

Återupprätta jämställdheten i PBL!

Ett viktigt ursprungligt syfte i PBL var bland annat att verka för jämställdhet mellan könen. Men i praktisk tillämpning och senare revideringar har viktiga markeringar fallit bort. Anita Larsson vill att PBL-kommittén ska undersöka hur dagens planeringslagstiftning stöder arbetet med jämställdhet i planeringen.

PBL står nu inför en översyn. Bland alla angelägna frågor finns det också anledning att granska utvecklingen av jämställdhetsarbetet i relation till planering. Idag finns krav på att jämställdhet skall beaktas inom varje enskilt politikområde och är följaktligen inskrivet i en rad olika direktiv. Den politiska termen för denna process är *mainstreaming*. Hur den skall förverkligas inom samhällets olika sektorer är däremot ingen en självklarhet. Det visar en granskning av fysisk planering. Trots Boverkets *Hela samhället* och Kommunförbundets *Ojämställdhetens miljöer - om jämställdhet i fysisk planering och miljö* är det faktiska utfallet i det kommunala planarbetet begränsat, även om intressanta exempel finns.

En angelägen fråga är i vilken utsträckning dagens PBL stöder arbetet med jämställdhet i planeringen. Först kan konstateras att PBL inte säger något konkret om jämställdhet, däremot framhålls i portalparagrafen att planeringen skall främja ”en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala förhållanden”. Jämlikhet är ett bredare begrepp än jämställdhet, jämställdhet syftar numera på just den jämlika relationen mellan kvinnor och män. Således bör allt arbete inom PBL:s ramar verka för jämställdhet mellan könen.

Det är också syftet med PBL, i alla fall i dess ursprungliga version från 1987. Proposition 1985/86:1 visar att författarna varit framsynta på ett sätt som inger respekt. Under resans gång, dvs. i tolkning, praktisk tillämpning och senare revideringar av PBL har dock viktiga markeringar fallit bort.

Planeringens syfte att skapa en från social synpunkt god miljö betonas starkt i propositionens motiveringar till §1 och §2 där grunderna för den fysiska planeringen formuleras. I motiveringen till portalparagrafen framhålls med all tydlighet att i begreppet ”goda sociala levnadsvillkor” inryms såväl jämlikhet som jämställdhet mellan män och kvinnor.

Det är också intressant att se att propositionen betonar den översiktliga planeringen som främsta arena för jämställdhet. Där framhålls att kommunens bebyggelsestruktur har betydelse för jämställdheten och att det är i den översiktliga planeringen som ställning skall tas till de stora linjerna. För författarna innebär jämställdhet att kvinnor och män skall ges förutsättningar att på lika villkor förvärvsarbeta och delta i samhällslivet, en utspridd och illa lokaliserad bebyggelse kan avsevärt försvåra sådana syften. En viktig utgångspunkt för det översiktliga planarbetet blir således kvinnors och mäns sysselsättning, vilken man får anta att författarna insåg var föga jämställd.

Det är naturligtvis inte lätt för enskilda planerare, i synnerhet de som inte var verksamma när PBL trädde i kraft, att veta vilka övervägningar som låg bakom de slutliga formuleringarna i lagen. En medvetenhet om detta finns också i propositionen. Författarna framhåller behovet av att beslutsfattarna får ta del av ny rön vilket skall tryggas genom välutbildad personal. Staten planverk, sedermera Boverket, gavs i propositionen en nyckelroll i detta arbete.

Hur har då Boverket fångat upp de tankar om kunskapsbehov och jämställdhet som framfördes i arbetet med PBL? I Boverkets ÖP-handböcker ges inga riktlinjer om hur jämställdhet bör behandlas trots att många referenser görs till den ursprungliga propositionstexten från 85/86. Däremot nämns två översiktsplaner, vilka arbetat med jämställdhet i betydelsen kvinnor och mäns lika medverkan, som goda exempel i avsnittet om samråd.

I miljödepartementets uppdrag som ledde till *Hela samhället* hänvisas inte heller till propositionen för BPL utan istället till miljö-, konsument- och jämställdhetspolitiken. *Hela samhället* hänvisar däremot till några av lydelseerna i propositionstexten från 85/86 samtidigt som det framhålls att kvinnors medborgarinflytande försumrats i PBL. Likaså framhålls dilemmat att jämställdhet inryms i begreppet jämlikhet, något många är omedvetna om. Därför föreslås att texten i portalparagrafen ändras till "jämlika och jämställda villkor".

Hela samhället menar att jämställdhet inte främst är förknippad med den kommuntäckande översiktsplanen. T.ex. framhålls att "Mycket tyder på att kvinnors arena i första hand är den lokala" och att den nivå som bäst svarar mot vardagens erfarenheter, tillika kvinnors, är fördjupning av översiktsplanen. Vardagslivet har här fått en tolkning som inskränker sig till bostaden och dess närhet. Den tolkningen är olycklig och motsvarar inte det gängse vetenskapliga begreppet vardagsliv, som inkluderar såväl resor till arbetet och själva arbetet. *Hela samhället* var explorativ till sin karaktär och följaktligen föreslogs att Boverket skall få medel för kommunal försöksverksamhet beträffande arbete med fysisk planering och jämställdhet, något som inte beviljades och någon uppföljning av *Hela samhället* har inte kommit till stånd.

I bland annat intervjuer har framkommit att också många planerare anser att jämställdhetsfrågorna hör hemma på detaljplanenivå medan den översiktliga planeringen är könsneutral, se artikel i PLAN 2002:3. Där visar jag hur en sådan syn innebär en tvåfaldig underordning av kvinnors erfarenheter. Har denna underordning ett stöd i PBL? Kap 2, §2 i dagens lydelse av PBL (*Planläggning skall ...främja en ändamålsenlig struktur av ... Även en från social synpunkt god livsmiljö... främjas.*) kan tolkas så att frågor som är relaterade till en "från social synpunkt god livsmiljö" har en andrahandställning gentemot paragrafens inledning om "ändamålsenlig struktur". Inledningen till Kap 2 fick sin nuvarande lydelse 1995 men texten i proposition 94/95:130 ger inte stöd för denna tolkning. Tvärtom betonas även här värdet av "god livsmiljö". Däremot har alla ord om jämställdhet, liksom om kvinnor och män, fallit bort. Lagens nya lydelse är nog främst en följd av kravet på att flera nya aspekter, framför allt vad gäller miljön, skall beaktas och allt kan inte fångas i en mening.

När PBL nu står inför en översyn är det angeläget att det sociala perspektivet återigen lyfts fram för att planeringen skall kunna omfatta politiska krav på jämställdhet. Utan ett sådant perspektiv har människorna en tendens att falla bort och planeringen, i bokstavlig mening, ske över huvud på dem. Det är påtagligt att många av dagens översiktsplaner inte nämner kommuninvånarna, bortsett från i ren befolkningsstatistik. En kritik att människorna behandlas som könlösa varelser blir då ett slag i luften. Som jag ser det är det viktigt att betona "en från social synpunkt god livsmiljö", inte bara för jämställdhetens skull utan för att påminna om att planeringens objekt är människorna i all dess mångfald.

Det är också olyckligt när jämställdhet förknippas med detaljplanering, det i sig innebär ett förringande av kvinnors insatser i dagens samhälle. Jämställdhetsrelaterade frågor måste behandlas med större tydlighet både inom den kommunala översiktsplanen och på regional

nivå. Regionplanering utvecklas nu i snabb takt inom ramen för de nya regionerna. Säkert kommer en reviderad PBL att behandla denna fråga. Genom begrepp som regionförstoring, regionala infrastruktursatsningar och externhandel skapas strukturer som drastiskt påverkar kvinnor och mäns vardagsliv vad gäller arbete, resor och omsorg. När dessa strukturer skapas måste kvinnor och mäns skilda vardagslivserfarenheter få lov att påverka processen.

Pågående arbete med jämställdhet inom transportområdet kan i viss mån vägleda förändringar av PBL. Mycket statistik och forskning finns kring kvinnors och mäns olika resmönster och arbetet som utmynnade i SOU 2001:44 (Jämställdhet – transporter och IT) har lett till ett sjätte trafikpolitiskt delmål. Men publicerade rapporter visar också på svårigheterna att i det praktiska arbetet applicera det politiska begreppet jämställdhet i planeringen utan hjälp av forskningens könsteoretiska analyser. För det krävs att planerare av alla kategorier tar till sig kunskaper om vad ett könsteoretiskt perspektiv på planeringsfrågor innebär. Ett ökat intresse bland studenterna på utbildningen för fysisk planering bådär gott.

Citat som berör jämställdhet från Regeringens proposition 1985/86: Ny plan och bygglag (markeringar av AL).

Sid 57: ”Den fysiska miljön utgör ramen för mänskligt liv och mänsklig verksamhet. I ett samhälle som präglas av en demokratisk grundsyn och av solidaritet människor emellan måste både samhällets organ och de enskilda människorna ha ett ansvar för att den fysiska miljön utformas, vårdas och används så att goda sociala levnadsvillkor kan uppnås för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. I detta ligger också ett krav på att **förutsättningar skapas för jämlikhet och för jämställdhet mellan män och kvinnor.**”

Sid 112: ”Det är naturligt att kommunerna i sin översiktliga planering tar ställning till de stora linjerna i kommunens bebyggelsestruktur. I det sammanhanget bör understrykas **jämställdhetsfrågornas betydelse** för bedömningen av lämplig samhällsutveckling. En utspridd och i förhållande till arbetsmarknader, kollektivtrafik och service illa lokaliserad bebyggelse kan avsevärt försvåra för **kvinnor och män att på jämlika villkor förvärvsarbeta och delta i samhällslivet.**”

sid 124:” Översiktsplanen bör med andra ord samordnas med andra övergripande program och planer inom kommunen. Jag tänker då främst på de sociala programmen för bostadsförsörjning, utbildning, barntillsyn, äldreomsorg och social omvårdnad. Likaså är det viktigt att de kommunala ambitionerna när det gäller markpolitik, energihushållning, varuförsörjning och trafikförsörjning beaktas och får genomslagskraft i den fysiska översiktsplanen. Som en gemensam grund ligger naturligtvis **de lokala förhållandena i fråga om kvinnors och mäns sysselsättning**, om näringsliv och, som en följd av det, skattekraften och den kommunala ekonomin. I denna samordningsprocess skall översiktsplanen behandla mark- och vattenresurserna och bebyggelsefrågorna i vid mening.”

sid 459: Lagens bestämmelser anges syfta till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsvillkor. Till de grundläggande syftena med lagen hör således bl. a. strävanden att motverka segregation i bosättningen som har sin grund i ekonomisk ojämlikhet liksom att **främja jämställdheten mellan kvinnor och män**. Konkret innebär detta att planläggningen bl. a. bör bidra till väl fungerande lokala arbetsmarknader och till att bostadsområdena utformas så att olika former av boende kan integreras och **kvinnornas deltagande i förvärvsarbetet kan underlättas**.

Ett stort tack till Gösta Blücher som gjorde mig uppmärksam på dessa texter!