökning, vilket varit fallet alltsedan 1920.

Beträffande spridningen inom Stockholmsregionen talar starka skäl för en fördelning av bostadskomplement och arbetsplatser till olika delar, såväl inom det egentliga Stor-Stockholm som till drabantstäder. Enda möjligheten att inom ett bosättningsområde av Stor-Stockholms omfattning åstadkomma en rimlig försörjning med butiker, andra kommersiella inrättningar samt sociala och kulturella institutioner av olika slag är att sprida dem till stadsbygdens olika delar. I fråga om arbetsplatserna syftar en spridning till att reducera pendeltrafiken.<sup>2</sup> Det är en förutsättning för att gifta kvinnor skall kunna sköta

sitt arbete både i och utanför hemmet och att de båda arbetsplatserna ligger inom rimligt avstånd från varandra.

### 6.32 GRUPPBILDNINGEN

Frågan om gruppbildningen inom storstädernas bostadsområden har till den grad dominerat det sista decenniets stadsplanediskussion, att »grannskapsplanering» väl kan sättas som rubrik för verksamheten under denna period. Förebilderna har till största delen funnits inom engelsktalande länder, och »neighbourhood planning» har blivit en internationellt accepterad term.<sup>1</sup> Det ursprungliga innehållet i dessa idéer var att ge storstädernas bostadsområden en fastare organisation, både för att underlätta de olika stadsfunktionerna och för att motarbeta den formlöshet, som man på vissa håll identifierat som del i eller som bidragande orsak till storstadslivets avigsidor.

Begreppet grannskapsplanering ges numera rätt skiftande innebörd. De flesta betraktar grannskapsenheten i första hand som en modul vid upprättande och drift av ett flertal kommunala verksamheter, varigenom den kan sägas vara en *funktionell enhet*. Vidare finns det de som anser, att grannskapsenheten skall anpassas till bestående gruppbildningar bland människorna och så dimensioneras, att den underlättar uppkomsten av nya sådana grupper, varvid den skulle bli en *social enhet*. Därutöver finns det de, som behandlar grannskapsenheten övervägande som en *arkitektonisk enhet* vid bostadsområdenas gruppering. Även de, som sätter den funktionella eller den sociala synpunkten främst, tar dock givetvis i det praktiska arbetet hänsyn till den arkitektoniska aspekten.<sup>2</sup>

### 6.321 DEN FUNKTIONELLA ENHETEN

I större städer har flertalet administrativa organ indelat stadsområdet i distrikt, och

<sup>1</sup> Den första tillämpningen av dessa idéer framfördes 1927 i Regional Survey of New York and Its Environs, vol. 7 av Clarence A. Perry. En genomförd grannskapsplanering finns t. ex. i County of London Plan 1943 av P. Abercrombie och J. H. Forshaw.

<sup>2</sup> Jfr kap. 7.

<sup>1</sup> Jfr kap. 5.

<sup>2</sup> Jfr kap. 13.3.



många har avdelningskontor eller motsvarande delorgan inom vart och ett av dessa. Bostadsgruppernas gränser planeras i detta fall så, att de i största möjliga utsträckning sammanfaller eller kan inpressas i distriktsindelningen. Följande verksamheter är här relevanta: (1) Undervisning: folkskolor, mellanskolor och läroverk; (2) Barnavård: barnstugor; (3) Hälsovård: mödravårdscentraler och distriktsläkare; (4) Bildningsverksamhet m. m.: bibliotek, samlings-salar för profana och religiösa ändamål; (5) Idrottsanläggningar av olika slag; (6) Lekplatser; (7) Teknisk service, t. ex. postkontor, fjärruppvärmning, tvätterier. På motsvarande sätt kan man ta (8) butikernas och övriga kommersiella företags krav på olika kundunderlag och (9) de kollektiva trafikmedlens krav på största möjliga antal trafikanter kring hållplatserna som motiv för en gruppindelning av bostadsbebyggelsen.

I fortsättningen — främst i kapitlen 11 och 12 — kommer diskussionen av de här uppräknade faktorerna att genomföras konkret, och där redovisas även de grupper av olika storleksordning, som synes rationella med hänsyn till de skilda funktionerna. Om man skall kunna göra sådana organ tillgängliga för största antal människor, och om man inom rimligt avstånd skall kunna skaffa tillräckligt befolkningsunderlag för vissa institutioner, är det riktigt och nödvändigt att koncentrera dessa senare i centra, kring vilka man grupperar bostadsbebyggelsen inom i vart fall lämpligt avstånd. Bostadsområdena kommer då teoretiskt att bestå av klungor av cirkelformade celler t. ex. enligt schemaplanen, bild 6/2.

### 6.322 DEN SOCIALA ENHETEN

Den som förordar, att bostadsbebyggelsen skall uppdelas i enheter, motsvarande en befintlig eller eftersträvad social gruppering, gör i regel detta som ett led i försök att socialt reorganisera storstäderna. Motiven bakom detta har redan skildrats, och även om de missförhållanden, som utmärker de storstäder, där dessa strävanden först uppkommit,

icke i jämförbar utsträckning finns i Stockholm, torde en principiell diskussion här vara på sin plats. Vad man eftersträvar är i sista hand nybildning av socialgrupper inom bostadsenheterna, och man avser då primära grupper, där medlemmarna har »vikänsla», vilket t. ex. tar sig uttryck i att man hälsar inbördes. Man kan möjligen skilja på rena grannskapskontakter, som berör ett litet antal av de närmast boende, och förenings- eller klubbkontakter, som kan sträcka sig över större område, men som ofta torde hålla sig inom ett rätt begränsat område. Detta första slag av gemenskap kan icke finnas inom större grupper än sådana, där medlemmarna kan intressera sig för eller i varje fall känna till och känna igen varandra. Det finns icke klarlagt hur pass många som kan innefattas i en sådan gemenskap, men man kan av exempel, bl. a. från religiösa och politiska rörelser sluta, att en praktiskt betydelsefull samhörighet endast kan finnas i små grupper.

Det finns emellertid, som redan framhållits, talrika förhållanden som pekar på, att lokal gemenskap icke är naturlig i storstäderna. I Stockholm är förutsättningarna väsentligt olika i ytterområdena och i innerstaden. Inom denna senare är mindre än hälften av hushållen fullständiga familjer, vilket innebär en i alla olika avseenden hög grad av rörlighet hos befolkningen. Samtidigt är på grund av den höga befolkningstätheten människorna där mindre beroende av avstånd, varför ett av de viktigaste skälen för gruppering i »funktionenheter» bortfaller. Uppdelningen i olika stadsdelar med delvis gamla, separatistiska traditioner utgör där en gruppbyggelse av annat slag än den här diskuterade. I förortsområdena däremot, där befolkningstätheten är så låg, att avstånden till gemensamhetsanläggningar o. dyl. spelar en stor roll, där procenten familjehushåll är hög, och där geografiskt avgränsade föreningar uppstår, delvis för att bevaka lokala intressen, är förutsättningarna för på verklig gemenskap grundad gruppbyggelse väsentligt större, bl. a. därför att vissa slag av sociala kontakter i hög grad främjas av genomförandet av funktionella enheter. Förutsättningarna för en bedömning av dessa problem är dock ännu för otillräckliga,



Storstadens miljö har ansetts karakteriserad av en individens ensamhet, som skulle ha sin grund i att han inte längre är medlem i ett agrart storbussbäll eller lever under den sociala kontroll som medmänniskorna utövar i det lilla samhället. Den tillfälligt sammanförda publiken på en fotbollsläktare eller i en biolokal utpekats som för storstaden typiska gruppbildningar. Alla generaliseringar av denna art är tvivelaktiga, därför att de lockar till ensidiga och onyanserade ställningstaganden i frågor som måste lösas på många sätt för att svara till variationerna i människornas beteenden.

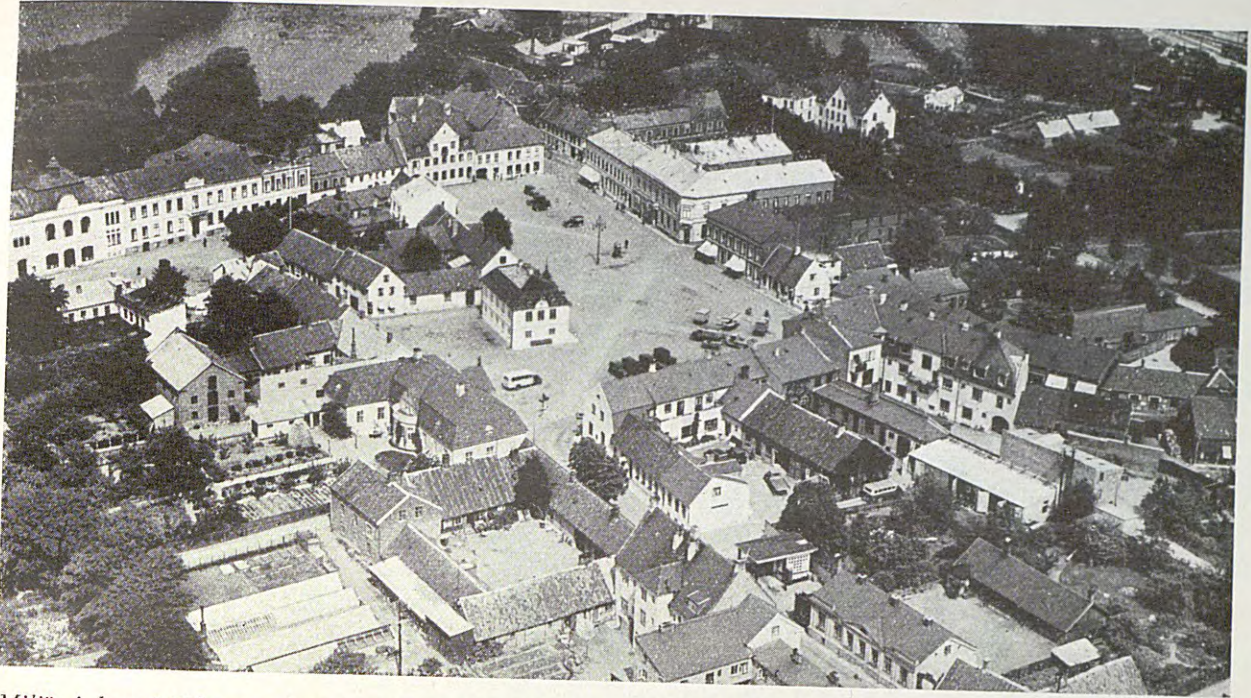






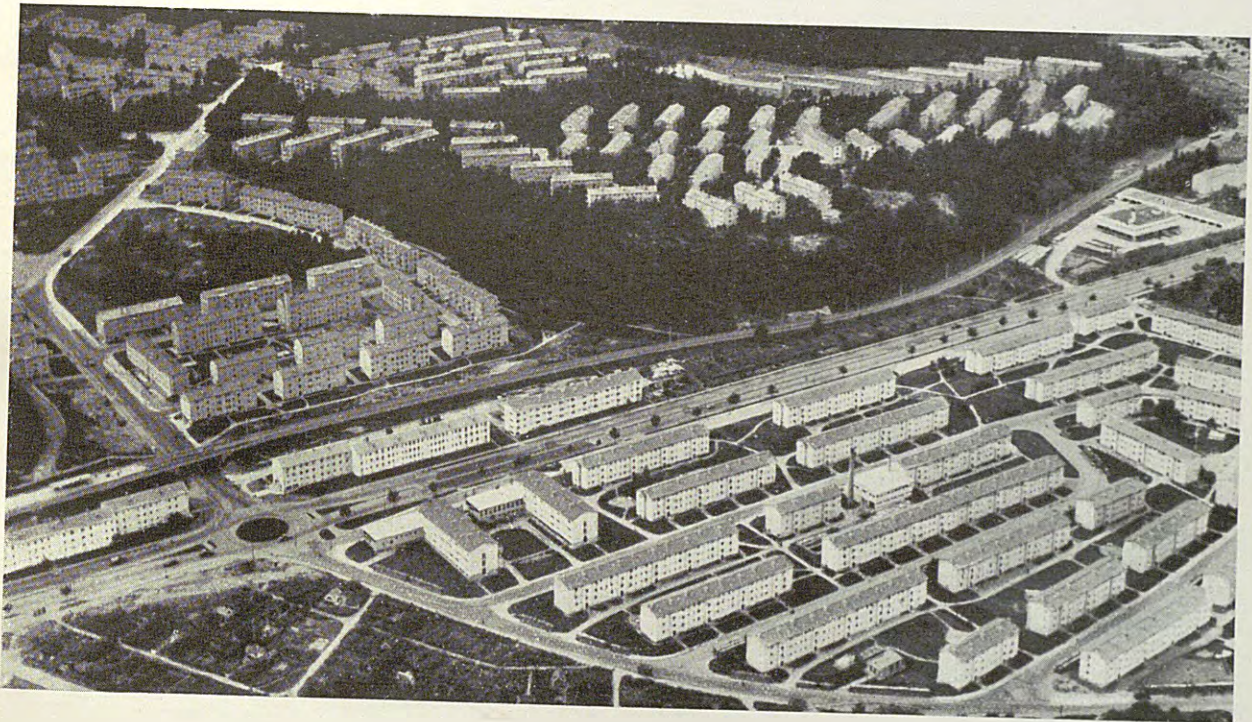
*Familjegruppens upplösning fördröjs när bostaden ger utrymmen både för medlemmarnas samvaro och deras självständiga fritidsliv. Ungdomens utflyttning från hemmet forceras av otillräckliga bostäder. Den medför bristande känsla av ansvar och större möjlighet till anonymitet. Den ger även större oberoende av tradition, moralisk kontroll och konvens, och den enskilde frihet att själv välja sig en väg och insikt om värdet av att äga självförtroende.*



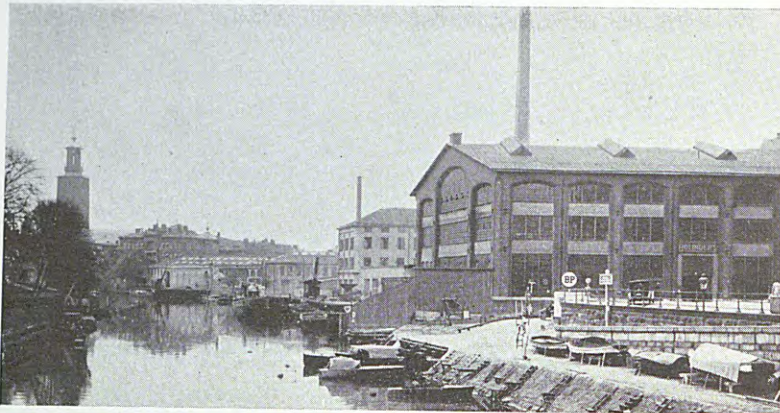


*Miljön i de småstäder, som lever på att vara kommersiella centra för omgivande landsbygd, bar ställts som kontrast till den »torftiga» miljön i de första hyresbusförorterna. En sådan levande miljö kan dock inte efterbildas. Man måste emellertid sträva efter att göra de nya förstäderna mera sammansatta. Ett första villkor är att införa andra arbetsplatser än närhetsbutiker, ett andra att bygga tillräckliga fritidslokaler som genom att sammanföras i grupper kan ge rytm åt bebyggelsen och vara förutsättning för en aktivitet som kontrasterar mot bostadskvarterens lugn.*

*Godkända av Försvaret för publicering*







*Stockholms centrala delar kommer alltid att rymma flera arbetsplatser än vad som svarar mot de bostäder som kan finnas i närheten. Den innersta kransen av förorter måste därför förbli sovstäder för dem som arbetar centralt, och det är önskvärt att ha ett stort antal bostadslägenheter i innerstaden, samtidigt som ett flertal industrier och andra företag, som för sin verksamhet eller av andra skäl inte ovillkorligen fordrar ett läge i centrum, kan och bör förläggas till det yttre förortsområdet. Gamla och omoderna anläggningar, som t. ex. Bolinders verkstäder vid Klara sjö, har också flyttats ut och givit plats för bostadshus. Läget i den mindre kompakta förorten medför gynnsammare utvecklingsbetingelser för företaget och bättre arbetsmiljö för de anställda, vilket bilderna av Marabou och L M Ericsson vill visa. En växande andel av dem som bor i områdena närmast sådana industrier söker sig också arbete där, vilket minskar rusningstrafiken till och från innerstaden.*



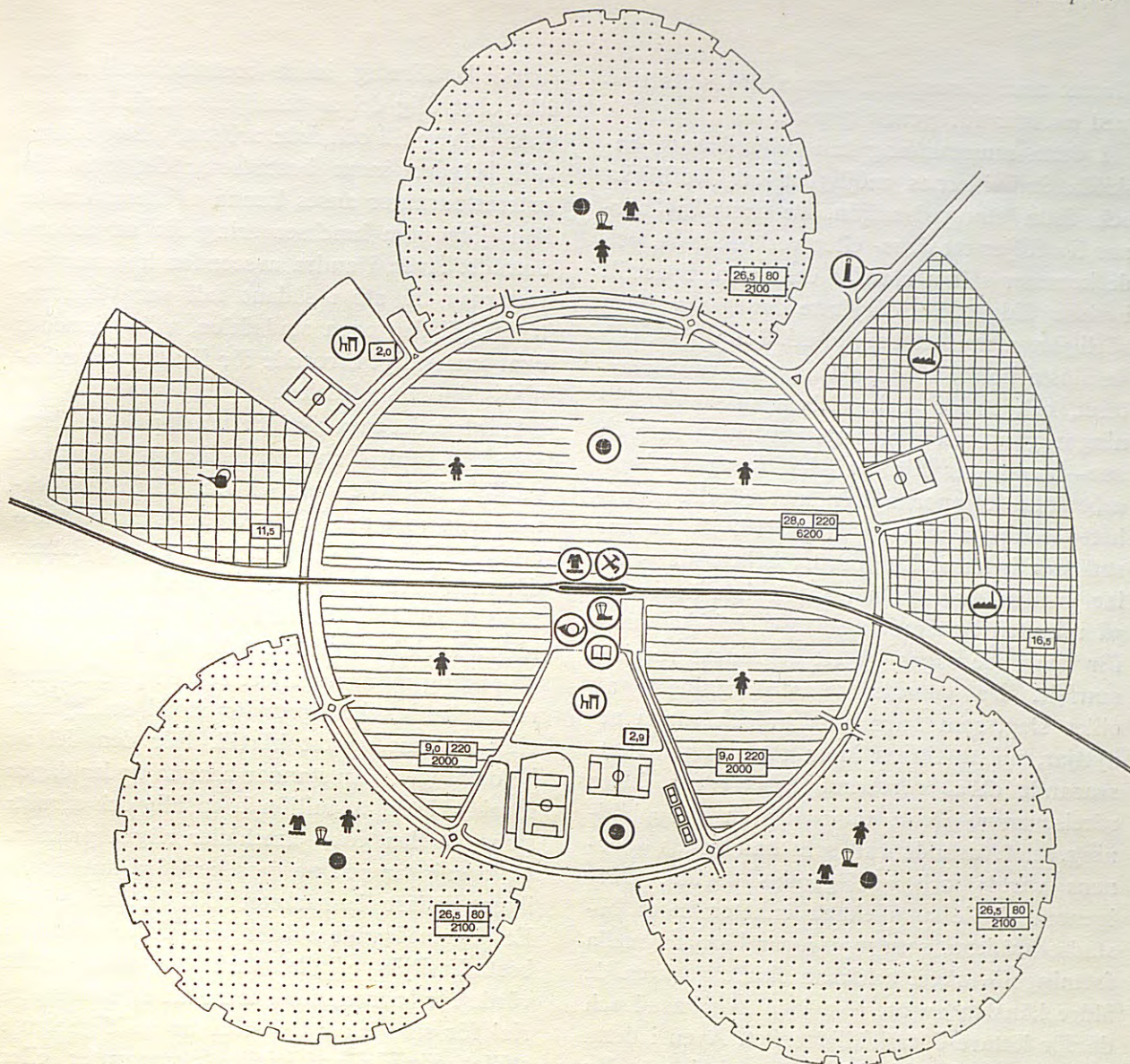


Bild 6/2. Förslag till schemaplan för stadsdel med förortsbaneförbindelse.

Antal invånare:

=====	Hyreshus	ca 10,200	62 %
.....	Radhus + småstugor	6,300	38 %
	<b>Totalt</b>	<b>ca 16,500</b>	

Befolkningstäthet:

Hyreshus	220 inv/ha
Radhus + småstugor	80 » / »

Symboler:

- Butikscentrum, större
- » , mindre
- Kulturellt centrum
- Postanstalt
- Hantverkeri
- Industri
- Tvätteri, större
- » , mindre
- Servicestation för bilar
- Daghem
- Folkskola
- Idrottsplats
- Träningsplan
- Tennisplan
- Lekplats, större
- » , mindre
- Kolonilotter

Avstånd från stadsdelscentrum:

Till hyreshusgräns	450 m
» småstugegräns	900 »
» industri	600 »
» kolonilotter	600 »

Avstånd från grannskapscentrum:

Till småstugegräns	300 m
» stadsdelscentrum	600 »

Bebyggelsearealer:

Hyreshus	ca 46,0 ha
Radhus + småstugor	» 80,0 »
Stadsdelscentrum	» 1,0 »
Grannskapscentrum (3 st)	» 1,0 »
Skolor (2 st)	» 5,0 »
Idrott och fest	» 7,0 »
Industri	» 16,5 »
Kolonilotter	» 11,0 »
<b>Totalt</b>	<b>ca 170,0 ha</b>



för att man därur skall kunna dra slutsatser med normer för generalplanen.

I detta sammanhang kan behandlas de enskilda individernas möjlighet att överblicka och fatta storstadsmiljön. De flesta invånarnas liv följer ett dags- eller veckoschema, och de kommer sällan utanför dess ram. Speciellt i vissa åldrar är därjämte den geografiska rörligheten mycket begränsad. De yngsta och de äldsta kommer sällan längre än runt kvarteret, och enligt parkavdelningens undersökningar går barn i innerstaden sällan mer än 200—300 meter för att leka. De gifta hemarbetande kvinnorna har små rörelsemöjligheter, särskilt under den period, då de har småbarn hemma. De förvärvsarbetande pendlar mellan bostad och arbetsplats med ofta på minuten bestämda resvanor, och kan därför även de sägas ha ett begränsat rörelseområde. De gemensamhetsanläggningar av olika slag, som barn, mödrar och gamla utnyttjar, måste finnas inom ett avstånd, motsvarande deras rörelsemöjligheter respektive rörelsevanor. Detta talar för en gruppbildning, motsvarande vad som kan kallas »barnens värld» och »de gamlas värld». Därigenom skulle man skapa enheter inom bostadsområdena, som motsvarar barnens reella fattningsförmåga, och man skulle ge även de äldre känslan av att leva i en avgränsad och därför lättare överskådlig enhet. Även i detta fall är emellertid kunskapsunderlaget för ofullständigt, för att man därpå skall kunna basera konkreta normer för planarbetet.

### 6.33 SYNTES OCH SPECIALPROBLEM

Det har redan visats ett nära samband mellan skälen för å ena sidan gruppbildning inom bostadsområdena och å andra sidan spridning av kommersiella och sociala inrättningar samt av arbetsplatser. Då invånarna i en bostadsgrupp har nära tillgång till arbetsplatser, förstärkes möjligheterna för en social gruppbildning, bl. a. därför att en stor del av framför allt ungdomens och de vuxna människors föreningar bildas bland arbetskamrater. Vidare skapar förekomsten av arbetsplatser inom ett område bättre betingelser för åtskilliga kom-

mersiella företag inom bostadsområdet. En icke obetydlig del av familjens samlade inköp sker på väg till och från arbetet, vilket i detta fall betyder inom bostadsområdet, och förortsrestauranter anses kunna existera, om de kan tjäna som lunchservering för ett arbetsområde. Även i andra avseenden kommer invånarnas liv att i sådant fall vara koncentrerat till den egna stadsdelen, vilket innebär ökat ömsesidigt beroende för företag och människor inom stadsdelen.

Här kan det vara riktigt att ta upp de problem, som kan samlas under rubriken »En levande miljö». En av de vanligen framförda anmärkningarna mot miljön i storstädernas bostadsområden är, att de är »sovstäder», dvs. platser, där man bara sover eller är överksam, medan det skapande arbetet är förlagt till andra områden, avskilda från bostadsområdena. En fri utveckling av näringslivet och en på till synes rationella bevekelsegrunder stödd stadsplanering har medverkat härtill. För den del av befolkningen som stannar hemma under dagen innebär detta, att miljön är ensidig och ofruktbar, då den icke innehåller några primära verksamheter och av de sekundära huvudsakligen endast hemarbetet och butikshandeln. Ett återinförande av det primära arbetet in i bostadsmiljön skulle vara av pedagogiskt värde för barnen, därigenom att de som material för sina lekar får stoff ur verkligheten i stället för de artificiella lekapparater eller spel, som nu finns på lekplatserna. För samtliga hemmavarande skulle en sådan omgestaltning av miljön medföra en mera mångsidig kontakt med samhällslivet och därigenom ge dem förutsättningar till riktigare värderingar i sociala och politiska frågor. Dessa synpunkter är väsentliga för planläggningsarbetet men ännu icke så studerade, att man kan bedöma deras inflytande på stadsplanenormerna.

### 6.331 HOMOGENITET OCH HETEROGENITET

Frågan om man skall sträva efter i socialt avseende homogena eller heterogena grupper inom bostadsområdena kan icke entydigt besvaras. Mycket talar för, att man bör ha en



normal blandning av befolkningen beträffande ålder och kön, och erfarenheterna från kategoribebyggelse såväl för barnrika familjer, pensionärer som för »direktörer» torde av de flesta tolkas så, att man i framtiden bör undvika upprensningar. Huruvida man verkligen skall eftersträva en blandning av olika socialklasser kan däremot diskuteras. Om man önskar få till stånd en social gruppbyggnad måste man acceptera, att människor som tillhör samma socialklass har lättare att knyta personliga kontakter, och att flertalet föredrar att bo bland sina gelikar.<sup>1</sup> Detta förhållande ändras icke väsentligt av, att inom koncentrationer av familjer, tillhörande de lägsta inkomstgrupperna, förekommer ligor och gäng av asocial eller kriminell natur. Man måste dock här påpeka, att en praktisk demokrati förutsätter ömsesidig förståelse mellan olika socialskikt, vilket underlättas om bostadsgrupperna är heterogena.

### 6.332 LOKAL SJÄLVSTYRELSE

Från vissa håll görs det gällande, att en verklig social gruppbyggnad endast är möjlig, om människorna kan samlas kring gemensamma intressen i den form, som självstyrelse eller politisk representation skapar. Man föreslår olika lösningar, allt ifrån att storstäderna ges en federativ struktur med beskattningsrätt för de enskilda stadsdelarna till att den gemensamma fullmäktigeförsamlingen sammansätts av representanter för de olika stadsdelarna eller distrikten.

En decentralisering av befogenheterna att besluta kan avse att underlätta nybyggnaden av eller förstärkande av befintliga socialgrupper. Man kan även syfta till att förbättra storstadens förvaltning. Som redan framhållits, kan man ännu icke värdera det första motivet. Det senare har redan övervägts, och inrättandet av Spångarådet är en sådan, visserligen provisorisk, lösning.

En decentralisering av förvaltningen genom inrättande av stadsdelsråd skulle tillvarata lokala ambitioner och stärka kontakten mellan allmänheten och förvaltningen. Som skäl mot en sådan ordning kan bl. a. anföras, att den

<sup>1</sup> Jfr Bihang 8/1947, sid. 29.

kan leda till en ökad »byråkrati», därigenom att man inför en ny förvaltningsinstans, och att »orättvisor» kan uppkomma genom olika praxis i olika stadsdelar. Likaledes kan den bereda jordmån för en mot staden som helhet riktad lokalpatriotism. Ett ställningstagande i fråga om inrättandet av stadsdelsråd måste ske med hänsyn till en rad olika administrativa och politiska faktorer, varför generalplaneutredningen lämnat frågan öppen.

Man kan här peka på den roll i förvaltningen, som de territoriella statskyrkoförsamlingarna tidigare spelat. Deras befogenheter har successivt minskats, och genom inrättandet av församlingsdelegerade har man även i internt kyrkliga frågor genomfört en centralisering. Denna utveckling synes vara helt motsatt den här rekommenderade. Det väsentliga i avvecklingen av församlingarnas förvaltningsuppgifter har dock varit att överföra ansvaret på den borgerliga kommunens politiskt valda organ med deras större ekonomiska resurser. Dessutom planlades och genomfördes dessa åtgärder långt före det att olägenheterna med en i hög grad centraliserad stadsförvaltning kunnat påvisas. Utvecklingen beträffande statskyrkoförsamlingarna synes därför icke kunna ge argument mot den föreslagna ordningen med stadsdelsråd.

### 6.333 SAMMANFATTNING

Av alla de synpunkter och motiv, som har inflytande på målsättningen för planläggningen, måste i dagens läge en stor del läggas åt sidan på grund av ofullständigt kunskapsunderlag. Så mycket torde dock vara tillfredsställande klarlagt, att man för att stadsorganismen skall fungera riktigt bör i ytterområdena gruppera bostadsbebyggelsen i enheter kring centra, utrustade med de kommersiella och sociala institutioner, som motsvarar befolkningens storlek och behov. Storleken av dessa funktionella enheter sammanhänger med gemensamhetsanordningarnas beskaffenhet och de finns därför närmare preciserade i slutet av kapitel II. Om det i dessa enheter uppstår sociala grupper, torde detta anses vara en fördel.



Dessa strävanden i planläggningen missuppfattas på vissa håll som en återgång till småstadens förhållanden, som man anser kännetecknade av skvaller och olika former av icke önskad insyn i och moraliserande kontroll av privatlivet samt ett torftigt och smått reaktionärt kulturliv. Det synes uppenbart att

man i storstaden varken kan eller önskar få en sådan miljö. Kontakten med dess hjärta kommer alltid att vara så stark, att även de avlägsnaste stadsdelar kommer att förnimma dess puls. Gruppbildningens och spridningens ändamål är att skapa friska och färdiga lemmar i stadsorganismen.