

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

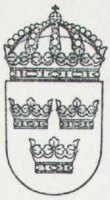
Boendeservice 7



Verksamheter
Planering och organisation
Ekonomiska frågor
Exempel

SOU 1973:24

REF.



Statens offentliga utredningar
1973: 24
Inrikesdepartementet

Boendeservice 7

Verksamheter
Planering och organisation
Ekonomiska frågor
Exempel

Betänkande av servicekommittén

Stockholm 1973

ISBN 91-38-01469-6
Omslag: Lisa Bauer

K L Beckmans Tryckerier AB Stockholm 1973

Till Statsrådet och chefen för inrikesdepartementet

Genom beslut den 14 april 1967 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för inrikesdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att behandla frågor angående service i bostadsområden. Statsrådet Camilla Odhnoff förordnades att vara ordförande. Kommitténs ledamöter är departementssekreterare Ingrid Dalén, inrikesdepartementet, byrådirektör Seved Eriksson, arbetsmarknadsstyrelsen, departementssekreterare Sune Jussil, fr. o. m. den 1 augusti 1969 inrikesdepartementet, tidigare i bostadsstyrelsen, forskningssekreterare Ingrid Lundahl, statens råd för byggnadsforskning, direktörsassistent Owe Lundevall, HSB:s Riksförbund, riksdagsman Cecilia Nettelbrandt t. o. m. den 31 december 1971, direktör Erik Norberg, svenska kommunförbundet, riksdagsman Anna-Greta Skantz, avdelningsdirektör Ursula Wallberg, konsumentverket, riksdagsman Gertrud Sigurdsen fr. o. m. den 15 maj 1968, riksdagsman Karl-Erik Strömberg fr. o. m. den 1 januari 1972. Kommitténs huvudsekreterare är professor Sven Thiberg, som biträdande sekreterare inträdde den 15 januari 1969 arkitekt Tomas Lindencrona och som expert den 1 november 1969 riksdagsman Maj Britt Theorin. Theorin ersatte därvid civilekonom Anders Leion som varit kommitténs biträdande sekreterare fr. o. m. 1 juni 1968 t. o. m. 31 december 1969. Kommitténs ekonomiska expert har varit civilekonom Per Åhrén fr. o. m. den 1 februari 1969. Fr. o. m. den 1 maj 1971 inträdde fil. kand. Monica Boman som biträdande sekreterare och fr. o. m. den 19 september t. o. m. den 18 november 1972 medverkade socialchef Leif Holgersson som expert. Boman och Lindencrona lämnade sekretariatet den 30 november 1972 och Theorin den 31 december 1972.

I augusti 1968 utgav kommittén en informationsskrift med titeln *Boendeservice 1 (SOU 1968:38)* med syfte att öka intresset för servicefrågorna genom att ge information om dimensionering och lokalisering av serviceanläggningar i tätorter.

I november 1970 avgav kommittén ett delbetänkande med titeln *Boendeservice 2, mål, finansiering av lokaler, utvecklingsprojekt (SOU 1970:68).* I delbetänkandet redovisades de mål som enligt kommittén skall vara vägledande för förbättringen av serviceförsörjningen. Därutöver behandlades sådana lokalfinansierings- och utvecklingsfrågor som kommittén ansåg måste få en skyndsam lösning. Kommitténs förslag i dessa avseenden låg till grund för propositioner till 1972 års riksdag (prop. 1972:1, bil. 13 och prop. 1972:72) och riksdagens beslut med anledning härav (CU 1972:9, rskr 1972:98 och CU 1972:28, rskr 1972:201).

I april 1971 utgav kommittén fyra specialstudier, avsedda att ge en mer djupgående belysning av de huvudproblem som kommittén har att bearbeta. Studierna presenterades under följande titlar:

Boendeservice 3, kommunstudien (SOU 1971:25)

— en enkät om kommunernas serviceförsörjning och serviceplanering.

Boendeservice 4, projektstudien (SOU 1971:26)

— en redovisning av aktuella serviceanläggningar.

Boendeservice 5, totalkostnadsstudien (SOU 1971:27)

— en diskussion av ekonomiska konsekvenser av några former av boendeservice.

Boendeservice 6, strukturstudien (SOU 1971:28)

— tio uppsatser om samhällsförändringar som påverkar boendeservice.

Sedan kommittén publicerade sitt delbetänkande Boendeservice 2 (SOU 1970:68) i november 1970 har kommittén avgivit remissyttranden över betänkanden avgivna av delegationen för bostadsfinansiering (Ds In 1971:17), 1970 års affärstidskommitté (SOU 1971:33), organisationskommittén för ett institut för social forskning (Ds U 1971:4), arbetsgruppen för framtidsforskning (SOU 1972:59) samt barnstugeutredningen (SOU 1972:26 och SOU 1972:27).

Medlemmar i kommittén och sekretariatet har företagit studieresor till Danmark 1967, till Sovjetunionen 1970 och till England, Schweiz, Frankrike och Holland 1971. Därutöver har sekretariatet deltagit i samråd om servicefrågor i ett stort antal svenska kommuner.

Med föreliggande betänkande, *Boendeservice 7, verksamheter, planering* och *organisation, ekonomiska frågor* avslutar servicekommittén sitt arbete.

Betänkandet inleds med en översiktlig framställning av bakgrunden till kommitténs prioriteringar och förslag. Kommittén söker därvid ge en bild av hur boendeservice bör relateras till andra aktiviteter i samhället, avsedda att medverka till att förbättra medborgarnas sociala, emotionella, intellektuella och fysiska livsvillkor samt till ett bättre utnyttjande av samhällets och hushållens resurser.

Betänkandet behandlar därefter ingående det innehåll och de verksamhetsformer som kommittén önskar inordna i begreppet boendeservice. Kommittén redovisar materialet i tre "block" — social omvårdnad, kulturaktivitet och frilufts- och motionsverksamhet samt hushållsteknisk service. Denna uppdelning har varit nödvändig för att göra framställningen överblickbar. Kommittén vill dock understryka de nära samband som råder mellan de olika verksamheterna och det intima samspel mellan dessa som kännetecknar en god och rationell serviceförsörjning.

Betänkandet behandlar också planeringsfrågor och organisatoriska frågor på central och kommunal nivå. I denna del av betänkandet söker kommittén beskriva organisatoriska förutsättningar för en bättre samordning av planering och drift av serviceverksamheter.

Betänkandet behandlar slutligen vissa ekonomiska problemställningar. Denna del av betänkandet har till syfte att beskriva teoretiska och praktiska förutsättningar för en bättre uppföljning och analys av de ekonomiska konsekvenserna av boendeservice för samhälle och hushåll. På grund av att det empiriska materialet är mycket begränsat har kommittén lagt huvudvikten vid att diskutera modeller för fortsatt aktivitet inom detta område.

Till betänkandet fogas bakgrundsmaterial i form av bilagor. Bilagorna omfattar dels de exempelsamlingar som anknyter till betänkandets behandling av boendeservicens innehåll och verksamhetsformer, dels sammanfattningar av de specialstudier som gjorts i anslutning till organisations- och ekonomiavsnitten.

Arbetet med sammanställning och redovisning av materialet i Boendeservice 7 med bilagor har fördelats på flera personer inom sekretariatet samt på särskilt tillkallade experter. Sålunda har socialchefen Leif Holgersson svarat för avsnittet om social omvårdnad, fil. kand. Monica Boman för avsnittet om kulturaktivitet, gymnastikdirektör Bengt Sevelius för avsnittet om motion och friluftsliv samt riksdagsman Maj Britt Theorin för avsnittet om hushållsteknisk service. Respektive författare svarar även för de till avsnitten knutna exempelredovisningarna. Arkitekt Tomas Lindencrona svarar för det organisatoriska avsnittet med tillhörande bilaga, samt civilekonom Per Åhrén för behandlingen av de ekonomiska frågorna. Analysen av de ekonomiska konsekvenserna av serviceförsörjningen i Bredäng, som

redovisas i sammanfattning i bilagedelen, har utförts av 1:e aktuarie Jon Léons. Studien av de ekonomiska konsekvenserna av en utbyggd barnomsorg, som också redovisas i sammanfattning i bilagedelen, har utförts av AB Regionkonsult. Båda dessa utredningar presenteras i sin helhet i departementsstenciler (Ds In 1973:7 och 8).

Professor Sven Thiberg svarar för betänkandets huvuduppläggning, för den inledande del som behandlar förutsättningar och mål, samt för den slutliga bearbetningen och sammanställningen av hela materialet. Illustrationerna har utförts av Lisa Bauer. För utskrifter och övriga kontorsfunktioner har kontorsskrivare Monica Matsson svarat sedan 16 oktober 1969.

Särskilt yttrande har avgivits av ledamoten Lundevall.

Att kommittén nu avslutar sitt arbete innebär inte att frågan om boendeservicens innehåll, organisation och ekonomi fått en fullständig belysning. Kommittén önskar understryka att området kräver kontinuerlig uppmärksamhet och att samhällsförändringar och förändringar i hushållens och individernas livssituation ständigt påverkar synen på service i bostadsområdena. Kommittén anvisar i sina förslag vägar att ordna en kontinuerlig bevakning av denna viktiga samhällsfråga, samtidigt som kommittén ger förslag till en rad omedelbara åtgärder.

Stockholm den 4 juni 1973

Camilla Odhnoff

Ingrid Dalén
Seved Eriksson
Sune Jussil
Ingrid Lundahl
Owe Lundevall
Erik Norberg
Gertrud Sigurdsen
Anna-Greta Skantz
Karl-Erik Strömberg
Ursula Wallberg

/ Sven Thiberg

Innehåll

I Förutsättningar och mål för servicekommitténs arbete

Kapitel 1 *Utgångspunkter för kommitténs arbete* 11
1.1 Kommitténs arbetsuppläggning . 11
1.2 Servicekommittén i relation till andra utredningar 13
1.3 Kommitténs tidigare förslag och behandlingen av dessa 16

Kapitel 2 *Boendeservice som mål och medel* 20
2.1 Måldiskussion 20
2.2 Boendeservice som medel . . . 22

Kapitel 3 *Yttre förutsättningar som påverkar servicebehov och serviceutbud* 24
3.1 Befolkningsstruktur 24
3.2 Social makro- och mikrostruktur 25
3.3 Fritidsstruktur 26
3.4 Utbildningsstruktur 26
3.5 Arbetsmarknadsstruktur 27
3.6 Produktionsstruktur 27
3.7 Konsumtionsstruktur 28
3.8 Förvaltningsstruktur 29
3.9 Fysisk struktur 29

Kapitel 4 *Kommitténs prioriteringar av problemområden* 32
4.1 Problem inom olika servicefunktioner 32
4.2 Problem inom organisation och planering 33
4.3 Ekonomiska problem 34
4.4 Behovsbedömningar och beslutsunderlag 34
4.5 Särskilda åtgärder mot bostadssegregation 35
4.6 Särskilda åtgärder för förbättring av boendeservice i befintlig bebyggelse 36
4.7 Ambitionsnivåer och tidperspektiv 37
4.8 Avslutande kommentar 38

II Verksamheternas innehåll — social omvårdnad

Kapitel 5 *Verksamhetsområdet social omvårdnad* 41
5.1 Inledning 41
5.2 Vad är social omvårdnad? . . . 42

Kapitel 6 *Mål för social omvårdnad* 51
6.1 Målformuleringar på väg . . . 51
6.2 Övergripande mål för social omvårdnad 51

Kapitel 7 *Utvecklingstendenser och hinder* 53
7.1 Nuläge 53
7.2 Utvecklingstendenser 53
7.3 Konsekvenser för utbyggnad av boendeservice 61
7.4 Hinder för integrerad social omvårdnad 62

Kapitel 8 *Sammanfattande diskussion och förslag* 66

III Verksamheternas innehåll — aktiviteter

Kapitel 9 *Verksamhetsområdet kulturaktivitet* 71
9.1 Ett vidgat kulturbegrepp 71
9.2 Den kulturpolitiska debatten . . 72
9.3 Avgränsning av det kulturpolitiska området 72
9.4 Kultur- och fritidsverksamheter i boendemiljön 72

Kapitel 10 *Mål för kulturaktivitet* . . 74
10.1 Övergripande mål 74
10.2 Mål för insatser i boendemiljön 74
10.3 Mål i den statliga kulturpolitiken 75

Kapitel 11 *Hinder för kulturaktivitet* . 77
11.1 Generella hinder 77
11.2 Sammanfattning av hindren . . 79

Kapitel 12 *Tendenser och riktlinjer i kulturarbetet* 80
12.1 Decentralisering 80
12.2 Att kunna påverka närmiljön . . 83
12.3 Uppsökande verksamhet . . . 83
12.4 Åtgärder för barn och ungdom . 84
12.5 Biblioteken som kulturcentra . . 87
12.6 Att upprätthålla mångfalden . . 89
12.7 Integration av verksamheter . . 91

Kapitel 13 *Sammanfattande diskussion* 93

Kapitel 14 *Verksamhetsområdet motion och friluftsliv* 96
14.1 Servicefunktionens avgränsning . 96
14.2 Mål för motion och friluftsliv . 96
14.3 Hinder 97

Kapitel 15 *Nuläge* 99
15.1 Behovsrelaterade krav 99
15.2 Anläggningar 100
15.3 Huvudmän, organisatörer . . . 101
15.4 Bidrag 102

Kapitel 16 *Sammanfattande diskussion* 104

IV Verksamheternas innehåll — hushållsteknisk service

Kapitel 17 *Verksamhetsområdet hushållsteknisk service* 109
17.1 Vad är hushållsteknisk service? . 109
17.2 Avgränsningar 110

Kapitel 18 *Mål för den hushållstekniska servicen* 111
18.1 Funktioner 111
18.2 Brukare 111
18.3 Ny bostadsbebyggelse 112
18.4 Äldre bostadsområden 112

Kapitel 19 *Nuläge och hinder* 113
19.1 Varudistribution 113
19.2 Expeditiva tjänster 116
19.3 Mathållning 118
19.4 Tvätt 123
19.5 Bostadsvård 130

Kapitel 20 *Sammanfattande diskussion* 135

V Planering och organisation

Kapitel 21 *Organisatorisk struktur* . . 141
21.1 Bakgrund 141
21.2 Samhällsplanering och den offentliga sektorn 143
21.3 Den nya planeringssituationen . . 144

Kapitel 22 *Behov av förändringar* . . 147
22.1 Central och regional nivå . . . 147
22.2 Kommunal nivå 149

Kapitel 23 *Förslag till åtgärder* . . . 154
23.1 Allmänna utgångspunkter . . . 154
23.2 Förbättrat underlag för planering av boendeservice 155
23.3 Ökad samordning i planeringsskedet 158

23.4 Ökad samordning i genomförande- och driftskedet 164
23.5 Brukarinflytande och informationsfrågor 165
23.6 Sammanfattning av förslagen . . 168

VI Ekonomiska frågor

Kapitel 24 *Allmänna utgångspunkter* . 171
24.1 Bakgrund 171
24.2 Uppläggning 172
24.3 Olika utgångspunkter för analys av boendeservice 174
24.4 Exempel på analyser 176

Kapitel 25 *Utbud av boendeservice* . . 178
25.1 Bakgrund och uppläggning . . . 178
25.2 Kartläggning av behov 178
25.3 Kartläggning av konsekvenser för kommunförvaltningen 180
25.4 Möjligheter att påverka kommunförvaltningens kostnad för service 181
25.5 Kartläggning av konsekvenser för kommunens invånare 181
25.6 Statlig styrning av tillgång på service 182
25.7 Avvägning i praktiken 182

Kapitel 26 *Efterfrågan på boendeservice* 185
26.1 Bakgrund och uppläggning . . 185
26.2 Samband mellan efterfrågan och kostnad för konsumtion . . . 185
26.3 Exempel på samband mellan avgiftssättning och efterfrågan på service 186

Kapitel 27 *Kostnadsfördelningsfrågor* 187
27.1 Inledning 187
27.2 Finansiering via avgifter . . . 187
27.3 Finansiering via hyra 190
27.4 Finansiering via skatt 191
27.5 Kostnadsfördelningens inverkan på utbud av och efterfrågan på boendeservice 192
27.6 Förslag 194

VII Sammanfattning av kommitténs förslag

Kapitel 28 *Sammanfattande diskussion* 197

Kapitel 29 *Förslag* 199
29.1 Fortsatt utvecklingsarbete . . . 199
29.2 Vidgat och fördjupat utbildnings- och informationsansvar 202
29.3 Integrerat stadsbyggande och kompletteringar av befintliga miljöer 202
29.4 Övriga förslag 204

Särskilt yttrande 206

Bilagor
Bilaga 1 Exempel på serviceverksamheter 207
Bilaga 2 Integration av lokaler för service i bostadsområden . . 299
Bilaga 3 Ekonomiska studier 331
3:1 Bredängsundersökningen . 334
3:2 Konsekvenser av en utbyggd barnomsorg . . . 351
3:3 Totalkostnadsstudien . . 367
Bilaga 4 Servicekommitténs direktiv . 370
Summary 372



... genom att integrera serviceverksamheten ökas möjligheterna att erbjuda ett varierat utbud av aktiviteter för rimliga kostnader ...

(Integrerad serviceanläggning, kap. 23)

I Förutsättningar och mål för servicekommitténs arbete

1 Utgångspunkter för kommitténs arbete

1.1 *Kommitténs arbetsuppläggning*

Servicekommittén tillkom genom Kungl. Maj:ts beslut i april 1967. I direktiven framhålls inledningsvis det omfattande utredningsarbete som utförts inom bostadssektorn och som satt sin prägel på den kommunala bebyggelseplaneringen. Såsom exempel på sådan statlig utredningsverksamhet omnämns bostadskollektiva kommitténs arbete.

I direktiven sägs att "behovet av grundläggande utredningar för att klarlägga servicebehovet torde till stor del bli tillgodosett genom pågående och redan slutförda undersökningar". Därmed torde också, enligt direktiven, "utgångspunkter erhållas för att pröva olika former att tillgodose servicebehovet i bebyggelseplaneringen". Enligt direktiven finns det dock "skäl som talar för att en kommitté får till uppgift att hålla kontakt med pågående undersökningar, sammanställa utredningsresultat och praktiska erfarenheter beträffande service i bostadsområden samt vid behov ta initiativ till kompletterande utredningar".

Tillvägagångssätt

Direktiven framhåller därefter lämpliga tillvägagångssätt för kommittén:

1 Att som första uppgift ställa samman de normer och riktvärden som myndigheter och enskilda tillämpar för dimensionering och lokalisering av serviceanläggningar i tätorter.
2 Att överväga vilka ytterligare undersökningar som kan behövas som underlag för planering, genomförande och finansiering av serviceanläggningar. Kommittén skall dock inte i första hand själv genomföra dessa studier. Behovet av centrala initiativ skall belysas och kommittén kan genom framställning till Kungl. Maj:t föreslå att myndighet eller annan ges i uppdrag att utreda hithörande frågor.
3 Att genom kontakt med kommuner och bostadsföretag söka få ta del av sådana erfarenheter av nu bedriven verksamhet beträffande bostadsområdens service, som kan ligga till grund för att bedöma behovet av framtida åtgärder.
4 Att, sedan kommittén vunnit sådan erfarenhet och överblick i servicefrågan att den kan urskilja lämpliga mönster för organisationen av service i bostadsområden, söka få till stånd försök.
5 Att offentliggöra promemorior och annat material för en vidare diskussion.

Problemområden

Utöver dessa tillvägagångssätt anges i direktiven vissa problemområden som kommittén särskilt skall beakta. Dessa problemområden är:

A Spörsmålet hur servicen skall byggas ut i befintliga bostadsområden.

B Frågor om serviceanordningar av särskild betydelse såsom anordningar för barntillsyn, vård och tillsyn av åldringar, handikappade och andra hjälpbehövande.

C Frågor om åtgärder för att tillgodose behovet av lokaler för fritidssysselsättning.

D Frågor om lokalisering och dimensionering av samhällets olika institutioner och för olika kulturella verksamhetsformer.

E Frågor om inriktning, lokalisering och dimensionering av olika kommersiella verksamheter.

F Frågor om ansvarsfördelningen när det gäller serviceanläggningar i bostadsområden.

Servicekommitténs ansvarsområde, så som det formuleras i direktiven, har en mycket stor omfattning. Någon egentlig avgränsning av kommitténs problemområde anges inte. De verksamhetsformer som skisseras har en påtaglig karaktär av översiktligt beredande åtgärder i syfte att sammanställa och förmedla information och därmed medverka såväl till ytterligare forsknings- och utredningsverksamhet som till konkreta och omedelbara förändringar av lokalisering, dimensionering och finansiering av serviceanläggningar.

Det bör påpekas att de i direktiven beskrivna problemområdena och arbetsformerna förutsätter en kontinuerlig och icke tidsbegränsad verksamhet. Serviceförsörjningen har en central plats i samhällets bostads- och socialpolitiska aktiviteter och är starkt knuten till förändringar i samhällsutvecklingen. Den är därtill beroende av lokala förhållanden. Det är därför en fortlöpande uppgift för stat och kommun att ha den överblick och det underlag för politisk styrning som omnämns i direktiven.

Att problematiken har kontinuerlig karaktär innebär dock inte att det inte kan finnas motiv för en tidsbegränsad intensiv behandling av servicefrågorna. Kommittén har sökt att under sitt arbete genomföra en sådan genomlysning av huvudkomponenterna i den aktuella problematiken. Detta har skett i följande steg.

Kommitténs arbete i sex steg

Steg 1

Avgränsning av servicebegreppet, inledande problemanalys samt redovisning av gällande normer och riktlinjer för serviceförsörjningen. Arbetet inom steg 1 ledde till publicering av Boendeservice 1 (SOU 1968:38).

Steg 2

Precisering av boendeservicens uppgifter i samhället och motiven för en förbättrad boendeservice. Arbetet inom steg 2 ledde till publicering av "Mål"-avsnittet i Boendeservice 2 (SOU 1970:68).

Steg 3

Utformningen av konkreta förslag till förändringar av finansieringssystem för lokaler samt till förbättring av formerna för stöd till utvecklingsprojekt. Förslagen avsåg att på ett omedelbart sätt ge mer gynnsamma förutsättningar för serviceutbyggnaden. Arbetet inom steg 3 ledde till publicering av finansierings- och utvecklingsprojektavsnitten i Boendeservice 2 (SOU 1970:68).

Steg 4

Särskilda studier, avsedda att inom vissa fundamentala områden ge kommittén ett bättre beslutsunderlag och dessutom bidra till att vidga servicedebatten. Kommitténs fyra studier publicerades 1971.

Kommunstudien	(SOU 1971:25)
Projektstudien	(SOU 1971:26)
Totalkostnadsstudien	(SOU 1971:27)
Strukturstudien	(SOU 1971:28).

Ytterligare två studier utges samtidigt med detta betänkande.

Bredängsundersökningen (Ds In 1973:7)

Konsekvenser av en utbyggd barntillsyn (Ds In 1973:8)

Steg 5

Genomlysning av problemområden med hög aktualitet, inom vilka servicekommitténs roll av översiktligt beredande organ är betydelsefull. Servicekommittén har behandlat tre sådana problemområden.

- Verksamheter
- Planering och organisation
- Ekonomiska frågor

Dessa problemområden behandlas i del II—VI i servicekommitténs föreliggande betänkande Boendeservice 7.

I anslutning härtill framlägger kommittén ett stort antal exempel på serviceverksamheter i bilagor till betänkandet.

Steg 6

Sammanfattning av servicekommitténs slutsatser och förslag till åtgärder. Denna sammanfattning publiceras i del VII av servicekommitténs betänkande Boendeservice 7.

1.2 *Servicekommittén i relation till andra utredningar*

Servicekommittén har arbetat parallellt med en rad statliga utredningar med anknytning till kommitténs ansvarsområde. Några av dessa har avslutat sitt arbete medan andra har tillkommit med arbetsplaner som i tiden sträcker sig längre än servicekommitténs.

Servicekommitténs karaktär av överblickande utredning har därmed blivit påtaglig. Kommittén har i sitt arbete sökt samla och tillgodogöra sig den djupgående information som framkommit genom specialiserade utredningsinsatser.

Antalet utredningar, som kommittén haft samråd och informationsutbyte med överstiger tjugo.

Utöver kontakter med statliga utredningar har kommittén deltagit i diskussioner kring utredningsverksamhet inom bostadsstyrelsen, planverket och socialstyrelsen.

Servicekommitténs kontakter med utredningarna har haft växlande karaktär, såväl över tiden som beroende av arbetsläge och arten av de gemensamma problemområdena.

I några fall har gemensamma sammanträden ordnats med andra utredningar, i andra har föredragningar skett av till servicekommittén inbjudna representanter. I vissa fall har kontakterna begränsats till sekretariaten. Servicekommittén har även yttrat sig över avgivna betänkanden.

Redan antalet berörda statliga utredningar visar komplexiteten i de problemområden som servicekommittén behandlat, svårigheten att uppnå en överblick samt att med denna överblick som utgångspunkt finna handlingsmönster som samverkar till en helhet.

I det följande ges en kortfattad redovisning av hur servicekommittén sökt relatera sin verksamhet till några av de från kommitténs utgångspunkter mest betydelsefulla utredningarna. Dessa har placerats i fyra huvudgrupper efter ämnesområde/ansvarsområde med särskilt intresse för servicekommittén, nämligen utredningar som behandlar

- mål- och strategifrågor
- frågor om särskilda brukarkategorier
- kommunikations- och distributionsfrågor
- organisatoriska och finansiella genomförandefrågor.

Utredningar som behandlar mål- och strategifrågor

Till dessa utredningar räknar kommittén 1970 års långtidsutredning (SOU 1971:7, 8, 13, 14, 16, 70), konsumentutredningen, då främst dess inledande arbete (SOU 1971: 37), låginkomstutredningen, då främst dess principiella behandling av levnadsnivåbegreppet (SOU 1970:34), kulturrådet (SOU 1972:66) samt socialutredningens målsättningsprecisering. Till denna kategori hänför kommittén också boendeutredningen och fa-

miljepolitiska kommittén (SOU 1972:34). Arbetsgruppen för framtidsforskning har i sitt betänkande Att välja framtid (SOU 1972:59) i hög grad behandlat mål- och strategifrågor.

Servicekommitténs mål- och strategiproblematik är självfallet starkt relaterad till de allmänna samhällsmålen som helhet men särskilt till mål och handlingsprogram inom några av samhällets mest betydelsefulla politiska områden, bostadspolitik, socialpolitik och kulturpolitik.

1970 års långtidsutredning, vars allmänna målformuleringar och prioriteringar starkt påverkar förslagen till avvägningar och strategier inom flera samhällssektorer, behandlade inte servicekommitténs ansvarsområden med sådan utförlighet eller precision att detta kunde vara vägledande.

Boendeutredningen och familjepolitiska kommittén har inom sina verksamhetsområden i huvudsak en parallell målsättningsproblematik. De intressanta frågeställningarna gäller här i vilken utsträckning de medel för förverkligande som skisseras i resp. utredningar samverkar med varandra och med servicekommitténs strategi.

Socialutredningens och boendeutredningens egentliga målanalys pågår vid utarbetandet av servicekommitténs betänkande och har därför inte kunnat relateras till boendeservice. Servicekommittén har med utgångspunkt i sin tidigare måldiskussion (Boendeservice 2, del I) gjort en analys av de socialpolitiska mål som boendeservice kan medverka till att förverkliga samt av serviceförsörjningens roll i socialpolitiken.

Mellan kulturrådets och servicekommitténs betänkanden finns paralleller både i arbetssätt och målfrågor. Kulturrådet tillämpar en helhetssyn på det kulturpolitiska området som är besläktad med den totalsyn på samhällsservice som redovisades i Boendeservice 2. Decentralisering och integration är viktiga mål i den nya kulturpolitiken, liksom en differentiering av de kulturpolitiska åtgärderna med hänsyn till olika gruppers förutsättningar och behov.

Servicekommitténs sekretariat har med sekretariaten för konsumentutredningen och låginkomstutredningen diskuterat metoder att konkretisera mål och att värdera alternativa handlingsprogram. Även om ett omfattande arbete ägnats denna grundläggande problematik nödgas man konstatera att det idag endast finns ofullkomliga och empiriskt oprövade modeller för mål-medel-effekt-analyser inom de här aktuella samhällsområdena.

Utredningar som behandlar frågor om särskilda brukarkategorier

Dessa utredningar behandlar problem som är knutna till särskilda brukarkategorier i samhället, antingen generellt eller i boendemiljön. Till dessa utredningar räknar kommittén utredningen om barns utemiljö (SOU 1970:1), barnstugeutredningen (SOU 1972: 26, 27, 34), ungdomsbostadsutredningen (SOU 1970:43) samt handikapputredningen (SOU 1969:35 och SOU 1972:30).

De delar av servicekommitténs problematik som rör särskilda kategorier är i större omfattning än de generella servicefrågorna föremål för kvalificerade specialstudier. Kommittén har därför inte haft anledning att göra egna analyser av de behov och krav som t. ex. barn, ungdomar, åldringar eller handikappade kan ställa på boendeservice.

När det gäller dessa kategoriers speciella krav har kommitténs kontakter med pågående utredningar således varit av informativ art. Däremot har kommittén sett som en viktig uppgift att i sitt eget arbete söka påvisa de gemensamma lösningar som de kategorianknutna analyserna kan leda till. En av kommitténs huvuduppgifter har varit att söka integrerade lösningar av sektoriella problem. Denna princip kan vara vägledande på många områden. Exempel på sådana integrationssträvanden är att minska klyftan mellan barnen inom och utanför barnomsorgen, att öka åldersintegrationen i utbudet av fritidsverksamheter, att organisera handikappomsorgen som en förstärkning av den grundläggande boendeservicen, att göra gränsdragningen mellan olika boendeformer mindre hård.

Utredningar som behandlar kommunikations- och distributionsfrågor

Till dessa utredningar hänför kommittén kollektivtrafikutredningen och glesbygdsutredningen (SOU 1972:13), distributionsutredningen, 1970 års affärstidskommitté (SOU 1971:33) och butiksetableringsutredningen (SOU 1973:15).

Servicekommitténs kontakter med kollektivtrafikutredningen har klargjort i vilken utsträckning denna utredning behandlar lokalkommunikationerna som stomme i samhällets närservice. Då det inte ingår i servicekommitténs arbetsuppgifter att behandla kommunikationsfrågorna har kommittén ansett det värdefullt att kunna utbyta synpunkter på lokaltrafikproblematiken med kollektivtrafikutredningen, särskilt som en rad remissinstanser i remissbehandlingen av Boendeservice 2 pekade på kollektivtrafiken som betydelsefull servicefunktion. Servicekommitténs ansvarsområde ligger enligt direktiven klart vid sidan av glesbygdsutredningens. I många avseenden finns dock parallella problem inom de båda områdena. För servicekommittén har det därför varit ytterst värdefullt att få ta del av glesbygdslösningar som på ett konstruktivt och okonventionellt sätt utnyttjar integrationsmöjligheter och nya organisationsformer. Servicekommittén har funnit att studier av sådana lösningar kan ge värdefulla impulser för serviceplaneringen inom tätortsområden. Distributionsutredningen, 1970 års affärstidskommitté och butiksetableringsutredningen behandlar på ett mer djupgående sätt problem som ingår i servicekommitténs ansvarsområde. Kommittén har i dessa fall diskuterat sina grundvärderingar med resp. utredning. Särskilt har vissa nyckelproblem, som relationen mellan olika distributionsformer, affärstidsproblematiken i ett vidare serviceperspektiv samt etableringsfrågorna i samband med olika typer av säljenheter, behandlats.

Utredningar som behandlar genomförandefrågor

Dessa utredningar har sin tyngdpunkt i administrativa och finansiella genomförandeproblem. Den mest genomgripande av dessa utredningar är bygglagutredningen. Men också delegationen för bostadsfinansiering, utredningen om kommunal ekonomi samt, inom snävare sektorer, saneringsutredningen och samlingslokalutredningen har behandlat genomförandeproblem i direkt anknytning till servicekommitténs ansvarsområde. Bygglagutredningen har till uppgift att utveckla former för ett målinriktat och effektivare samhällsbyggande genom att bl. a. anvisa förbättrade planeringsinstrument. Servicekommitténs kontakter med bygglagutredningen har syftat till att ge en bild av hur serviceplaneringen kan inordnas i dessa. Servicekommittén anser att bygglagutredningens direktiv och hittillsvarande arbete ger anledning att förutsätta att de nya planeringsinstrumenten kommer att underlätta serviceplaneringen.

Servicekommitténs förslag inom finansieringsområdet vidarebearbetades av delegationen för bostadsfinansiering.

Saneringsutredningen har behandlat förnyelseproblem i tätortsbebyggelse, dock utan att närmare penetrera frågorna om en kompletterad och förbättrad serviceförsörjning inom dessa områden.

Sammanfattning

Genom kontakter med pågående utredningsverksamhet samt genom studier av direktiv och arbetsplaner har servicekommittén sökt utröna i vilken utsträckning som av kommittén observerade problem behandlas av andra statliga utredningar. Enligt servicekommitténs uppfattning finns det anledning att i några fall peka på problem, som ligger perifert inom nu arbetande utredningars ansvarsområde, men som av servicekommittén bedömts som väsentliga. Kommittén framför i sitt förslagsavsnitt till Kungl. Maj:t önskemål om att berörda utredningar görs uppmärksamma på dessa problem.

1.3 *Kommitténs tidigare förslag och behandlingen av dessa*

Servicekommitténs första betänkande, Boendeservice 1 (SOU 1968:38) hade karaktär av informationsskrift. Denna innehöll inte förslag i egentlig mening utan riktade sig till kommuner och bostadsföretag med fakta och synpunkter på en förbättrad serviceförsörjning.

Servicekommitténs andra betänkande, Boendeservice 2 (SOU 1970:68) omfattade en utförlig diskussion av motiven för en förbättrad boendeservice. Dessa motiv redovisas i kapitel 2, "Boendeservice som mål och medel", i samband med en utvidgad behandling av denna centrala problematik. Utöver den mer principiella måldiskussionen omfattade Boendeservice 2 förslag till nya former för finansiering av lokaler samt till åtgärder för främjande av utvecklingsprojekt. Dessa förslag sammanfattades på följande sätt:

- Servicekommittén anser att finansieringsvillkoren för olika statliga låneformer avseende lokaler skall utformas så enhetligt som möjligt. På sikt bör anläggningsstödet begränsas till en enda statlig låneform.
- Servicekommittén föreslår att krav på möjlighet till samordning av lokaler för olika ändamål successivt skall inskrivas i varje statlig låne- och bidragsform.
- Servicekommittén föreslår att kvalitets- och behovsnormer samt villkor för lån och bidrag avseende lokaler för boendeservice skall sammanställas i en informationsskrift.
- Servicekommittén föreslår att statsbidrag och lån till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet skall kunna utgå även till bostadsföretag om kommunens fullmäktige så bestämmer. Statliga lån med samma villkor som för bostadslån till lokaler skall kunna utgå till skoldelen i en integrerad anläggning. Anläggningsbidrag bör tills vidare utgå jämsides med statslånet och härvid frånräknas låneunderlaget.
- Servicekommittén föreslår att endast ett lån i fortsättningen skall utgå till anläggning av barnstugor. Detta lån bör ha samma villkor som bostadslån till lokaler och handhas av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna.
- Servicekommittén föreslår att medel för belåning av integrerade serviceanläggningar skall utgå från en särskild lånefond varifrån utlåning skall ske på samma villkor som när det gäller ordinarie bostadslån till lokaler. Från samma fond föreslås medel utgå till belåning av barnstugor, allmänna samlingslokaler samt ny- och ombyggnad av lokaler i tidigare inte statsbelånade bostadsområden.
- Servicekommittén föreslår i samförstånd med samlingslokalutredningen att allmänna samlingslokaler i bostadsområden i fortsättningen skall belånas med statliga lån av samma slag som bostadslån till lokaler. Servicekommittén föreslår vidare att ett anläggningsbidrag motsvarande ränte- och amorteringsfri del av nuvarande samlingslokallån bör utgå jämsides med det nya statliga lånet och härvid frånräknas låneunderlaget. Långivningen bör ske med medel från nyss nämnda lånefond.
- Servicekommittén föreslår att statliga lån med samma villkor som för bostadslån skall kunna utgå till nybyggnad, ombyggnad och förbättring av lokaler i bostadsområden, även där husen i området tidigare inte är statsbelånade. Kommersiella lokaler som inte avser närservice samt parkeringsplatser bör dock undantagas från denna belåning. Lån bör utgå från den föreslagna särskilda lånefonden.
- Servicekommittén föreslår att bostadsstyrelsen ges i uppdrag att vidta de ytterligare åtgärder som behövs för att lokaler från belåningssynpunkt skall bli behandlade på ett med bostäder mera likformigt sätt. För att under en övergångstid åstadkomma en bättre överensstämmelse mellan produktionskostnader och låneunderlag för projekt med omfattande service bör bostadsstyrelsen ges bemyndigande att, efter kostnadsprövning i varje särskilt fall, höja låneunderlaget.

- Servicekommittén konstaterar att dess förslag kommer att öka anspråken på statsmedel endast i två avseenden nämligen förslaget att med statliga lån belåna även skoldelen i integrerade serviceanläggningar samt förslaget att med statliga lån belåna även nybyggnad och ombyggnad av lokaler i äldre bostadsområden. Medelsbehovet beräknas till 5 milj. kr. budgetåret 1971/72 för att stiga till 15 milj. kr. budgetåret 1973/74.

  Utbetalningar från den föreslagna särskilda lånefonden beräknas till sammanlagt ca 60 milj. kr. för budgetåret 1971/72.
- Servicekommittén anser att svårigheterna att genomföra utvecklingsprojekt inom serviceområdet är så stora att särskilda åtgärder är motiverade.
- Servicekommittén föreslår att en särskild delegation för utvecklingsprojekt inom serviceområdet, knuten till bostadsstyrelsen, tillskapas. Kommittén vill särskilt påpeka att behovet av utvecklingsarbete inte enbart gäller inom nybebyggelsen utan också i hög grad finns när det gäller att finna former för omdaning och funktionskomplettering av befintlig bebyggelse.
- Servicekommittén föreslår att delegationen får till uppgift att initiera och/eller pröva förslag till utvecklingsprojekt, utforma förslag till villkor för genomförande och uppföljning, motta och analysera experimenterfarenheter samt medverka till information om dessa.

På grundval av bl.a. servicekommitténs förslag infördes ett nytt ramsystem för bostadsbyggandet innebärande att en gemensam ram för bostäder och servicelokaler införs år 1974. Inom denna ram får kommunerna väga bostadsbyggnadsbehov och lokalbyggnadsbehov mot varandra. I syfte att främja en förbättring av servicestandarden i äldre bostadsområden utökades i enlighet med kommitténs förslag bostadslångivningen till lokaler i redan bebyggda bostadsområden.

Servicekommitténs arbete ledde vidare bl.a. till ett förslag om särskilda finansieringsmöjligheter för integrerade serviceanläggningar i Kungl. Maj:ts proposition 1972:72 som riksdagen godtog. I propositionen säger departementschefen:

— — — —

Kommittén har föreslagit att *skoldelen i en integrerad anläggning* skall kunna belånas med statliga lån. Det statliga anläggningsbidraget som f. n. utgår för uppförande av skollokaler skall enligt förslaget alltjämt utgå jämsides med det statliga lånet och avräknas från låneunderlaget på samma sätt som nu sker beträffande anläggningsbidrag till barnstugor, vilket utgår samtidigt med bostadslån. Remissinstanserna stöder kommitténs förslag. I flera yttranden understryks att vissa hinder mot samordning skulle undanröjas genom en enhetlig belåning.

Jag har tidigare nämnt att skollokaler i allmänhet inte bör omfattas av låneunderlag och pantvärde för bostadslån. Som kommittén och många remissinstanser har påpekat har emellertid skolan stor betydelse när det gäller att förbättra servicen i bostadsområden. I åtskilliga byggnadsprojekt försöker man tillvarata möjligheterna att samordna skolans lokaler med andra lokaler i syfte att dessa lokaler skall kunna utnyttjas på ett effektivare sätt samtidigt som de boendes behov av lokaler blir bättre tillgodosett. Dessa försök till samordning kan enligt min mening underlättas genom belåning på det sätt kommittén har föreslagit. Jag förordar därför efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet att statliga lån skall kunna utgå till skoldelen i en integrerad anläggning. Avgörande för frågan om skollokalerna skall få ingå i låneunderlaget bör vara att de utgör en integrerad del av en anläggning vars våningsyta till övervägande del består av lokaler som fyller annan servicefunktion för de boende. Anläggningen bör vara utformad på ett sådant sätt att förekomsten av skollokalerna i väsentlig utsträckning nedbringar behovet av övriga lokaler i bostadsområdet. I avvaktan på erfarenheter av belåning av skollokaler i integrerade anläggningar bör beslut om bostadslån till skollokaler under en övergångstid fattas av Kungl. Maj:t.

Dessförinnan hade den undantagsregel som gällde för finansiering av integrerade serviceanläggningar vid årsskiftet 1972/73 utnyttjats i följande projekt:

Brickebacken, Örebro
Sollentuna centrum, Sollentuna

Björndammen, Partille
Lövgärdet, Göteborg
Ranneberg, Göteborg
Klockaretorpet, Norrköping
Södra Ryd, Skövde
Hertsön, Luleå.

Servicekommitténs förslag beträffande åtgärder för att stödja utvecklingsprojekt genom en särskild delegation föranledde förslag till riksdagen i Kungl. Maj:ts proposition 1972:1, (bil. 13). Departementschefen anslöt sig till kommitténs synpunkter på behovet av utvecklingsverksamhet men uttalade att uppgiften borde åvila bostadsstyrelsen:

— — — —

Bland uppgifter som det är angeläget att få utförda inom ramen för en utvecklingsverksamhet är för det första valet av lämpliga projekt. Som kommittén framhållit bör de förena sociala fördelar med god ekonomi i både tillkomst- och driftskedet. Vidare bör projekten bedömas vara så ändamålsenliga och ekonomiskt fördelaktiga att avvikelser från vedertagna regler och normer inte bör hindra deras genomförande. En andra uppgift är att medverka till undantag från de olika myndigheternas bestämmelser när detta är motiverat. Så kan t. ex. bli fråga om att göra avsteg från de av bostadsstyrelsen fastställda schablonerna för låneunderlag och pantvärde, när det gäller nya bebyggelsetyper beträffande vilka kostnadserfarenheterna inte är tillräckliga för schablonberäkning.



... de boendes demokratiska egenaktivitet är den dominerande behandlingsmetoden. Beslut fattas av grupper gemensamt. En varierande sammansättning när det gäller ålder, kön och symptom har eftersträvats ...

(Familjen Annorlunda, exempel 2.2)

2 Boendeservice som mål och medel

2.1 *Måldiskussion*

Begreppen medel och mål är vanliga i samhällsdebatten. Begreppet mål brukar användas för att beteckna det tillstånd eller den effekt man vill uppnå med en viss åtgärd, medan medel är åtgärden för att uppnå det uppställda målet.

Det är tyvärr svårt att precisera målformuleringar på övergripande samhällsnivå. 1970 års långtidsutredning utgör ett aktuellt exempel på en statlig utredning som sökt arbeta med utgångspunkt i en sammanfattande målformulering. Långtidsutredningen säger "att de centrala — och överordnade — målen är full sysselsättning, snabb ekonomisk tillväxt, jämnare inkomstfördelning, rimlig prisstabilitet och balans i utrikesbetalningarna".

Diskussionen kring långtidsutredningens målformuleringar visade att dessa inte fullständigt speglar en allmän uppfattning om samhällspolitikens centrala mål.

Olika försök att precisera mål i termer av individens välfärd har under senare tid fått allt större tyngd i debatten. Långtidsutredningens mål kan då betraktas som grundläggande förutsättningar för individens välfärd. Det är dock inte uteslutet att effekter och sidoeffekter av uppfyllelsen av dessa förutsättningar kan komma i strid med välfärdsmålen. För servicekommittén har denna problematik särskild aktualitet. De snabba strukturförändringarna i samhället har bl. a. inneburit en accentuering av den regionala ojämlikheten med obalans i befolkningssammansättning och servicegrad såväl i tätbygd som i glesbygd.

Det pris i form av genomgripande strukturförändringar som vi fått betala för snabb ekonomisk tillväxt kan således betraktas som högt. Detta visar att en allsidig bedömning av medborgarnas livssituation är väsentlig som bakgrund till övergripande målformuleringar.

I vårt land har det mest omfattande försöket att göra en sådan bedömning genomförts av låginkomstutredningen, som använt levnadsnivåkomponenter som utgångspunkt för sina välfärdsmätningar. Låginkomstutredningens förteckning, som framvuxit ur FN-definitionen av levnadsnivå, kan således användas för att ge en indirekt bild av viktiga grundläggande mål. Servicekommitténs sekreterare sökte att i Boendeservice 2 utnyttja en likartad ansats för att illustrera bedömningar av effekten av boendeservice för individens välfärd. Servicekommittén vill betona vikten av att utredningsinsatserna beträffande välfärdsmått och levnadsnivåmätningar får en fortsättning.

Slutligen bör påpekas att mål kan anges på olika nivåer, t. ex. individmål (gruppnivå, kategorinivå), kommunal nivå, statlig nivå och samhällsnivå. Tillgången till medel för måluppfyllelse på olika nivåer och/eller mellan enheter på samma nivå är fördelningsproblem och/eller ramproblem.

En grafisk tillämpning inom området boendeservice av den här principiellt behandlade begreppsapparaten ges i följande figurer.

Att bedöma graden av måluppfyllelse samt att avgöra medlens effektivitet innebär svåra mätproblem. Två huvudorsaker härtill bör uppmärksammas särskilt, nämligen svårigheter att kvantifiera mål och medel, samt svårigheter att särskilja effekter av enstaka åtgärder i en komplex situation. Att mäta måluppfyllelse inom servicekommitténs område i avseende på trygghet, gemenskap, personlighetsutveckling och att relatera den uppmätta måluppfyllelsen till det använda medlet serviceaktivitet är självfallet mycket svårt.

Kommittén har, genom att diskutera i termer av behov och anspråk sökt anvisa möjligheter att vid en viss tidpunkt kvantifiera vissa behov på individnivå, för att därmed få en utgångspunkt för bedömningar av graden av måluppfyllelse. Målet skulle därvid anses uppfyllt vid full behovstäckning. Att

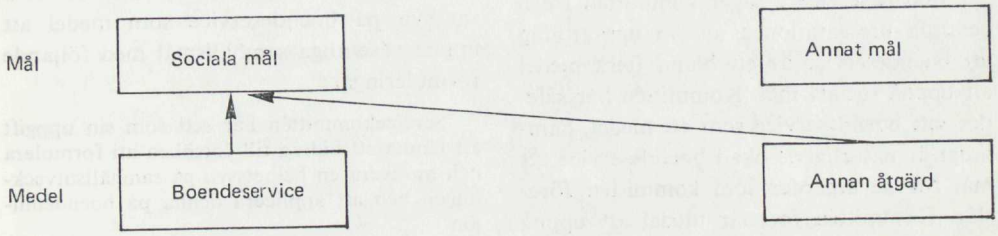


Fig 1. Figuren beskriver dels att det enligt servicekommittén finns flera mål av vilka kommittén valt att behandla sociala mål, dels att det finns flera medel att uppnå dessa, av vilka kommittén behandlar boendeservice.

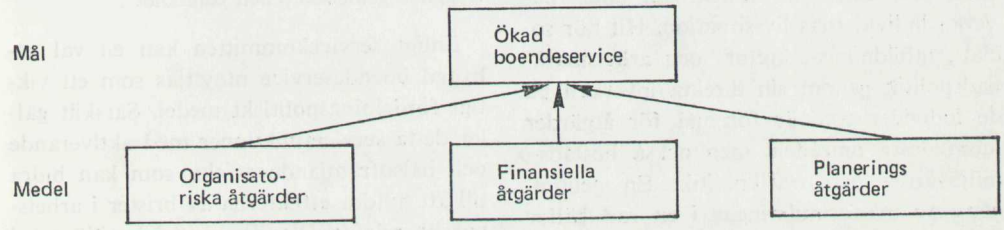


Fig 2. Figuren beskriver att det enligt servicekommittén finns flera medel att uppnå målet ökad boendeservice.

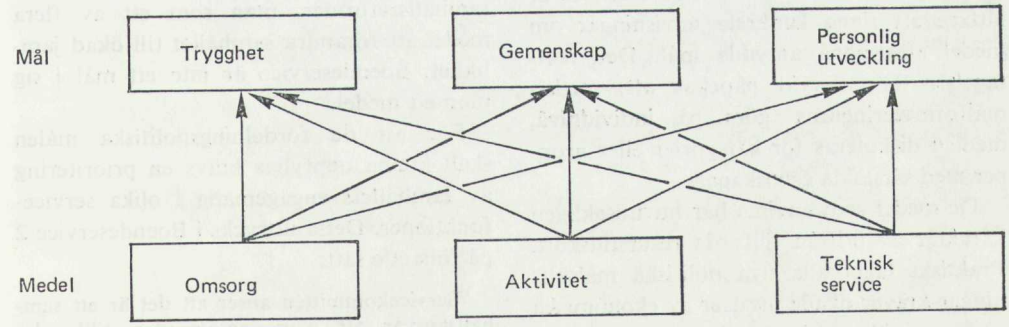


Fig 3. Figuren beskriver att målen och medlen kan brytas ner i komponenter, som var för sig kan ställas i relation till varandra.

översätta allmänna målformuleringar till sådana behovsbeskrivningar kan betecknas som en operationalisering.

Skisser till sådana operationaliseringar återfinns dels i Boendeservice 2 bilaga 2, dels i Boendeservice 5, Totalkostnadsstudien.

Att fullfölja operationaliseringsstudier av denna karaktär till högre preciseringsnivå kräver särskilda forsknings- och utredningsåtgärder. Kommittén anser därför att utredningsprojekt med tvärvetenskaplig inriktning för studier av mål-medel-relationer är väsentliga.

I Boendeservice 2 säger kommittén i den centrala presentationen av sin uppfattning att boendeservice är ett bland flera medel att uppnå sociala mål. Kommittén har således sett boendeservice som ett medel. Samtidigt är naturligtvis ökad boendeservice ett mål för de åtgärder som kommittén föreslår. Kommittén föreslår medel att uppnå målet bättre boendeservice.

I avsaknad av övergripande målformuleringar på samhällsnivå kan man försöka formulera delmål i anknytning till de politiska områden som främst kan antas påverka individernas livssituation. Hit hör social-, utbildnings-, kultur- och arbetsmarknadspolitik genom sin direkta inverkan på de individer som är föremål för åtgärder inom dessa områden, men också bostads-, miljövårds- och trafikpolitik. En genomgång av målformuleringar i en rad källor av ovannämnda typ visar att det finns ytterst få försök att formulera mål i så detaljerad form att de kan bilda utgångspunkt för servicekommitténs arbete. Det är lättare att finna konkreta anvisningar om medel att uppnå antydda mål. Den iakttagelsen bör därvid påpekas att, medan målformuleringarna görs på individnivå, medlen diskuteras för kategorier eller grupper med särskilda egenskaper.

De medel som anvisas har huvudsakligen karaktär av utifrån tillförda resurstillskott. Praktiskt taget alla nya politiska målsättningar kräver ökade insatser av ekonomiska resurser, vilka i sin tur förutsätter ekonomisk tillväxt. Om snabb ekonomisk öknings-takt har negativa effekter på vissa individer uppstår en "ond cirkel" för utsatta grupper. Under sådana förhållanden är det särskilt viktigt att samhällets fördelningspolitik fungerar.

Målsättningen jämnare inkomstfördelning måste således vidgas till en målsättning för fördelningspolitiken som också beaktar andra levnadsnivåkomponenter än inkomsten.

2.2 *Boendeservice som medel*

Servicekommittén beskrev i Boendeservice 2 sin syn på boendeservice som medel att uppnå väsentliga samhällsmål med följande formuleringar:

> "Servicekommittén har sett som sin uppgift att lämna ett bidrag till försöken att formulera och motivera en helhetssyn på samhällsutvecklingen och att applicera denna på boendemiljön.
>
> Servicekommittén anser att boendeservicens roll i denna samhällsutveckling är att underlätta betungande hushållsarbete, öka möjligheterna till personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter och medverka till ökad trygghet, gemenskap och jämlikhet".

Enligt servicekommittén kan en väl utbyggd boendeservice utnyttjas som ett viktigt fördelningspolitiskt medel. Särskilt gäller detta servicefunktioner med aktiverande och hälsofrämjande effekt, som kan bidra till att mildra effekterna av brister i arbets- och boendeförhållanden, i social miljö och i påverkansmöjligheter.

Självfallet får dock inte serviceutbyggnaden uppfattas som ett alternativ till andra samhällsreformer, utan som ett av flera medel att förändra samhället till ökad jämlikhet. Boendeservice är inte ett mål i sig utan ett medel.

För att de fördelningspolitiska målen skall kunna uppfyllas krävs en prioritering av samhällets engagemang i olika servicefunktioner. Detta uttrycks i Boendeservice 2 på följande sätt:

> "Servicekommittén anser att det är ett samhällsansvar att planeringsåtgärder, tillhandahållande av lokaler och anläggningar samt drift av verksamheter garanteras så att full

behovstäckning uppnås inom servicefunktionerna

omsorg om barn
omsorg om åldringar
omsorg om handikappade
omsorg om sjuka.

Servicekommittén anser att det är ett samhällsansvar att grundförutsättningarna för full behovstäckning i form av planeringsåtgärder samt tillhandahållande av lokaler och anläggningar skapas inom servicefunktionerna

fritidsservice och kulturdistribution.

Servicekommittén anser att det är ett samhällsansvar att grundförutsättningarna för full behovstäckning i form av planeringsåtgärder skapas inom servicefunktionerna

varudistribution och expeditiva tjänster inkluderande receptionstjänster och förmedlingsuppdrag
mathållning, bostadsvård, tvätt och klädvård".

3 Yttre förutsättningar som påverkar servicebehov och serviceutbud

För att kunna infoga servicefrågorna i en vidare samhällsram, samt för att kunna se dem i ett längre tidsperspektiv lät servicekommittén tio författare behandla var sitt område i fristående uppsatser, den s. k. strukturstudien (Boendeservice 6, SOU 1971:28).

I det följande görs en kommenterad kortfattad sammanfattning av de tio avsnitten.

3.1 *Befolkningsstruktur*

Befolkningsrörelserna i riktning mot tätortsregionerna är den mest betydelsefulla förändringen i befolkningsstrukturen med hänsyn till konsekvenserna för serviceförsörjningen, såväl i inflyttnings-, som i utflyttningsregionerna.

Det räcker med att en liten andel av befolkningen flyttar till större tätorter för att koncentrationen skall fortgå. Hushållens värderingar som drivkraft i urbaniseringen är väsentliga för förståelsen av processen. Tillgången till arbete och kvalificerad service, högre "informationsnivå" och valmöjligheter i många avseenden är viktiga sådana positiva värderingar. Långa dagliga restider, trängsel, buller, luftföroreningar ger negativa värderingar. I avsnittet diskuterar författaren "befolkningströsklar" för olika utvecklingsalternativ.

En nedre befolkningströskel vid ca 50 000 invånare antas vara realistisk för framtidens tätortsregioner, medan 100 000 anges som ett erfarenhetsmässigt tak under vilket tillväxten stagnerar. Satsning på ett antal storstadsalternativ med väl utbyggd service, differentierad arbetsmarknad och goda kommunikationer skulle kunna ge attraktiva miljöer i framtiden.

Servicekommitténs intresse för förändringarna i befolkningsstrukturen koncentreras till tre problem:

- tätortsstorlek och -struktur
- tillväxt- och "avvecklingstakt"
- segregationsprocesser.

Servicekommittén anser det vara ett viktigt lokaliseringspolitiskt problemområde att studera tätortsstorlek och tätortsstruktur i relation till serviceutbudets optimala förutsättningar. I det aktuella avsnittet av strukturstudien antyds att det skulle finnas från servicesynpunkt särskilt lämpliga tätortsstorlekar. Kommittén har inte haft möjlighet att verifiera eller förkasta dessa påståenden. Det empiriska material som föreligger är inte tillräckligt för slutledningar.

De enskilda samhällsbildningarnas tillväxttakt och "avvecklingstakt" torde ha stor ekonomisk och social betydelse också sedd från boendeservicens synpunkt. Det ekonomiska tryck som snabb befolkningstillväxt utgör på kommunerna i sin helhet är väl känt. Också befolkningsavtappningen innebär hårda belastningar på den kommu-

nala ekonomin bl. a. genom minskad skattekraft. Samtidigt medför utflyttningen en ökad andel åldringar och därmed ett relativt ökat behov av boendeservice. Urbanisering och avfolkning innebär således förstärkta tendenser till fysisk segregation såväl på regional nivå som på lokal nivå och bostadsområdesnivå. Servicekommittén ser allvarligt på detta förhållande. Kommittén tar därför upp segregationsproblemen i ett särskilt avsnitt (4.5) och diskuterar där möjligheter att genom boendeservice medverka till integration mellan åldersgrupper, hushållstyper, etniska grupper och intressegrupper. Kommittén är dock medveten om att segregationsproblemen huvudsakligen har ekonomiska och sociala orsaker, som måste angripas med samordnade politiska åtgärder. Boendeservice utgör visserligen en viktig komponent bland dessa åtgärder, men kommer ändå isolerad att vara i stort sett verkningslös.

3.2 *Social makro- och mikrostruktur*

Samhällets sociala makrostruktur är, framhåller författaren, produkten av en rad förhållanden. Arbetsmarknadspolitik, socialförsäkring och barnbidrag är exempel på "tunga" komponenter i den socialpolitiska bilden. Omfattningen av transfereringarna, liksom de ovannämnda politiska områdenas målstruktur blir avgörande för samhällets sociala makrostruktur. Denna styrs också genom den sociala kontroll som utövas av institutioner och kategorier i samhället. Vårdlagar och vårdorganisationer är exempel på sådana institutioner, men även massmedia och kulturutbudet som helhet. De kvarvarande klasskillnaderna medverkar också till en social strukturering. En för vår sociala struktur aktuell problematik sammanfattas av författaren i konflikten konformism-pluralism. För den framtida socialpolitiken anger författaren det därför vara en viktig uppgift att bedöma samhällets åtgärder som instrument för omvandlingen av den sociala makrostrukturen.

Servicekommitténs ansvarsområde berörs av diskussionen om den "sociala kontrollen" via institutionella serviceformer. Kommittén har sökt beskriva den positivt resursutjämnande effekt som boendeservice kan ha, och poängterat dess personlighetsutvecklande uppgifter. Enligt kommittén kan en utbyggd boendeservice därför antas i långsiktigt perspektiv medverka till förändringar av den sociala strukturen på makronivå. Från denna synpunkt är de innehållsliga kvaliteterna i serviceutbudet ytterst värdefulla, liksom styrningen av dessa. Servicekommittén aktualiserar dessa frågor såväl i avsnitten om social omvårdnad och aktiviteter som i behandlingen av de organisatoriska problemen. En kontinuerlig behandling av servicens "innehåll" i ett brett politiskt perspektiv kan bidra till att effekterna blir positiva.

Samhällets sociala mikrostruktur formas, framhåller författaren, av de sociala grupper inom vilka individerna fungerar, och strukturen förändras genom att dessa grupper omvandlas eller försvinner. Viktiga orsaker till de pågående förändringarna är enligt författaren strukturförändringarna i näringslivet och i bosättningen. Levnadsvillkoren är t. ex. mycket olika i olika boendemiljöer, vilket visats i empiriska studier. Förändringarna från boende i små orter till förortsboendet i storstadsregionerna innebär att man bryter upp från en social mikrokultur, kännetecknad av en socialt och kulturellt homogen befolkning, stora möjligheter till inflytande över den egna och gemensamma miljön, och en överskådlig och variationsrik fysisk miljö. Man kommer till en miljö som i flera avseenden är den motsatta. De problem som detta innebär kan enligt författaren måhända mildras genom att de positiva egenskaperna hos de olika miljöerna utnyttjas bättre. Människornas positiva anpassningsförmåga till ny miljö fungerar om den inte blockeras av de nya livsvillkoren. I denna process är organiserade grannkontakter, delaktighet och ansvar för gemensamma villkor väsentliga komponenter.

Servicekommitténs huvudinställning i den svåra avvägningen mellan integration och

segregation, mellan fördelarna och nackdelarna i en homogen social struktur, är att samhället ständigt måste medverka till fysisk integration, genom vilken olika kategorier ges tillfälle till socialt samspel. I detta avseende kommer samhällets ansträngningar relativt ofta i motsatsställning till krafter som verkar för ökad differentiering av samhället. Samtidigt är det naturligtvis nödvändigt att sådana grupper kan utbildas i boendemiljön, att grannkontakter, delaktighet och ansvar för gemensamma villkor garanteras. I samhällen med stor rörlighet, snabb invandring till stora bostadsenheter och stora skillnader i livsattityd utgör de vardagliga aktiviteter som kan skapa gemenskap i närmiljön en omistlig tillgång.

3.3 *Fritidsstruktur*

Fritiden ökar genom arbetstidsförkortning, teknisk utveckling m. m., men ökningstakten försvagas också av negativa komponenter som ökad restid, ökat skiftesarbete. Ökningen av fritiden fördelas på olika typer av fritid, vardag, veckoslut, semester, pensionsålder osv.

Också fritidens innehåll förändras. Det påverkas sannolikt starkt av de förutsättningar som livsformen i övrigt ger. Därför är stadsbornas fritidsanvändning annorlunda än glesbygdsbornas, liksom olika socioekonomiska gruppers.

I ett längre perspektiv kan fritidens användning, enligt författaren, ses som en viktig indikator på medborgarnas totala livssituation. En utvecklingslinje leder till en individcentrerad och konsumtionsbetonad fritid, exploaterad av kommersiella intressen och med förströelse och verklighetsflykt som mål. En annan linje leder till en relativ ökning av de personlighetsutvecklande och samhällsaktiva fritidsfunktionerna, där kulturell och fysisk aktivitet, politiskt och fackligt deltagande och medinflytande på närmiljön är komponenter.

Samhällets åtgärder bör enligt författaren inriktas på att stödja en fritidspolitik som står i samklang med samhällets allmänna mål. Detta är så mycket viktigare då fritidsanvändningen sannolikt har stor betydelse i individens livssituation. Fritidspolitiken sedd som komponent i jämlikhetspolitiken kan då inte förenklas till en fråga om ökat utbud utan måste syfta till att aktivt stödja en differentierad, individuellt anpassad och socialt medveten aktivitet. För att denna skall bli möjlig krävs åtgärder i boendemiljön, både i gammal och i ny bebyggelse.

Servicekommittén har i sitt arbete utgått från att de aktiverande och stimulerande fritidsaktiviteterna ännu är mycket ojämlikt fördelade över befolkningen. Därför är det en huvuduppgift att överbrygga hindren för de utanförstående kategorierna. Dessa hinder kan delvis återfinnas inom servicekommitténs ansvarsområde. Kommittén behandlar också utbudets innehåll och form i detta perspektiv. Ojämlikheten i möjligheterna till en rik fritid är dock sannolikt främst beroende av andra samhällsförhållanden.

3.4 *Utbildningsstruktur*

Utbyggnaden av det svenska utbildningssystemet pågår på flera fronter: grundskolereformen, gymnasiereformen, universitetens grundutbildningsdel och forskarutbildningen, vuxenutbildningen och förskolan. De regionala skillnaderna är på väg att försvinna och fortsatta insatser kan väntas för att inordna utbildningspolitiken i jämlikhetspolitiken. En förskola med viktiga uppgifter som personlighetsutvecklande och socialt utvecklande instrument kommer att genomföras.

Servicekommittén ser anknytningen mellan utbildningsstruktur och serviceförsörjning på en rad punkter. Det gäller den konkreta lokalmässiga samordningen, förskolans sociala roll, den varvade utbildningen, fortbildning och vuxenstudier, organisationernas folkbildningsverksamhet m. m. En god boendeservice är en av förutsättningarna för att de utbildningspolitiska må-

len skall uppnås, speciellt inom vuxenutbildningen. Gränsdragningen mellan utbildning och "aktivitet" i servicekommitténs mening är inte och bör inte vara alltför påtaglig. Utbildningsväsendet har också en väsentlig sidouppgift på alla stadier — att föra fram information och debatt om boendet och skapa intresse kring bostadsfrågorna och baskunskap för de boendes inflytande över planeringsprocess och omdaning av bostadsmiljön.

3.5 *Arbetsmarknadsstruktur*

Arbetsmarknadspolitikens åtgärder och resultat kan, enligt författaren, knytas till begreppet full sysselsättning, produktiv sysselsättning och fritt vald sysselsättning. Arbetsmarknaden i Sverige har genomgått starka förändringar när det gäller köns-, ålders- och utbildningsstruktur. Utbildningsreformen har minskat andelen förvärvsverksamma ungdomar. De gifta kvinnornas ökade yrkesverksamhet är den största förändringen i arbetskraften sedan 1950-talet.

Arbetskraftutbudet stagnerar nu och den fortsatta ökningen faller huvudsakligen på de gifta kvinnorna. Ökningen förväntas främst i städerna, medan skogslänen får vidkännas minskningar.

Servicesektorn kommer att bli mer arbetskraftskrävande än industrisektorn. Bedömningen av att tillgången på arbetskraft i framtiden blir knapp bygger på antaganden om en fortsatt låg kvinnlig förvärvsverksamhet. Koncentrationen till storstadsregionerna av de nya arbetstillfällena kommer i varje fall att inskränka möjligheterna till fritt arbetsval i övriga delar av landet.

Människor som nu är undersysselsatta eller saknar möjligheter till produktivt arbete måste ges sådana tillfällen. Detta gäller bl. a. stora grupper av kvinnor samt handikappade. Risker för att improduktiva sysselsättningsalternativ skapas för dessa kategorier anser författaren föreligga. Dessa och andra skäl gör det angeläget att diskutera hur målsättningen att ge alla full, produktiv och fritt vald sysselsättning skall kunna infrias.

Särskilt viktigt blir att genom åtgärder inom barnomsorg, utbildning, arbetstidsstruktur, eliminering av öppen och dold könsdiskriminering m. m. öka kvinnornas yrkesintensitet, samt att genom en rad generella och individuellt inriktade åtgärder ge handikappade av olika slag faktiska möjligheter till produktivt arbete. Det är också väsentligt att motverka tendensen till differentiering av arbetstillfällena i produktiva och i sådana som tillskapas enbart för att ge sysselsättning åt människor som inte anses orka med det normala arbetslivets krav.

Servicekommittén vill understryka att en viktig förutsättning för att målsättningen "full, produktiv och fritt vald sysselsättning" skall kunna realiseras för stora grupper i samhället är en väl fungerande boendeservice. Servicekommittén vill emellertid också peka på att också andra strukturförhållanden i den fysiska miljön påverkar möjligheterna till sysselsättning. Dit hör t. ex. kollektivtrafiksystemet samt lokaliseringen av arbetsplatser i förhållande till boendemiljön. I den mån som arbetsmarknadsstrukturen är beroende av servicestrukturen kan man peka på gynnsamma effekter av en ökad boendeservice, såväl i social som i ekonomisk mening.

3.6 *Produktionsstruktur*

Produktionsstrukturens förändring under 1970-talet kommer enligt författaren att i många avseenden följa samma utvecklingsmönster som kännetecknade 1960-talet. Industristrukturen förutsättes bli förändrad enligt det mönster som är känt från andra industriländer: kemisk industri och verkstadsindustri expanderar, tekoindustrin och skoindustrin är exempel på grenar med tillbakagång. Industrins konkurrenskraft och anpassning under 1970-talet blir bl. a. beroende av möjligheterna att utnyttja stordrift, tekniskt kunnande, forskning och utveckling. I några av dessa avseenden är landets förutsättningar gynnsamma, i andra mindre goda.

Den utveckling som skisseras av författaren kan medföra en fortsatt snabb strukturomvandling och ökade koncentrationstendenser, växande enheter och en ökad dominans av storföretag med internationella bindningar. Faktorer, som påverkar dessa utvecklingstendenser, är ekonomiskpolitiska avvägningar, konjunktur- och strukturberoende förskjutningar i den inhemska och utländska efterfrågan, storföretagens agerande i fråga om ytterligare koncentration och beträffande val av etableringsområden, internationalisering och differentiering.

Servicekommittén är medveten om betydelsen av produktionsutvecklingen för samhällsstrukturen i stort samt att man vid styrningen av denna utveckling har många olika hänsyn att ta. Kommittén vill dock understryka att utvecklingen mot koncentrerade, specialiserade och storskaliga samhällen innebär risker för människorna. Till viss grad kan nackdelarna i strukturomvandlingen motverkas genom serviceutbyggnadens positiva effekter.

3.7 *Konsumtionsstruktur*

Begreppet konsumtion är inte entydigt och skildringar av "konsumtionsstrukturen" blir därför beroende av författarens avgränsningar som man vid varje särskilt tillfälle gör. Särskilt viktigt är att man inte uppfattar ökad offentlig eller privat konsumtion som en odelad fördel. Ökad offentlig konsumtion i form av sjukvård av trafikoffer och ökad privat konsumtion i form av arbetsresor är exempel på konsumtionsstegring av negativt slag.

Den privata konsumtionen har stigit snabbt — det rör sig om en tredubbling sedan början av 1930-talet. Dess andel av bruttonationalprodukten har dock under samma period sjunkit från omkring 3/4 till drygt 1/2. Inte bara volymen utan också inriktningen har förändrats: TV-apparater, frysboxar, djupfrysta livsmedel är exempel på nya produkter i den privata konsumtionen, utlandsresor är ett exempel på ett annat stort och växande konsumtionsområde. Samtidigt har livsmedlens och beklädnadens andel av den privata konsumtionen sjunkit. Man har nu indikatorer på att ökningstakten i den privata konsumtionen kommer att bli lägre under 1970-talet än under 1960-talet, främst därför att utrymmet för ökning minskar relativt sett och dessutom i växande utsträckning tas i anspråk för offentlig konsumtion.

Den offentliga konsumtionen, och dit räknas statens och kommunernas löpande utgifter för tjänster inom t. ex. undervisning, sjukvård, försvar och förvaltning, beräknas få en ökningstakt av 6 % per år räknat i fast penningvärde. Undervisningsväsendet upptar den största posten i den offentliga konsumtionen, hälso- och sjukvård de näst största. Från boendeservicesynpunkt är förhållandena inom vårdsektorn av särskilt intresse. En rad förändringar sker där, som skapar nya förutsättningar och krav när det gäller vårdens inriktning och form. Också förändringarna i hushållens benägenhet och möjligheter till "produktion för egen konsumtion" är av stor vikt vid bedömningar av det framtida servicebehovet. Man kan här, konstaterar författaren, sammanfattningsvis förmoda att ett ökat antal funktioner kommer att flyttas över till bostadsområdens serviceproducenter dels från den institutionaliserade offentliga tjänsteproduktionen, dels från de enskilda hushållen.

Servicekommittén behandlar såväl i verksamhetsavsnitten som i ekonomiavsnitten de avvägningar mellan boendeservice och annan konsumtion som hushåll och samhälle gör, och som i sin tur styrs genom det sätt på vilket servicekostnaderna tas ut. Kommittén vill dock redan här framhålla att den anser förebyggande åtgärder viktiga för att motverka en icke önskvärd utveckling. Detta gäller även åtgärder som påverkar konsumtionen.

3.8 *Förvaltningsstruktur*

Förvaltningen är ett verktyg för de politiska strävandena. En tillbakablick visar att utvecklingen inom förvaltningsområdet varit mycket ojämn: somliga områden karaktäriseras av mycket små förändringar, andra har genom förändringar i politiska mål och i tekniken genomgått omvälvningar.

Vid sin framtidsbedömning indelar författaren förvaltningsstrukturen i ett antal större block. Inom de "producerande" områdena kan man förvänta relativt små förändringar: kommunikation, kraftproduktion. Inom andra områden kommer stora förändringar sannolikt att ske: samhällsplaneringen på riksnivå, den regionala förvaltningen, undervisning, sjukvård och organen för miljövård.

Inom några av dessa områden saknas ännu utvecklade tekniker. Hit kan räknas den nationella samhällsplaneringen. På dessa områden måste verktyg skapas och de administrativa processerna utvecklas och integreras på olika nivåer. Exempel på andra önskvärda förvaltningsinstrument är samordnade långtidsutredningar t. ex. inom socialpolitiska och miljöpolitiska områden. Integrationen på dataområdet kommer att skapa förutsättningar för rationaliserade administrativa processer, samtidigt som de skapar nya faror vid okritisk användning.

Inom skilda förvaltningsområden kommer nya administrativa strukturer att växa fram: en ny form av regionala enheter, större än de nuvarande länen, samt nya statliga distriktsorgan för den lokala verksamheten är exempel på detta.

Servicekommittén vill understryka behovet av planeringsinstrument för en långsiktig styrning av samhällsutvecklingen i enlighet med uppställda samhällsmål. Den helhetssyn på samhällets funktionssätt, som kommittén utgår från, ställer stora krav på en samordnad och väl avvägd planering. Även den sektoriella planering som krävs för att detaljfunktionerna skall anpassas till faktiska behov måste inordnas i en vidare planeringsstruktur. Samtidigt är det emellertid nödvändigt att planeringsinstrumenten utformas så att individen får möjlighet att påverka sin situation och sin egen miljö.

3.9 *Fysisk struktur*

Med fysisk struktur avser författaren det byggda, organiserade samhälle som uttrycker de mål som samtidigt rymmer de mönster för liv och arbete som de tidigare delstudierna skisserar.

Trögheten i genomförandet av förändringar i den fysiska strukturen är ofta försummad i debatten. Denna tröghet har sina orsaker bl. a. i bristande planering, bristande samordning mellan åtgärder inom olika sektorer, oenighet om mål eller bristande pregnans i målformuleringarna, långsam beslutsprocess, tekniska problem vid förändring av gamla och vid produktion av nya miljöer. Genomförandeskedet lider av bristen i samordning mellan den fysiska och den ekonomiska planeringen och driftskedet saknar ofta planeringsinstrument. Slutligen kan återföringen av erfarenheter sägas vara alltför bristfällig.

Kraven på samhället blir i konsekvens med denna problemanalys "organisation för bättre funktion", vilket innebär åtgärder på alla planeringsnivåer.

Kraven på individen blir ett ökat engagemang i samhällsutbyggnaden, som i sin tur kräver fördjupad insikt om sambanden mellan den fysiska och övriga samhällsfunktioner.

Urbaniseringsprocessen kommer att fortsätta med två till synes motstridiga tendenser: koncentration och spridning.

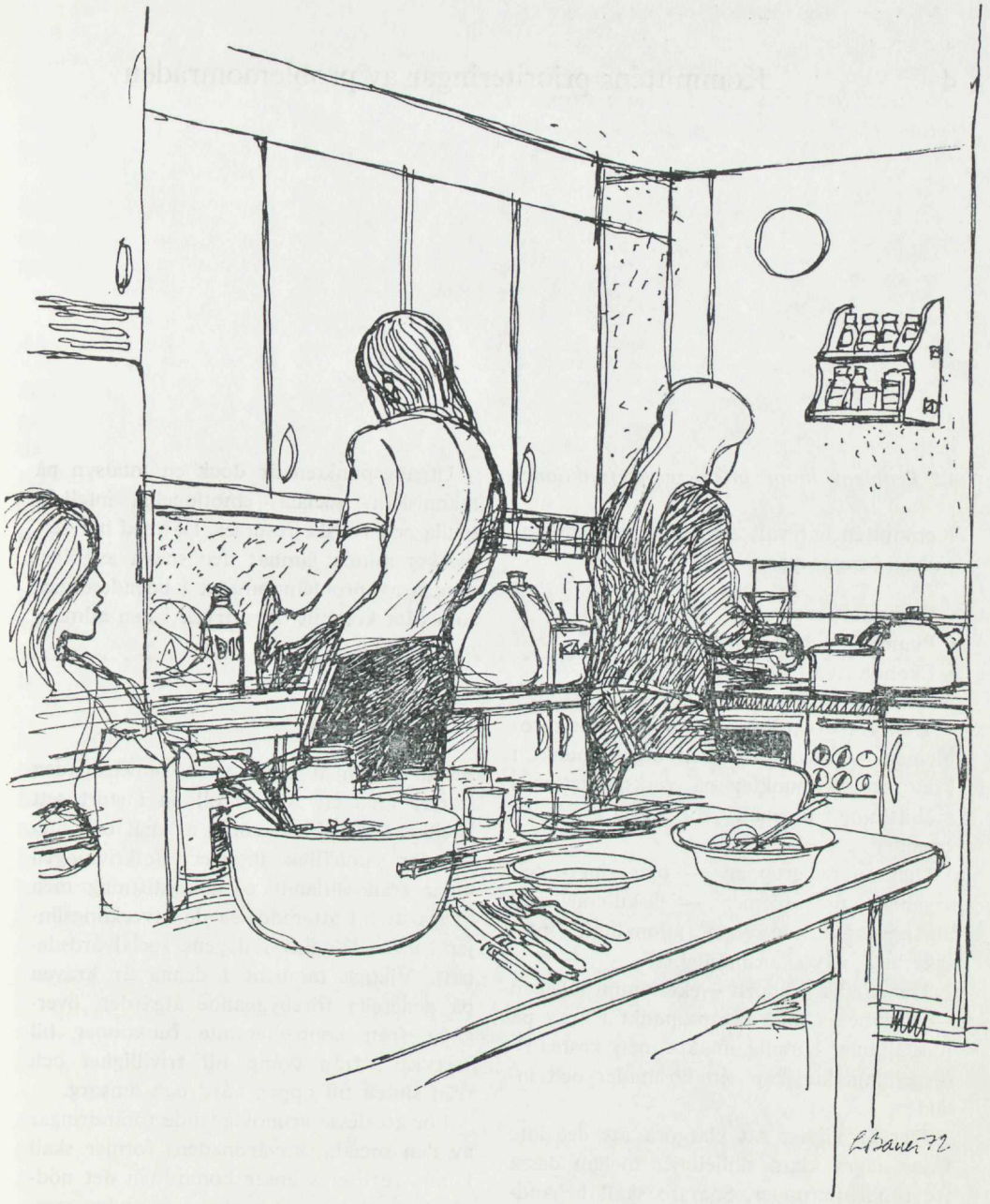
Koncentrationen betingas av krav på hushållning med resurser, skydd mot miljöförstöring, samordning av tekniska anläggningar, drift- och förvaltningsekonomi m. m.

Spridningen betingas av den totala samhällstillväxtens krav på ökade ytor men också på ökad rörlighet, ändrad områdesstruktur och stadsplanestandard samt rymligare boendestandard.

Huvuddelen av 1970-talets samhällsstruktur är redan formad genom beslut och ekonomiska program.

Volymen för samhällets expansion är begränsad. Inom de ramar som finns tillgängliga synes huvuddelen av utrymmet vara intecknad. Kvar att diskutera är standardfrågor. Det fysiska samhällsbyggandet måste vara inriktat på föränderlighet. Målet för 1970-talets samhällsbyggande kan kortfattat formuleras som åtgärder för att upphäva de regionala ojämlikheterna och prioritera långsiktiga åtgärder. I ett mer långsiktigt perspektiv kan målen uttryckas som formandet och förverkligandet av totala samhällsbyggnadsprogram i samspel med en initierad opinion.

Servicekommittén vill särskilt understryka hur viktigt det är att betrakta samhället som en helhet som skall förändras genom komplettering, omformning och miljötillskott. Därmed blir påverkan på den befintliga miljön minst lika betydelsefull som nyproduktion på jungfrulig mark. Växlande behov, förändringar över tiden kräver en flexibilitet som hittills saknats i samhällsutbyggnaden. Servicekommittén har sett det som en viktig uppgift att inom sitt ansvarsområde arbeta för en sådan följsamhet till aktuella behov och en beredskap för förändringar.



. . . "vi bor som andra, även om vi kallar oss familjen Annorlunda". Mathållning och andra kollektiva sysslor fungerar bra och en vilja att ta ansvar för varandra kan konstateras . . .
(Familjen Annorlunda, exempel 2.2)

4 Kommitténs prioriteringar av problemområden

4.1 *Problem inom olika servicefunktioner*

Kommittén har valt att indela problemområdena i tre grupper:

- Verksamheter
- Planering och organisation
- Ekonomiska frågor.

Den första gruppen — verksamhetsproblemen — diskuteras med utgångspunkt i krav och synpunkter på verksamheternas målsättning, innehåll, former att nå de boende.

Den andra gruppen — planerings- och organisationsproblemen — diskuteras med utgångspunkt i krav på rationalitet, "målsäkerhet", påverkansmöjlighet.

Den tredje gruppen —ekonomiproblemen — diskuteras med utgångspunkt i krav på hushållning, lämplig intäkts- och kostnadsfördelning, kunskap om kostnader och intäkter.

Det är viktigt att klargöra att det inte finns några klara skiljelinjer mellan dessa tre problemgrupper. Snarare skall behandlingen betraktas som tre infallsvinklar mot samma problematik.

Verksamhetsavsnittet behandlas i tre block:

- Social omvårdnad
- Aktiviteter — "kultur" och "motion, friluftsliv"
- Hushållsteknisk service.

Utgångspunkten är dock en totalsyn på människans sociala, emotionella, intellektuella och fysiska resurser. Därmed har servicekommittén lämnat den snäva avgränsningen av problemområdet i boendeservice som ofta kommit till uttryck i den allmänna debatten.

Social omvårdnad

Behandlingen av den sociala omvårdnaden startar med ett försök till en i stort sett "heltäckande" beskrivning av mål och medel för samhällets insatser. Beskrivningen utgår från gällande sociallagstiftning men byggs ut till att redovisa de utvecklingslinjer som behandlas i dagens socialvårdsdebatt. Viktiga moment i denna är kraven på generella förebyggande åtgärder, övergång från kontrollerande funktioner till "service", från tvång till frivillighet och från sluten till öppen vård och omsorg.

För att dessa grundläggande förändringar av den sociala omvårdnadens former skall kunna realiseras anser kommittén det nödvändigt att kontaktytorna mot andra samhällsfunktioner blir så stora som möjligt och avståndet mellan dem som svarar för omvårdnaden och dem den avser så litet som möjligt. Detta kan, enligt kommittén, bäst uppnås om den sociala omvårdnaden decentraliseras och kopplas till andra servicefunktioner.

"Problemområden" blir med detta prin-

cipresonemang som bakgrund de hinder som föreligger för en decentraliserad social omvårdnad. Väsentliga sådana hinder är enligt kommittén lagstiftningshinder, organisatoriska och administrativa hinder, metodhinder samt resursavvägningshinder.

Vissa av dessa hinder kan övervinnas redan idag, och kommittén gör en bedömning av vilka funktioner för social omvårdnad som på kort och lång sikt måste förändras.

Aktiviteter

Aktivitetsavsnittet startar med en mot den sociala omvårdnaden svarande "heltäckande" beskrivning av mål och medel för fritids- och kulturpolitiken. Viktiga moment för denna bör enligt kommittén vara att öka individens fysiska, psykiska och sociala välbefinnande, öka individens intellektuella, emotionella och sociala resurser, öka individens möjlighet att påverka den gemensamma miljön samt öka gemenskapen mellan individer och grupper.

De hinder som kommittén uppmärksammat för att alla skall få tillgång till ett rikt och aktivt kultur- och fritidsliv är bristande fritid, olämpliga arbetsvillkor, socioekonomiska hinder, sociala hinder, geografiska hinder samt resurshinder. Vissa av dessa hinder är av grundläggande politisk art. Andra kan enligt kommittén minskas eller elimineras genom åtgärder i närmiljön. Framför allt gäller då att närmiljön utnyttjas för kontaktskapande och därmed blir en nyckel till aktivitet, gemenskap och engagemang.

Kommittén anvisar praktiska vägar att stärka närmiljöns kontaktskapande funktion genom decentralisering och uppsökande verksamhet, stöd till särskilda kategorier och funktioner samt integration av verksamheter.

De aktiviteter som hänförs till gruppen motion och friluftsliv behandlas av kommittén på ett med "kulturaktiviteterna" parallellt sätt. Hindren bedöms delvis vara knutna till de nuvarande aktiviteternas innehåll, till brister i information samt till avståndsfaktorer. Kommittén diskuterar därför en decentraliserad verksamhet, riktad till alla boendekategorier. Tyngdpunkten i verksamheten skall ligga i bostadsområdets friluft- och motionscentrum.

Hushållsteknisk service

Avsnittet om hushållsteknisk service startar med en beskrivning av de funktioner som ingår i betänkandets behandling av servicebegreppet och som har som mål att avlasta och underlätta betungande hushållsarbete och bidra till gemenskap och kontakt. Kommittén diskuterar hindren inom varje funktion inom de organisatoriska, ekonomiska och attitydmässiga områdena. De organisatoriska hindren kan enligt kommittén överbryggas genom kommunal planering. Inom de olika områdena föreslår kommittén försöksverksamhet för att pröva olika former av integration. För en samordnad kontakt med de boende förordar kommittén försök med upprättande av servicecentraler.

Ett genomgående problem när det gäller serviceverksamheterna är svårigheterna att nå fram till de boende, särskilt då att ge dem som bäst behöver det stöd i ett behovsanpassat serviceutbud. De lösningar som skisseras är en långtgående decentralisering av serviceutbudet med basen på bostadsområdesnivå.

Såväl för att ge större "kontaktyta" mellan skilda gemenskapsformer som av rationalitetsskäl förordas integration av servicefunktioner.

Inom flera områden pågår olika former av försöksverksamhet initierad av andra organ eller utredningar. Servicekommittén föreslår ytterligare försöksverksamhet inom vissa av dessa områden.

4.2 *Problem inom organisation och planering*

Med de huvudmålsättningar som verksamhetsavsnitten ger uttryck för är det naturligt att organisationsavsnittet huvudsakligen ägnas samordnings- och påverkansproblem i planerings- och driftprocesserna.

De förslag till åtgärder som kommittén förordar hänför sig till såväl central nivå som lokal nivå, såväl till rullande planering som till projektbundna planeringsuppgifter.

Kommitténs förslag på central nivå är att ett samarbetsorgan för berörda myndigheter och organisationer tillskapas. På lokal nivå föreslås att till kommunstorleken anpassade samarbetsformer utvecklas.

4.3 *Ekonomiska problem*

Kommitténs behandling av ekonomifrågorna måste på grund av bristande underlag i empiriskt material, i högre grad än övriga avsnitt bygga på teoretiska diskussioner.

Kommitténs förslag domineras därför också av krav på att berörda parter utvecklar metoder för insamling och analys av ekonomiska data.

Kommittén diskuterar också behovet av klarare ansvarsfördelning mellan primärkommun, sekundärkommun och stat.

4.4 *Behovsbedömningar och beslutsunderlag*

En grundläggande problemställning är på vilket beslutsunderlag som boendeservice skall kvantifieras och hur avvägningar mellan skilda servicefunktioner skall ske. Kommittén utgår från att de boendes *behov* skall vara styrande.

För att den eftersträvade styrningen av serviceutbudet till överensstämmelse med de boendes behov skall komma till stånd, krävs självfallet att dessa behov är kända.

Enligt servicekommittén är det en viktig samhällsuppgift att kartlägga och beskriva medborgarnas grundläggande behov. Denna kartläggning torde bäst ske genom ett samspel mellan mätmetoder, utvecklade inom en rad olika forskningsdiscipliner och medborgarinflytande i olika former och på olika nivåer. Detta samspel kräver en ökad kontaktyta mellan medborgarna och forskarna och mellan forskarna och beslutsfattarna.

Enligt kommitténs uppfattning har den moderna samhällsvetenskapen i alltför ringa utsträckning ägnat sig att söka kartlägga på vilket sätt individ och grupp påverkas av den fysiska miljöns struktur och därmed ge underlag för en beskrivning av hur samspelet människa—fysisk omgivning borde vara utformat. Inte heller har man sökt ange krav på miljöutformningen med utgångspunkt från behovsanalyser. Av detta skäl är det empiriska underlaget för behovsbestämningar ytterst bristfälligt.

Den ringa utsträckning i vilken direktkontakt mellan medborgarna och beslutsfattare har prövats i organiserade och kontinuerliga former när det gäller utvärdering av den nuvarande boendemiljöns egenskaper försvårar också bedömningen av lämpliga framgångsvägar.

Servicekommittén vill därför understryka vikten av att metoder för behovsanalyser inom boendeserviceområdet utvecklas. Det är en viktig uppgift för forskningsråden inom det samhällsvetenskapliga och samhällsplanerande området att initiera projekt som avser att belysa det här aktualiserade området.

Exempel på organ som här kan göra en insats är det samhällsvetenskapliga forskningsområdet, statens råd för byggnadsforskning, konsumentverket samt Riksbankens jubileumsfond.

De boendes servicebehov kan införas i planeringen på olika sätt. Den traditionella metoden är att genom anvisningar/normer eller myndighetsrekommendationer tillförsäkra en viss standardnivå.

Anvisningar och rekommendationer kan kombineras till system, som på olika detaljeringsnivå och med olika praktisk verkan styr objektet. Genom att rekommendationer kombineras med finansiella regler kan de få normerande innebörd.

Både anvisningar och rekommendationer har således som syfte att styra. Rekommendationen är att betrakta som ett informationssystem, medan anvisningen kombinerar information med tvång. Syftet med dessa styrmedel är att konkretisera målsättningar i former som gör dem tillämpliga i praktiskt handlande.

Förutsättningar för anvisningar/rekommendationer inom servicesektorn

I det följande diskuteras användningen av normer och rekommendationer som styrmedel inom servicesektorn med utgångspunkt från några generella förutsättningar:

Kvantifiering är möjlig. För att anvisningar/rekommendationer inom servicekommitténs ansvarsområde skall kunna formuleras krävs att behovet av boendeservice kan kvantifieras. Kommittén har diskuterat kvantifieringsfrågorna men har på grund av bristande empiriskt underlag inte kunnat fullfölja sina diskussioner till slutliga ställningstaganden. I Boendeservice 2 anges att "full behovstäckning" skall uppnås, och kommittén har också den principiella inställningen att "normativa behovsnivåer" bör fastställas. Kommittén anser det således önskvärt att för varje funktion ge definitioner av det normativa behovet av boendeservice. I den mån detta normativa behov kan kvantifieras skapas också ett underlag för anvisningar/rekommendationer.

Behov av styrning föreligger. För att anvisningar/rekommendationer skall vara motiverade måste ett behov av styrning konstateras. Inom serviceområdet borde kriterier på detta behov kunna erhållas genom jämförelser mellan normativt behov och faktiskt utbud av boendeservice. Om servicebehovet inte är täckt utan styrningsåtgärder måste sådana rimligen övervägas.

Ideologiska förutsättningar finns. För att anvisningar/rekommendationer skall kunna introduceras krävs att de upplevs som motiverade och samstämda med ideologiska huvudmålsättningar. På denna punkt torde förutsättningarna idag vara olika för olika servicefunktioner.

Administrativa förutsättningar finns. För att anvisningar/rekommendationer skall kunna introduceras krävs självfallet att vissa administrativa förutsättningar gäller beträffande ansvarsfördelning och -delegering mellan "nivåer" och organ. Till denna huvudrubrik kan de juridiska och rättsliga förutsättningarna hänföras. Dessa frågor berörs i servicekommitténs behandling av organisatoriska frågor.

Resursförutsättningar finns. För att anvisningar/rekommendationer skall vara meningsfulla krävs att resurser som är tillräckliga för uppfyllandet står eller kan ställas till förfogande. Sådana resurser kan bestå av finansiella investeringsmöjligheter, personaltillgång, markutrymme, planeringskapacitet, medel för drift av verksamheter m. m.

Enligt servicekommitténs uppfattning finns således förutsättningar för en ökad omfattning av normering och rekommendationer av utbudet av boendeservice. Huvudsakligen kan detta ske genom en utbyggnad av redan existerande anvisningar/rekommendationer inom bostadsstyrelsens, planverkets, socialstyrelsens och skolöverstyrelsens ansvarsområden. Servicekommittén konstaterar också att sådant arbete nu pågår i linje med kommitténs intentioner.

4.5 *Särskilda åtgärder mot bostadssegregation*

Begreppet bostadssegregation kan ges mycket skiftande innebörd. Primärt kan det stå för en fysisk åtskillnad av olika boendekategorier. Begreppet kan också användas om en form av boende där skilda kategorier visserligen bor fysiskt integrerade men där de inte samverkar i en social gemenskap inom närmiljön. Servicekommittén strävar inte endast till en fysisk integration utan också till att erbjuda möjlighet till en social integration inom boendets ram.

Servicedebatten har till stor del handlat om åldersintegration — fysisk genom nedbrytning av det institutionella åldringsboendet, social genom vidgning av fritidslokalernas användningsområde — inte minst till vuxen- och åldringsgrupperna, integration mellan åldersgrupperna på barninstitutioner m. m.

Också i bostadsdebatten har man hävdat teorin om fysisk integration: ett blandat utbud av lägenhetsstorlekar, åtgärder på bostadsförmedlingsnivån för att öka ande-

len småhushåll i den nya bebyggelsen. Motsatt effekt mot dessa strävanden har bl. a. den allmänna trögheten på bostadsmarknaden, prisskillnaderna mellan bostäder av olika ålder.

Servicekommittén har på ett översiktligt och principiellt plan hävdat att kommitténs förslag till åtgärder är ägnade att minska också tendenser till social segregation. Kommittén har framhållit ålderssegregationen som en nackdel i den nuvarande boendestrukturen som kan mildras genom boendeservice. En viktig del i argumenteringen har gällt de handikappades integration i samhället som helhet.

Aktuella studier samt en växande erfarenhet och medvetenhet visar att det, jämsides med ålderssegregationen, fortfarande finns en omfattande fysisk segregation i bostadsmiljön, orsakad av sociala och socioekonomiska faktorer. Servicekommittén bedömer dessa tendenser som mycket allvarliga och anser att det är en viktig samhällsuppgift att tillse att alla typer av segregation i boendemiljön motverkas.

Inom ramen för samhällsplaneringen kan en rad åtgärder vidtas som motverkar fysisk segregation. Segregation mellan hushållstyper och ålderskategorier motverkas i viss mån genom att lägenhetsammansättning och serviceutbud får sådan utformning att alla kan finna lämpliga boendeformer inom varje bostadsområde.

Fysisk och social segregation av handikappade av olika slag motverkas genom en generell anpassning av miljön till de svaga gruppernas förutsättningar. Till detta problemområde räknar kommittén inte endast en anpassning av miljön till de rörelsehandikappades krav. Kommittén vill hävda nödvändigheten av att handikappbegreppet får en mer nyanserad innebörd och att andra handikappgrupper än de rörelsehindrade också uppmärksammas vid den fysiska planeringen. Kommittén vill särskilt påpeka att boendemiljön måste ges sådana kvaliteter att såväl personer med psykiska handikapp som förståndshandikapp i denna upplever en trygg och personlighetsutvecklande atmosfär.

Fysisk segregation föranledd av inkomstskillnader kan inte primärt motverkas genom åtgärder i den fysiska miljön. Även om kommittén anser det angeläget att boendekostnaderna sänks genom en sträng hushållning med resurser och genom återhållsamhet när det gäller ökningen av boendestandarden i nyproduktionen, har kommittén den uppfattningen att åtgärderna mot inkomstsegregation måste ha formen av stöd till dem som inte själva kan skapa tillräckliga resurser för en fullgod boendemiljö.

Det arbete med nya bostadsnormer, som nu pågår inom bostadsstyrelsen, aktualiserar frågan om vilka bostadspolitiska målsättningar som skall gälla, och i vilken utsträckning som samhället genom ekonomiska stödåtgärder skall garantera alla en god boendestandard.

Kommittén anser att det är en viktig uppgift för boendeservicen att medverka till social integration i områden där fysisk integration redan uppnåtts med andra medel. I verksamhetsavsnitten diskuteras på vilket sätt detta kan ske och vilka krav det ställer på serviceutbudets innehåll och form.

4.6 *Särskilda åtgärder för förbättring av boendeservice i befintlig bebyggelse*

Serviceutbyggnad skall också ske i befintlig bebyggelse, för att de olikheter i boendestandard som föreligger mellan äldre och nyare bebyggelse i möjligaste mån skall kunna utjämnas.

Kommittén är medveten om att en väsentlig förbättring av den befintliga miljöns servicestandard kommer att vara resurskrävande och kan verka dämpande på takten i standardökningen av servicen i nybebyggelsen. Det är kommitténs uppfattning att man i framtiden bör göra noggranna överväganden som grund för resursavvägningen mellan å ena sidan förbättrings- och kompletteringsåtgärder och å andra sidan nybebyggelse.

Servicekommittén anser det därför angeläget att kommunerna sammanställer och

utvärderar uppgifter om den aktuella servicestrukturen inom kommunen, samt ställer denna inventering i relation till bedömningar av behovsstrukturen. På grundval av bl. a. dessa två faktasamlingar bör kommunen enligt kommitténs uppfattning bedriva en rullande planering som också i fysisk form anger hur serviceutbyggnaden skall ske i kommunen som helhet.

Inventeringen av den aktuella servicestrukturen bör omfatta samtliga de funktioner som servicekommittén behandlat. Serviceutbudet skall anges med såväl kvantitativa som kvalitativa mått. Enligt servicekommitténs uppfattning kan huvuddelen av de data som erfordras för nulägesbeskrivningen beträffande serviceutbudet hämtas ur statistikproduktion, som kommunen normalt förfogar över.

Förbättringen av befintliga miljöers boendeservice kan ske genom kompletteringar av två slag.

Med *direkta* komplement avser kommittén anordnandet av lokaler för serviceverksamheter av olika slag. Exempel härpå är utbyggande av barnstugor eller fritidslokaler, nya butikslokaler m. m. Med *indirekta* komplement avser kommittén insprängning av bostäder eller andra verksamheter, som förändrar förutsättningarna för serviceutbud inom området. Servicekommittén antar att kombinationer av dessa två typer av åtgärder ofta kan vara en lämplig väg att förbättra serviceförhållandena.

Servicekommittén har kunnat konstatera att erfarenheter av förtätning och serviceutbyggnad i äldre bostadsbebyggelse nästan helt saknas i Sverige. Saneringsverksamheten i de större städerna har antingen varit inriktad på fullständig förnyelse eller på mycket begränsade tekniska förbättringar, vanligen endast avseende de enskilda bostädernas kvalitet.

Kommittén vill särskilt understryka att kompletteringsåtgärder kommer att erfordras i snart sagt alla befintliga bostadsområden, och således inte, som upprustningsverksamheten, kan begränsas till det äldre bostadsbeståndet. Särskilt i de större städerna har den mycket omfattande nybyggnadsverksamheten sedan slutet av 1940-talet skapat ett bestånd av stora bostadsområden med bristfällig servicenivå. I många av dessa områden sker en minskning av boendetätheten och en förändring av åldersstrukturen mot högre andel äldre boende. Dessa tendenser samverkar till att vissa servicefunktioner får ett försämrat underlag, vilket ytterligare försämrar serviceutbudet. I områden av denna karaktär torde det inte vara tillfyllest att enbart söka tillfoga nya serviceanläggningar. Det är angeläget att därutöver åtgärder vidtas för att förändra åldersstrukturen och kanske även öka boendetätheten.

Åtgärder som bör övervägas i sådana sammanhang är ombyggnad av lägenhetsbeståndet, främst så att det bättre svarar mot större hushålls behov. Ibland medger också områden av denna karaktär att kompletterande bostadshus införs, då med en lägenhetssammansättning som på lämpligt sätt kompletterar den befintliga.

Kommittén anser att förnyelse genom funktionskomplettering är en väsentlig och mycket intressant forskningsuppgift, som med hänsyn till de mycket stora fördelar som kan vinnas genom förbättrat kunskapsunderlag bör prioriteras och ges goda resurser. Önskvärt vore att den antydda forskningsverksamheten kunde kompletteras med experimentverksamhet genom vilken erfarenhet av olika typer av problem vid förnyelse av bebyggelse kunde vinnas.

Servicekommittén har framfört dessa synpunkter i anslutning till de förslag till utökad saneringsverksamhet i form av ombyggnad, som framlagts av saneringsutredningen.

4.7 *Ambitionsnivåer och tidperspektiv*

Servicekommitténs uppgift är att argumentera för att full behovstäckning på sikt uppnås inom boendeserviceområdet. Kommittén har dock inte haft till uppgift att söka kvantifiera servicebehovet eller att ta ställning till när behovstäckningen skall uppnås.

Den följande principiella framställningen

är avsedd att bilda underlag för diskussion av hithörande frågor.

Ambitionsnivåer

Tre principiellt olika ambitionsnivåer för serviceutbyggnaden kan särskiljas. De kan appliceras på hela serviceblocket eller på någon enstaka servicefunktion:

Fall A

Nuvarande totala resursinsatser står oförändrade. Effektivisering och omprioriteringar sker inom serviceramen, varför ambitionen, mätt i utbud eller behovstäckning, innebär en höjning tack vare bättre resursanvändning.

Exempel: Lokalintegration ger, genom effektiviserat lokalutnyttjande, möjlighet till ett större verksamhetsutbud utan ytterligare lokalinvesteringar och med minskade driftkostnader per utbudsenhet. Övergång från institutionell till öppen åldringsvård ger inom samma resursramar möjligheter att nå fler individer med adekvat omsorg.

Fall B

Fall A kombineras med ett resurstillskott som motsvarar de besparingar som görs utanför servicesektorn genom utbyggnaden. Fall B utgör en omprioritering inom en totalekonomisk ram.

Exempel: Ökad barnomsorg möjliggör ökat förvärvsarbete, som ger skatteintäkter som kan disponeras för service. Ökat utbud av ungdomsaktiviteter kan finansieras genom minskningar i skadegörelse och bevakningskostnader (se dock avsnitt om tidsfaktorer).

Fall C

Fall A eller fall B kombineras med ett absolut resurstillskott, som tas från av serviceutbudet opåverkade resursområden.

Exempel: Inom boendesektorn kan resurser för serviceinvesteringar erhållas genom sänkning av bostadsområdets tekniska utrustningsstandard.

Fördelningsalternativ

Inom varje ambitionsalternativ kan omfördelningar ske mellan resursgivande parter, populärt kallat övervältring. Här kan följande principiellt olika alternativ urskiljas:

I oförändrad fördelning
II omfördelning mellan nivåer (stat, kommun, individ)
III omfördelning på resp. nivå (ex.vis på individnivå: avgift, hyra, skatt)
IV omfördelning i båda avseendena.

Tidperspektiv

Både ramalternativen och ambitionsalternativen påverkas starkt av tidperspektivet. Effekter i form av intäkter av ökat serviceutbud är förskjutna i tiden i förhållande till investeringarna. Detta kan medföra att ramarna tillfälligt måste ökas eller att fördelningsalternativen måste korrigeras med hänsyn till "pucklar" i resursbehovet.

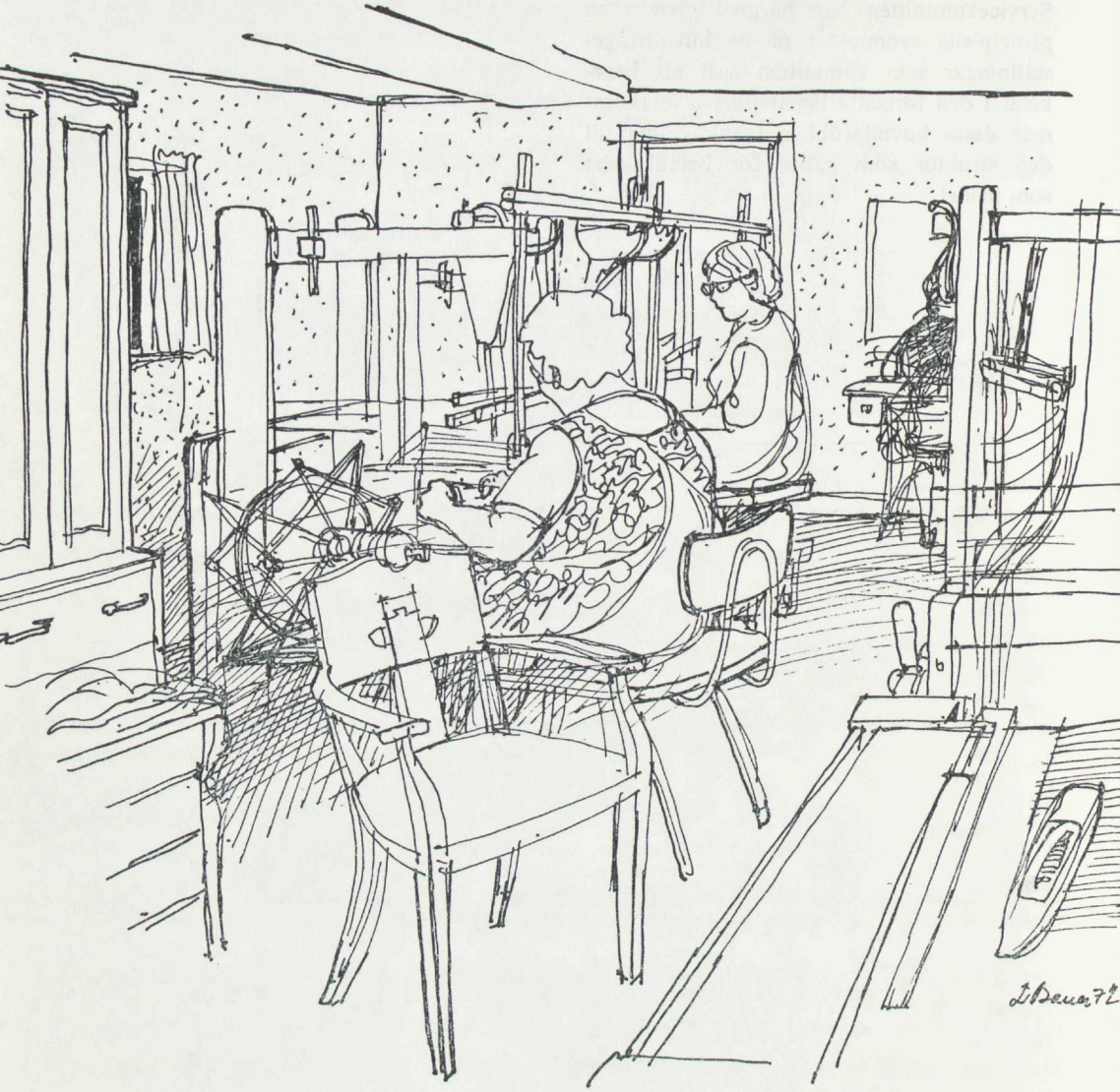
4.8 *Avslutande kommentar*

Enligt kommitténs uppfattning är alternativ A huvudalternativ och utgångspunkt i den följande analysen. Kommittén har därvid starkt betonat rationaliseringsvinsterna genom integration. Dock har kommittén genom totalkostnadsstudien sökt visa realismen även i alternativ B. Förslag till resursförändringar enligt alternativ C har avvisats av kommittén med hänsyn till allmänpolitiska avvägningar.

Problematiken kompliceras av att *ambitionsalternativen* alltid måste kombineras med *fördelningsalternativ*. I princip innebär ju de "två dimensionerna" att man genom omfördelningar kan kompensera eller förta verkan av förändring av ambitionsnivån för någon eller några av de "resursgivande" parterna.

Konsekvensen av detta är att statsmakten och kommunerna måste välja ambitionsalternativ och kombinera detta med fördelningsalternativ för alla serviceaktiviteter. Synpunkter på val av fördelningsalternativ ges i ekonomiavsnittet.

Servicekommittén har härmed givit vissa principiella synpunkter på de huvudfrågeställningar som kommittén haft att bearbeta. I den fortsatta behandlingen återkommer dessa huvudproblem i anknytning till den struktur som gäller för betänkandet som helhet.



. . . snickeriverkstad, sy- och vävstuga, bibliotek, kaffeservering och skollunch, hårvård och fotvård. En mångsidig verksamhet, till stor del byggd på frivilligt arbete och "öppen" för alla utan anspråk på medlemsskap eller tvång att "göra något" . . .

(Rödakorsgården, exempel 4.7)

5 Verksamhetsområdet social omvårdnad

5.1 *Inledning*

Avsikten med föreliggande del är att belysa socialpolitikens konsekvenser för boendeservicens utbyggnad och att därvid klarlägga vilka av socialpolitikens funktioner som kommer att beröras av en utbyggd boendeservice. Det har därvid varit nödvändigt att relativt ingående kartlägga nuläge och utvecklingstendenser såsom de framgår av utredningsdirektiv, av praxis, av aktuella beslut och aktuell debatt. Att den sociala omvårdnaden utgör en viktig del av det som servicekommittén definierar som boendeservice framgår bl. a. av en definition i Boendeservice 2, där kommittén anförde:

"Boendeservice är tillgång till tjänster, varor, lokaler, utrustning samt bebyggelseplanering och organisatoriska åtgärder som underlättar betungande hushållsarbete, som ökar möjligheterna till personlighetsutveckling och hälsofrämjande aktiviteter och som medverkar till ökad trygghet, gemenskap och jämlikhet."

Åtskilliga av de åtgärder som sedan lång tid tillbaka förekommer inom socialvården kan således hänföras till det som nu av servicekommittén benämnes boendeservice. Hemhjälp och barnomsorg är exempel på sådana funktioner som visar att betydande delar av boendeservicen har utvecklats från socialvården.

Servicekommittén har i detta sammanhang ej kunnat undvika att beröra vissa övergripande principfrågor som gäller socialpolitikens och framför allt socialvårdens långsiktiga inriktning och målsättning. Det har ej varit möjligt att behandla vissa sociala omsorgsfunktioner på boendeservicenivån utan att först ta upp och belysa dessa övergripande frågor.

Del II skall också ses som ett inlägg i den aktuella socialvårdsdebatten ifrån den speciella utgångspunkt som boendeservicen utgör, utan att därför föregripa den prövning av socialvården som genomföres av den statliga socialutredningen. I direktiven till socialutredningen framhålles att den nuvarande lagstiftningen har tillkommit som resultat av olika kommittéers arbete och att de grundläggande principerna i den har sin förankring relativt långt tillbaka i tiden. Det framhålles att lagstiftningen måste anpassas efter utvecklingen i samhället och efter de nya metoder och ökade resurser man fått i fråga om vård och behandling m. m. Denna del av socialutredningens direktiv illustrerar utvecklingen från en starkt sektoriell socialvård med splittrad och symptominriktad speciallagstiftning och till en förebyggande och samordnad socialvård. Ett principbetänkande från socialutredningen avseende bl. a. målfrågorna kommer att framläggas under 1973. Det har ändå bedömts som värdefullt att servicekommittén mot bakgrund av sitt tidigare arbete mera konkret preciserar vilka av den sociala omvårdnadens funktioner som kan ingå i begreppet boendeservice och hur vissa samordningsfrågor kan lösas.

Avgörande för kommitténs grundinställning när det gäller de delar av social omvårdnad såväl som andra funktioner vilka kan hänföras till begreppet boendeservice är uppfattningen att så många människor som möjligt bör få reella möjligheter att utvecklas i närkontakt med andra i integrerade bostadsområden och att särskilda resursinsatser vid speciella behov i första hand skall sättas in medan människan befinner sig i boendemiljön.

5.2 *Vad är social omvårdnad?*

Socialvården befinner sig således under en genomgripande omprövning.

Idag finns inga entydiga eller allmänt vedertagna övergripande definitioner på begrepp som socialpolitik, socialvård, social service eller omvårdnad. Detta förhållande sammanhänger med den svenska socialpolitikens och socialvårdens successiva tillkomst och utveckling, som ofta varit betingad av specifika problem eller behov. Detta har lett fram till en socialpolitisk lagstiftning som är synnerligen mångfasetterad och heterogen, när det gäller såväl målsättning som principer för åtgärderna. En betydande del av det som i vidaste mening kan hänföras till begreppet socialpolitik är specialreglerat i lag. Sjukförsäkrings- och pensionssystemet är ett exempel, barnbidragen och bostadstilläggen till barnfamiljer är andra exempel.

Även den relativt begränsade del av socialpolitiken som den kommunala socialvården utgör är enligt vad som framgår i det följande i inte obetydlig utsträckning reglerad i speciallagstiftning. I detta avsnitt lämnas också en översikt över de ej lagbundna delar av socialpolitiken, som mer eller mindre direkt har anknytning till begreppet boendeservice. Dessa utgör en tilltagande del av den kommunala socialvården och kan exemplifieras med barnomsorg och handikappåtgärder.

Flertalet av de servicefunktioner som kommittén anser innefattas i begreppet boendeservice ingår i den kommunala socialvårdens uppgifter t. ex. barnomsorg, åldringsvård och handikappservice och delar av fritidsservice. I den mån mathållning, bostadsvård, tvätt och klädvård samt slutligen varudistribution ingår i hemvård eller hemtjänst gäller det också dessa funktioner. Kommittén hänför i Boendeservice 2 vissa andra servicefunktioner till tre ansvarsgrupper. Sambandet med boendeservice markeras även av att dessa funktioner med utgångspunkt från av kommittén tidigare använda begrepp i allmänhet hänföres till ansvarsgrupp 1, vilket förutsätter ett samhälleligt ansvar för såväl planering, tillhandahållande av lokaler som drift. Ansvarsgrupp 2 innebär att samhället svarar för planering och tillhandahållande av lokaler medan ansvaret för verksamheten delas mellan olika samhällsorgan och organisationer, grupper och de boende själva. Även ansvarsgrupp 3 innebär att samhället svarar för grundförutsättningarna, medan ansvaret för tillhandahållande av lokaler och drift kan delas mellan samhället och ideella och kommersiella organ, bostadsföretag och de boende själva.

Utöver de ovannämnda och ytterligare några utpräglade servicefunktioner ingår mera behandlande åtgärder och under vissa omständigheter tvångsåtgärder i den kommunala socialvårdens uppgifter. Därtill kommer en del "nya" funktioner som kan benämnas samhällsarbete och som mera beröres i det följande. I det följande göres en översikt över verksamheter som kan hänföras till social omvårdnad med utgångspunkt i vilken grad de är reglerade i lag. Översikten har av skäl som tidigare berörts måst gå utanför de av socialvårdens funktioner som nu ligger på bostadsområdesnivå.

Lagreglerade funktioner

Lagarna på socialvårdsområdet ger vissa beskrivningar och begränsningar när det gäller vad som skall hänföras till social omvårdnad. Lagarna ger i viss utsträckning effekter på socialvården också i de delar som inte direkt berörs av lagstiftning. Det har således hävdats av 1964 års nykterhets-

vårdsundersökning och av samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor att människor inte sällan undviker att ta kontakt med nykterhetsvården inom den kommunala socialvården mot bakgrund av kännedom om att denna i vissa situationer kan ingripa med tvångsåtgärder. Å andra sidan har vissa andra omfattande funktioner inom den kommunala socialvården haft och i tilltagande grad erhållit allmänhetens förtroende. Barnomsorg och åldringsvård är exempel på sådana funktioner.

Den individuellt behovsprövade hjälpen, *socialhjälpen,* regleras i socialhjälpslagen (SoL). I denna slås redan i 1 § fast att varje kommun skall tillse att den som vistas i kommunen erhåller den omvårdnad som med hänsyn till behovet kan anses tillfredsställande. Kommunen skall också sörja för att den som är i behov av ekonomisk hjälp erhåller sådan. I 6 § SoL ålägges socialnämnden att göra sig väl förtrogen med den enskildes behov av omvårdnad och verka för att detta blir tillgodosett.

Den ekonomiska hjälpen enligt SoL innefattar obligatorisk och frivillig hjälp. Den obligatoriska hjälpen skall utgå under vissa bestämda förutsättningar när någon ej kan försörja sig själv och hjälpbehovet ej täckes på annat sätt. Den frivilliga hjälpen ger möjligheter till ekonomisk hjälp med mera långsiktig, rehabiliterande syftning. Dessa allmänt rehabiliterande insatser anses vara en viktig del av socialhjälpens funktion.

Genom de nämnda stadgandena anses kommunerna via socialnämnderna vara ålagda ett vittgående ansvar för människornas sociala omvårdnad i öppen vård. Detta ansvar gäller behov av ekonomisk hjälp, men således också vård och tillsyn av annan art, som t. ex. särskilt stöd till pensionärer och handikappade, även om detta ej klart utsäges i lagen.

Socialhjälpen bygger på en individuell prövning med en många gånger ingående utredning av hjälpbehovets orsak och av de hjälpbehövandes personliga förhållanden. Hjälpformen är avsedd att användas när ett hjälpbehov ej täckes genom socialförsäkringarna eller på annat sätt. Hjälpen skall lämnas på ett sådant sätt att den får en rehabiliterande effekt.

1965 utgick socialhjälp med 144 milj. kr. till 275 000 hjälptagare, eller 3,6 % av befolkningen. 1970 var totalkostnaden 359 milj. och hjälptagarnas antal 444 000, vilket motsvarar 5,6 % av befolkningen. Sedan mitten av 1960-talet har således såväl socialhjälpskostnaderna som antalet hjälptagare ökat kraftigt. Sådana ökningstendenser har också tidigare förekommit. Ökningen är starkast i expanderande kommuner och regioner med hög andel låginkomsttagare och barnfamiljer. Nu liksom tidigare finns ett starkt samband med konjunkturutvecklingen, vilket nyligen har konstaterats av Walter Korpi. Kostnadsökningen är betingad också av höjningar av hjälpnivån. Hjälpnivån var således 1965 524 kr. per år och hjälptagare och 1970 809 kr. per år och hjälptagare.

En undersökning som gjorts av socialdepartementet har visat att också hjälpnormerna för socialhjälpen är mycket olika i kommunerna. Genom att socialhjälp i betydande utsträckning utgår till bostadskostnader och till andra primära behov i anslutning till boendet har hjälpformen intresse i samband med boendeservicediskussionen.

I 18 § SoL kompletteras kommunernas åliggande med skyldighet att anordna och driva hem för åldringar och andra personer som är i behov av vård och tillsyn, som ej tillgodoses på annat sätt. Denna paragraf ger alltså skyldighet att anordna *ålderdomshem,* men också hem för "andra personer".

Detta sistnämnda har tolkats som ett åliggande att anordna t. ex. *ungkarlshotell* och *särskilda vårdinstitutioner* för personer med mera speciella vårdbehov, som t. ex. bostadslösa äldre män med komplicerade sociala problem.

Platsantalet på ålderdomshemmen är f. n. omkring 63 000. Härtill kommer ca 46 000 platser på sjukhem vilket tillsammans utgör ca 110 000 platser på ålderdomshem och sjukhem. Utvecklingen belyses av att 1965 fanns ca 80 000 platser på ålderdoms-

hem och sjukhem, varav ca 49 000 på ålderdomshem och ca 31 000 på sjukhem. Huvudmannaskapet för ålderdomshemmen är primärkommunalt, medan landstingen svarar för sjukhemmen.

Barnavårdsnämndens uppgifter regleras i barnavårdslagen (BvL) som i 3 § ger en allmän beskrivning av dessa. Redan i lagens inledningsstadgande framhålls att samhällets vård av barn och ungdom har till syfte att främja *"en gynnsam utveckling av de unga och goda uppväxtförhållanden i övrigt för dem"*. Nämnden skall särskilt uppmärksamma sådana underåriga som med hänsyn till kroppslig eller själslig hälsa, hem- och familjeförhållanden kan anses utsatta för risk att utvecklas ogynnsamt. Nämnden skall vidare bl. a. främja anordningar för bättre fritidsförhållanden för barn och ungdom, stödja verksamhet som utövas av ungdomsorganisationer och lämna råd och upplysningar. Till sitt förfogande har barnavårdsnämnden åtgärder, som detaljregleras i BvL. Denna detaljreglering gäller naturligt nog främst *åtgärder vid sociala avvikelser* hos barn eller föräldrar. Dessa åtgärder kan utgöra bl. a. förmaning, varning, övervakning eller omhändertagande för samhällsvård. Av de inledande bestämmelserna kan slås fast att barnavårdsnämnden har *förebyggande uppgifter.*

Institutionsvården inom barnavården regleras i kap. 8 och 9. Det förra kapitlet berör barnavårdsanstalter, till vilka hänföres *barnhem* av olika slag, *barnkolonier, barnstugor* och *elevhem.* Det rör sig alltså om såväl landstingskommunala som primärkommunala uppgifter. Länsstyrelse och socialstyrelsen har vissa tillsynsfunktioner för barnavårdsanstalterna.

Utbyggnaden av institutionsvården inom barnavården har på senare år varit obetydlig, om man bortser från barnomsorgssektorn, där en mycket snabb utbyggnad pågår. Antalet platser i daghem (heltidsförskola), fritidshem och kommunala familjedaghem har sedan 1960 ökat från 17 000 till över 90 000. Enbart antalet daghemsplatser, som 1960 var 10 300, har till 1971 ökat till 41 000. Också lekskoleverksamheten (deltidsförskola) har byggts ut kraftigt under 1960-talet och f. n. kan över 110 000 barn beredas plats i förskolorna, Barnomsorgen är ej reglerad i barnavårdslagen. Verksamheten omnämns endast som en form av institutionsvård. 1968 års barnstugeutredning har 1972 framlagt ett betänkande, SOU 1972:26 och 27 Förskolan, som bl. a. innefattar förslag till lag om allmän förskola.

Förskoleverksamheten för barn med särskilda behov (handikappade barn) har studerats av barnstugeutredningen som bl. a. funnit att denna uppvisar en splittrad bild. Synskadade barn har sedan lång tid tillbaka integrerats i vanliga förskolor. Detta gäller också för hörselskadade barn, men här har också förekommit integration av hörande barn i förskolor för hörselskadade.

Huvudmannaskapet växlar när det gäller förskoleverksamhet för barn med särskilda behov. De former för särskild förskoleverksamhet som kan erbjudas barn med särskilda behov är följande:

- hemundervisning/hemvägledning
- individuell placering i vanlig förskola
- grupp sammansatt övervägande av handikappade barn, i vilken icke handikappade barn placeras individuellt
- placering i en grupp för barn med handikapp vilken är lokalmässigt samordnad med "vanlig" förskola (motsvarande specialklasserna i skolan)
- specialförskolor (motsvarande eller ingående i de specialskolor som finns för gravt hörselskadade, synskadade och talskadade barn, rörelsehindrade barn samt multihandikappade barn)
- förskola för psykiskt utvecklingsstörda barn i förskolåldrarna, ingående i särskolans organisation.

Kapitel 9 BvL reglerar *ungdomsvårdsskolorna,* som drivs av staten och som skall bereda vård, fostran och utbildning åt dem som omhändertagits för samhällsvård och inskrivits som elever vid skolorna. F. n. finns 20 ungdomsvårdsskolor, varav 14 för manliga elever, 6 för kvinnliga elever. Antalet elevplatser är totalt ca 720. Antalet ele-

ver vårdade "inom skola" har minskat sedan 1960, medan antalet elever vårdade "utom skola" har ökat. Den 31 december 1960 vårdades 941 elever inom skola och 586 elever utom skola. Den 31 december 1971 vårdades 763 elever inom skola och 859 elever utom skola.

Stadgandena beträffande institutionsvården innefattar ej regler beträffande skyldighet för huvudmännen att tillhandahålla sådana resurser, utom när det gäller institutioner för psykiskt utvecklingsstörda. Särskilt statsbidrag utgår till landsting och kommun som ej tillhör landsting för att anordna *särskola* och *vårdinrättning* som avses i lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Barnavården regleras också av en mängd andra författningar, bland vilka särskilt kungörelsen om barnavårdsmans verksamhet är av intresse i detta sammanhang.

Denna kungörelse stadgar att en särskild *barnavårdsman* skall utses för barn utom äktenskap, om den som har vårdnaden om barnet är kyrkobokförd i landet eller eljest vistas där. För barn i äktenskap skall barnavårdsman förordnas om föräldrarna lever åtskilda och den av föräldrarna som har vårdnaden om barnet gör framställning härom. Den 31 december 1970 fanns i hela riket 156 991 barnavårdsmannaförordnanden, varav 120 681 eller 77 % gällde barn utom äktenskap och 36 310 eller 23 % barn i äktenskap. Vid samma tidpunkt fanns 1 567 barnavårdsmän.

Barnavårdsmannen skall bistå den som har vårdnaden om barnet med råd och upplysningar och tillse att barnets "rätt och bästa" tillvaratages.

En särskild utredning — barnavårdsmannautredningen — har i september 1972 föreslagit att barnavårdsmannainstitutet skall avskaffas. Som bakgrund för förslaget ligger bl. a. uppfattningen att de förhållanden som tidigare påkallade att de utomäktenskapliga barnen ställdes under särskild tillsyn nu inte längre föreligger. Samhällets tillsyn bör enligt förslaget i framtiden omfatta alla barn. Det bör dock ankomma på barnavårdsnämnden att tillse att faderskapet fastställes och att underhållsbidrag utgår. Behovet av stöd och hjälp bör tillgodoses av barnavårdsnämnden, bl. a. genom samarbete med mödra- och barnavårdscentral.

Samhällets *nykterhetsvård* regleras i nykterhetsvårdslagen (NvL). Liksom barnavårdslagen kan nykterhetsvårdslagens kompetensområde uppdelas på en allmän del och en del som avser åtgärder för enskilda individer.

De allmänna bestämmelserna om nykterhetsnämndens uppgifter finns i 4 § NvL. Nämnden skall övervaka nykterhetstillståndet och vidtaga åtgärder för dess förbättrande, förebygga och motverka alkoholmissbruk genom upplysningar, råd och anvisningar. Nämnden skall vidare vidta åtgärder mot olovlig befattning med spritdrycker och verka för nykterhetsfrämjande åtgärder.

De individuella åtgärderna enligt NvL utgår från dess 1 §. Om någon, ej blott tillfälligt, använder alkoholhaltiga drycker till uppenbar skada för sig eller annan, skall nykterhetsnämnd vidtaga åtgärder. Åtgärderna är av liknande karaktär som de i barnavårdslagen och kan uppdelas på hjälpåtgärder och tvångsåtgärder.

Nykterhetsvårdslagen är uppbyggd på samma sätt som barnavårdslagen med särskilda regler för *öppen vård* och reglerna för anstaltsvård för sig. Vid början av 1960-talet handlade nykterhetsnämnderna ca 86 000 ärenden per år. 1971 hade detta antal gått ner till ca 66 000. Antalet *alkoholpolikliniker* utgör f. n. 135 och har ökat med ett 70-tal på tio år. Platserna vid *inackorderingshem* har på tio år ökat från ca 200 till ca 1 300. Nedgången i de individuella nykterhetsvårdsärendenas antal vid handläggning enligt NvL motsvaras således av en ökning av nya öppna behandlingsresurser som alkoholpolikliniker och inackorderingshem. På flera orter har vidare anordnats övergångsbostäder som komplement till inackorderingshem.

På institutionsvårdssidan har under den senaste tioårsperioden en ökning av platserna vid *enskilda vårdanstalter* skett från

nära 400 platser till drygt 800 platser. De enskilda vårdanstalternas verksamhet regleras ej i NvL. Vid de *allmänna vårdanstalterna,* som består av *statliga* och *erkända vårdanstalter* har platsantalet minskat med 200 under en tioårsperiod och utgör nu ca 1 470. Intagningen på enskilda anstalter är helt frivillig och sjukpenning utgår under vårdtiden. Intagningen på allmänna vårdanstalter regleras i nykterhetsvårdslagen och kan vara frivillig eller tvångsmässig. Länsrätten beslutar om tvångsintagning efter ansökan av nykterhetsnämnden. Antalet beslut om tvångsintagning på allmänna anstalter har minskat från 2 615 år 1965 till 1 760 år 1970.

Ett från boendeservicesynpunkt viktigt faktum är att både barnavårdslagen och nykterhetsvårdslagen inrymmer åtgärder som direkt eller indirekt är knutna till bostaden och boendemiljön. Institutionsvården och öppenvården berör t. ex. mer eller mindre direkt boendemiljön. Kapitel 7 i BvL som rör fosterbarnsvården är ett annat exempel. Frivilliga kontakter med person som nämnden utser kan förekomma, liksom övervakningsåtgärder, åtgärder som vidtages i mer eller mindre direkt anknytning till vederbörande boendemiljö.

De former av social omvårdnad som berörts i det föregående är mer eller mindre direkt reglerade i speciallagstiftning eller har vuxit fram som utveckling av eller som komplement till sådan lagstadgad verksamhet. Detta gäller också för ett flertal andra funktioner som t. ex. barnbidrag, familjebidrag till värnpliktiga, bidragsförskott till försörjare och arbetslöshetshjälp. Av stor betydelse är emellertid också sociala omvårdnadsfunktioner som ej regleras i lag. I det följande berörs de viktigaste av dessa funktioner, som inte sällan brukar benämnas sociala serviceåtgärder.

Frivilliga funktioner

Den *sociala hemhjälpen* till åldringar och handikappade har sedan senare delen av 1960-talet kraftigt expanderat. Antalet hjälpta personer har således ökat från ca 144 000 1965 till omkring 272 000 under år 1971. Samtidigt pågår en utbyggnad även av andra åtgärder inom den öppna åldringsoch handikappvården, som t. ex. *matdistribution, färdtjänst, fotvård, hårvård, motionsgymnastik* och olika former av *sysselsättning* och *samvaro.* Statsbidrag utgår till kostnaderna för den sociala hemhjälpen med 35 % av kommunens nettokostnader för hemvårdarinnor och hemsamariter. Detta statsbidrag gäller också för verksamhet med dagbarnvårdare och barnsamariter.

Till serviceåtgärder brukar också barnomsorgssektorn hänföras, men denna har i detta sammanhang behandlats i anslutning till barnavårdslagen ovan.

Ferieverksamhet för barn förekommer dels i *barnkolonier,* dels i särskida feriehem. Statsbidrag utgår till kommun med 100 kr. för varje barn under 15 år som genom kommunens förmedling under året beretts ferievistelse. 1971 omfattade denna verksamhet ca 36 800 barn, varav ca 18 600 vistades på barnkoloni och ca 18 200 i feriehem. Sedan 1964 pågår en successiv och kraftig minskning av koloniverksamheten medan feriehemsplaceringarna har ökat något. En ökning kan också konstateras när det gäller dagkolonier, som innebär att barnen varje dag återvänder till hemmet.

Barna- och mödravårdscentralerna fyller en viktig funktion också när det gäller samhällets uppsökande verksamhet. En mycket stor del av alla barn besöker under sina första år barnavårdscentralerna. Besöksfrekvensen avtar med stigande ålder, men fortfarande vid fyra års ålder kommer 83 % av barnen i kontakt med barnavårdscentralen.

Mödravårdscentralerna svarar nu för servicen åt övervägande antalet blivande mödrar. 90—95 % utnyttjar den kostnadsfria servicen i form av undersökningar och rådgivning.

Familjerådgivningsbyråer har landstingskommunal huvudman och stöds liksom *abortrådgivningsbyråer* med statsbidrag till vissa lönekostnader. F. n. finns 24 sådana byråer. Vid sjukhus eller som fristående

byråer fanns 1971 26 abortrådgivningsbyråer. Socialutredningen har bl. a. fått i uppdrag att lägga fram förslag beträffande familjerådgivningens framtida utformning och organisation. 1965 års abortkommitté föreslog hösten 1971 att rådgivningen till kvinnor vid icke önskad graviditet knyts till mödrahälsovården.

Psykisk barna- och ungdomsvård, PBU, bedrivs inom samtliga sjukvårdsområden, inte sällan med lokala filialer ute i landstingsområdenas tätorter. Statsbidrag utgår efter samma principer som vid abort- och familjerådgivningsbyråer. Liksom vid familjerådgivningsbyråerna förekommer ofta ett mer eller mindre formaliserat samarbete med den kommunala socialvården i enskilda ärenden.

Allmänna hälsokontroller, skyddsympning och hälsovårdsupplysning är andra funktioner som i mera vidsträckt mening och från allmänt förebyggande utgångspunkter kan hänföras till social omvårdnad.

Handikappåtgärder är en förhållandevis ny och synnerligen viktig del av den sociala omvårdnaden. Dessa åtgärder syftar till att göra den handikappade så långt som möjligt oberoende av sitt handikapp och underlätta för denne att leva med i samhället. Normalisering och integration är viktiga mål för handikappvården.

Åtgärderna för handikappade är av många skiftande typer. Det kan gälla rehabilitering, bostäder, färdtjänst, hemhjälp, vårdartjänst, undervisning, arbete, fritidsaktiviteter, tekniska hjälpmedel, institutionsvård eller pensionsförmåner. Det är alltså frågan om rikt differentierade åtgärder som sätts in och åvilar skiftande huvudmän. Kommunerna har t. ex. ansvar för den uppsökande verksamheten. Kommunerna och landstingen svarar i övrigt framför allt för åtgärder som gäller omvårdnad, service och rehabilitering. Arbetsmarknadsstyrelsen och skolöverstyrelsen svarar för viktiga delar av den yrkesinriktade rehabiliteringen.

Den mycket snabba utveckling som äger rum på detta område kan exemplifieras av att statens kostnader för budgetåret 1962/63 var 460 milj. kr., men för budgetåret 1972/73 beräknas till 3 060 milj. kr.

Handikappåtgärderna hänger nära samman med frågor om boendeservice. Här kan nämnas att bostäder och institutioner för t. ex. psykiskt utvecklingsstörda kan integreras med en "normal" boendemiljö och utnyttja den basservice som detta ger. Ett exempel på en sådan lösning lämnas i kommitténs bilaga 1 genom projekt 2.4. Bostadsgrupper för utvecklingsstörda. Detta exempel kan generaliseras till att gälla också andra handikappgrupper. Mycket nära begreppet social omvårdnad ligger också verksamheter som arbetsförmedling, arbetarskydd, arbetshälsovård, försäkringskassornas verksamhet och den öppna kriminalvården.

När det gäller *kommunal information* kan nämnas att ca 50 kommuner nu har tillsatt särskilda *informationstjänstemän* med mer eller mindre direkt anknytning till socialvården. Vidare finns nu i landet ca 35 *invandrarbyråer* med personalbesättning som varierar från en deltidsanställd person och till tio anställda. Huvudmannaskapet för dessa är i allmänhet kommunalt, men det förekommer också att det är fackliga eller andra organisationer som är huvudmän.

Förslag till indelning

Ingen av de tre berörda sociala vårdlagarna SoL, BvL eller NvL har bestämmelser som reglerar utbudet av social omvårdnad på geografiska nivåer. Inte heller i statsbidragsregler för social service eller handikappåtgärder regleras utbudet på geografiska områden. Kommun- eller landstingskommun är "upptagningsområde" och lagarna är ganska strikt uppdelade på olika verksamhetsområden, även om SoL i vissa sammanhang har kommit att betraktas som en mera allmängiltig social vårdlag.

Lagen om social centralnämnd (LcN), som trädde i kraft den 1 juli 1970, ger däremot kommunerna möjlighet att inrätta två eller flera särskilda distriktsnämnder. Centralnämnden eller distriktsnämnderna skall i dessa fall handlägga de ärenden som an-

kommer på socialnämnden eller barnavårdsnämnden. Det förekommer nu att sådana distriktsnämnder inrättas med varierande befolkningsunderlag och med eller utan distriktsbyråer på tjänstemannaplanet. Om distriktsnämnd inrättas övertar denna beslutanderätten i ärenden som avser vård, behandling eller annan åtgärd enligt SoL, BvL eller NvL, vilket innebär att sociala centralnämnden i dessa fall får närmast planerande och samordnande funktioner.

LcN har också inneburit att möjligheterna att delegera beslutanderätten i sociala vårdärenden på nykterhetsvårdssidan väsentligen har vidgats. Även i kommuner som ej inrättat distriktsnämnder kan sociala centralnämnden numera koncentrera sitt arbete på planerings- och utvecklingsfrågor och till utskott och tjänstemän delegera beslutanderätten i flertalet individuella vårdärenden.

Självfallet bidrar LcN också till socialvårdens möjligheter att anlägga en helhetssyn på den hjälpbehövande och hans problem. Bakom LcN finns dock fortfarande speciallagstiftningen, vilket naturligtvis komplicerar ärendenas handläggning, framför allt i formellt avseende. Ett ärende beträffande t. ex. en familj med komplicerade sociala problem måste ofta utredas och behandlas dels som ett socialhjälpsärende, dels som ett barnavårdsärende och dels som ett nykterhetsvårdsärende. Detta komplicerar inte bara de administrativa rutinerna, utan gör inte sällan att behandlingen eller åtgärden av de berörda personerna upplevs som splittrad och svår att förstå. Det ligger i socialutredningens uppdrag att utreda frågan om en gemensam socialvårdslag, som alltså kan komma att ersätta de nuvarande speciallagarna.

Såsom framgår av de berörda sociallagarnas syfte och kompetensområden och av de andra socialvårdsfunktioner som i det föregående beskrivits bidrar dessa ej i någon högre grad till att möjliggöra en enhetlig och distinkt definition av begreppet social omvårdnad. BvL och NvL är övervägande inriktade på behandling av sociala avvikelser och har härför till sitt förfogande bl. a. rätt vittgående tvångsåtgärder. Den del av socialvårdens område som mera direkt är att betrakta som social omvårdnad eller service, som framför allt social hemhjälp, handikappvård och barnomsorg regleras ej i lag utom vad avser vissa enkla begreppsfrågor eller statsbidragsgivning och kan därför ej definieras på något "legalt" sätt. Det är därför inte särskilt konstruktivt att försöka diskutera social omvårdnad ifrån den i det föregående använda indelningsgrunden som utgår ifrån om lagstiftning gäller eller ej.

Kommittén har valt en uppdelning som täcker in lagenliga åtgärder, men där systematiken och rubriceringen utgår från en funktionell grundsyn i stället för den traditionella socialrättsliga.

En liknande indelningsprincip för sociala ärenden har tidigare använts av kommunförbundets arbetsgrupp för socialstatistik. Den innebär att ärendena indelas i:

1. Rådgivningsärenden
2. Yttrandeärenden
3. Serviceärenden
4. Behandlingsärenden.

De individuella funktionerna grupperas efter komplexitet från ett till fyra, vilket innebär att ökande resurser måste sättas in när det gäller ärenden av mera komplicerad art. Rådgivningsärendena förutsättes t. ex. endast kräva obetydliga resursinsatser.

Behandlingsärendena däremot förutsättes vara initierade av komplexa sociala problem och kräver betydande och samordnade resursinsatser.

Beroende på ärendenas olika grad av komplexitet varierar också mängden av data som behöver insamlas för att det sociala problemet skall kunna lösas. I ett rådgivningsärende eller ett serviceärende behövs knappast några bakgrundsdata, men i ett komplicerat behandlingsärende krävs ibland ett omfattande datainsamlande.

En annan struktur i denna indelning innebär att rådgivningsärenden kommer ifråga för alla medborgare men vid enstaka tillfällen och har därvid kortvarig karaktär. Behandlingsärenden kommer däremot en-

dast ifråga för personer med särskilda behov och har i allmänhet mera långvarig kompensatorisk karaktär.

Det förhåller sig sannolikt så att behandlingsärendenas handläggning kräver så differentierade resurser att dessa ärenden i vissa skeden bör handläggas på en högre geografisk nivå än det som bostadsområdet utgör. Detta gäller dock inte generellt. Ungdomar med narkotikaproblem och vuxna med alkoholproblem är exempel på grupper där behandlingen i första hand bör sättas in medan de befinner sig i boendemiljön och om möjligt bör problemet helt lösas på denna nivå. Detta hindrar inte att t. ex. kortvarig avgiftning eller intagning på annan typ av institution kan förekomma som en etapp i behandlingsärendet.

Den följande indelningen innebär således att kommittén ger ett exempel på avgränsning av de ärenden som kan hänföras till begreppet social omvårdnad och handläggas på bostadsområdesnivå eller på lägre områdesnivå. Kommittén vill understryka, att indelningen är att betrakta som en principskiss, avsedd att kunna ligga till grund för försöksverksamhet med integrerat serviceutbud i avvaktan på förslag i frågan från socialutredningen. Sådan försöksverksamhet förutsätter emellertid ingående analyser avseende vilka ärendegrupper som slutligen bör avdelas.

A. Individuella funktioner

I. Rådgivningsärenden

Med rådgivningsärenden avses ärenden utan egentligt behandlingsinslag där det huvudsakliga syftet är att tillhandahålla information och/eller lämna personligt bistånd. Rådgivning innefattar kortvariga kontakter och behov därav uppkommer sporadiskt hos alla medborgare. Som exempel på rådgivningsärenden kan nämnas:

a upplysningar i sociala och ekonomiska frågor
b rådgivning i personliga angelägenheter
c hänvisning och remittering till egna eller andra organ (ej förmedling, som är ett serviceärende)
d bistånd med skrivelser, ansökningar, översättning, tidsbeställningar, telefonkontakter m. m.

II. Yttrandeärenden

Med yttrandeärenden avses ärenden där en nämnd (förvaltning) har att avge yttrande till annat organ i viss individuell fråga. Också yttrandeärenden innefattar kortvariga kontakter och kan komma ifråga för alla medborgare. Som exempel på yttrandeärenden kan nämnas:

e adoption
f vårdnad
g fosterhemsplacering
h namnändring
i körkortsärende
j åtal

Yttrandeärendena intar i viss mån en särställning, eftersom socialförvaltningarna i dessa ärenden ej vidtar några egna åtgärder, utan endast avger det begärda yttrandet till annat organ.

III. Serviceärenden

Med serviceärenden avses ärenden där serviceinriktade åtgärder eller annan typ av extra resurstillskott temporärt behöver sättas in och där alltså orsakerna till hjälpbehovet är relativt entydiga och okomplicerade. Som exempel kan nämnas ett ärende där det blir fråga om komplettering med ekonomisk hjälp av en låg socialförsäkringsförmån eller annan låg inkomst. Inte minst låginkomstutredningens betänkanden har visat på vikten av att den individuella ekonomiska hjälpen lämnas som naturlig social service i dessa fall. Som exempel på serviceärenden kan nämnas:

k Ekonomisk hjälp (socialhjälp som komplettering till folkpension eller annan låg inkomst samt annan ekonomisk hjälp som beräknas utgå under högst två månader).
l Kurativa ärenden i övrigt som kan antas föranleda enstaka eller kortvariga kontakter av stödkaraktär, t. ex. samtalsbehandling eller individuell uppsökande verksamhet med erbjudande av social service.
m Förmedling av tjänster (egna organ)
1. Hemhjälp, barnsamarit

2. Kostdistribution, hårvård, fotvård
3. Plats i barnstuga
4. Plats på ålderdomshem och liknande institutioner
5. Plats i specialbostad (handikapp-, pensionärsbostad)
6. Plats på inackorderingshem, konvalescenthem eller annan institution
7. Barnbidrag
8. Bidragsförskott
9. Underhållsbidrag
10. Familjebidrag
11. Kortvarig socialmedicinsk poliklinisk behandling

n Förmedling av tjänster (andra organ)
1. Arbete — länsarbetsnämnd (arbetsförmedling, yrkesvägledning, omskolning, arbetsvård) — fackförening
2. Bostad — förtursfrågor — intresseorganisationer
3. Socialförsäkring — försäkringskassa
4. Rättshjälp
5. Sjukvård
6. Förenings- och fritidsaktivitet

IV. Behandlingsärenden

Till behandlingsärenden hänföres ärenden som ej kan hänföras till ovan angivna övriga ärendetyper och som aktualiserats på grund av mer sammansatta sociala problem, vilka väntas motivera social, medicinsk eller socialmedicinsk eller annan behandling på längre sikt.

o Ekonomisk hjälp under längre tid, som ej är att hänföra till serviceärende under k.
p Vård och behandling på institution, som ej är att betrakta som serviceärende.
q Omhändertagande av barn i annat än service- och utbildningssyfte.
r Långvarigare eller mera "kvalificerad" socialmedicinsk behandling på grund av t. ex. alkoholproblem.

B. Kollektiva funktioner

Beroende på till vilken nivå de kollektiva funktionerna skall och kan delegeras, ankommer i mer eller mindre hög grad följande funktioner på socialvården:

s Deltagande i samhällsplaneringsuppgifter
t Kartläggning av "riskmiljöer" bl. a. genom uppsökande verksamhet. Vidtagande av åtgärder vid behov insatta i brett samarbete med andra berörda organ.
u Bearbetning och analys av resultat av metoder använda i det individuella och kollektiva arbetet — återföring av erfarenheter.
v På grundval av observationer och samlad erfarenhet via administrativa och politiska kanaler initiera miljöförändringar i syfte att förebygga eller reducera sociala problem.
x Informations- och upplysningsverksamhet genom
1. utställningar om t. ex. lekmaterial
2. trycksaker, annonsering m. m.
3. informations- och diskussionsaftnar
4. viss biblioteksservice (bl. a. avseende handböcker och broschyrer på det sociala området och biblioteksverksamhet på institutioner m. m.)
5. tillhandahållande av lokaler för viss allaktivitet, för lekotek etc.

Det kan nämnas att grundprincipen för den här använda uppdelningen på rådgivningsärenden, yttrandeärenden, serviceärenden och behandlingsärenden har börjat tillämpas inom socialvården i bl. a. Göteborgs, Eskilstuna och Huddinge kommuner och att den utgör basen för ett nytt rutinpaket för socialvården som f. n. håller på att introduceras av Kommunförbundet och Kommun-Data.

De av kommittén tidigare i denna del berörda funktionerna, barnomsorg, åldringsoch handikappservice, vissa sjukvårdsinsatser, mathållning o. s. v., blir i den ovannämnda funktionsuppdelningen närmast att betrakta som serviceärenden.

Med utgångspunkt från ovannämnda funktionsindelning hänföres i det följande till social omvårdnad åtgärder som erfordras för att lösa problem som i vid mening kan betecknas som sociala problem, antingen det är fråga om ett högst temporärt resurstillskott betingat av ett enkelt behov av service eller ett varaktigt och kvalificerat resurstillskott betingat av ett allvarligt handikapp.

Praktiskt taget alla de funktioner som enligt ovan definierats som social omvårdnad kan hänföras till servicekommitténs ansvarsgrupp 1, vilket innebär att det ankommer på samhället att ansvara för planeringsåtgärder, tillhandahållande av erforderliga lokaler och anläggningar samt drift av verksamheter. De mål som därvid uppställes berörs i kapitel 6.

6 Mål för social omvårdnad

6.1 *Målformuleringar på väg*

En viktig utvecklingslinje inom den svenska socialvården är att man sedan några år tillbaka på olika håll börjat diskutera de övergripande målfrågorna på ett sätt som tidigare ej förekommit.

Ett exempel på detta är den arbetsmetodik som använts av socialstyrelsens utredning om den icke institutionsbundna socialvårdens målsättning och organisation i rapporten "Integrerat samhälle". Utredningen har utgått från fem övergripande mål för mänsklig samlevnad och på nästa målnivå valt låginkomstutredningens nio levnadsnivåkomponenter för att göra de övergripande målen operativa.

Ett annat exempel på denna inom socialvården nya typ av måldiskussion återfinnes i skriften "Socialvård i framtiden", utgiven av samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor, som är en arbetsgrupp bestående av företrädare för socialarbetarnas ideella och fackliga organisationer.

Man har här som övergripande mål valt demokrati, jämlikhet, solidaritet och trygghet på lika villkor. Med utgångspunkt från en helhetssyn på socialvården som nära överensstämmer med den som beträffande boendeservice formulerats av servicekommittén utgår samarbetskommittén från att de traditionella ramarna för socialvården kommer att sprängas och diskuterar med utgångspunkt från ett antal delmål socialvårdens integration med boendeservice, kulturpolitik, konsumentpolitik o. s. v.

De metoder som ovan valts vid målformulering inom socialvården kan självfallet diskuteras, liksom innehållet i de mål som från olika håll framlägges. Det intressanta i detta sammanhang är det faktum att sådana måldiskussioner nu har börjat föras inom socialvården. Därmed har socialvårdens roll i samhällsplaneringen och samhällspolitiken börjat observeras på ett nytt sätt. Kontaktytorna mot andra närliggande funktioner och samhällssektorer har därvid också uppmärksammats i ökad grad.

6.2 *Övergripande mål för social omvårdnad*

På grundval av utvecklingstendenser och erfarenheter som nu finns av olika metoder inom socialt arbete vill kommittén formulera följande övergripande mål för den del av den sociala omvårdnaden som kan hänföras till begreppet boendeservice:

Trygghet, gemenskap, jämlikhet, delaktighet i personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter, möjlighet att påverka såväl den egna som den gemensamma miljön.

De övergripande målen blir därmed identiska med de sociala mål som servicekommittén angav i Boendeservice 2 och för vars förverkligande boendeservice är ett bland flera medel.



... varje dag finns ordnade program för tonåringar och för yngre barn som bildar arbetsgrupper och bearbetar teman i olika former — ritar, gör utställningar, spelar teater, diskuterar med gäster som inbjudits för att ta upp aktuella samhällsfrågor ...

(Kojan, exempel 4.4)

7 Utvecklingstendenser och hinder

7.1 *Nuläge*

I kapitel 5 har lämnats en relativt ingående översikt över den sociala omvårdnadens funktioner, lagstiftning och omfattning. Av denna framgår att en snabb utveckling äger rum på flera områden. Kommittén bedömer det vara av vikt att försöka beskriva de utvecklingstendenser som därvid klart kan urskiljas. Dessa kommer sannolikt att prägla morgondagens sociala omvårdnad. Kommittén har ansett det som nödvändigt att göra en sådan översikt framför allt för att kunna bedöma de troliga konsekvenserna på bostadsområdesnivån av dessa utvecklingstendenser. I anslutning till denna beskrivning kommer nyligen avlämnade och arbetande statliga utredningar att beröras. Både nuläge och utvecklingstendenser präglas nämligen också av den diskussion som initieras genom direktiv till statliga utredningar. Så har t. ex. försöksverksamhet i anledning av 1968 års barnstugeutredning hittills presenterade betänkanden i flera kommuner redan lett till förändringar i verksamhetens inriktning och innehåll. Också presentationen av utvecklingslinjer görs i det följande med en bred infallsvinkel, eftersom det annars knappast är möjligt att precisera de funktioner som kan förläggas till bostadsområdesnivå.

7.2 *Utvecklingstendenser*

Helhetssyn på sociala avvikelser och symptom

En avgörande förändring har under 1960-talet inträffat när det gäller socialvårdens syn på sociala avvikelser. Det betraktas numera som ofruktbart att behandla eller försöka lösa sociala problem med utgångspunkt i den symptomsyn som bl. a. starkt sätter sin prägel på den i det föregående berörda sociala vårdlagstiftningen.

Denna nya grundsyn kommer bl. a. till uttryck i socialutredningens direktiv, i vilka bl. a. framhålles följande:

"Från såväl den enskilde medborgarens som samhällets synpunkt har vidare en effektivare förebyggande vård blivit alltmer angelägen. Som ett led i strävandena att göra behandlingsarbetet inom socialvården effektivare tillämpas allt oftare den s. k. familjevårdsprincipen, som bygger på en helhetssyn beträffande familjen och individen vid organisationen av socialvården i kommunerna".

"Den nuvarande lagstiftningen har tillkommit som resultat av olika kommittéers arbete. De grundläggande principerna har sin förankring relativt långt tillbaka i tiden. Lagstiftningen måste anpassas efter utvecklingen i samhället och efter de nya metoder och ökade resurser man fått i fråga om vård och behandling m. m. Socialvårdens olika grenar bör i lagstiftningshänseende såvitt möjligt inte vara skilda från varandra".

Den tidigare berörda nya lagen om social centralnämnd, som grundas på förslag

från socialutredningen kan anses som ett första steg i denna riktning. Inom ramen för socialutredningens uppdrag ligger emellertid också bl. a. att undersöka möjligheterna att sammanföra de tre sociala vårdlagarna till en vårdbalk.

Diskussionen om en helhetssyn på sociala problem och störningar ligger också bakom integrationen mellan förutvarande medicinal- och socialstyrelserna till ett samordnat vårdverk. Den kommer vidare till uttryck i en pågående tyngdpunktsförskjutning inom socialt arbete ifrån snävt symptominriktade åtgärder och behandling mot åtgärder och behandling som grundas på en helhetssyn på individen och hans problem.

Utvecklingen mot en helhetssyn anses också innebära bl. a. att särbehandling av kategorier av människor med eller utan symptom på sociala eller andra problem så långt som möjligt bör undvikas. Som en konsekvens härav framhålles ofta att traditionell institutionsvård bör undvikas och så långt det är möjligt ersättas av "normalt" boende vid behov i förening med särskilt resurstillskott. Denna del av integrationsmålet ställer stora krav på tolerans och medansvar från människorna i bostadsområdet, när det gäller sociala avvikare som t. ex. personer med allvarliga alkoholproblem eller personer eller familjer med andra komplexa sociala problem. Viktigt är självfallet att integrationsmålet inte drivs så långt att naturliga och positiva intressegemenskaper splittras. Det kan också finnas individer och grupper som har goda skäl att motsätta sig integration som drivs långt. Vidare kan framhållas att det finns tillstånd i en människas liv, t. ex. hög ålder, svår sjukdom eller allvarligt handikapp, då institutionsvård med hög grad av omvårdnad kan vara motiverad.

Från individuella till generella förebyggande åtgärder

Den traditionella socialvården utmärks av individcentrerade lagar och åtgärder. Tyngdpunkten i lagarna ligger på att meddela vård, behandling eller service i det enskilda fallet. Nykterhetsnämnderna i landet handlägger som tidigare framhållits ca 70 000 ärenden enligt NvL per år, även om detta antal på senare år har sjunkit något. Ca 400 000 människor i landet blir årligen föremål för en individuell prövning av socialhjälpsbehov. Socialvårdsarbetets tyngdpunkt ligger på utredningsarbetet, inte på åtgärds- eller behandlingsarbetet, men redan häri ligger vissa behandlingsinsatser.

Detta starkt individorienterade synsätt ifrågasättes nu ifrån olika utgångspunkter. Bl. a. har Gustav Jonssons avhandling om det sociala arvet understrukit vikten av att i verklig mening förebyggande insatser sätts in på ett tidigt skede. Också nordiska studier om den s. k. dolda kriminaliteten, som bl. a. visat att "självläkningsprocenten" är mycket hög vid vissa typer av sociala avvikelser, har aktualiserat frågan om i vilka fall individorienterade undersökningar och åtgärder bör ske. Men inte minst omsorgen om den enskilda människans personliga integritet har lett till att lagars och behandlingsmetoders inverkan på den enskilde har kommit i förgrunden på ett annat sätt än tidigare.

När det gäller barnavårds- och nykterhetsvårdsärenden sker som en konsekvens av ovannämnd inriktning på sina håll nu en medveten begränsning av de ärenden som blir föremål för utredning eller åtgärd. Man inriktar sig i stället på att finna former för socialvårdens medverkan i samhällsplaneringen och miljöutformningen. Planeringsfrågorna beröres mera ingående i del V, medan kommittén i bilaga 1 ger en rad exempel på alternativa arbetsmetoder med förebyggande målsättning.

Ett annat exempel på denna utvecklingslinje är den s. k. "Stockholmsnormen", som inneburit att prövningen av socialhjälpsbehov generaliserats samtidigt som nivån på den ekonomiska hjälpen blivit indexreglerad. Denna generella socialhjälpsnorm antas nu av fler kommuner och innebär för den hjälpsökande att socialhjälpsprövningen blir ett väsentligt mindre ingrepp i personlig integritet.

I anslutning till tendensen mot en ökad tyngdpunkt på generella åtgärder kan nämnas att socialministern i september 1972 tillsatt en utredning som skall kartlägga det socialpolitiska bidragssystemet i syfte att klarlägga eventuella brister i avseende på samordning mellan olika bidragsformer.

Som exempel på generella metoder vill kommittén hänvisa till exempel 3.2 Rapport från Hjorthagen och exempel 4.3 Skogslyckan i Uddevalla i bilaga I.

Från social kontroll till social service

Socialvårdens serviceområden befinner sig nu i snabb utbyggnad. Den närmast explosiva utvecklingen på servicesidan kan exemplifieras med barnomsorgssektorn som belysts i kapitel 5. Utvecklingen är analog när det gäller social hemhjälp och olika handikappåtgärder. Den sociala omvårdnaden har härigenom på några år fått i detta avseende helt förändrad struktur. Både kostnadsmässigt och när det gäller antalet berörda individer domineras nu verksamheten helt av servicefunktionerna.

Det framhålls ofta som en nödvändig förutsättning för en integration på bostadsområdesnivå mellan social omvårdnad och övrig boendeservice att också de sociala serviceåtgärderna uppfattas positivt av människorna.

Det finns tendenser i socialvårdens utveckling i detta avseende som är positiva. Ett exempel är utvecklingen inom åldringsvården. Så sent som på 1950-talet ville många gamla inte bo på ålderdomshem, som fortfarande på sina håll hade kvar en "fattighusprägel". De institutioner som då förekom var ofta ålderdomliga och inte sällan präglade av en patriarkalisk förmyndaranda, som bl. a. kunde ta sig uttryck i regler för permission.

En genomgripande förändring av den institutionella åldringsvården har därefter kommit till stånd och förändrat såväl de tekniska som de materiella förutsättningarna för vården. Det moderna ålderdomshemmets utbud är nu i alltmera ökad utsträckning en modern bostad med tidsenlig service och vård, som meddelas på ett medvetet servicebetonat sätt. Numera tillkommer allt fler enheter av typ pensionärshotell där service och vårdtillskott kan anpassas till behov och där numera ofta kombination med friliggande bostäder förekommer. Servicecentra för såväl pensionärer som för andra grupper blir allt vanligare i bostadsområdena. Hemhjälp utgör också allt oftare alternativ till ålderdomshem. Härigenom har åldringsvården i flertalet kommuner blivit attraktiv och efterfrågas nu av alla kategorier pensionärer.

En medveten satsning sker sedan åtskilliga år tillbaka på upprustning av pensionärernas bostäder i kombination med en utbyggd social hemhjälp. Det statliga stödet i form av räntefria förbättringslån till pensionärer har sedan det i förändrad form började utgå 1964 hittills lett till upprustning av över 100 000 åldringsbostäder.

På många håll finns nu en markerad strävan att också när det gäller andra funktioner av social omvårdnad på olika sätt markera att det är frågan om samhällsservice som kan jämställas med den service som meddelas av t. ex. skola och sjukvård. Ett medvetet och samordnat utnyttjande av servicefunktionerna också i det sociala behandlingsarbetet har visat sig framgångsrikt. Att t. ex. på ett odramatiskt sätt sätta in hemhjälp hos en familj med komplicerade sociala problem kan göra att ingripande med tvångsåtgärder kan undvikas. Exempel på serviceinriktade behandlingsalternativ ges i bilaga 1, bl. a. i exempel 2.5 Familjeterapi i Eskilstuna.

Från tvångsåtgärder till ökad frivillighet

Såväl barnavårdslagen som nykterhetsvårdslagen medger olika typer av tvångsåtgärder vid sociala avvikelser. Som en yttersta konsekvens av dessa åtgärder kan tvångsintagning på anstalt förekomma. Samtidigt innehåller dessa lagar bestämmelser om åtgärder som bygger på förutsättningen av frivillig medverkan från den berörde och som ibland t. o. m. kan anses ha servicekarak-

tär. Denna kombination av frivillighet och tvång har starkt kritiserats under 1960-talet och det kan nämnas att det ingår i den statliga socialutredningens uppdrag att överväga tvångsåtgärdernas ställning i socialvårdslagstiftningen. En utveckling mot en minskning av tvångsåtgärderna är såsom framhållits i kapitel 5 sedan några år tillbaka på väg.

Ett huvudargument som framförts i debatten för att tvångsåtgärderna skall tagas bort från socialvården eller väsentligen reduceras är att människorna inte kan få förtroende för en institution, som har tvångsåtgärder till sitt förfogande. Det är i detta sammanhang angeläget att framhålla att det hittills också i nästan alla fall är samhället som via nykterhetsnämnden eller barnavårdsnämnden tar kontakt med presumtiva klienter. Trots att möjligheter finns för den enskilde att själv söka kontakt med socialvården, så sker detta — utom i socialhjälpsärenden — i högst begränsad omfattning. Därtill kommer att de undersökningar som finns om tvångsåtgärdernas effekt visar att denna är övervägande negativ. Dock kan noteras att de hjälpsökande kom till fattigvården — socialhjälpens föregångare — också när denna hade vissa tvångsåtgärder till sitt förfogande. Tvångsåtgärderna inom barnavårdslagen avhåller vidare inte allmänheten från att söka barnomsorgplats. Frågan om hur tvångsåtgärdernas förekomst inom socialvården påverkar allmänhetens attityder är således komplicerad.

Inom socialvården pågår nu ett medvetet arbete för att så långt som möjligt undvika tvångsåtgärder. De alternativa åtgärder som i stället blir aktuella ligger ofta nära vad som i vid mening kan definieras som boendeservice. Det kan bli frågan om att sätta in hemhjälpsresurser i kombination med barnomsorg och sociala behandlingsinslag i t. ex. en familj där föräldrarnas sociala beteende i och för sig skulle kunna motivera ett omhändertagande av barnen. Det kan också bli frågan om att som ett alternativ till ungdomsvårdsskola inrätta ett "behandlingshem" för ungdomar med narkotikaproblem i vanlig bostadslägenhet. Servicekommittén ger i bilaga 1 exempel på sådana alternativa lösningar, 2.2 Familjen Annorlunda, 2.3 Familjeinstitutioner eller tonårshushåll och 2.5 Familjeterapi i Eskilstuna. Det är såsom tidigare har framhållits när det gäller denna utvecklingstendens intressant att konstatera att socialvårdens möjligheter till effektiva behandlingsalternativ väsentligt kan vidgas om också den sociala servicesidans resurser kan användas.

På detta sätt kan behov som tidigare föranlett olika former av social behandling och ibland tvångsåtgärder tillgodoses genom en utbyggd boendeservice, ibland kompletterad med särskilda service- eller behandlingstillskott.

Utvecklingen mot frivilliga vårdformer drivs medvetet av socialdepartementet och socialstyrelsen. En utbyggnad av de öppna och frivilliga vårdformerna och en minskning av tvångsåtgärderna kännetecknar utvecklingen både på barnavårds- och nykterhetsvårdssidan. Antalet alkoholpolikliniker, en vårdform som helt förutsätter frivillighet, har t. ex. ökat från ett 60-tal till drygt 130 under 1960-talet.

Från hierarkisk till demokratisk social omvårdnad

En utveckling mot ökade möjligheter för människorna att få vara med och påverka den egna servicen eller behandlingen sker nu snabbt sedan några år tillbaka. Aktuell försöksverksamhet har här gett goda resultat. Medinflytande för personer som behandlas eller vårdas såväl i öppen vård som på institution prövas nu på flera håll. Såväl på ungdomsvårdsskolor och erkända nykterhetsvårdsanstalter som inom verksamheter med kommunal eller enskild huvudman förekommer olika modeller för elev- och patientinflytande. Kommittén vill hänvisa till exempel 2.2 Familjen Annorlunda, som en modell för sådant medinflytande.

Också på det personalpolitiska planet förekommer en utveckling mot ökat medinflytande och behandlingsformer som bygger på olika modeller för fördelning av be-

slutanderätt mellan personal och behandlade prövas på olika håll.

Från anstaltsvård till öppen vård, service och omsorg

En utvecklingstendens inom socialvården som mycket nära berör frågan om boendeservice är den förskjutning från anstaltsvård mot öppen vård, service och omsorg som nu äger rum. Vård och behandling av människor vid olika typer av institutioner motverkas nu från olika utgångspunkter. Den sociala isoleringen vid anstaltsvård är en nackdel som ofta framhålles. Den hierarkiska struktur som ofta präglar även den "öppna" anstalten är en annan ofta åberopad nackdel. Riskerna för passivisering vid anstaltsvård har belysts i olika undersökningar. Vidare brukar man framhålla att de sociala problemen i hemorten ofta förblir obearbetade under anstaltsvistelsen. Också ekonomiska argument har riktats mot anstaltsvården, som ju ofta blir kostsam för samhället. Som väsentliga positiva inslag inom den svenska institutionsvården kan framhållas de tidigare berörda tilltagande inslagen av medinflytande och gruppterapi.

Liksom tvångsåtgärder undviks nu så långt det är möjligt anstaltsvård i praktiskt taget alla former mer eller mindre medvetet inom socialvården. Denna utvecklingslinje får därmed stor betydelse för boendeservicens former, eftersom alternativa åtgärder ju oftast måste sättas in och detta naturligt kommer att ske i hemorten och på bostadsområdesnivån. Utvecklingstendensen från anstaltsvård mot öppen vård understödjes som tidigare berörts av en kraftfull satsning på olika öppna service- och vårdalternativ.

Inom praktiskt taget alla vårdområden pågår nu en utvecklingstendens från sluten vård mot öppen vård, service och omsorg. Inom sjukvården kan denna tendens illustreras genom socialstyrelsens principprogram om öppen vård, som ger idéskisser till en reformerad sjukvårdsorganisation med en tyngdpunkt som starkt förskjutes mot öppen vård. I rapporten "Integrerat samhälle" ger socialstyrelsens arbetsgrupp för utredning av den icke institutionsbundna socialvårdens målsättning och organisation en rad alternativ till sluten vård och redovisar modeller samt viss försöksverksamhet.

Ett annat exempel är ett förslag av kommittén för en gemensam sjukvårdsplanering i Skåne, som bl. a. innebär oförändrat antal platser för somatisk långtidssjukvård, men en fördubbling av antalet besök per år från slutet av 1960-talet till omkring 1980 inom öppen somatisk vård. Förslaget förutsätter en stark decentralisering och inrättande av vårdcentraler.

Det kan nämnas att Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI) i december 1972 framlagt en utredning med förslag till sjukvårdens organisation. Också detta förslag har sin tyngdpunkt i öppenvårdsresurser.

Också i socialutredningens direktiv markeras önskvärdheten av en samordnad öppenvårdsverksamhet. Departementschefen anför på denna punkt bl. a. följande:

> "Utredningen bör undersöka förutsättningarna för att i lämplig form och i anslutning till den kommunala nämndorganisationen skapa socialcentra i kommunerna, dit allmänheten kan vända sig för vård, hjälp, service, råd och upplysning. Möjligheterna till en samordning mellan den verksamhet som bedrivs av landstingen — främst den öppna sjukvården — och de allmänna försäkringskassornas verksamhet bör därvid beaktas."

Servicekommittén visar i del V ett exempel på organisationsstruktur och arbetsuppgifter i en vårdcentral i Skaraborgs län. Ytterligare försöksverksamhet av denna art förekommer med stöd av socialstyrelsen bl. a. i Dalby och Tierp.

Servicekommittén har i kapitel 5 med exempel från anstaltssektorerna inom barna- och ungdomsvården visat hur den slutna vårdens omfattning sedan några år tillbaka medvetet reduceras till förmån för en utbyggd och effektiviserad öppenvård. Sedan 1969 är antalet elever i den öppna vården vid ungdomsvårdsskolorna större än elevantalet inom skolorna. Den statliga fosterbarnsutredningen och en särskild arbetsgrupp för metodutveckling inom barna- och ungdomsvården arbetar bl. a. med alter-

nativ till anstaltsvård inom barna- och ungdomsvården. Försöksverksamhet med vård av ungdomsvårdsskoleelever i eget hem har inletts.

På nykterhetsvårdssidan har antalet platser vid inackorderingshem, som ofta är alternativ till vård på allmän vårdanstalt, under den senaste tioårsperioden ökat från omkring 200 till 1 100. I allt flera kommuner anordnas s. k. övergångsbostäder som komplement till inackorderingshem.

Också inom kriminalvården pågår en strukturförändring mot en utökad och effektiviserad öppen kriminalvård. Denna dokumenteras bl. a. i ett nyligen avgivet betänkande av den statliga kriminalvårdsberedningen. Förslaget innebär en betydande resursförstärkning av frivården, som föreslås tillförd ca 360 nya tjänster. Ett nytt anstaltssystem med ett ökat antal kriminalvårdsregioner i anslutning till länsindelningen föreslås. Det fortsatta anstaltsbyggandet föreslås bli inriktat på uppförandet av mindre lokalanstalter och om- och tillbyggnad av befintliga mindre anstalter. Uppförandet av stora anstalter föreslås helt upphöra. Beredningen framhåller särskilt att förnyelsen av anstaltssystemet huvudsakligen bör inriktas på sådana institutioner där de intagna kan uppehålla kontakten med den miljö som de efter frigivningen skall leva i. Det kan vidare nämnas att beredningen föreslår förstärkt anslag till behandlings- och stödåtgärder främst för att tillgodose behovet av genomgångsbostäder i insprängda lägenheter.

I olika sammanhang hävdas således numera att det övervägande flertalet människor, oavsett handikapp bör kunna leva under samma grundförutsättningar i en integrerad boendemiljö, men att självfallet behov av speciella resurstillskott måste tillgodoses för vissa grupper. Kommittén vill när det gäller utvecklingen bort från traditionell anstaltsvård hänvisa till tre exempel i bilaga 1. Exempel 2.4 Bostäder för utvecklingsstörda är ett exempel på alternativ till anstaltsvård för vuxna utvecklingsstörda. Detta exempel kan generaliseras till att gälla också andra handikappgrupper. Exempel 4.6, Fritidshem för vuxna i Örebro, exemplifierar ett sätt att tillgodose gemensamhetsbehov hos äldre ensamma personer.

Utveckling mot ökade kontakter och samordning med närliggande samhällsfunktioner

Den utveckling och strukturförändring som nu snabbt äger rum inom socialvårdssektorn har också inneburit en ökad medvetenhet om att socialvården aldrig får bli ett slutet system, utan är och måste vara en integrerad del av den totala samhällspolitiken. Kontaktytorna mot andra samhällsfunktioner har blivit större och vidgas kontinuerligt, samtidigt som nya former för samarbete håller på att ta form. Detta samarbete understödjes kraftigt från departement, centrala ämbetsverk och kommunförbunden och när det t. ex. gäller samverkan inom barna- och ungdomsvården har en särskild kungörelse och särskilda råd och anvisningar utfärdats.

Socialvårdens kontaktytor mot åtskilliga andra samhällsfunktioner vidgas som ovan framhållits snabbt. Detta gäller bl. a. öppen sjukvård, boendeservice, lokal konsumentpolitik, öppen kriminalvård, fritidsverksamhet och kulturpolitik, men också en mängd andra funktioner. Denna utveckling sker ofta mot bakgrund av önskemål om att brett samordnade åtgärder måste sättas in för att effektivt förebygga eller lösa sociala problem.

I det föregående har olika lösningar och försöksverksamheter när det gäller samverkan mellan social omvårdnad och *öppen sjukvård* presenterats och diskuterats framför allt med avseende på den pågående förstärkta inriktningen mot öppen vård. Ytterligare exempel ges i del V. En arbetsgrupp tillsatt av Svenska landstingsförbundet har i maj 1972 framlagt en rapport[1] med förslag till samordning av sociala insatser inom landsting och kommuner. Utredningen före-

[1] Samordning av sociala insatser inom landsting och kommuner "KOS-rapporten", maj 1972.

slår ett vidgat samarbete mellan socialvård och sjukvård för att åstadkomma en effektivisering av det sociala arbetet inom sjukvården. Detta kan enligt gruppen bäst åstadkommas genom ett samlat huvudmannaskap, varför förslag lägges om ett primärkommunalt övertagande av den sociala verksamhet som f. n. finns inom såväl öppen som sluten sjukvård. Detta bör enligt förslaget genomföras samtidigt som landstingens tillhandahållande av medicinska tjänster för primärkommunernas verksamhet fastläggs med utgångspunkt från en i princip oförändrad kostnadsfördelning mellan landsting och kommuner. Utvecklingen föreslås anpassad efter lokala förhållanden, varför något tidsschema ej framlägges och förslaget närmast får karaktär av principprogram.

Bakom utredningens förslag ligger statsmakternas principiella ställningstagande för ökad satsning på öppen sjukvård. Utredningen granskar tidigare genomförda utredningar och planerade projekt som rör s. k. vårdcentraler och konstaterar

- att problemen med den administrativa samordningen inte lösts i något av projekten, men att man i detta avseende kommit längst i Skaraprojektet
- att frågan om lämplig fördelning av arbetsuppgifterna på olika typer av vårdspecialister ännu befinner sig på ett preliminärt diskussionsplan och
- att försök med teamarbete pågår inom olika förvaltningar och i någon mån påbörjats mellan andra, samt att en förskjutning av intresset förefaller skymta från problemindivider och problemfamiljer mot problemmiljöer.

KOS-gruppen arbetar med två olika öppenvårdscentraler:

Hälsocentral: Denna innebär en lokalmässig samordning av den öppna sjukvården och den kommunala socialvården. Vissa funktioner är samordnade. Rutiner för fasta samarbetsformer finns utarbetade. Även försäkringskassan m. m. kan ingå.

Vårdcentral: Denna — liksom hälsocentralen — utgör ett alternativ till den öppna sjukvården vid sjukhus och är en basenhet i sjukvårdsorganisationen. Vid vårdcentralerna föreligger enligt KOS-gruppens definition ej lokalmässig eller funktionsmässig samordning med den primärkommunala socialvården.

Arbetsgruppens förslag innefattar bl. a. att konkreta organisationsförslag skall utarbetas av de båda kommunförbunden i samråd med personalorganisationerna.

Servicekommittén konstaterar att det av tillgängligt material framgår att formerna för en förestående integration mellan social omvårdnad och öppen sjukvård ännu är högst oklara och att olika modeller prövas eller diskuteras på olika håll.

Sambandet mellan social omvårdnad och lokal *konsumentpolitik* berördes i konsumentutredningens 1969 framlagda lägesrapport samt i utredningens huvudbetänkande och belyses också i en proposition, som föranlett riksdagsbeslut våren 1972.

Detta innebär att det huvudsakliga målet för en förnyad konsumentpolitik är att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Sambandet med socialvårdens uppgifter framgår bl. a. genom följande citat från propositionen som utgör en sammanfattning av en del av konsumentutredningens huvudbetänkande:

"Konsumentpolitikens uppgifter blir därför att på olika vägar kompensera svagheter som hänger samman med hushållens smådriftsform. Åtgärder kan avse att söka avlasta hushållen uppgifter som den offentliga verksamheten eller näringslivet kan fullgöra i rationellare former. En annan uppgift kan vara att söka lösa generella interna hushållsproblem, som de individuella hushållen saknar resurser att lösa. Smådriftsförhållanden kan vålla särskilda svårigheter för speciella konsumentgrupper. Enligt utredningen måste särskild uppmärksamhet fortlöpande ägnas åt resurssvaga grupper, som låginkomsttagare, pensionärer och handikappade".

Riksdagens beslut avseende konsumentpolitiken innefattar också att ett konsumentverk inrättades den 1 januari 1973. Däremot avvisades utredningens förslag om inrättandet av lokala konsumentnämnder, bl. a. med hänvisning till att detta skulle leda till oklarhet beträffande ansvarsfördelningen

mellan olika organ inom kommunen. Beslutet innefattade dock en rekommendation till kommunerna att inrätta någon instans dit allmänheten kan vända sig med förfrågningar av olika slag. Departementschefen säger på denna punkt:

"Organisationen av en sådan verksamhet bör kommunerna själva avgöra. Jag vill emellertid nämna några tänkbara möjligheter. En sådan är att inordna verksamheten i den sociala verksamheten. Inom de sociala servicecentra som växer fram i vissa kommuner kan det bli en naturlig uppgift att även bistå konsumenter med råd och upplysningar. En annan möjlighet kan vara att bygga upp mera fristående rådgivningsinstanser inom kommunerna".

Riksdagens konsumentpolitiska beslut innefattade också en förstärkning av hemkonsulentverksamheten på länsplanet med sex nya tjänster.

Av ovanstående och av vad som tidigare lagts in i begreppet social omvårdnad framgår att sambandet med lokal konsumentpolitik är starkt. En icke obetydlig del av det rådgivningsarbete som redan förekommer inom socialvården kan således benämnas konsumentupplysning. Ett exempel på en samordnad sådan verksamhet, 3.1 Social kontaktverksamhet i Aspudden, lämnas i bilaga 1.

Modern konsumentpolitik innefattar åtskilliga av de funktioner som också ingår i begreppet samhällsarbete, en metod som nu prövas inom svensk socialvård. Några exempel på sådana funktioner är följande:

- att sprida värderingar och kunskap som förstärker hushållens och de enskilda människornas planerings- och kontrollresurser,
- att öka förhandlingsstyrkan hos de enskilda människorna och hushållen,
- att ge resursstöd till de enskilda hushåll, som genom kartläggning bedöms vara i behov av sådant stöd i form av
  kunskap om varor och tjänster,
  kunskap om hushållens socioekonomiska situation och vilka möjligheter som finns att förbättra den hushållsekonomiska problemanalysen,
  direkt rådgivning och information i konkreta fall,
  stöd och råd i rättsfrågor,
- att aktivt samla information om hushållens situation och problem.

Den sociala omvårdnadens vidgade kontakter med den kommunala *kulturpolitiken* framgår i betänkandets del III. Servicekommittén bedömer det som utomordentligt viktigt att ett i detta avseende integrerat utbud verkligen kommer till stånd och visar i bilaga på några av de få medvetna försök som hittills har gjorts.

Också social omvårdnad och *öppen kriminalvård* har breda gemensamma kontaktytor. Bortsett från att kriminalvårdens lagstiftning är övervägande baserad på tvångsåtgärder överensstämmer de konkreta funktionerna på en skyddskonsulentexpedition mycket nära med vissa funktioner på en socialbyrå. Också "klientelet" är till övervägande delar gemensamt, varför det ifrån vissa synpunkter framstår som tveksamt att här förekommer två parallella öppenvårdsorganisationer. Denna fråga berörs av kriminalvårdsberedningen, som framhåller att även frivården primärt bygger på tvång, även om tvångsinslagen inte är lika framträdande som vid sluten kriminalvård.

Beredningen befarar att ett vidmakthållande av en organisation som i väsentliga avseenden skiljer sig från vad som tillämpas inom andra vårdområden kan leda till att kriminalvården isoleras och att det praktiska samarbetet med bl. a. sjukvårdens och socialvårdens huvudmän försvåras. Beredningen anför vidare i denna fråga:

"Framför allt är målsättningen att göra kriminalvårdsklienterna självförsörjande i fråga om behandlingsresurser diskutabel. Det är t. ex. tvivelaktigt huruvida kriminalvården skall åläggas att ensam svara för klienternas behov av exempelvis utbildning och sjukvård. När det gäller den komplicerade delen av klientelet kan en egen organisation motiveras av de speciella hänsynstaganden som framtvingas bl. a. av säkerhetsskäl. I fråga om övrigt klientel synes det däremot vara nödvändigt att i största möjliga utsträckning integrera kriminalvårdsarbetet med den verksamhet som bedrivs av samhällets övriga vårdorgan".

Bl. a. med utgångspunkt i detta ställningstagande föreslår beredningen en ändrad regionindelning — till länsnivå — samt en förstärkning av den öppna kriminalvården och införandet av lokalanstalter.

1968 års barnstugeutredning berör i sina förslag samordningsfrågor mellan socialvården och framför allt landstingskommunala resurser. Detta sker bl. a. när det gäller uppsökande verksamhet och barnavårdscentralernas funktioner.

Landstingen föreslås bl. a.

- åläggas att fördjupa och förstärka den förebyggande barnhälsovården via barnavårdscentraler och hälsoundersökningar så att den når alla barn och så att man tidigt kan spåra och diagnostisera "dolda handikapp".

Kommunerna föreslås bl. a.

- inrikta sin uppsökande verksamhet också på barn i förskoleåldrarna,
- verka för att samordning och samverkan skapas mellan olika sociala organ och förebyggande mödra- och barnhälsovård samt PBU,
- ordna joursystem med s. k. "grannskapsföräldrar" som beredskap för barn i akut krissituation i det egna hemmet.

Av denna kortfattade exemplifiering framgår hur barnstugeutredningen starkt prioriterar samverkan inom barnomsorgen.

Nya metoder

De sju utvecklingstendenser som berörts i det föregående och ytterligare andra har självfallet bidragit till en omstrukturering också av socialvårdens arbetsmetoder. Allmänt kan dock sägas att utvecklingen här går långsamt och att det är för tidigt att på något mera ingående sätt kunna beskriva nya metoder. Några utvecklingstendenser i detta avseende kommer därför endast att antydas med särskild tyngdpunkt på metoder som berör boendemiljö eller boendeservice.

a Metoder för socialvårdens medverkan i samhällsplaneringen håller på att utvecklas. Planeringsmodeller som förutsätter medverkan från socialvården prövas nu i flera kommuner.

b Arbetsmetoder som förutsätter lagarbete håller på att ersätta arbetssituationen en socialarbetare — en klient.

c Serviceutbudet börjar användas även i behandlingsarbetet ofta i en samordnad behandlingsplanering. Den s. k. "hemma-hos"-terapin är ett exempel på detta.

d Arbetsmetoder som kan rubriceras som "samhällsarbete" börjar utvecklas. Ett par exempel på detta är 3.1 Aspuddengruppen och 2.1 Lövsättragruppen, som presenteras i bilaga 1.

e Det totala utbudet av social service börjar användas i ett brett socialpolitiskt syfte. Uppsalas intagningsregler vid barnomsorg — där socioekonomiska faktorer är utslagsgivande är ett exempel på hur den kommunala socialvårdens utbud kan användas i fördelningspolitiskt syfte.

f Modeller för alternativ till institutionsvård — belägna i boendemiljön — håller på att utvecklas.

g Journalskrivning och traditionell myndighetsutövning ifrågasätts. Socialarbetarens yrkesroll förändras mot att bli alltmera demokratisk och serviceinriktad.

h Nya terapeutiska modeller börjar utvecklas; många försök byggda på medinflytande — demokrati för de behandlade utvecklas nu inom den sociala omvårdnaden.

7.3 Konsekvenser för utbyggnad av boendeservice

De berörda utvecklingstendenserna är inte entydiga, men pekar dock fram mot en social omvårdnad som utgår från en helhetssyn på sociala problem och har en stark tyngdpunkt i generella förebyggande insatser, liksom i servicefunktionerna och i frivilliga åtgärder i öppen vård. En bred samverkan med närliggande samhällsfunktioner är redan på väg att finna organisationsformer i vilka dock tyngdpunkten varierar beroende på verksamhetens syfte i det enskilda fallet.

Klart står att social omvårdnad på boendemiljönivån kommer att få en ökad betydelse inte minst i förebyggande syfte.

Servicekommittén vill sammanfatta konsekvenserna av de i det föregående berörda utvecklingstendenserna för serviceutbyggnadens del inom social omvårdnad på följande sätt:

- utbyggnaden av *ålderdomshem, ungkarlshotell och särskilda vårdinstitutioner* av denna art inriktas i ökad utsträckning mot

öppna och bostadsområdesorienterade lösningar. Service- och vårdbehov för personer med komplicerade sociala problem tillgodoses så långt det är möjligt genom insatser i boendemiljön.

- *Ungdomsvårdsskolor, barnhem, behandlingshem, nykterhetsvårdsanstalter, anstalter inom vården av psykiskt utvecklingsstörda och kriminalvårdsanstalter* är exempel på institutionstyper där platsantalet nu medvetet reduceras. Detta ställer särskilda krav på resurstillskott inom öppen vård och alltså i boendemiljön. Olika typer av lösningar för olika behov av resurstillskott bör utarbetas.
- *"Vårdcentraler — öppenvårdscentraler — familjecentraler — socialcentraler"* håller på att växa upp och prövas under olika organisationsformer.
- Inom samtliga sektorer av social omvårdnad pågår en snabb *omstrukturering mot öppen vård* och en inriktning mot ett aktivt samspel mellan människor i olika åldrar och med olika förutsättningar. Barnstugeutredningens, barnavårdsmannautredningens och kriminalvårdsberedningens avlämnade förslag ger exempel på denna utveckling. Boendemiljön och boendeservicen kommer att ställas inför ytterligare och nya krav.

7.4 *Hinder för integrerad social omvårdnad*

De mest betydelsefulla hinder som finns för genomförande av en integrerad social omvårdnad har i det följande uppdelats på psykologiska hinder, hinder betingade av gällande lagstiftning, organisatoriska och administrativa hinder och slutligen metodhinder.

Psykologiska hinder

Det finns självfallet åtskilliga hinder som kan rubriceras som psykologiska. Den omstrukturering av socialt arbete i vid mening, som de berörda utvecklingstendenserna innebär, ger naturliga reaktioner hos berörda personalkategorier. Dessa utsättes successivt för genomgripande förändring av sina yrkesroller. Ett exempel är socionomen, med en äldre utbildning med tyngdpunkt på socialrätt och många års erfarenhet inom nykterhetsvården, som efter en omorganisation skall börja arbeta enligt helhetsprincipen. I betydande utsträckning kan psykologiska hinder av denna art mötas med utbildning. En betydande utbildning av berörda personalkategorier äger också rum i bl. a. Kommunförbundets regi och har ofta karaktär av fortbildning betingad av förändrade yrkesroller.

En annan typ av psykologiskt hinder är den historiska belastning som vissa vårdformer har. Ungdomsvårdsskolorna har således utvecklats från de gamla uppfostringsanstalterna som på sin tid betraktades som korrektionsanstalter och hade dåligt anseende hos allmänheten. Detta leder till svårigheter också nu när det gäller att hos allmänheten förankra ungdomsvårdsskolan som vårdform.

Allmänhetens ofta negativa attityder till socialvården är ett annat betydelsefullt hinder som ofta uppmärksammas. En viss förändring kan här åstadkommas genom information om faktiska förhållanden, men det finns skäl att anta att detta hinder kommer att få viss betydelse under överblickbar framtid.

Lagstiftningshinder

Oavsett hur den sociala omvårdnaden på bostadsområdesnivån organiseras, så är förekomsten av tvångsåtgärder i barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna ett allvarligt problem vid utvecklandet av en verksamhet som avses få allmänhetens förtroende. Detta gäller även om distinkta uppdelningar av funktionerna göres på olika geografiska nivåer. Detta problem får dock inte förstoras. Tvångsåtgärdernas antal reduceras snabbt och i ökad utsträckning sker samråd med klienten. Frågan om tvångsåtgärdernas ställning övervägs av socialutredningen.

Sekretessproblemet inom socialvården är

ett annat hinder som kan ses som ett lagstiftningshinder. Vid försöksverksamhet i bostadsområden, som förutsätter att närboende till en person med sociala problem involveras, har t. ex. problem i sekretessfrågan uppkommit, problem som självfallet är mycket ömtåliga med hänsyn till individens berättigade krav på personlig integritet. Sådana komplicerade ärenden kan t. ex. gälla anpassningsåtgärder för invandrare, där socialhjälp utgår och när en konflikt med närboende har uppkommit. Här uppstår lätt konflikter med integritetsmålet.

Den sociala vårdlagstiftningens tyngdpunkt på formella undersökningar och utredningar med utgångspunkt från juridiska indikationer är ett annat förhållande som utgör ett allvarligt hinder. Det finns redan nu betydande möjligheter att arbeta på ett informellt sätt, men lagstiftningen hindrar ändå utvecklingen i detta avseende. Detta problem bearbetas dock nu bl. a. av den statliga socialutredningen. Och det står klart att arbetsmetoderna inom socialvården är på väg ifrån en sådan formell lagtillämpning.

Den ekonomiska hjälpens omfattning enligt socialhjälpslagen innebar att ca 444 000 människor 1970 fick socialhjälp. Det skulle uppkomma speciella problem om dessa ärenden skulle handläggas på bostadsområdesnivån, eftersom socialhjälpssituationen fortfarande upplevs som förnedrande eller åtminstone känslig av flertalet hjälptagare. Å andra sidan är det knappast möjligt att vid ett samordnat serviceutbud bortse från de ekonomiska problemen, som ju har avgörande betydelse för människornas välfärd. Det påfallande stora antalet personer som f. n. är aktuella för socialhjälp gör att den nuvarande socialhjälpslagstiftningen får ses som ett hinder genom att verksamhetens omfattning binder också resurser som skulle kunna användas effektivare. Lagstiftningsfrågorna övervägs som tidigare framhållits av den statliga socialutredningen. Klart är att lagstiftning på många områden erfordras, bl. a. för den enskildes rättssäkerhet och i vissa fall för att utbudet av social omvårdnad skall ligga på en viss nivå. Av stor vikt för den enskilde är således att det i vissa situationer finns en lagstiftning med precisa regler.

Organisatoriska och administrativa hinder

Huvudmannaskapssplittringen för boendeservicefunktioner i allmänhet har ingående berörts i kommitténs tidigare betänkanden och berörs speciellt i del V i detta betänkande. För funktioner som kan hänföras till social omvårdnad finns den tidigare berörda uppdelningen på kommunala och landstingskommunala huvudmän när det gäller olika varandra närliggande funktioner. I de försöksverksamheter med s. k. vårdcentraler av olika slag som nu är i gång har man försökt lösa denna fråga på olika sätt och framför allt genom lokalsamverkan, medan huvudmannaskapsfrågorna fortfarande inte är lösta på ett definitivt sätt. Också denna fråga är föremål för socialutredningens arbete.

Ett särskilt problem av denna art har nyligen uppmärksammats när det gäller funktioner, som ligger i gränsområdet mellan kommuns och landstings kompetensområde på barna- och ungdomsvårdssidan. Barnhem och behandlingshem är en sekundärkommunal uppgift. Som en reaktion mot den traditionella anstaltsvården startar nu ofta i kommunal regi öppna behandlingshem, insprängda i vanlig hyreshusbebyggelse. En sådan i och för sig positiv utveckling kan bromsas av det faktum att olika huvudmän här är berörda.

Som ett liknande exempel kan nämnas att behandlingshemmet Lövsättra, exempel 2.1 i bilaga 1, drivet av Stockholms läns landsting, beläget utanför Stockholm, på initiativ av personalen, upphört att fungera som anstalt för något år sedan. Personalen har sedan dess med stöd av landstinget ägnat sig åt samhällsarbete och familjeterapi i Stockholm. Personalen har delats upp på två grupper, vilka placerats i Botkyrka, resp. Haninge kommuner och där arbetar med samhällsarbete och familjeterapi. Denna verksamhet skall betraktas som ett alternativ till institutionsvård. Det hade

varit naturligt att knyta dessa fältarbetare till den kommunala socialvårdens organisation, men beroende på att verksamheten måste betraktas som anstaltsvård för att landstinget skall svara för kostnaderna knytes dessa grupper nu organisatoriskt till PBU-centralerna, som är landstingskommunala. Det kan här nämnas att huvudmannaskapsfrågorna för ungdomsvårdsskolorna utreds av socialutredningen och att ett kommande förslag mer eller mindre direkt kan komma att beröra också den här aktuella frågan.

Ett hinder av stor betydelse har framkommit i många kommuner, som nu har organiserat socialvården enligt den s. k. helhetsprincipen. Det har visat sig att socialhjälpsärendena ofta helt dominerar verksamheten och att socialarbetarna helt enkelt inte får tid att pröva nya arbetsmetoder eller att utveckla en förebyggande socialvård. Tidigare dolda socialhjälpsbehov uppmärksammas nu i barnavårds- och nykterhetsvårdsärenden, vilket i och för sig är positivt, men upptäckterna härav ställer också krav på insatser som är resurskrävande. I en aktuell undersökning i Malmö beräknas idag t. ex. att ca 80 à 90 % av arbetsinsatserna inom socialvården ägnas åt socialhjälpsärenden.

Metodhinder

Den strukturförändring av socialvårdens mål och metoder som pågår sedan några år tillbaka och som har belysts i det föregående innebär som framhållits tidigare bl. a. att nya metoder för socialt arbete håller på att utvecklas. Detta gäller framför allt på planeringssidan och på behandlingssidan och i mindre utsträckning på servicesidan. Betecknande för denna utveckling är att den går långsamt.

Den traditionella behandlingsmetodiken inom socialt byråarbete har i vårt land varit starkt påverkad av psykologiska och psykiatriska behandlingsteorier. Den s. k. caseworkmetodiken är ett exempel på en sådan starkt individcentrerad behandlingsmetodik, som har använts främst inom mentalhygieniskt arbete, men också starkt präglat arbetet inom den kommunala socialvårdens behandlingsorienterade funktioner.

Nu sker som ett led i hela omstruktureringen av socialvården ett starkt ifrågasättande också av denna socialvårdsmetodik. Andra metoder börjar ta form. De utgår från att i första hand betrakta människans beteende som funktioner av den sociala miljö i vilken hon lever och lägger tyngdpunkten på åtgärder som kan förändra miljön. Familjeterapi och samhällsarbete är exempel på sådana metoder. Utvecklingen av dessa och andra metoder är emellertid ännu så trevande, att det inte kan anses finnas färdiga alternativ till de metoder som mot bakgrund av många års erfarenheter nu ifrågasättes.

Det förhåller sig på motsvarande sätt när det gäller metoder för socialvårdens medverkan i samhällsplaneringen. Olika modeller som exemplifieras i del V finns visserligen skisserade och i praktisk försöksverksamhet. Men samtidigt binder lagstiftningen — som tidigare framhållits — socialarbetarna till de traditionella arbetsformerna och påverkar därigenom utrymmet för metodutveckling.

Också utvecklingen mot grupporienterade och lagarbetsbetonade arbetsformer har gått långsamt och går långsamt. Här bidrar det traditionella socialarbetets individorientering till att konservera rollerna en socialarbetare — en klient. Detta i förening med en stor traditionell arbetsbörda gör att tjänstemännen ofta inte anser sig ha eller har tid att arbeta i team. Man måste få fram "sina" ärenden.



. . . verksamheterna utformas och drivs av pensionärerna själva. En huvudtanke är att aktiviteterna skall vara produktiva och meningsfulla, inte bara tidsfördriv . . .

(Rödakorsgården, exempel 4.7)

8 Sammanfattande diskussion och förslag

I kapitel 7 ges en översikt över de utvecklingstendenser som på olika sätt nu kan skönjas när det gäller social omvårdnad. I avsnitt 7.3 sammanfattar kommittén de aktuella utvecklingstendensernas konsekvenser för serviceutbyggnadens del. Servicekommittén vill ansluta sig till den allmänna principiella tyngdpunktsförskjutning till öppen vård och behandling, till decentralisering och integration av utbudet som den beskrivna utvecklingen innebär. I det följande diskuteras de konsekvenser som detta för servicekommitténs del leder till, varefter förslag till åtgärder framläggs.

Från den 1 juli 1970 har kommunerna som tidigare nämnts möjlighet att i enlighet med lag om social centralnämnd anpassa socialvårdens nämndorganisation till de nya arbetsformer som sedan några år tillbaka börjat tillämpas inom socialvården. Detta innebär att en s. k. social centralnämnd kan inrättas, men också sociala distriktsnämnder, som i centralnämndens ställe skall handlägga frågor som gäller enskild person.

Denna lagstiftning är avsedd att gälla i avvaktan på resultatet av socialutredningens fortsatta arbete. Verksamhetsområdet för distriktsnämnd fick i lagen ingen begränsning när det gäller befolkningsunderlag eller i övrigt.

Behovet av integration mellan *öppen socialvård och öppen sjukvård* kan motiveras från många olika utgångspunkter. Socialmedicinska undersökningar som under senare år genomförts redovisar entydigt höga frekvenser av medicinska och psykiatriska sjukdomar och skador hos i stort sett alla s. k. klientelgrupper med komplicerade sociala problem inom den kommunala socialvården. I det praktiska socialvårdsarbetet är också läkaren en specialist som socialarbetaren ofta har anledning att efterfråga. Både inom den sociala sektorn och inom den traditionellt medicinska har det vidare sedan länge varit vanligt med omhändertaganden på alltför "hög" vårdnivå. Den slutna sjuk- och institutionsvårdens omfattning i Sverige kontrasterar starkt mot den blygsamt utbyggda öppna sjukvården.

Socialstyrelsens öppenvårdsutredning framlade 1968 det tidigare berörda principprogrammet om öppen vård, som bl. a. innebär förslag om samordnade vårdcentraler, avsedda att ersätta dels provinsialläkarorganisationen, dels distriktsläkarorganisationen, men också den traditionella socialvårdsbyrån. Efter remissbehandling har förslaget överarbetats av en ny utredning inom styrelsen, som framlagt utredningen "Integrerat samhälle". Samtidigt har försöksverksamhet med på detta sätt samordnade öppenvårdscentraler inletts. Det torde mot denna bakgrund redan nu kunna fastslås att morgondagens kommunala socialvård kommer att innebära en viss integration med samhällets öppna medicinska verksamhet. Servicekommittén konstaterar dock att de

försöksverksamheter som förekommer har en starkt skiftande struktur, såväl i funktionellt och organisatoriskt, som i administrativt avseende. Denna verksamhet ligger vidare inte primärt på bostadsområdesnivå. Frågan om socialcentraler utreds av socialutredningen.

Av den definition av begreppet boendeservice, som kommittén gjort i Boendeservice 2 framgår att vissa delar av den kommunala socialvården utgör integrerade delar i boendeservicen. Utvecklingen pekar på att den tyngre delen av socialvårdsarbetet i ökad utsträckning förläggs till bostadsområdet. Denna utveckling skärper kravet på en väl fungerande boendeservice. Begreppet boendeservice kan anbringas på en mängd funktioner som handlägges enligt lag eller i övrigt av en mängd kommunala nämnder och styrelser, men också av andra organ. Servicekommittén har i sitt första delbetänkande visat att praktiskt taget samtliga kommunala nämnder och fackorgan handlägger servicefrågor, som på bostadsområdesnivån kan hänföras till boendeservice. Kommittén har också påvisat att en tendens att fördela resurserna på geografiskt avgränsade distrikt gör sig gällande. Denna utveckling synes medföra att alla befattningshavare på fältnivå i ökad utsträckning kommer att i sin verksamhet spänna över hela det kommunala serviceområdet, och sålunda mera få karaktären av en samhällsarbetare än kulturarbetare, fritidsarbetare och socialarbetare.

Kommittén har också påvisat att en utveckling mot viss integration av de olika facknämndernas resurser inom detta område är på väg.

Denna utveckling kan komma att aktualisera frågan om en replipunkt på bostadsområdesnivå. Beroende på kommunstorlek och struktur skulle denna kunna utgöras av den servicecentral som omnämnes i kapitel 20. Av stor betydelse är att en sådan anordning får en kontaktskapande inriktning och att den utvecklingen blir förankrad hos människorna. Ett flertal undersökningar, bl.a. den s. k. Tyresö-undersökningen har visat att t. ex. familjer med socialhjälp ofta är isolerade och saknar grannkontakter när akuta problem uppkommer. Genom att dessa människor saknar förankring i bostadsområdet leder akuta sociala problem lätt till dramatiska åtgärder. Misstänksamhet mot samhällets företrädare blir en naturlig reaktion, om man inte känner dem och de inte dyker upp förrän situationen redan är tillspetsad. Många sådana omhändertaganden av människor med sociala eller psykiska problem kunde utan tvekan undvikas, om det på bostadsområdesnivån fanns en servicefunktion, som har människornas förtroende och som kunde förmedla resurser när dessa behövdes. Det är servicekommitténs uppfattning att en sådan verksamhet försöksvis bör prövas i olika organisationsformer i avvaktan på kommande förslag från socialutredningen. I avvaktan härpå vill inte servicekommittén förorda någon detaljerad lösning av denna fråga.

När det gäller förskolans roll som socialt servicecentrum har barnstugeutredningen anfört bl. a. följande.

"Utredningen vill poängtera att en förskola som rymmer både hel- och deltidsverksamhet måste fungera som en servicefunktion för hela familjen med uppgift att tillgodose både barns och föräldrars behov. Det är när förskolan fyller den tvåfaldiga uppgiften, som den kan komma att betyda något positivt för barnets utveckling på sikt."

— — — —

"Förskolan måste ses som en viktig beståndsdel av hela områdets kontaktmiljö. Förskolan skall kunna uppfattas som ett naturligt kontaktcentrum i ett bostadsområde, till stöd för alla men speciellt för nyinflyttade eller nyinvandrade familjer".

Också barnstugeutredningen ansluter sig till tillskapandet av socialcentraler/familjeservicecentraler och betonar för sin del sambandet mellan funktioner som handhas av mödravårdscentraler, barnavårdscentraler, den sociala barnavården och förskolan. Man framhåller dock, och servicekommittén vill för sin del också understryka detta, att ansvaret för att utveckla och samordna social och medicinsk hälsovård vilar på socialutredningen, socialstyrelsen och kommunförbunden.

Utvecklingen mot samutnyttjande av per-

sonalresurserna i den kommunala serviceverksamheten, som enligt servicekommitténs mening är positiv ur många synpunkter, inte minst ekonomiska medför enligt kommitténs mening ett behov av fortbildning av berörd personal, liksom också att kommande utbildningsbehov blir föremål för analyser och åtgärder.

En annan typ av arbetsuppgifter för framtidens sociala fältarbetare kan härledas från de funktioner som i det föregående har hänförts till *lokal konsumentpolitik*. Dessa ligger på flera punkter mycket nära de funktioner som redan finns hos kommunal socialvård, men framför allt nära de funktioner som enligt de utvecklingstendenser som kan överblickas kommer att läggas på den kommunala socialvården. På många håll har man nu accepterat synen på socialarbetaren som en "klientens ombudsman". Allt starkare betonas nu inom socialvården att det är en uppgift för socialarbetaren att medverka till att människor med låg socioekonomisk status och låg anspråksnivå och mer eller mindre komplexa sociala problem får stöd för att höja sin anspråksnivå, öka sin förhandlingsstyrka och sina möjligheter till egenaktivitet.

Servicekommittén vill i detta sammanhang understryka vikten av att servicefrågorna uppmärksammas också inom ramen för redan etablerade utbildningsvägar. Det är enligt kommitténs uppfattning av stor betydelse att så många människor som möjligt på detta sätt ökar sin beredskap för att konsumera och producera boendeservice.

Frågan om integration eller samverkan mellan socialvården och den öppna kriminalvården kompliceras genom att tvångsåtgärder är en förutsättning även för den öppna kriminalvården. Detta bör dock inte hindra att former för en långt driven samverkan utbildas, vilket bl. a. skulle medverka till att den starka kategorisering som nu utmärker den öppna kriminalvården skulle mildras.

Behovet av att integrera vissa *kulturpolitiska funktioner* med den kommunala socialvården på bostadsområdesnivå framstår som nödvändigt och möjligt att tillgodose. Kulturella och utbildningsmässiga handikapp spelar en stor roll för många sociala problem. Det är nödvändigt att socialvården direkt eller indirekt får möjligheter att disponera vissa resurser för att möta dessa problem på bostadsområdesnivå. Dessa frågor behandlas särskilt i del III och i det statliga kulturrådets nyligen avlämnade betänkande SOU 1972: 66 Ny kulturpolitik.

Socialstyrelsen bör i samarbete med rådet för boendeservice få i uppdrag att utveckla och rekommendera modeller för särskilt resursstöd i boendemiljön till vissa grupper med speciella behov.

Sammanfattningsvis talar många och starka skäl för en integration mellan social omvårdnad — frivård inom kriminalvården — öppen sjukvård — boendeservice — konsumentpolitik — kulturpolitik på bostadsområdesnivån. Ett sådant samordnat utbud kräver dels en organisatorisk och administrativ form, dels personal med förändrade och delvis nya funktioner. Kommittén tar med detta konstaterande inte ställning till verksamhetens utformning eller det totala personalbehovet för den aktuella verksamheten eller för befintlig verksamhet. Exempel på sådana funktioner är med utgångspunkt i social omvårdnad

- att informera, ge praktiska råd, handlägga rådgivnings- och serviceärenden
- att arbeta med samhällsarbete och konsumentpolitik
- att medverka i samhällsplaneringen
- att handha nya samordnade administrativa uppgifter.

Mot bakgrund av diskussion och motiv som framlagts i det föregående framläggs följande förslag med utgångspunkt från verksamhetsområdet social omvårdnad. Servicekommittén föreslår när det gäller att tillskapa allmänna förutsättningar för integration av social omvårdnad att Kungl. Maj:t uppdrar åt socialutredningen att särskilt uppmärksamma de legala, organisatoriska och finansiella hinder, som idag försvårar eller förhindrar integration av social

omvårdnad med andra serviceformer på bostadsområdesnivå.

Kommittén föreslår vidare att Kungl Maj:t uppdrar åt socialstyrelsen att i samarbete med det i annat sammanhang föreslagna rådet för boendeservice att på grundval av tillgänglig erfarenhet utveckla och rekommendera modeller för samordnade resurstillskott för att förbättra den sociala miljön, att sättas in i boendemiljön med målsättningen att minska behovet av andra åtgärder.

I syfte att medverka till att personella förutsättningar för förändringarna tillskapas föreslår servicekommittén att Kungl Maj:t uppdrar åt skolöverstyrelsen och universitetskanslersämbetet att tillse att de nya utbildningskrav uppmärksammas, som den decentraliserade och integrerade serviceförsörjningen ställer på den arbetande personalen. Program för utbildning av personal, avsedd att fungera på bostadsområdesnivå med allsidiga sociala och kontaktskapande uppgifter bör tillskapas.

För att skapa förutsättningar för en samordnad forskning föreslås att Kungl Maj:t uppdrar åt rådet för boendeservice att tillsammans med socialstyrelsen, samarbetskommittén för social forskning och det nyinrättade institutet för social forskning initiera forskning angående samlad effekt av olika insatser av social omvårdnad i boendemiljön.

Slutligen föreslår kommittén att Kungl Maj:t uppdrar åt skolöverstyrelsen att tillse att orientering om boendeservice sker inom ramen för redan fastlagda utbildningsvägar.



... att skapa är att formulera känslor och tankar, att ställa frågor och söka svar. Att skapa tillsammans med andra ger ökad förståelse och kunskap om människan och samhället ...

(Levande verkstad, exempel 5.2)

9 Verksamhetsområdet kulturaktivitet

I servicekommitténs första betänkande, Boendeservice 1 (SOU 1968: 38), beskrev kommittén sitt arbetsområde genom att definiera ett antal servicefunktioner. En av dessa funktioner var

..."fritidsservice och kulturdistribution i form av ordnad verksamhet för alla åldersoch intressegrupper förutsatt att den sker i bostadsområdet".

I Boendeservice 2 behandlades samhällets ansvar för olika typer av service. Kommittén hänför där fritidsservice och kulturdistribution till ansvarsgrupp 2, vilket innebär att samhället svarar för planering och tillhandahållande av lokaler, medan ansvaret för verksamheten delas mellan olika samhällsorgan och organisationer, grupper och de boende själva.

I Boendeservice 2 (SOU 1970: 68) behandlades också boendeservicens ideologiska aspekter. Man påvisade hur komponenterna i servicebegreppet tenderade att öka och att servicefrågorna påverkar den sociala miljön. Boendeservicen borde därför, enligt kommittén, ses som ett medel att uppnå sociala mål som t. ex. gemenskap, trygghet och jämlikhet. Servicebegreppet vidgades till att omfatta inte bara materiell välståndsutveckling utan också livskvalitet. I Boendeservice 2 talar man följaktligen om

"... fritidsservice och kulturdistribution som ger de boende i olika åldrar och med skilda sysselsättningar tillfälle till personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter i former som skapar gemenskap och integrerar olika kategorier."

På samma sätt som kommittén i sina tidigare skrifter inordnat boendeservicen i en totalsyn på individ, grupp och samhälle har utgångspunkten för detta avsnitt varit en totalsyn på människans sociala, emotionella, intellektuella och fysiska resurser. Alltför ofta behandlas de olika fritidsaktiviteterna var för sig: i beslutsprocess, planering och utövande. En integration av verksamheter, där man försöker bryta den traditionella boskillnaden mellan fysisk och kulturell aktivitet, där ålders-, intresse- och socialgruppssegregationen i fritidsmönstret skulle kunna hävas och där fritidsverksamheterna överhuvudtaget skulle kunna ges ett vidgat kulturellt innehåll, är ett centralt tema i denna del som omfattar kulturella, fysiska och sociala aspekter på fritidsverksamhet. Servicekommittén vill med detta avsnitt betona kultur- och fritidsservicens viktiga roll för livsmiljön inom bostadsområdet.

9.1 *Ett vidgat kulturbegrepp*

Kultur kan definieras i många termer eller funktioner, från de klart avgränsade verksamheter som finns upptagna under de statliga kulturutgifterna i driftbudgeten till socialantropologernas vida kulturbegrepp som innefattar alla sociala beteenden inom en grupp eller ett samhälle, s. k. "kultur-

mönster". I den vida meningen blir kulturen allt som är skapat av människan, inte bara ord och tanke, bild, form och ton utan också traditioner och värderingar, sättet att leva och vara tillsammans, allt det som bildar det sociala mönstret. Kultur skapas, förändras och förnyas genom socialt samspel. Kontakt, kommunikation och gemenskap är grundförutsättningar för en rik och aktiv kulturmiljö.

9.2 *Den kulturpolitiska debatten*

Den kulturpolitiska debatten under 1960-talet har präglats av en omvärdering och en utvidgning av det traditionella kulturbegreppet, där "kultur" i stort sett varit synonymt med "konst" och definitionerna gjorts med hjälp av kvalitetskriterier. Harald Swedners kultursociologiska undersökningar i mitten av 1960-talet, som påvisade kulturkonsumtionens bundenhet till de högre socialgrupperna och "finkulturens" isolering, satte igång en debatt om hur man skulle nå de kulturellt inaktiva grupperna och nödvändigheten av att integrera kulturpolitiken i en allmän jämlikhetspolitik. För att nå en kulturell jämlikhet krävdes också en omprövning av det traditionella, kvalitetsbetonade kulturbegreppet.

En ny kultursyn växte fram, där kommunikation, gemenskap och skapande verksamhet är väsentliga element. Man betonade att konstens sociala funktion är viktigare än den estetiska och den egna skapande verksamheten framhävdes som motvikt till det passiva mottagandet av ett centralt producerat "kulturutbud". Som en konsekvens av aktivitet och medskapande på det kulturella området följde också krav på decentralisering av kulturen och möjlighet till medinflytande i kultur- och miljöfrågor.[1]

9.3 *Avgränsning av det kulturpolitiska området*

Kulturbegreppet är under ständig omprövning och omvandling. Att försöka definiera och avgränsa "kulturell' verksamhet från andra typer av fritidsverksamhet är inte meningsfullt. Att idag planera för verksamheter som i framtiden kan få ett nytt innehåll eller andra uttrycksformer kan innebära en låsning, ett konserverande av gamla mönster.

Som underlag för planering måste man dock göra någon form av avgränsning. Den traditionella kulturdefinitionen är otillräcklig genom sin begränsning till de etablerade konstarterna, det professionella utförandet och det passiva mottagandet. Den är inte heller relevant när det gäller att forma kultur- och fritidsaktiviteterna på bostadsområdesnivå. Den mycket vida definitionen är å andra sidan alltför vag för att ge underlag för en planering på områdesnivå.

Kulturrådet påpekar i sitt betänkande (SOU 1972:66) att det väsentliga inte är att bestämma ett visst kulturbegrepp, utan att av praktiska skäl göra en begränsning av det kulturpolitiska fältet för att klarare kunna fördela ansvaret för samhällsinsatserna inom varje delområde.

Till det kulturpolitiska området räknar kulturrådet de *konstnärliga uttrycksformerna* (teater, dans, musik, film, utställningar, foto, litteratur, dvs. ord-, bild-, scen- och tonkonstens områden), *medier för kommunikation* (press, radio, TV), verksamhet för att *bevara kulturarv* och den del av *folkbildningsverksamheten* som innefattar fri skapande gruppverksamhet och kulturförmedling.

9.4 *Kultur- och fritidsverksamheter i boendemiljön*

Av flera anledningar är det varken möjligt eller önskvärt att ge anvisningar om vilka kultur- och fritidsverksamheter som bör ske i ett område. En alltför detaljerad planering för olika funktioner låser lokalanvändningen, minskar valfriheten för brukarna och gör det svårare för de boende att

[1] Idéer i kulturpolitiken. Studier utgivna av kulturrådet. Stockholm 1970.

själva påverka eller förändra verksamheternas innehåll. Å andra sidan måste någon form av planering ske för att ge möjlighet till aktiviteter som svarar mot de boendes anspråk och behov.

Planverket nämner i sina råd och anvisningar för planering av bostadens grannskap fyra huvudgrupper av verksamhet som bör ha möjlighet att utvecklas i bostadsområdet:

Samvaro och kontakt, som inrymmer en mängd olika aktiviteter från spontana och tillfälliga möten mellan enskilda individer till organiserade möten i stora församlingar.

Information och åsiktsbildning, som kan bestå i biblioteksverksamhet, studier, utställningsverksamhet, politisk mötes- och informationsverksamhet m. m.

Skapande verksamhet, som omfattar hantverk, konsthantverk, måleri, skulptur, musikutövning, amatörteater, rytmik och liknande.

Verksamheter för publik, som film- och teaterföreställningar, föredrag, visaftnar, konserter m. m.

Andra försök att strukturera kultur- och fritidsverksamheterna i ett bostadsområde har gjorts av Lars Ågren,[2] som bl a nämner följande indelningsgrupper för aktiviteter:

- gruppering efter *antal utövare:*
  individer
  grupper
  församlingar
- gruppering efter *ålder:*
  barn
  ungdom
  vuxna
  gamla
- gruppering efter *typ av medverkan:*
  professionella utövare
  amatörer
  lärare
  publik
- gruppering efter *arten av verksamhet:*

se	framställa
se och höra	deltaga
lyssna	agera
studera	visa
diskutera	låna
umgås	leka

- gruppering efter *ämnesområden:*
  litteratur
  teater
  konst
  film
  musik
  dans
  kollektiv skapande verksamhet
  kollektivt umgänge
  föreningsverksamhet

För kulturverksamheten inom ett bostadsområde gäller att ingen indelningsgrund kan tillämpas isolerad utan att bli otillräcklig. De flesta verksamheter består av kombinationer av olika aktivitetsformer.

Enligt servicekommitténs mening är det väsentligt att möjligheter finns både för utövande och mottagande aktiviteter inom de olika områdena, för kombination och integration av olika verksamheter, för ett utbud som är så lite åldersbundet som möjligt och som är utformat och riktat så att det kan nå även inaktiva och isolerade individer och grupper. Särskilt väsentligt är att de verksamheter som bygger på de boendes egen aktivitet och medverkan ges möjlighet att utveckla sig i närmiljön, som t. ex. kollektiv skapande verksamhet, kollektivt umgänge och föreningsverksamhet.

[2] Lars Ågren: Ett integrerat fritidscentrum. Byggforum 1970:10.

10 Mål för kulturaktivitet

10.1 *Övergripande mål*

Tillfredsställande resursfördelning — jämlikhetsprincipen — är ett av den statliga politikens huvudmål. Sett från den utgångspunkten är kulturpolitiken ett av medlen att omforma samhället mot större jämlikhet. Målet för kultur- och fritidsaktiviteterna blir då enligt servicekommitténs uppfattning att göra alla delaktiga i samhällets gemenskap, kunna kommunicera med människor och institutioner på ett sätt som svarar mot deras förutsättningar och att aktivt kunna medverka i utformningen av den egna livsformen och den gemensamma miljön. Viktiga vägar att uppnå denna kulturella jämlikhet är att maximalt utnyttja skolans och vuxenutbildningens möjligheter att utveckla individens inneboende förmåga till intellektuell, emotionell och social kommunikation, och att undanröja de sociala, utbildningsmässiga, ekonomiska och geografiska hinder som nu utestänger stora grupper från ett rikare kulturellt och socialt liv.

I dagens samhälle, med höga effektivitetskrav, hård konkurrens och stark konsumtionspress, värderas ofta människor med hänsyn till prestation, status och ägande. Insatt i detta mönster brukar fritids- och kulturaktiviteterna ibland betraktas som kompensation för arbetslivets påfrestningar eller som ett tidsfördriv för att fylla ut fritiden. Ett meningsfullt fritids- och kulturutbud bör i stället ses som en resurs, som kan ge andra värderingar och attityder och alternativa livsstilar, där gemenskap är viktigare än självhävdelse, upplevelser viktigare än prestationer, skapande viktigare än passiv konsumtion. Kulturaktiviteter som leder till ökad kunskap, sensibilitet, glädje och gemenskap för individen kan därför ses som ett mål i sig, samtidigt som de är ett delmål i arbetet för att förändra samhället.

10.2 *Mål för insatser i boendemiljön*

Enligt kommitténs mening är det väsentligt att så många som möjligt får tillfälle att i sin närmiljö delta i fritids- och kulturaktiviteter som

- ökar individens fysiska, psykiska och sociala välbefinnande
- ökar individens intellektuella, emotionella och sociala resurser
- ökar gemenskapen mellan individer och grupper
- ökar individens möjlighet att påverka den gemensamma miljön.

I bilaga 1 presenteras ett antal kultur- och fritidsaktiviteter som kan ses som en konkretisering av dessa mål, dvs. verksamheter som medverkar till information och kunskap, aktivitet och upplevelse, kontakt, gemenskap och medbestämmande.

10.3 *Mål i den statliga kulturpolitiken*

Riktlinjerna för den statliga kulturpolitiken under 1960-talet slogs fast i proposition 1961:56. Där formulerades ett handlingsprogram med fyra punkter: utbyggd konstnärsutbildning, förstärkt stöd till utövande konstnärer och kulturarbetare, ökad offentlig konsumtion av konst och, som fjärde punkt, en förstärkning av de krafter som syftar till en breddning av kulturmiljön och en effektiv kulturdistribution. De tre första punkterna prioriterades. Den fjärde punkten angav långsiktiga mål. För att förbättra kulturdistributionen togs under senare delen av 1960-talet statliga initiativ för en kulturell "lokaliseringspolitik" (försöksverksamheten med Riksutställningar och Rikskonserter). Innebörden i begreppet "breddning av kulturmiljön" preciserades inte närmare i 1961 års program. Kulturutgifterna ökade under 1960-talet, samtidigt som en viss oklarhet om kulturpolitikens långsiktiga mål rådde. Den 1 januari 1969 inrättades kulturrådet som består av 14 ledamöter, utsedda av chefen för utbildningsdepartementet, med uppgift att "göra utredningar och lägga fram förslag rörande den statliga kulturpolitiken, främst beträffande dess långsiktiga inriktning. I centrum står därvid kulturpolitikens uppgift att främja ökad jämlikhet i samhället. I detta syfte bör eftersträvas en fortsatt differentiering av samhällets insatser på kulturområdet och en ökad integrering av kulturaktiviteterna med samhällets åtgärder på andra områden".

Kulturrådet, som avgivit sitt betänkande[3] hösten 1972 föreslår

" att det övergripande målet för kulturpolitiken är att medverka till att skapa en *bättre samhällsmiljö* och bidra till *jämlikhet.*"

För att detta mål skall kunna uppnås krävs

- "att verksamheten och beslutsfunktionerna inom kulturområdet i ökad utsträckning decentraliseras *(decentraliseringsmålet),*
- att de kulturpolitiska åtgärderna samordnas med samhällets insatser inom andra områden och differentieras med hänsyn till olika gruppers förutsättningar och behov *(samordnings- och differentieringsmålet),*
- att de kulturpolitiska åtgärderna utformas så att de kan förbättra kommunikationen mellan olika grupper i samhället och ge fler människor möjlighet till kulturell verksamhet *(gemenskaps- och aktivitetsmålet),*
- att kulturpolitiken medverkar till att skydda yttrandefriheten och att skapa reella förutsättningar för att denna frihet skall kunna utnyttjas *(yttrandefrihetsmålet),*
- att konstnärlig och kulturell förnyelse möjliggörs *(förnyelsemålet),*
- att äldre tiders kultur tas till vara och levandegörs *(bevarandemålet)* samt
- att samhället har ett övergripande ansvar för att främja mångsidighet och spridning av kulturutbudet och för att minska eller hindra den negativa verkan som marknadsekonomin kan medföra *(ansvarighetsmålet).*"

Kulturrådet skriver också i sitt målsättningsavsnitt:

"Synen på samhällets kulturpolitiska åtaganden måste vidgas. Kulturpolitiken bör ses som en del av samhällets miljöpolitiska engagemang i stort. Den knyter an till frågor som rör hela den sociala miljön (utbildning, arbetsmiljö, boendemiljö, fritidsmiljö, vårdmiljö etc.) men också till planering och utformning av den yttre miljön (fysisk planering, serviceplanering, landskapsvård och andra delar av miljövården).

— — —

Kulturpolitikens möjligheter att bidra till en bättre samhällsmiljö är i många fall beroende av åtgärder som vidtas inom andra samhällsområden. Så bör t. ex. byggandet av nya bostadsområden tidsmässigt samordnas med utbyggnad av både social och kulturell service. Lokaler för kollektiv kulturell verksamhet och för verksamhet som utgår från kulturinstitutionerna måste planeras in i boendemiljön. Bostäder och arbetsplatser bör inte förläggas så långt från varandra att möjligheten till fritidsverksamhet praktiskt är utesluten. Den fysiska och psykiska arbetsmiljön bör förbättras. Arbetet bör bli mindre pressande så att det inte utgör ett hinder för människor att delta i olika verksamheter i samhället. De anställda bör få medinflytande och man bör sträva efter att alla kan uppleva sina arbetsinsatser som meningsfulla. Också inom utbildnings- och socialpolitiken bör åtgärderna utformas med betraktande av de kulturpolitiska målsättningarna".

[3] Ny kulturpolitik. SOU 1972:66 och 67.



... att själv få odla upp en bit mark i bostadsområdet är ett enkelt sätt att påverka närmiljön samt att ge den ett eget innehåll, präglat av omtanke om och känsla för naturen ...

(Fritidsträdgårdar, exempel 5.5)

11 Hinder för kulturaktivitet

Trots välståndsökning och stigande utbildning finns det alltjämt många hinder att övervinna innan alla får tillgång till ett rikt och aktivt kultur- och friluftsliv. Hindren är av olika slag: begränsningar av fritidsresurserna, arbetsvillkor, socio-ekonomiska hinder, geografiska och administrativa hinder.

11.1 *Generella hinder*

Fritidsresurser

Trots att den formella fritiden på totalnivå successivt har ökat har inte den faktiska fritiden ökat på motsvarande sätt för stora grupper. Strukturförändringar inom näringslivet mot färre och större enheter, det ökade avståndet mellan arbetsplatser och bostäder och koncentrationen av detaljhandeln gör att en allt större del av den formella fritiden äts upp av transporter mellan bostad—arbetsplats—inköpsställe—rekreationsområde. Låginkomstutredningen[4] har räknat fram den faktiska fritiden genom att minska dygnets 24 timmar med "bruttoarbetstiden" (arbetstid, övertid, extraarbete, rasttid och restid), 8 timmars sömn och en minimiberäkning på 1 timme för personlig hygien och hushållssysslor, vilket betyder att många som förvärvsarbetar och sköter småbarn knappast har någon fritid alls. Enligt beräkningarna har hälften av löntagarna — omkring 1 450 000 personer — 4—6 timmars faktisk fritid under måndag—fredag och 66 % har mindre än 7 timmars fritid.

20 % av arbetstagarna arbetar på lördagar, 10 % på söndagar, 7 % kvällsarbetar. Arbetstidsförkortningen och serviceutbyggnaden kommer sannolikt att innebära en ökad spridning av arbetstid och fritid. Utbudet av fritidsaktiviteter bör anpassas till den förändrade fritidsstrukturen.

Arbetsvillkor

Arbetets villkor präglar också fritidens. Låginkomstutredningens rapport om den vuxna befolkningens fritidsförhållanden[5] visar i hur hög grad fritidsresurser och fritidsanvändning förefaller vara klassbundna. Med arbetets villkor menas inte bara arbetets längd, utan också arbetets innehåll. Fysiskt och psykiskt tunga arbeten skapar utmattning som gör att vardagsfritiden främst används för vila och återhämtning inför nästa dags arbete.

Personer med tunga, svettiga, smutsiga arbeten har nästan genomgående låg aktivitet på de flesta fritidsområden jämfört med dem som har bra arbetsförhållanden. Välbetalda arbeten — som oftast inte är tunga, smutsiga eller monotona — kan dels möjliggöra köp av tjänster som ökar friti-

[4] Sven Nelander: Löntagarnas faktiska arbetstider. Allmänna förlaget 1971.

[5] Agneta Lundahl: Fritid och rekreation. Allmänna förlaget 1971.

den, dels ge ökade materiella resurser att spendera på fritidsaktiviteter.

Socio-ekonomiska hinder

Vissa typer av kulturell verksamhet ger ökat utbyte åt den som redan har kunskaper. Brister i utbildningen och eftersläpningseffekter av en kulturellt torftig uppväxtmiljö gör att många inte kan, eller vågar, utnyttja det kulturella utbud som finns. Andra vill inte, på grund av brist på social identifikation med den ämnessfär, som den traditionella "finkulturen" sysslar med. Det ambitiösa kulturutbudet säljs ofta i stark konkurrens med effektivt reklamerade och distribuerade massprodukter och har därför svårt att nå fram till de grupper som inte själva kan skaffa sig kulturell information.[6]

Fritidsvanorna varierar kraftigt efter yrke, utbildning, ekonomi, kön, ålder och hälsa. Bokläsande och bokinnehav domineras av högutbildade och högavlönade, liksom teater- och utställningsbesök. Jakt, fiske och hobbyverksamhet är vanliga fritidsaktiviteter bland arbetare. Kvinnornas andel i idrotts- och friluftsliv är väsentligt lägre än männens. Några aktiviteter — musicerande, biobesök — är starkt ungdomsanknutna. Nästan alla aktiviteter — utom trädgårdsskötsel — avtar med åren. Aktivitetsnivån är genomgående låg hos grupper med fysiska eller psykiska handikapp. Dålig hälsa skapar isolering, som i sin tur leder till minskade möjligheter till aktivt fritidsliv, vilket ytterligare befäster isoleringen.[7]

Många upplever isolering och kontaktlöshet även av andra skäl. Familjegruppen krymper och andelen enpersonshushåll växer. Urbaniseringen tvingar människor att bryta upp ur sina ursprungliga miljöer och sina invanda livsmönster, där arbete och fritidsliv ofta är sammanvävda.

Den stora bebyggelseskalan och den snabba inflyttningen i kombination med en eftersläpning av utbyggnaden av fritidslokaler i de nya bostadsområdena gör att möjligheterna till kontakt och gemenskap försvåras.[8] Avståndet mellan arbetsplatser och bostäder är ofta för stort för att arbetskontakterna ska kunna upprätthållas på fritiden. TV-tittandet har medfört en passivisering och privatisering av den lediga tiden.

Geografiska hinder

Möjligheten att ta del av eller utöva kulturaktiviteter är ojämnt fördelade, trots Riksteaterns, Riksutställningars och Rikskonserters försök att bryta kulturutbudets centralisering. Skillnaderna finns inte bara regionalt mellan glesbygd och tätort, utan också mellan storstad och småstad och mellan stadscentrum och ytterområden. TV och radio har delvis överbryggat de geografiska hindren, men är dock otillräckliga som kulturmedier genom att de inte tillfredsställer kontakt- och uttrycksbehoven.

Administrativa hinder

Karaktäristiskt för kultur- och fritidsaktiviteterna är att de består av en rad heterogena och sinsemellan mycket olikartade verksamheter som är fördelade på en rad olika huvudmän — kommunala organ, organisationer, föreningar och grupper.[9] Fördelningen på många huvudmän är en garanti för ett rikt och mångsidigt aktivitetsutbud men kan också medföra en brist på överblick och samordning som kan medverka till att ett områdes samlade kultur- och fritidsresurser inte utnyttjas maximalt genom t. ex. brist på information, genom att utbudet inte alltid svarar mot de mest akuta behoven medan kanske samma typ av aktivitet dubbleras genom att den arrangeras av olika huvudmän, i olika lokaler eller för olika åldrar.

Metoder och modeller för att övervinna organisatoriska och administrativa hinder av detta slag behandlas i del V (Planering

[6] Harald Swedner: Barriärer mot finkulturen. Ur Jansson m. fl.: Det differentierade samhället. Prisma 1968.

[7] Agneta Lundahl: Fritid och rekreation. Allmänna förlaget 1971.

[8] Åke Daun: Social struktur på mikronivå. Ur Boendeservice 6 (Strukturstudien). SOU 1971:28.

[9] Boendeservice 1. SOU 1968:38.

och organisation) och i bilaga 2 (Integration av lokaler för service i bostadsområden).

11.2 *Sammanfattning av hindren*

Vi vet att de som har det sämst i samhället också har en låg anspråksnivå när det gäller fritidskonsumtion. Det är svårast att nå dem som rimligen har störst behov av att aktiveras, av att bli delaktiga av en social gemenskap och få ett livsinnehåll.[10] Vi vet också att olika grupper har skilda förutsättningar att tillgodogöra sig eller delta i kulturella aktiviteter. Kulturrådet har påpekat att enbart en generell förbättring av aktivitetsmöjligheterna inte minskar skillnaden mellan individer och grupper; snarare kan det förstärka den. För kulturellt underprivilegierade eller svaga grupper behövs speciella åtgärder i form av riktad information och uppsökande verksamhet, men däremot i princip inte en differentiering i innehållet. Servicekommittén har redan tidigare (i Boendeservice 2) prioriterat vissa grupper: barn och ungdom, åldringar, sjuka och handikappade. Det finns anledning att ytterligare poängtera dessa målgruppers behov när det gäller kultur- och fritidsaktiviteter. Dessutom tillkommer ytterligare grupper (lågutbildade, invandrare) som av olika skäl har trösklar till kulturaktiviteter.

Forskningsresultat tyder på att kulturkonsumtion är socialt betingad och att kulturmönstren grundläggs tidigt. Att satsa på *barnkulturen* innebär inte bara att minska de sociala handikappen för barn från kulturfattiga miljöer utan också att skapa en nödvändig motvikt till det kommersiella massutbudet av serietidningar, underhållningsvåld på film och exploaterande reklamerbjudanden.

Av samma skäl är aktiviteter för *ungdom* nödvändiga. Utbildningsklyftorna har då ökat, identitetskriser, auktoritetsrevolt och skolleda för in många tonåringar i en starkt gruppbetingad, ofta passiv och kommersiellt styrd tonårskultur. Det är viktigt att ge dessa åldrar möjligheter till skapande aktiviteter och till ökad integration med samhället i övrigt. De måste bli delaktiga i ett personlighetsutvecklande kulturmönster som bygger upp individens självkänsla, men också uppleva medbestämmande och samhörighet med andra i en fungerande föreningsdemokrati.

Klyftan mellan en välutbildad yngre generation och en äldre, med kort och inaktuell utbildning och slitsamma, enformiga arbeten ökar. De *lågutbildade* är ofta identiska med de lågavlönade. Inom dessa grupper finns flertalet av dem som inte går till biblioteket eller bokhandeln, som inte har råd att resa, som inte kan identifiera sig med "finkulturen". Det är på dessa grupper som vuxenutbildningen bör satsa sina resurser för att minska utbildningsklyftorna i samhället. En statlig utredning, FÖVUX, arbetar sedan en tid med uppsökande verksamhet riktad till dessa grupper. *Åldringarna* har delvis samma situation, förstärkt av ensamhet och isolering, samtidigt som de har mer resurser när det gäller tid.

Bland de inaktiva finns också de nya, stora *invandrargrupperna,* som är kulturellt handikappade i dubbel mening, både genom språksvårigheter och genom bristfällig utbildning. Här blir generationsklyftan ännu mer markant genom invandrarbarnens snabbare anpassning till det svenska samhället, vilket ökar de vuxna invandrarnas isolering. Samtidigt måste invandrarkulturernas egenart respekteras och ges tillfälle att utvecklas inom ramen för samhällets kulturinstitutioner.

Det är också viktigt att nå de grupper som inte formulerar några anspråk och som på grund av olika hinder — yttre eller inre — tvingas till passivitet: *sjuka, socialt, psykiskt och fysiskt handikappade.* Samhällets kultur- och fritidsservice måste här ingå som en självklar del i den sociala omvårdnaden — en viktig del, som starkt kan bidra till aktivering och social integrering.

[10] Sven Thiberg: Fritidsstruktur. Ur Boendeservice 6. SOU 1971:28.

12 Tendenser och riktlinjer i kulturarbetet

Länge trodde man att en breddning av kulturen huvudsakligen var en distributionsfråga: om bara kulturutbudet fanns geografiskt tillgängligt skulle kulturkonsumtionen breddas. Idag vet man att den geografiska tillgängligheten är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att höja den kulturella aktivitetsnivån. Den ökade kunskapen om "den ojämlika fritiden", om människors olika resurser att utnyttja sin fritid på ett aktivt och meningsfullt sätt, har lett till en omprövning av metoderna inom kulturarbetet. Centrala begrepp i diskussionen om hur kulturen ska göras tillgänglig inte bara materiellt — genom decentralisering — utan också socialt, är bl. a. uppsökande verksamhet, satsning på barn- och ungdomskulturen, stimulering av människans egen skapande aktivitet och försök att bryta ålders-, intresse- och socialgruppssegregationen genom integration av verksamheter.

12.1 *Decentralisering*

Att decentralisera kulturutbudet/aktiviteten är ett självklart krav för att målet om en breddning av den allmänna kulturmiljön ska få en reell innebörd. Decentraliseringstanken är en av de bärande idéerna i kulturrådets betänkande om den nya kulturpolitiken. Med kraven på decentralisering följer också förslag om omprioritering av resurser och verksamheter från centrala till lokala aktiviteter.

Den kulturella verksamheten måste i ökad utsträckning förankras i närmiljön. Möjligheterna till kulturell verksamhet i bostadsområdena bör ökas. (SOU 1972:66, sid. 181.)

Decentraliseringen är nödvändig, därför att många grupper på olika sätt är bundna till närmiljön. Dit hör först och främst barnen: för dem är närområdet en *uppväxtmiljö*, som borde tillgodose behoven av trygghet, aktivitet och stimulans. För andra — hemarbetande kvinnor, dagbefolkning är närområdet en *arbetsmiljö*. Alla grupper med begränsad förmåga att flytta på sig, åldringar, sjuka, handikappade är hänvisade till boendemiljöns upplevelsemöjligheter. Närområdet är också en *fritidsmiljö* för dessa och för många andra: de som har kort vardagsfritid är i stor utsträckning hänvisade till närmiljöns fritidsutbud, liksom de bilösa och småbarnsföräldrarna. De som bor ensamma eller i småhushåll kan behöva vardagskontakter i närmiljön. De som är socialt och kulturellt handikappade, de som inte vågar, orkar eller vill ta sig in till centrala kulturinstitutioner, kan lättare knyta an till och identifiera sig med en opretentiös verksamhet i kvarteret eller området. För invandrargrupperna kan kontakt- och aktivitetsmöjligheterna i närmiljön vara avgörande för en integration i det svenska samhällslivet.

Gångavståndet

Närmiljön är det område som brukar beskrivas som "gångavståndsenheten". Gångavståndets radie — ca 500 m — bestämmer fortfarande de flesta människors aktionsfält. Undersökningar har visat att de flesta fritidsaktiviteter är avståndskänsliga: bibliotekens lånefrekvens minskar t. ex. starkt efter 500 m[11], liksom fritidsgårdarnas upptagningsområde[12].

Närmiljön kan också ses som det område man kan identifiera sig med och där det sociala livet kan tänkas fungera. Man har konstaterat att det människor upplever som "sitt" bostadsområde i stor utsträckning sammanfaller med gångavståndsenheten.

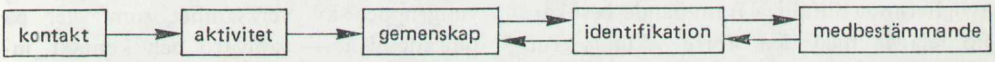
Krav på närområdet

Vi vet ännu mycket litet om hur bostadsmiljön påverkar individen, men det finns anledning att tro att en torftig miljö med få möjligheter till lek och meningsfull fritidssysselsättning kan skapa problem. Den fysiska miljön kan inte ensam garantera människans sociala och kulturella behov, men den kan ge ramar för hur aktivitetsmönstren utvecklar sig. Den kan också försvåra de boendes handlings- och upplevelsemöjligheter. Därför måste de yttre, lokalmässiga förutsättningarna för fritids- och kulturaktiviteter skapas redan på programstadiet genom att en social och kulturell planering integreras med den fysiska planeringsprocessen.

Försök har gjorts att precisera människans grundläggande behov och med utgångspunkt från dem formulera krav på bostadsmiljön. Den danska socialpsykologen Ingrid Gehl[13] menar att bostadsområdet bör tillgodose behoven av kontakt, isolering, upplevelse, aktivitet, lek, strukturering, identifikation och estetik. I förslaget till God Bostad anser man att behoven av information och kunskap, av att påverka och förändra, av social kontakt och samarbete, av avskildhet, och av meningsfull sysselsättning ska kunna tillfredsställas i närmiljön[14].

Det finns skäl att tro att de olika funktionerna samverkar med varandra i ett komplicerat växelspel som tillsammans avgör torftigheten eller rikedomen i det sociala livet inom ett område. Ingen har studerat detta växelspel, och ingen har heller rangordnat de olika kraven i fråga om betydelse. Ett försök att beskriva den ideala sociala processen skulle kunna illustreras med modellen nedan.

Det primära är *kontakten:* utan den kommer ingen aktivitet till stånd. Att göra saker tillsammans skapar gemenskap, och gruppkänslan är en förutsättning för identifikation — med huset, kvarteret, området. Engagemang i en grupps problem och idéer leder ofta till en vilja att ta ansvar, påverka och förändra.



Närområdet som kontaktenhet

I vilken utsträckning utgör boendemiljön en naturlig bas för en sekundärgrupp? Sekundärgrupper kan uppstå genom fysiska faktorer som t. ex. att man bor i samma område, går i samma skola eller handlar i samma affär. Den kan också uppstå genom individuella faktorer som t. ex. gemensamt arbete, gemensamma intressen eller åldersellergenerationstillhörighet. Samhällsfakto-

[11] Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. SOU 1972:20.

[12] Ulla Bergström: Ungdomsgårdar. Boendeservice i Vällingby, Stockholms generalplanearbete meddelande nr 11, 1971.

[13] Ingrid Gehl: Bo-miljø. SBI-rapport, Köpenhamn 1971.

[14] Förslag till God Bostad 1970. Bostadsstyrelsens tekniska byrå. Stockholm 1971.

rer som t. ex. etnisk tillhörighet, gemensamma normer och ideologier är ytterligare en gemenskapsfrämjande faktor.

Servicekommittén har tidigare diskuterat vilken typ av sekundärgrupp som är mest lämpad som utgångspunkt för gemensamhetslokaler. I diskussionen finns två huvudlinjer när det gäller sekundärgrupperna i boendemiljön. Den ena pekar i första hand på närheten till ett kollektiv och därmed en lokal för detta som det viktigaste kravet. Den andra menar att verksamheten är det viktigaste dvs. att det finns praktiska möjligheter för att upprätthålla aktiviteter av olika slag. Dessa två huvudlinjer leder till olika storlekar på de lokaler eller anläggningar som ska tillgodose behoven. Den första innebär sannolikt lokaler för ca 100—150 boende, "närlokaler", medan den andra enligt kommitténs bedömning innebär ett underlag på ca 3 000—4 000 invånare. Fördelarna med den mindre typen av lokaler är just närheten, möjligheterna för också mindre barn att utnyttja lokalerna, möjligheten för handikappade och äldre människor att delta i verksamheter i lokalen samt en förenklad administration (jfr närlokalen i Norrliden, bilaga 1). Nackdelarna skulle kunna bestå i risk för gruppmentalitet för att en liten grupp direkt eller indirekt helt styr lokalens användning, bullerstörning och ordningsproblem, och — möjligen — avoghet mot tillfälliga främmande besökare. Fördelarna med den större sekundärgruppen som underlag skulle kunna bestå i möjligheter till organiserad och specialiserad verksamhet med tillgång till utrustning i olika lokaler i en integrerad centrumanläggning, speciellt anställd personal/ledare samt en förenklad förvaltning. Nackdelarna är då i första hand avståndet och risken att bara nå de redan aktiva.

Enligt kommitténs mening behövs aktiviteter både på kvartersnivå och på områdesnivå under förutsättning att de inte konkurrerar med varandra. I bilaga 2 diskuteras riskerna för att integrerade centrumanläggningar blir så stora att områdets resurser i alltför stor utsträckning samlas där med följd att resten av området utarmas på sociala kontaktpunkter. Enligt kommitténs mening bör de två nivåerna komplettera varandra på så sätt att kvartersnivån tillgodoser den spontana, frivilliga, tillfälliga, verksamheten, medan centrumanläggningen tillgodoser mera specialinriktade intressen och behov med hjälp av anställd personal och specialutrustade lokaler. Tidigare i detta avsnitt har betonats den sociala kontaktens betydelse som utgångspunkt för olika typer av aktivitet. Den kontakten börjar lättast i en liten, överblickbar grupp. Solidaritet och gemensamma aktioner i närmiljön förutsätter en personkännedom som bara är möjlig i den mindre gruppen. Den lilla gruppen, kvartersnivån, kan också behövas som minsta enhet i en basdemokrati för att kunna förmedla information om önskemål och behov till den centrala samrådsgrupp på områdesnivå som diskuteras i kapitel 23:5. Kommittén anser också att aktivitet på kvartersnivå genom sin möjlighet att förebygga sociala störningar kan ge socialekonomiska vinster på sikt, samtidigt som den ökar de boendes möjligheter att påverka sin miljö. Kvartersverksamhet är särskilt väsentlig i inflyttningsområden, i områden med speciella sociala problem och i områden som saknar centrumanläggning.

Planverket påpekar i sina råd och anvisningar för bostadens grannskap att de huvudgrupper av verksamhet som sker på områdesnivå — samvaro och kontakt, information och åsiktsbildning, skapande verksamhet och verksamheter för publik — skiljer sig från varandra när det gäller krav på tillgänglighet och befolkningsunderlag. Verksamheter för publik kräver stort underlag, medan många former av samvaro och kontakt förutsätter en liten, överblickbar grupp där man känner de som ingår i gruppen. Anonymiteten i den stora gruppen och det begränsade urvalet i den lilla gruppen talar enligt planverket för en tredelning av lokalutbudet med hänsyn till underlaget, där den minsta enheten har ett underlag på 100—200 boende, mellanenheten 1 000—2 000 boende och den största enheten används av 4 000—5 000 boende.

12.2 *Att kunna påverka närmiljön*

Den sociala processen som skisserats ovan blir ofullständig om slutmomentet, möjligheten till medbestämmande, saknas. De boendes önskemål att utöva direkt inflytande över den egna närmiljön och kunna påverka dess aktiviteter kan nu i huvudsak endast tillgodoses i bostadsrättsföreningarna.

Hyresgäströrelsen har under senare år genom bildande av särskilda kontaktkommittéer i bostadsområdena dock försökt ge även hyresgäster möjlighet till medinflytande.

Barn-, ungdoms- och kvinnoorganisationer m. fl. organisationer har i skilda sammanhang tagit upp frågor och ställt krav rörande närmiljöns utrustning och utformning.

Det primära målet för denna verksamhet är att aktivera människor för att lösa konkreta problem i närmiljön, men ett delmål är att skapa gemenskap, solidaritet och samarbete.

Även andra grupper utan anknytning till det reguljära organisationslivet har under senare år växt fram och ställt krav på att få vara med och påverka sin miljö. "Arkiv samtal" har som främsta uppgift att sammanställa material som kommer in från dessa grupper runt om i Sverige, informera om varandras verksamheter och ordna möten för att diskutera samarbets- och miljöproblem och hur man löst dem.

Problem i den egna närmiljön är dock ofta kopplade till andra människors problem i deras närmiljö. De har också ofta ekonomiska konsekvenser som sträcker sig utanför den egna gruppen. Oklarhet i ansvarsförhållanden och uppföljning av beslut gör att sådana grupper inte kan ersätta etablerade politiska församlingar.

Med undantag för vad som gäller i bostadsrättsföreningarna finns idag få reella möjligheter att påverka och förändra boendemiljön och de verksamheter som pågår där. Olika former för medinflytande kan dock utvecklas. Det gäller t. ex. närlokalernas förvaltning där just närheten och personkännedom gör det lättare att påverka utformning och verksamhet. Ett annat sätt är att ge de boende möjlighet att påverka sin utemiljö genom att bereda utrymme för egna odlingar och kolonilotter i bostadsområden. Vidare kan man satsa på verksamhet av allaktivitets- och "öppenverkstads"-typ, som bygger på egen aktivitet, medskapande och gemensamt ansvar. Verksamheten kan organiseras genom kontaktkommittéer eller samrådsgrupper bland de boende och de förvaltningar och organisationer som har anknytning till närmiljöns serviceinrättningar.

Ett viktigt mål i all fritidsverksamhet bör vara att stärka människornas politiska resurser genom att utveckla former för effektiv närdemokrati. En aktivisering och decentralisering av föreningslivet på bostadsområdesnivå framstår därvid som mycket angelägen. Reella möjligheter för de boende att påverka och utforma de lokala kulturaktiviteterna kan minska det främlingskap som stora grupper känner inför "kulturen".

12.3 *Uppsökande verksamhet*

Den uppsökande verksamheten innebär att man ger människor möjlighet att möta kulturell verksamhet i sin egen boende- eller arbetsmiljö. Biblioteken har här gjort en pionjärinsats genom sin "boken kommer"-verksamhet för gamla, sjuka och handikappade som är bundna till sina hem och genom depositioner och besök på olika institutioner (sjukhus, ålderdomshem, fängelser). Även studieförbunden arbetar numera med uppsökande verksamhet på bostadsområdesnivå. Särskilt viktig är den uppsökande verksamheten när det gäller vuxenundervisningen, där försöksverksamhet har visat att de som bäst behöver undervisningen ofta är svårast att nå.

En breddning och ökning av den uppsökande kulturella verksamheten har skett genom de s. k. centrumbildningarnas uppkomst. Behovet för kulturarbetare att få direktkontakt med sin publik och strävan att

upprätta kontakter med nya grupper ledde till bildande av Författarcentrum, Filmcentrum, Teatercentrum, Konstnärscentrum och Danscentrum. De uppsöker främst miljöer som normalt inte nås av det professionella kulturutbudet i någon större utsträckning: skolor, lunchrum, vårdinstitutioner, gator, torg och arbetsplatser. Karaktäristiskt för centrumbildningarna är att de för att sänka kostnaderna söker nya distributionsformer, bl. a. genom egen förmedlingsverksamhet. En genomgående strävan i deras verksamhet är att aktivera människor: konsten ses som en dialog mellan utövare och mottagare, vilket innebär en ny syn på kulturarbetarnas roll, där mottagaren blir kulturproducentens uppdragsgivare.

En satsning på den uppsökande verksamheten i ett bostadsområde kan bestå av en förstärkning av institutionernas resurser — så att t. ex. biblioteket i ökad utsträckning kan samarbeta med barnstugor och fritidshem — eller att fria grupper utifrån ges möjlighet att gästspela. Den kan också bestå i att de lokala kulturarbetarnas kapacitet tas i kommunens tjänst genom pedagogiska uppgifter, t. ex.. som ledare för kulturaktiviteter på arbetsplatser, daghem och fritidsgårdar, eller som instruktörer i studiecirklar och i skolornas verkstäder på fritid.

12.4 *Åtgärder för barn och ungdom*

Satsning på barnkulturen

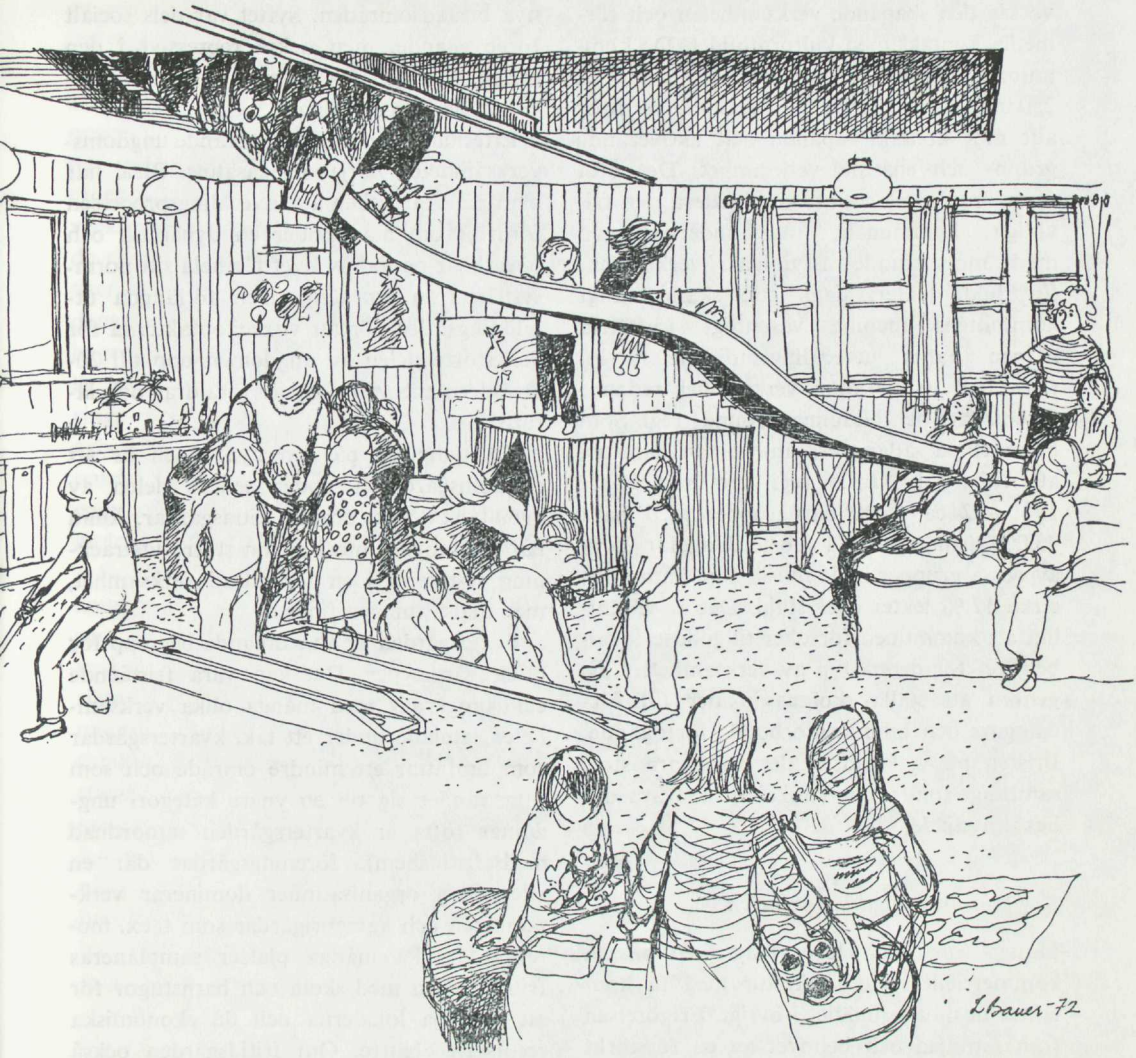
Barnkulturen präglas i närmiljön. Inte bara förskola och skola, utan också närmiljön som helhet präglar barnens upplevelse- och uttrycksmöjligheter. Att kunna utvecklas fritt och tryggt i ett närområde som har en gripbar skala, att få tillfälle till aktiv och konstruktiv lek, att ha kontakt med natur och olika slags material är minst lika viktiga delar i barnets kulturmiljö som förskolans och skolans kulturpedagogiska verksamhet. Närmare 80 % av alla barn under 15 år växer idag upp i tätorter. Det är väsentligt att boendemiljön utformas så att den ger barnen möjlighet att kanalisera sin skapande förmåga på ett meningsfullt sätt och att den ger dem möjlighet att inom ramen för närområdet forma och förändra sin egen del av miljön. Inte minst för barnen är det också viktigt att bostadsområdet utgör en någorlunda fullständig social erfarenhetsvärld. Så länge boendemiljön inte innehåller *både* bostäder och arbetsplatser, *både* gamla och unga, *både* ensamstående och familjer har man väsentligt begränsat upplevelse- och livsmiljön.

Initiativ till förbättring av lekmiljön är nödvändiga. Utredningen "Barns utemiljö" (SOU 1970:1) sade klart att det ankommer på kommunerna att inrätta öppen fritidspedagogisk verksamhet — parklek — i bostadsområdena. Från den 1 juli 1972 gäller dessutom enligt § 53 i byggnadsstadgan följande:

"Inrymmer byggnad mer än två bostadslägenheter, skall tillräckligt stor och för lek och utevistelse lämplig friyta finnas på tomten, om sådan friyta kan beredas för rimlig kostnad och utan synnerlig olägenhet. Byggnadsnämnden kan medgiva undantag från denna bestämmelse om särskilda skäl föreligga". Det är viktigt att notera att denna bestämmelse inte bara gäller nybebyggelse utan också befintliga bostadsområden. För att den snabbt skall genomföras är de boendes egen aktiva medverkan av stort värde.

Hos barn finns ett spontant skapande behov, som ofta förtvinar i brist på stimulans. Kulturvanorna formas tidigt. Undersökningar har visat att barn från stimulansfattiga miljöer behåller sitt handikapp genom livet, medan barn från hem med utvecklade kulturvanor i allmänhet övertar uppväxtmiljöns aktiviteter och positiva attityder till kulturutbudet. Ett led i demokratiseringsprocessen är att ge alla barn chans till en jämlik start genom att så tidigt som möjligt ge dem möjlighet att uttrycka sig i färg och form, ord, ton, rörelse och ge dem tillfälle att uppleva och förstå olika slag av konst[15]. Förskola och skola måste använda sina resurser att stimulera och ut-

[15] Förskolan, del 1. SOU 1972:26.



. . . den konstruktiva leken har stort utrymme. Man arbetar med färg, lera, tyg och papper. Möjlighet finns till vilda och slabbiga lekar men också till avskildhet och lugn aktivitet . . .

(Kojan, exempel 4.4)

veckla den skapande verksamheten och förmedla kontakt med kulturutbudet. De kommunala musikskolorna, som 1973 har ca 250 000 elever behöver utvecklas, framför allt mot kontaktskapande och aktiverande grupp- och ensembleverksamhet. Det ofta framförda förslaget att komplettera den frivilliga kommunala musikundervisningen med motsvarande frivilliga "verkstäder" för bild, teater, dans etc. skulle enligt kommitténs mening väsentligt förbättra många barns utvecklingsmöjligheter. På flera håll drivs sådan verksamhet redan i föreningars och bildningsförbunds regi. Som exempel på sådan verksamhet kan nämnas, att enbart i ABF:s regi verksamhetsåret 1971—72 ca 6 400 barngrupper med nära 75 000 deltagare var i arbete. Ungefär 25 % av dessa grupper hade musik som ämne och cirka 17 % teater eller slöjd. Det är väsentligt att kommunen försöker tillgodose lokalbehovet för denna typ av verksamhet, t. ex. genom att ställa skolans lokaler till föreningars och bildningsförbunds förfogande. Bristen på verkstadslokaler kan vara stor, samtidigt som skolans lokaler kan vara dåligt utnyttjade.

Kontakt med ungdomskulturen

Många tonåringar lever idag i en passiv, kommersiellt styrd subkultur med få kontakter ut mot samhället i övrigt. Frigörelsen från familjen och behovet av en förstärkt identitet genom att bli accepterad av gruppen/gänget är en naturlig del av den psykologiska utvecklingsprocessen. Gruppumgänget kan inte längre rymmas inom ramen för bostaden. Det måste finnas lokaler i boendemiljön där ungdomar kan träffas, lokaler där de kan påverka utformning och verksamheter. Detta är ett av skälen till att man hittills i samhällsplaneringen gjort avsteg från "community-center"-principen, som innebär att man i centrum ordnar lokaler för alla åldrars fritidsbehov. När ungdomsgårdarna under 1940-talet började byggas fyllde de ett akut behov av lokaler för att lösa en krissituation som bildats genom anhopningen av stora ungdomsgrupper i nya bostadsområden. Syftet var dels socialt förebyggande, men också repressivt i den meningen att övriga grupper i området skulle befrias från störningar[16].

Efterhand har den segregerande ungdomsverksamheten börjat ifrågasättas. Bl. a. har man påpekat risken att utvecklingsprocessen fördröjs om man under en dynamisk och påverkbar period av livet får hela sitt normsystem från ett gäng. Den förlängda utbildningstiden gör att vuxenkontakterna för den större delen av ungdomen upp till 20-årsåldern enbart består av föräldrar och lärare.

Ett symptom på den nya synen är att ungdomsgårdarna under senare delen av 1960-talet döptes om till fritidsgårdar. Ännu har namnbytet inte i någon större utsträckning resulterat i en förändrad verksamhet, men målsättningen finns.

Fritidsgården är ett samlande begrepp för olika gårdstyper. Det kan vara fristående centrumgårdar med många olika verksamheter samlade under ett tak, kvartersgårdar som omfattar ett mindre område och som ofta vänder sig till en yngre kategori ungdomar (ofta är kvartersgården samordnad med fritidshem), föreningsgårdar där en eller flera organisationer dominerar verksamheten och kategorigårdar som t. ex. motorgårdar. På många platser samplaneras fritidsgården med skola och barnstugor för att utnyttja lokalerna och de ekonomiska resurserna bättre. Om fritidsgården också samordnas med en intilliggande lekpark med bygglek och idrottsområde blir resultatet ett fritidscentrum för alla åldrar.

Den målsättning som diskuteras[17] för de nya fritidsgårdarna är att skapa en rik och varierad verksamhet för alla åldrar genom olika typer av programverksamhet inom den öppna verksamhetens ram: teater, film, diskussioner, skapande verksamhet, driva skolrastverksamhet och ge rum för föreningslivet (klubbhem). En viktig del

[16] Ulla Bergström: Ungdomsgårdar. Boendeservice i Vällingby, Stockholms generalplanearbete meddelande nr 11, 1971.

[17] Per Kågeson (red.): Fritidsverksamhet, idéer och mål. Bonniers 1971.

av målsättningen är också ett ökat medinflytande: verksamheten ska inte utformas *för* besökarna, utan *med* dem. Försök med olika typer av gårdsdemokrati görs med positiva resultat i fråga om ökad aktivitet och förbättrade kontakter med området kring gården. Idéerna om en utvecklad gårdsdemokrati är delvis inspirerade av det s. k. community work som praktiseras i Holland och England (jfr Aspuddengruppen, Lövsättragruppen och Hjorthagengruppen i bilaga 1). Community work är en metod för arbete för social förändring, där både samhällsarbete och kulturarbete ingår som medel att få människor i området att bli mera medvetna om sin egen situation och sina möjligheter att förändra den.

Samhällets kulturinsatser för ungdom är ännu mycket begränsade. Studieförbunden, som bl. a. driver en klart målgruppsinriktad verksamhet för ungdom, är framför allt inriktad på skolungdom och föreningsansluten ungdom. Ungdomsorganisationernas verksamhet har under senare år fått kraftigt förstärkta resurser. I synnerhet idrottsorganisationerna har expanderat och omfattar nu 1,4 milj. ungdomar, men också övriga organisationer — politiska, religiösa, nykterhetsorganisationer, scouter, Unga Örnar — har vidgat sin verksamhet och har nu tillsammans omkring 1 milj. medlemmar.

Men insatserna är inte tillräckliga. Problemet kvarstår hur man ska nå de övriga — som delvis är identiska med fritidsgårdens besökare. Enligt undersökningar som gjorts är socialgrupp III överrepresenterad i fritidsgårdarnas verksamhet. 10—15 % av besökarna har eller har haft kontakt med barnavårdsnämnden. Ett annat problem är hur man ska nå de yngsta skolbarnen för att lägga en tidig grund för stimulerande fritidsaktivitet och föreningsintresse. Med stöd från arvsfonden pågår sedan 1971 en brett upplagd försöksverksamhet med fritidsaktiviteter för barn i åldrarna 7—12 år. Det är främst ungdomsorganisationer och kommuner som samarbetar kring projekten (se bilaga 1).

Mycket talar för att fritidsgårdarnas ungdomsgrupper är den viktigaste målgruppen om man vill nå den passiva delen av ungdomen för att skapa ett bättre aktivitets- och kulturutbud (jfr Nationalteatern i bilaga 1). Åtgärderna förutsätter bl. a. ett intensifierat samarbete mellan ungdomsstyrelse/fritidsnämnd, sociala organ och kulturnämnd/biblioteksnämnd, resurser för föreningslivet att kunna medverka i och vitalisera fritidsgårdarnas öppna verksamhet (se även 12.6.) och en medveten satsning på fritidsgårdarna från kulturinstitutionernas sida (se även 12.5.).

12.5 *Biblioteken som kulturcentra*

Biblioteken är landets mest spridda kulturinstitution. Det finns totalt 2 300 bibliotek av folkbibliotekskaraktär (inkl. filialer och utlåningsstationer) och bokbussar i ca 50 kommuner. Biblioteken drar över 40 % av kommunernas kulturutgifter.

Flera skäl talar för att biblioteken kommer att bibehålla sin centrala roll som den viktigaste förmedlaren av ett decentraliserat kulturutbud. Det första är spridningen. Det andra är att biblioteken har basresurser som gör att satsningar på biblioteken kan ge bra resultat till rimliga kostnader. Det tredje skälet är att biblioteken till sina traditionella bok- och informationsförmedlande uppgifter lagt en allmän kulturell, aktiverande och samhällsinformerande verksamhet.

Många bibliotek fungerar idag som ett *kulturcentrum,* kärnan i en decentraliserad kulturservice och förmedlare av ett mångsidigt kulturutbud. Biblioteken utvecklas till mediatek, som tillhandahåller inte bara böcker och tidskrifter utan också film, skivor, konst (artoteksverksamhet) m. m. Bibliotekens *allmänkulturella verksamhet* upptar en rad kulturaktiviteter för både barn och vuxna som teater, utställningar, filmvisningar, konserter, debatter.

Biblioteken är av tradition ett *resurscentrum,* som tillhandahåller material och utrymme för såväl målinriktad studieverk-

samhet som estetisk upplevelse och förströelse. Sett ur undervisningssynpunkt är biblioteket en arbetslokal. Undervisningsmetoderna förändras, både mot mer gruppundervisning och individuellt arbete. Skolans mål är att lära eleverna att på egen hand söka rätt på kunskaper. Då behövs biblioteket som kunskapskälla. Även den utbyggda vuxenundervisningen och den decentraliserade universitetsundervisningen ställer krav på att biblioteket ska kunna fungera också som de vuxnas skolbibliotek.

Servicekommittén har tidigare pekat på de sociala och ekonomiska fördelar som integrerade anläggningar kan ge. Många integrerade centrumprojekt bygger på en samordning skola-fritid-kultur, lokalmässigt och verksamhetsmässigt. 95 av landets kommuner har lokalmässig samverkan mellan skolbibliotek och barnbibliotek, och många kommuner prövar också en integration mellan skolbibliotek och folkbiblioteksfilial. Skolbiblioteket utnyttjas inte på kvällen, då däremot folkbiblioteket har den största besöksfrekvensen. En sammanslagning kan betyda ett bättre utnyttjande av de samlade resurserna, som innebär effektivisering och förbilligande, men också förbättrad biblioteksservice (ökat öppethållande och större bokurval) för alla. Dessutom får skolbiblioteket i större utsträckning tillgång till biblioteksutbildad personal. Att de kommunala biblioteken betjänar vuxenutbildningen och bildningsorganisationernas studiegrupper och därigenom utövar funktioner som liknar skolbibliotekens inom skolans åldersgrupper talar för en samordning.

En nackdel kan vara om skolan har ett icke-centralt läge. Som argument mot en integration anförs ibland också att skolbibliotekets utveckling mot läromedels- och AV-central i skolans mittpunkt försvårar utnyttjandet för andra besökarkategorier än elever och lärare och att skolbiblioteken och folkbiblioteken tillämpar olika katalogiseringssystem.

Ökade krav ställs idag på biblioteket som *kommunalt och lokalt informationscentrum*. Litteraturutredningens försöksverksamhet[18] har visat på möjligheter att göra informationen dubbelsidig så att biblioteken kan fungera som kontaktlänk mellan myndigheter och boende, dvs. att initiativen inte bara kommer från kommunledningen utan också från politiska organisationer och andra opinionsgrupper. Biblioteket kan också själv spela en aktiv roll genom t. ex. utställningar som rör boendemiljö och byggnadsplaner, eller genom debatter om lokala problem med inbjudna lokala förtroendemän. Aktiviteterna på biblioteksfilialen i Kirseberg (bilaga 1) är ett exempel på hur biblioteket kan få människor att engagera sig på ett aktivt sätt i sin närmiljö.

En fjärde funktion har biblioteken börjat få som centrala *träffpunkter*, ett offentligt vardagsrum med möjlighet till kontakt och samtal, ett viktigt alternativ till den kommersiella köp- och fritidsmiljön.

Långt ifrån alla bibliotek fungerar på detta sätt idag. I praktiken varierar biblioteksstandarden starkt mellan olika kommuner och mellan olika kommundelar. Biblioteken är en kommunal angelägenhet och bibliotekens resurser, bokbestånd och filialtäthet blir beroende av kommunens totala resurser och interna prioriteringar. Bristen på barnbibliotekarier är stor. Av landets 1 192 bibliotekarier är endast 137 barnbibliotekarier[19]. Sverige har ingen bibliotekslag och bindande normer finns inte. Skolöverstyrelsen har enbart rådgivande funktion.

Förbättringar i biblioteksservicen blir därför i första hand en resursfråga. Befolkningsunderlaget för biblioteksfilialer i städer varierar från ungefär 5—25 000 personer. Samtidigt vet man att användningsfrekvensen avtar markant efter 500 m. från biblioteket[20].

Bibliotekens verksamhet riktar sig till alla, men bara ca 25 % av befolkningen är inskriven som låntagare. Gruppen som använder sig av biblioteken anses dock vara drygt dubbelt så stor dels genom att flera familjemedlemmar använder samma kort, dels

[18] Försök med bibliotek. Litteraturutredningens biblioteksstudie. SOU 1972:61.

[19] Barn i bibliotek. Bibliotekstjänst, 1972.

[20] Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. SOU 1972:20.

genom bibliotekens funktion som referensbibliotek, träffpunkt i samband med programverksamhet och social kontaktpunkt och värmestuga. Antal lånekort och bokutlåningsfrekvens är otillräckliga mått på ett biblioteks "effektivitet".

Uppenbart är att många inte spontant kommer till biblioteken. För att nå dem bedriver biblioteken speciell programverksamhet med inriktning på vissa grupper. Dit hör sedan länge t. ex. barnverksamheten (sagostunder, barnteater m. m.). Biblioteken är centra för barnkultur och många bedriver ett värdefullt samarbete med daghem och lekskolor.

För att nå de stora vuxengrupperna som av socio-kulturella eller geografiska skäl inte kommer till biblioteket bedriver de flesta bibliotek idag en *uppsökande verksamhet*. Dit hör t. ex. "boken-kommer-verksamhet" för gamla, sjuka och handikappade som är bundna till sina hem. Även öppen utlåning genom bokdepositioner i kombination med ett förenklat utlåningsförfarande på förtroendebasis på sjukvårdens, socialvårdens, kriminalvårdens och nykterhetsvårdens institutioner och på arbetsplatser och i lunchrum har givit goda resultat.

I bibliotekens uppsökande verksamhet ingår bokbussarna som ett allt viktigare hjälpmedel. I städernas ytterområden används bokbussar ofta i väntan på en fast bibliotekslokal, och i glesbygder har bokbussen en viktig social funktion som mötesplats och servicetillskott. Erfarenheterna visar att bokbussverksamheten har lett till kraftig höjning av utlåningssiffrorna och dessutom medfört att man kunnat nå helt nya låntagargrupper som inte tidigare utnyttjat biblioteket.

Även andra former för decentraliserad biblioteksverksamhet diskuteras: kvartersbibliotek, småfilialer, provisoriska bibliotek i nybyggnadsområden, som sedan kan flyttas vidare när området fått permanent biblioteksservice, mobila enheter, "bibliotekskiosker", vid större samlingsplatser etc.[21].

För att förstärka den uppsökande verksamheten kan nya personalkategorier komma att behövas på biblioteken, personer med erfarenhet från t. ex. barnstugor, fritidsgårdar, massmedia. Ett samarbete mellan biblioteksnämnd/kulturnämnd och de kommunala organ som ansvarar för fritidsverksamhet och socialvård är också ett viktigt led i arbetet att nå kulturellt inaktiva grupper. En samordning med andra institutioners — t. ex. fritidsgårdens — tidsschema kan även vara nödvändig så att inte biblioteken tvingas ersätta andra institutioner utan att vara rustade för det.

Slutligen betyder bibliotekens lokalisering och lokalutformning mycket för tillgängligheten. Den nuvarande tendensen att inlemma biblioteken i nya områdescentra, nära butikscentrum, fritidslokaler och sociala institutioner är positiv genom att biblioteken därigenom drar nytta av grannlokalernas attraktionskraft och på så sätt kan nå nya grupper.

12.6 *Att upprätthålla mångfalden*

Ett av de av kulturrådet föreslagna delmålen för kulturarbetet är det tidigare nämnda s. k. ansvarighetsmålet, som innebär att "samhället har ett övergripande ansvar för att främja mångsidighet och spridning av kulturutbudet och för att minska den negativa verkan som marknadsekonomin kan medföra" (SOU 1972:66, s. 187).

Kulturrådet påpekar också att stora delar av kulturlivet präglas av att den organisatoriska strukturen varken kan eller bör ges den fast reglerade utformning som är möjlig inom andra områden. Karaktäristiskt för kulturområdet jämfört med andra samhällsområden är att en mycket stor del av verksamheten sker i studieförbundens och föreningslivets regi. Ett rikt och mångsidigt organisations- och föreningsliv utgör enligt servicekommitténs mening en garanti för bredd, allsidighet och differentiering av det kulturella livet. Ett starkt och aktivt förenings- och organisationsliv utgör också ett viktigt alternativ till det kommersiella fritidsutbudet.

[21] Bibliotek i storstad. Utredning rörande Stockholms stads biblioteks verksamhetsformer. 1972.

Sedan gammalt har folkrörelserna en stark ställning i Sverige och har präglat det politiska och kulturella livet på ett sätt som ofta betecknas som en kulturell nydaning. Genom fackföreningar, politiska föreningar, kooperationen, hyresgästföreningar, bildningsorganisationer etc. kunde tidigare utestängda grupper tillkämpa sig ett inflytande över sin livssituation, både på arbetsplatsen, i bostadsområdet och i samhället i övrigt. Folkrörelserna har betytt en väg till aktivisering och skolning, medvetenhet och kunskap hos stora grupper som annars inte skulle ha kunnat ta del i samhällslivet. Folkbildningsorganisationerna har i många avseenden hjälpt till att bygga upp en alternativ kultur med nya värderingar och nya sociala mönster.

Studieförbundens — och de till dem anslutna föreningarnas — verksamhet inom kulturområdet ligger främst inom tre områden: som *huvudmän för fri skapande gruppverksamhet* och som *förmedlare av olika typer av kulturutbud* och som *kanaler för uppsökande verksamhet*.

Det finns idag tio studieförbund, vars verksamhet i huvudsak försiggår i form av studiecirklar, men som också ordnar föreläsningar, konferenser, konserter, teaterföreställningar, utställningar och andra arrangemang. Enligt förbundens stadgar utgörs förbundens medlemmar av fackliga, politiska, religiösa och andra ideella organisationer.

Tidigare rekryterades studiecirkeldeltagarna nästan helt från studieförbundens medlemsorganisationer, men i och med att förbunden under 1950- och 1960-talet fick ökade resurser och en mer utbyggd organisation har man kunnat vända sig direkt till allmänheten.

Under 1960-talet ökade studiecirkelverksamheten kraftigt. Enligt omfattande inventeringar som kulturrådet låtit göra åren 1969—1970 var det totala antalet deltagare i studieförbundens verksamhet ca 1,8 milj., fördelade på ca 180 000 studiecirklar. Av dessa sysslade 55 000 cirklar med ca 590 000 deltagare med ämnen inom det kulturpolitiska fältet. Den helt dominerande delen av denna verksamhet består, enligt kulturrådets inventering, av utövande verksamhet inom konst, konsthantverk, teater, musik och dans.

Det totala antalet personer som i eller utanför studiecirkelns ram ägnar sig åt skapande egenaktivitet uppskattas av kulturrådet till ca 700 000 personer. Den verkliga totalsiffran är troligtvis betydligt högre, då mycket av den skapande verksamhet som pågår inte är statistiskt åtkomlig.

Skapande egenaktivitet

Att stimulera den skapande egenaktiviteten betraktas alltmer som en central kulturpolitisk uppgift. En tekniskt styrd arbetsmiljö med monotona rutinbundna arbeten och tendensen till en passiv, konsumtionsstyrd fritid har lett till en omvärdering av amatörverksamheten inom kulturlivet. Servicekommittén vill starkt ansluta till denna syn, som passar väl in i kommitténs allmänna målsättning för boendeservicen. Amatörverksamheten sker ofta i grupp, kräver få materiella resurser och kan lätt utövas i närmiljön. Den bidrar starkt till kontakt, aktivering och social gemenskap. Den skapande egenaktiviteten är ett viktigt komplement till det traditionella kulturutbudet, och eget konstutövande stimulerar behovet och övar upp förmågan att uppleva kultur. Verksamheten inom föreningar och studieförbund fyller här en viktig kulturpedagogisk uppgift, inte minst för barn och ungdom, som det är angeläget för samhället att stödja. Aktiviteterna på bostadsområdesnivå är starkt beroende av insatser från bildningsförbundens och föreningslivets sida.

En huvudlinje i kulturrådets förslag är att finna nya former för stöd för att stimulera den fria kollektiva skapande verksamheten (bl. a. genom förändringar i studiecirkelbidragets konstruktion och genom inrättandet av ett lokalt aktivitetsstöd).

Organisationerna som kulturförmedlare

Även när det gäller att förmedla olika typer av kulturutbud har folkrörelserna gjort viktiga insatser genom sin landsomfattande verksamhet som når ut till stora, kulturellt underförsörjda grupper i avlägsna delar av landet. Här kan nämnas Folkets Park och Folkets Hus-rörelserna, i vars lokaler den dominerande delen av Riksteaterns verksamhet utspelas. På konstområdet har Konstfrämjandet genom en omfattande utställningsverksamhet nått ut till många platser där konstutställningar sällan förekommer. Genom fackföreningarna organiserades tidigt spridning av seriös litteratur till grupper som sällan fick tillfälle till spontana kontakter med bibliotek. Genom Skådebanan stimuleras teaterintresset genom upplysning och försäljning av teaterbiljetter på arbetsplatserna.

Kanaler för uppsökande verksamhet

Kulturrådet lägger också i ett annat avseende stor vikt vid studieförbundens roll när det gäller att förverkliga en ny kulturpolitik, nämligen som kanal för den uppsökande verksamheten. Studieförbunden har här en nyckelställning när det gäller att bredda kulturens sociala bas genom sin förankring bl. a. i fackliga och politiska föreningar och ungdomsorganisationer, vilket ger dem unika möjligheter att aktivera de grupper som av olika skäl står passiva inför kulturell verksamhet. Studieförbundens verksamhet är relativt väl fördelad över landet i förhållande till befolkningen, och verksamheten förefaller vara mindre relaterad till de högutbildade än andra former av kulturverksamhet. Det är delvis andra grupper som deltar i den skapande verksamheten än de som besöker kulturinstitutionerna[22].

Formerna för det kommunala stödet till studieförbund och föreningsliv varierar efter lokala behov och förutsättningar: anslag till verksamhet, ledarutbildning, lokaler, ökad tillgång till pedagogisk utrustning, kommunal informationsservice. Det är enligt kommitténs mening rimligt att kommunen här står för basresurserna, som föreningslivet sedan fyller med innehåll. Det kräver ett ökat samarbete mellan föreningarna och den kommunala fritidsverksamheten. Bl. a. bör som tidigare nämnts den öppna verksamheten på fritidsgårdarna med föreningarnas (och kulturinstitutionernas) hjälp kunna ge ett bredare och idémässigt rikare aktivitetsutbud för dem som inte är föreningsanslutna.

En väsentlig ökning av aktiviteterna på bostadsområdesnivå skulle kunna ske om större möjligheter fanns att ta tillvara de boendes egna resurser och möjligheter. Viktiga insatser på detta område görs idag av bostadsrättsföreningarna. Förutsättningarna för att även andra grupper — miljögrupper och grupper med grannsamarbete och allmän kontaktskapande aktivitet på programmet — ska kunna utveckla sin verksamhet direkt i boendemiljön måste förbättras. Stödet kan här tänkas vara av ekonomisk art, tillgång till lokaler, möjligheter att producera lokal information etc. Många kommuner ger i dag sådant stöd. En aktivering och decentralisering också av föreningslivet på bostadsområdesnivå är en grundläggande förutsättning för en väl fungerande kultur- och fritidsservice i boendemiljön.

12.7 *Integration av verksamheter*

Fritidslivet är starkt segregerat. Boendeservicen är ett medel att påverka och förändra fritidsvanorna mot en social och åldersmässig integration, både genom att avlasta arbete och ge tid för aktiv fritidsverksamhet och genom att medverka till integrerade verksamhetsformer. Servicekommittén har tidigare visat hur servicen kan förbättras genom samordning av olika typer av verksamheter som, om de planerats på traditionellt sätt var och en för sig, inte hade kunnat komma till stånd på grund av otillräckligt underlag och alltför stora kost-

[22] Ny kulturpolitik. Kulturrådet. SOU 1972: 66 och 67.

nader. En samordning av olika verksamheter kan medföra att lokaler dubbelutnyttjas, att flera huvudmän kan använda samma personal och att verksamheterna kan få ett vidgat innehåll genom att stödja och påverka varandra. En integration av olika typer av verksamhet ökar möjligheterna till decentralisering, skapar möjligheter att nå nya grupper och kan skapa en socialt och åldersmässigt mer heterogen publik.

Kommittén har tidigare (i Boendeservice 4, Projektstudien) redovisat en rad integrerade centrumanläggningar, där olika fritidsverksamheter samlokaliserats med pedagogiska och sociala institutioner och med kommersiella anläggningar. En utveckling av erfarenheterna från bl. a. denna inventering sker i bilaga 2 i detta betänkande, Integration av lokaler för service i bostadsområden, där tänkbara former för verksamhetsintegration behandlas närmare.

En viktig form av integration är *samverkan skola-fritid*. Enligt läroplanen för grundskolan ska skolan "inlemmas i närsamhällets liv", bl. a. genom att skollokalerna under eftermiddagen och kvällen upplåts för andra samhällsändamål. Läroplanen anger också att skolan ska stödja och främja elevernas fritidsverksamhet, och att detta stöd ska ges i samråd med föräldrar, föreningar och samhällets barna- och ungdomsvård. Skolans engagemang bör alltså sträcka sig utöver det traditionella skolarbetet, likaväl som samhällslivet utanför skolan ska ges möjlighet att engagera sig i skolans arbete.

Servicekommittén har tidigare poängterat skolans betydelse för servicen i ett närområde. Många integrerade servicecentra bygger på dubbelanvändning av skolans resurser i fråga om lokaler, personal och utrustning, eller på en samordning av skollokalerna med andra lokaler. Med nuvarande planeringspraxis är skolan en lämplig bas för en primär serviceenhet genom att en LM-skolas upptagningsområde ofta dimensionerar ett bostadsområdes storlek.

Den förlängda skolgången, som med genomförandet av grundskolan och den nya gymnasieskolan innebär 11—12 års skolgång för större delen av ungdomen, och den ökande vuxenutbildningen har förstärkt skolans roll i samhället. Anspråken på skolornas resurser ökar, den tekniska specialutrustningen förfinas och den nya pedagogiken ställer krav på öppenhet och flexibilitet i lokalutformningen. Samhällets ökade krav på skolan och fritiden blir alltför kostsamma om de tillfredsställs var för sig.

En samplanering skola-fritid blir därför allt vanligare. Fritidshemmen inordnas i den skolsociala verksamheten, skolgården samordnas med lek- och idrottsutrymmen för hela området. Skolans verkstäder kan tillgodose alla typer av skapande aktivitet, inte bara för skolbarn utan för alla i området. Skolans AV-central kan utnyttjas också av föreningslivet. Till LM-skolan kan också knytas barnstuga, biblioteksfilial och matservering som också kan användas av övriga boende.

Servicekommittén vill återigen understryka skolans viktiga roll som pedagogiskt, kulturellt och socialt centrum i närmiljön. För att möjliggöra denna funktion krävs dock ett betydligt mer långtgående samarbete mellan skola, kulturinstitutioner, föreningsliv och sociala organ än vad som normalt sker idag.

13 Sammanfattande diskussion

Kommunernas insatser på kulturområdet är av både direkt och indirekt karaktär. Dels är kommunerna själva huvudmän för olika kulturaktiviteter (bibliotek, musikskola, teater, museiverksamhet m.m.), dels ger kommunen stöd till olika föreningar, och institutioner som utövar kulturell verksamhet (folkbildningsorganisationerna, teater-, konst- och musikföreningar, Folkets Hus/Folkets Parkrörelsen m. fl.). Biblioteken upptar den största delen av de samlade kulturutgifterna i samtliga kommuner.

Under 1960-talet har kommunerna i ökad utsträckning inrättat kulturnämnder för att kunna ge kulturärendena inom kommunen en samlad behandling och ge planerings- och prioriteringsuppgifterna en större tyngd. 1974 beräknas samtliga kommuner ha en kulturnämnd. I några kommuner har man inrättat s. k. referensgrupper med representanter för kulturarbetare, publik och föreningsliv att som rådgivande organ komplettera den politiskt valda kulturnämnden.

Liksom behovet av ett samlat grepp på kulturfrågorna har lett till inrättandet av centrala kulturnämnder har motsvarande utveckling skett inom den övriga fritidssektorn. Många kommuner har slagit samman ungdomsstyrelser och idrottsförvaltningar till fritidsnämnder. Utvecklingen mot samordnade fritidsförvaltningar har påskyndats av kommunsammanläggningarna.

För servicekommittén är det väsentligt att anlägga en helhetssyn på fritiden med utgångspunkt från en samlad målsättning för fritidsverksamheten. Det är viktigt att kommunens resurser för fritiden ses som en helhet för att en rimlig avvägning ska kunna göras mellan olika gruppers fritidsbehov, och för att en fruktbar samverkan mellan olika verksamhetsformer ska kunna ske utifrån de mål man ställer upp. Centrala frågeställningar är t. ex. vilka ska ha tillgång till fritidsaktiviteter, och i vilka former ska de erbjudas. Vilka ekonomiska resurser krävs, och hur ska fördelningen ske (avvägning mellan allmän fritidsverksamhet och satsning på vissa målgrupper, fördelning mellan motion och idrott, och avvägning av motion och idrott i förhållande till allmän fritids- och kulturverksamhet).

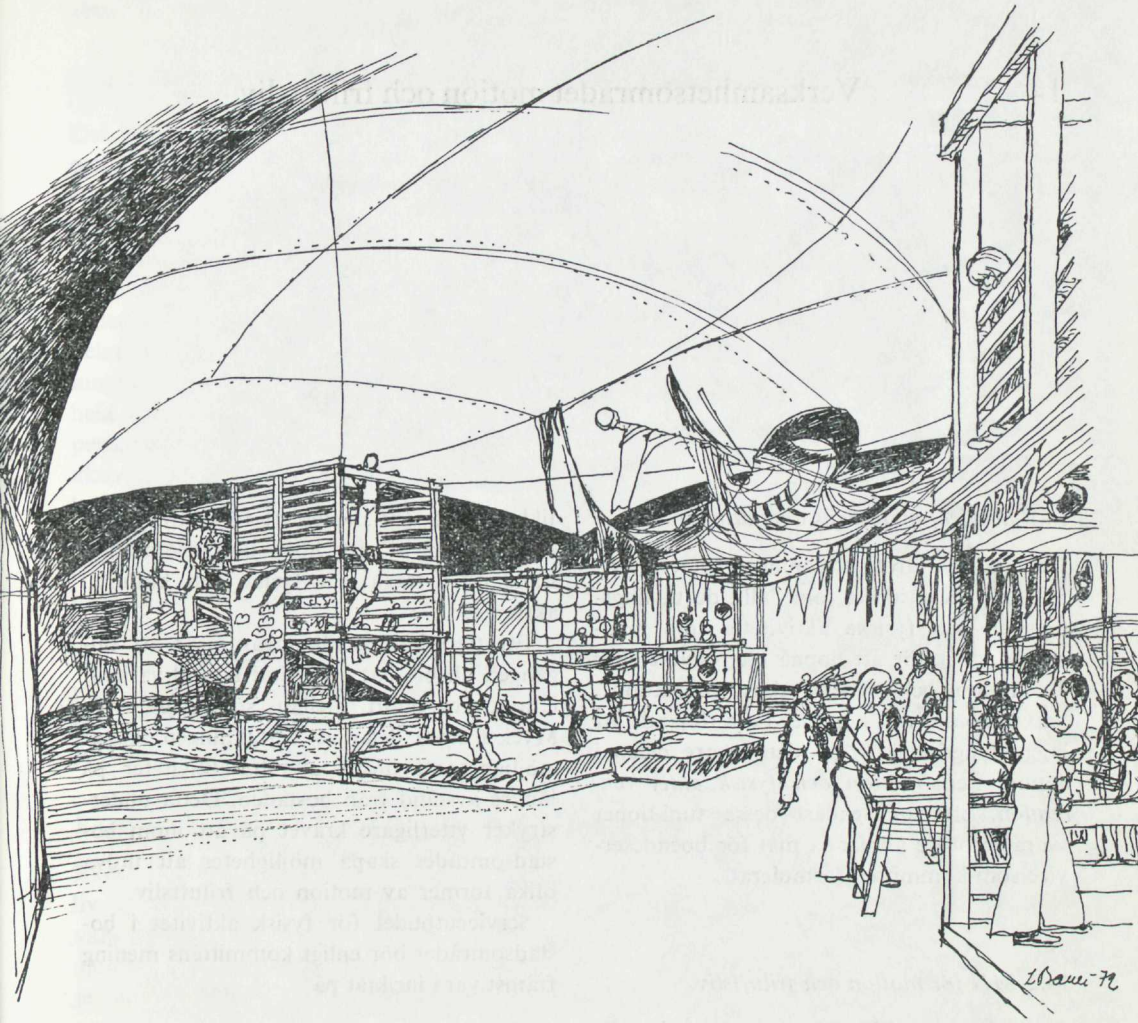
Enligt kommitténs mening är det viktigt att samordningsfrågorna på kultur- och fritidssidan följs upp även på bostadsområdesnivå. I kulturrådets betänkande om den nya kulturpolitiken betonas vikten av att integrera de kulturpolitiska åtgärderna med socialvårdens insatser. I kapitel 8 och 11 betonas sambandet mellan sociala problem och kulturella och utbildningsmässiga handikapp. I kapitel 11 poängteras vikten av att tillgodose behoven hos vissa grupper: barn och ungdom, lågutbildade, invandrare, åldringar, sjuka och handikappade.

Kommittén anser att bostadsområdesnivån är särskilt lämpad för en sådan integration. Ansvaret för fritids- och kulturaktiviteterna är idag uppdelat dels på ett an-

tal kommunala organ, dels på olika organisationer, föreningar och grupper vilket kan medföra en brist på överblick och samordning som gör att ett områdes samlade resurser på fritidssidan inte utnyttjas maximalt genom t. ex. brist på information, genom att utbudet inte alltid svarar mot de mest akuta behoven medan kanske samma typ av aktivitet dubbleras genom att den t. ex. arrangeras av olika huvudmän, i olika lokaler eller för olika åldrar. Å andra sidan är bostadsområdet en lagom liten enhet för att ge möjlighet till en önskvärd överblick under förutsättning att organ skapas för en samordnande uppgift.

I detta avsnitt har påpekats vikten av ett samspel mellan kulturella och sociala organ och övrig fritidsförvaltning. Som exempel har nämnts bibliotekens kontakter med förskola, skola och vårdinstitutioner, föreningslivets samarbete med den kommunala fritidsverksamheten och med skolan, och skolans roll som flexibel och öppen basenhet för kultur- och fritidsservicen i ett bostadsområde. I del V diskuteras modeller för denna typ av samordning.

En samordning av verksamheter kräver personal med nya funktioner och delvis ny utbildning. Sedan länge har behovet av sociala "nyckelpersoner" i boendemiljön påtalats, lokalt förankrade personer med kontaktskapande, aktiverande och gemenskapsfrämjande uppgifter. I detta avsnitt har kommittén starkt framhållit vikten av att de boende får chans att förverkliga sina egna resurser och möjligheter. Det kan ske på flera sätt: genom att ta lokalt verksamma kulturarbetares kunnande i anspråk, t. ex. som ledare för verkstadsaktiviteter i förskola, skola, fritidsgårdar, arbetsplatser och vårdinstitutioner, genom decentraliserad föreningsverksamhet, och sist men inte minst genom att ta tillvara de outnyttjade resurser som finns i varje område i form av människor med livserfarenhet, social medvetenhet och kontaktförmåga.



. . . ett mångsidigt fritidsprojekt som **försöker** förena lek, rörelse och konstnärligt skapande med varandra och med andra aktiviteter . . .

(Allihopa-i-förort, exempel 4.5)

14 Verksamhetsområdet motion och friluftsliv

14.1 *Servicefunktionens avgränsning*

Den statliga idrottsutredningen (SOU 1969: 29) definierar idrott som "alla de tävlingsmässiga och fysiska aktiviteter som människor utför för att uppnå ett resultat eller få motion och fysiskt aktiv rekreation". Servicekommittén kommer i det följande att lägga tyngdpunkten på den senare delen i definitionen, *motion och fysisk aktiv rekreation,* eftersom endast dessa funktioner svarar mot de allmänna mål för boendeservice som kommittén formulerat.

14.2 *Mål för motion och friluftsliv*

Övergripande mål för boendeservice är bl. a. att medverka till människans fysiska, psykiska och sociala välbefinnande genom att ge möjlighet till personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter och att medverka till ökad trygghet, gemenskap och jämlikhet.

Enligt kommitténs mening är motion och friluftsliv en viktig del av ett bostadsområdes fritidsservice. Fysisk aktivitet är inte bara hälsofrämjande utan bidrar också, i den mån den utövas i grupp, till social kontakt och gemenskap över åldersgränserna. Låginkomstutredningen har pekat på sambandet mellan dålig hälsa — dålig bostad— låg utbildning — låg lön — små politiska resurser. Insatser för att förbättra individens hälsa och aktivitetsnivå är en jämlikhetsfråga. Ett medel att förbättra förutsättningarna är att höja bostadsområdets standard i fråga om fysisk och kulturell aktivitet.

Ett flertal undersökningar visar att tillgången till bil, båt och fritidsbostad varierar i avsevärd grad mellan socialgrupperna. Mycket stora delar av befolkningen saknar möjlighet att utöva utomhusaktiviteter på längre avstånd från bostaden. Detta understryker ytterligare kravet på att inom bostadsområdet skapa möjligheter att utöva olika former av motion och friluftsliv.

Serviceutbudet för fysisk aktivitet i bostadsområdet bör enligt kommitténs mening främst vara inriktat på

- aktiviteter som är lämpliga att förlägga i närmiljön
- aktiviteter som kan utövas av många — enskilda eller i grupp
- aktiviteter som kan utövas dagligen
- aktiviteter som kan göras avgiftsfria eller billiga för brukarna.

Känsligheten för avstånd till friluftsanläggningarna är stor, samtidigt som utbudet av friluftsaktiviteter varierar starkt mellan stadsdelar med olika social sammansättning. Ett förbättrat utbud av motion och rekreation genom väl planerade näranläggningar inom bostadsområdet skulle medverka till social utjämning genom att billösa, äldre, handikappade, småbarnsföräldrar, barn och personer med knappt tillmätt

vardagsfritid kunde få tillgång till friluftsaktiviteter inom gångavstånd från bostaden.

Fysiologiska motiv

Det råder i stort sett enighet om motionens och friluftslivets betydelse från hälsosynpunkt[1],[2]. Den mänskliga organismen är uppbyggd för aktivitet men det dagliga arbetet ställer allt ensidigare fysiska krav på individen. Många typer av tungt kroppsarbete medför ensidig belastning på vissa delar av organismen. Andra arbetsuppgifter innebär att man sitter stilla inomhus under hela arbetsdagen. Behovet av att som kompensation ägna en del av fritiden åt fysisk aktivitet har särskilt under senare tid diskuterats ur olika synvinklar. Med lägre fysisk aktivitet sjunker allmänkonditionen. Ett av motionens syften är att ge och bibehålla en tillfredsställande vardagskondition. Dessutom kan regelbunden fysisk aktivitet i viss utsträckning förebygga och ge ett bättre utgångsläge vid sjukdomar. En nedsatt kondition innebär i många fall också en sämre psykisk prestationsförmåga.

Ekonomiska motiv

Ekonomisk satsning på motion och friluftsliv är en form av förebyggande hälsovård vars kostnader bör ställas i relation till de sjukvårdskostnader som samhället har varje år. Sjukvårdskostnaderna väntas stiga avsevärt under den närmaste tioårsperioden.

Även företagsekonomiska skäl finns som talar för att en investering i motionsaktivitet ger god avkastning i form av minskad frånvaro[3].

Redan en försiktig uppskattning av effekterna av den minskade sjukfrånvaron och de på lång sikt minskade riskerna för hjärtåkommor och sjukdomar i cirkulationsorganen säger att det också finns snävare ekonomiska motiv för en satsning på konditionsträning.

Sociala motiv

Säkerligen kan olika former av gemensamma fritidsaktiviteter skapa ökad kontakt och trivsel. Vid byte av arbete och bostadsort kan kontaktproblem uppstå. Dessa svårigheter kan öka dels genom anonymiteten i tätorts- och inflyttningsområden, dels genom den brist på lokal förankring som många av de nyinflyttade upplever.

Goda möjligheter till motions- och friluftsliv inom bostadsområdet ger tillfällen till gemensam aktivitet inom området och kan vara en väg att integrera olika grupper — t. ex ungdom, invandrare och fysiskt, psykiskt, intellektuellt eller socialt handikappade —i områdets sociala liv.

14.3 *Hinder*

Generella hinder

Här antyds några viktiga generella hinder för ett mer aktivt motions- och friluftsliv: brist på information, avstånd bostad—aktivitetsområde samt bristfällig handledning och instruktion.

Möjligheterna till motion och friluftsliv inom ett bostadsområde måste bli kända för de boende genom aktiv information. Speciellt gäller detta dem som på ett eller annat sätt är bundna till sin bostad. Informationen inom ett bostadsområde bör vara kontinuerlig då hyresgästerna växlar relativt ofta. Därvid bör också invandrarnas språkproblem beaktas.

Avståndet från bostadsområdet till idrotts- och friluftsområdet är en faktor som verkar begränsande på aktivitet och besöksfrekvens. Speciellt tycks övergången från gångavstånd till bilavstånd betyda en avsevärd reducering av besöksfrekvensen. Det är därför angeläget att aktivitetsplatser också finns nära bostaden och att det inom

[1] P-O Åstrand: Bättre kondition. Forum, Stockholm 1960.
[2] Bengt Saltin: Grunden för en effektivare träning. Sveriges Riksidrottsförbund, Stockholm 1968.
[3] Framtiden Livförsäkringsbolag: Regelbunden motion. Medicinskfysiologisk värdering av träning i medelåldern. Stockholm 1969.

gångavstånd ges möjlighet att utöva varierande aktiviteter[4].

Många har behov av att få veta hur övningar, lekar, träning eller tävlingsmoment skall utföras. Sådan handledning förekommer på en del idrottsanläggningar, friluftsgårdar och motionscentraler, men når inte alltid de människor som bäst skulle behöva den. Speciellt för dem som i rehabiliterande syfte lockas till en idrotts- eller friluftsanläggning är det önskvärt med handledning eller någon form av "programmerad" instruktion.

Individ- eller grupphinder

Hit hör faktorer som, ålder kön, familjetradition, handikapp samt ekonomiska och sociala hinder.

Intresset för olika former av idrottslig aktivitet varierar med åldern. Antalet lämpliga aktiviteter och övningsformer avtar med stigande ålder[5]. Det finns således starkt ålderskänsliga aktiviteter medan andra kan utövas i alla åldrar och därför är lämpliga "vuxen-motion"-grenar.

Äldre personer kan ha svårt att röra sig långa sträckor till fots och därmed sämre förutsättningar att utnyttja längre bort belägna anläggningar.

Det finns uppgifter som tyder på att nuvarande utbud av aktiviteter motsvarar kvinnornas intressen sämre än männens. Här bör dock understrykas att utövande av friluftsliv uppvisar ett högt kvinnligt deltagande i jämförelse med t. ex. motionsaktiviteter inomhus. En del undersökningar pekar också på att kvinnor främst ägnar sig åt fysiskt mindre ansträngande övningar.

En tydlig nedgång i aktivitetsfrekvensen kan märkas i åldern 26—35 år. I familjer där barnen vårdas av hemarbetande förälder och speciellt i familjer med små barn (0—6 år) är det svårt för den hemmavarande att utöva idrotts- och friluftsaktiviteter på andra tider än de yrkesarbetande. I den situationen befinner sig troligen många av de vuxna kvinnorna. Denna grupps behov av rörelse bör uppmärksammas mer än förut. Hemarbetande med små barn kan genom ordnad barntillsyn ges större möjligheter till bl. a. idrottsliga aktiviteter under dagtid.

Fritidsutredningens iakttagelser att gifta med barn i mycket hög utsträckning har "övriga familjen" med vid utövandet av olika fritidssysselsättningar bör uppmärksammas i högre grad än förut.

Människor med handikapp har självfallet samma behov av motion och friluftsliv som andra — ibland större. Anläggningar och anordningar inom motions- och friluftsområdet skall planeras med hänsyn till detta. Det är en av förutsättningarna för jämlikhet mellan handikappade och icke handikappade.

Andelen pensionärer och handikappade som idrottar är liten. På frågan "Idrottar Du ofta?" svarar 11 % av pensionärer ur socialgrupp 1 att de idrottar i någon form, 8 % att de idrottar ofta. Av pensionärer ur socialgrupp 3 säger sig 5 % idrotta och 2 % idrotta ofta. 12 % handikappade idrottar och 5 % idrottar ofta. Som jämförelse kan tas studerande vid universitet där 59 % svarar att de idrottar, 32 % att de idrottar ofta[5].

Med data från 1962—63 års fritidsutredning och låginkomstutredningen kan man belysa inkomstens samband med idrottsutövandets omfattning. Där framgår att inkomsten eller med inkomsten samvarierande faktorer påverkar aktivitetsnivån. Personer med högre inkomst uppvisar högre aktivitetsnivå.

Låginkomstutredningen konstaterar att idrott till största delen utövas av tjänstemannagrupperna: högre tjänstemän, företagsledare, kontorspersonal och lägre tjänstemän. Utredningen konstaterar också att arbetet och arbetsförhållandena självklart påverkar fritiden. Lång arbetstid liksom fysiskt tungt arbete medför att man är trött efter arbetet, vilket hämmar utövandet av vissa fritidsverksamheter bl. a. motion och friluftsliv.

[4] Planering för friluftsliv. Statens naturvårdsverk och statens institut för byggnadsforskning. Stockholm 1971.

[5] Agneta Lundahl: Fritid och rekreation. Allmänna förlaget. Stockholm 1971.

15 Nuläge

15.1 *Behovsrelaterade krav*

Vi vet att det ofta är svårast att nå dem som har störst behov av att aktiveras. Vi vet också att olika grupper har skilda förutsättningar att deltaga i olika former av aktiviteter. Liksom inom kultur- och fritidssektorn i övrigt gäller att enbart en förbättring av aktivitetsmöjligheterna inte minskar skillnaderna mellan olika individer och grupper. För vissa grupper — de inaktiva, sjuka, handikappade och invandrare — behövs speciella åtgärder i form av *riktad information* och *uppsökande verksamhet.*

Förutsättningar och behov är alltså mycket skiftande, men man kan sammanfattningsvis särskilja följande två konsumentkategorier:

a) *De som har uttalade anspråk på motions- och friluftsliv*

Individer som på grund av intresse, behov och vana redan är mer eller mindre fysiskt aktiva och kanske också anslutna till idrottsförening eller liknande.

b) *De som ej framfört sina behov av aktiviteter*

Hit hör de inaktiva och resurssvaga. Det är speciellt denna grupps behov som bättre bör uppmärksammas, analyseras och tillvaratas.

Självklart bör alla ges största möjliga valfrihet när det gäller att anpassa aktiviteter till förutsättningar och intresse. I första hand måste sådana aktivitetstyper prioriteras som inte är kostsamma, som kan genomföras i närområdet och som många kan utöva på grund av att de är enkla, kan utövas i stort sett när som helst och inte är beroende av särskilda lokaler.

De vanligaste aktiviteterna är promenad (gång), motionslöpning, cykling, skidåkning, gymnastik, olika typer av bollspel, simning och utförsåkning på skidor.

Konditionsbefrämjande aktiviteter för alla

Analyserar man olika idrottsgrenar med tanke på konditionseffekten ligger längdåkning på skidor, löpning, cykling och simning mycket bra till. Bollspel i små lag och över större ytor ger också relativt god konditionseffekt.

En av simningens fördelar är att den är mycket skonsam mot leder och muskulatur, vilket inte är minst viktigt att beakta för äldre personer och handikappade.

En mycket stor del av Sveriges befolkning är intresserad av bollspel. En del deltar i lagbollspel, andra i individuella bollspel. En nackdel med de stora lagbollspelen är dock att man är beroende av många andra för sin aktivitet, medan gemenskapsupplevelse och social träning hör till fördelarna.

Motion för handikappade

Rehabiliteringens målsättning är att bereda individen möjlighet att leva i social och kulturell gemenskap med andra och göra en produktiv insats. I rehabiliteringen ingår sjukvård, sjukgymnastik, arbetsvård och handikappidrott som huvudsakliga åtgärder.

Läkare ordinerar allt oftare deltagande i handikappidrott, som bygger på eget intresse och som har lustbetonade övningar som medel för att nå rehabiliteringsmålet. Träningstillfällena bör vara regelbundet återkommande och aktiviteterna anpassade efter individens förutsättningar. Handikappidrotten har visat sig kunna både förhindra och övervinna psykiska spänningar. Rätt bedriven kan den medverka till att normalisera och underlätta psykisk och fysisk återanpassning. Sjukgymnastik och handikappidrott är tillsammans betydelsefulla åtgärder i ett fullständigt rehabiliteringsprogram[6].

Sjukdom och handikapp av fysisk eller psykisk art kan självklart utgöra ett aktivitetshinder. Det är därför väsentligt att ett varierat utbud av aktiviteter av motionskaraktär blir tillgängligt inom bostadsområdet för dem som har speciella aktivitetshinder. Speciellt viktigt är det att handikappades behov av gemenskap tillgodoses genom tillfällen till gemenskapsfrämjande gruppaktiviteter.

15.2 *Anläggningar*

I dag varierar tillgången på anläggningar från område till område. På många håll saknas lekplatser, grönområden med promenadvägar och anläggningar för motion. Motions- och skidspår, bollplaner, idrotts- och simhallar liksom motionscentraler förekommer med relativt stor geografisk spridning och anses kunna betjäna flera bostadsområden.

Det är dock önskvärt att motionsanläggningar av typer som ej är alltför kostnads- och underhållskrävande och som bjuder aktivitet för och som kan utnyttjas av många, kan anordnas inom bostadsområdet.

Stor vikt bör vid planering av nya bostadsområden läggas vid att tillvarata befintliga grönområden, som utan stora extra kostnader kan erbjuda utmärkta möjligheter till motion och friluftsliv.

Motionsspår

Motionsspåren håller vanligen längder mellan 1,25 och 2,5 km och i anslutning till dem finns ibland stationer för gymnastik och styrketräning[7]. Elbelysning förekommer på många ställen. På grund av de markutrymmen som har ansetts nödvändiga för spår, hygienutrymmen, parkering m. m. har lokaliseringen hitintills baserats på större befolkningsunderlag än bostadsområdet. Motionsspår bör anläggas så att de tillgodoser så många och varierande krav som möjligt. Ett viktigt krav är tillgång till omklädningsutrymmen, dusch och helst bastu. Alla idrottsutövare — från promenerande till elitträning — skall kunna använda spåren utan att störa varandra alltför mycket.

Motionscentraler — motionsgårdar

Förutom samlokalisering till skolor och idrottshallar har under de senare åren fristående anläggningar för motion byggts upp i kommunerna, vanligen under beteckningen motionscentraler eller motionsgårdar. Motionscentralen är samlingspunkten för friluftsmotion. Byggnaden inrymmer vanligen omklädningsrum, dusch- och bastuavdelningar samt större eller mindre motionsrum, testlokaler och servering. Anläggningen brukar förläggas som en naturlig utgångspunkt för motionsspåret eller vid platser som i övrigt är lämpliga för motions- och friluftsliv, t. ex. i anslutning till friluftsbad.

[6] Alf Nygren: Handikappidrott. Forum. Stockholm 1971.

[7] Friluftsområdet: Motionsspår. Statens naturvårdsverk. Stockholm 1971.

15.3 *Huvudmän, organisatörer*

Idrottsrörelsens utbud

Många är redan fysiskt aktiva. För dem är motions- och friluftslivet ett naturligt behov, en självklarhet och ett glädjemoment. Idrottsrörelsen har ett antal organisationer som tillgodoser deras behov. Men idrottsrörelsen har också som mål att informera och engagera de av olika anledningar inaktiva.

Sveriges riksidrottsförbund verkar genom sina 51 specialidrottsförbund samt Svenska korporationsidrottsförbundet, Skid- och friluftsfrämjandet, Ridfrämjandet, Livräddningssällskapet, Simfrämjandet m. fl. organisationer för att skapa förutsättningar att förverkliga den statliga idrottsutredningens målsättning "Idrott åt alla". För samordning och utveckling av idrottens motionsverksamhet svarar det Centrala motionsrådet.

Nämnda organisationer förfogar idag över ca 250 000 frivilliga ledare, vilket antal emellertid inte är tillräckligt för att kunna ta hand om de växande skarorna av aktiva på olika nivåer från motion till elitidrott.

Inom bostadsområdena bedriver idrottsföreningar och lokalavdelningar en varierande idrottslig verksamhet i vilken naturligtvis också ingår motion och friluftsliv. Idrottsrörelsen har inriktat sig på

- att utveckla olika idrottsgrenar för att bättre anpassa dem till individens förutsättningar
- att sprida information om motions- och friluftsliv till nu inaktiva grupper och inom bostadsområden
- att tillsammans med Statens naturvårdsverk och Svenska kommunförbundet arbeta fram rekommendationer för motions- och friluftsanläggningar
- att organisera en kraftigt utökad utbildning av frivilliga ledare, däribland motions- och friluftsledare.

Ledarutbildningen är genom Idrottens centrala utbildningsråd samordnad de olika idrottsorganisationerna emellan.

Inom några föreningar och förbund har man prövat att inom vissa bostadsområden utse motionsidrottsledare, vilkas uppgift är att sätta igång motionsgrupper som efter viss tid i stort sett kan klara sig själva. Denna verksamhet är relativt ny. Säkra utvärderingar finns därför ännu inte att tillgå. Den effektivaste formen av information och medlemsvärvning utgör personlig påverkan och personligt riktade meddelanden.

Kommunernas insatser

Många kommuner arbetar sedan lång tid tillbaka mycket målmedvetet med motions- och friluftsaktiviteter av olika slag för sina invånare.

Kommunerna svarar nästan undantagslöst för lokaler och anläggningar. Kommunernas fritidsförvaltningar försöker på olika sätt tillgodose bostadsområdenas och de olika intressegruppernas behov av motion och friluftsliv.

I enstaka kommuner har man i något bostadsområde byggt eller planerar att bygga integrerade kultur- och idrottsanläggningar som omfattar bibliotek, fritidsgård, studielokaler liksom lokaler för idrott av olika slag. Ett exempel härpå är Nackstaområdet i Sundsvall.

Bostadsföretagens engagemang

Många bostadsföretag har sedan länge och i avsevärd omfattning byggt lokaler för fritid och motion. De vanligaste motionslokalerna i bostadsområden torde vara bordtennisrum och bastu.

Några företag anlägger motions- och lekutrymmen i större bostadshus. Andra koncentrerar sig på eller kompletterar ovan angivna lokaler med att organisera lokala motions- och friluftsarrangemang inom bostadsområdena (se exempel 6,5 GAKO AB Göteborg — olika motionsarrangemang inom bostadsområde).

Skolans friluftS- och motionsutbud

Inom den målsättning som gäller för skolans undervisning i ämnet gymnastik är

ett av delmålen att förbereda för vuxenmotion. Undervisningen i detta ämne är idag huvudsakligen inriktad på aktiviteter som var och en inte bara under sin skoltid utan under större delen av sin livstid kan ägna sig åt. Sådana grenar är bl. a. löpning, gymnastik, simning, individuella bollspel och friluftsliv. I detta avseende har under de sista decennierna skett en mycket stor förändring[8].

15.4 *Bidrag*

Kommunalt stöd

Uppförandet av motions-, friluft- och idrottsanläggningar finansieras i väsentlig omfattning av kommunerna. Det kommunala stödet till anläggningar är emellertid mycket varierande och därför kan någon översikt över denna bidragsgivning inte lämnas här. Totalt uppgick kommunernas utgifter för "sport, bad och friluftsliv" 1970 till 724 milj. kr.

Statsbidrag till anläggningar

I mån av tillgång utgår statsbidrag till anläggningar från anslaget Stöd till idrotten: Anläggningsstöd m. m. enligt normer som anges i översikten på sid. 103[9]. Sammanlagt lämnades budgetåret 1972—73 anslag med 23,6 milj. kr. Därtill kommer AMS-medel i form av beredskapsarbete.

Bostadslångivning

Bostadslångivningen är av stor betydelse för byggandet av motionsanläggningar i bostadsområdena. Sedan länge har mindre utrymmen av olika slag för motion kunnat tas in i låneunderlag och pantvärde för bostadslån. Härigenom har dessa utrymmen kunnat ges en tryggad finansiering och låga kapitalkostnader. I samband med den försöksverksamhet beträffande skollokaler i integrerade anläggningar som bedrivits i enlighet med riktlinjerna i prop. 1970:1 (bil. 13, s. 215) har vissa vidgningar av bostadslångivningen i dessa avseenden skett. Även större anläggningar för motion och idrott av typ sporthall och simhall har nämligen enligt Kungl. Maj:ts beslut kunnat innefattas i pantvärdet för bostadslån. Det har härvid varit fråga om anläggningar som behövs för skolans verksamhet men som genom att de används också av de boende i bostadsområdet kunnat göras något större än vad som är brukligt när de används endast i skolans verksamhet.

På grundval av riksdagens beslut (prop. 1972:72, CU 1972:28, rskr 1972:201) har nya regler för belåning av lokaler införts. Vid beräkning av låneunderlag får hänsyn tas till sådana lokaler i ett bostadsområde, vilka är avsedda att tillhandahålla i huvudsak dem som bor i området varor och tjänster av sådan art att behovet därav bör tillgodoses inom området. I pantvärdet för bostadslån får beaktas lokal i ett bostadsområde, vilken är till påtaglig nytta för i huvudsak boende inom området och kan anses fylla ett normalt behov av boendeservice. Sett mot bakgrund av det nya ramsystem för bostadsbyggandet som samtidigt införs och som innebär att kommunerna inom en gemensam ram för bostäder och servicelokaler får väga bostadsbyggnadsbehov mot varandra, torde förändringarna av reglerna innebära ökade möjligheter att finansiera anläggningar för motion och idrott inom bostadslångivningen.

Det är enligt servicekommitténs mening uppenbart att många av de anläggningar som kan erhålla statsbidrag också är av sådan art att de "är avsedda att tillhandahålla dem som bor i ett bostadsområde tjänster av sådan art att behovet därav bör tillgodoses inom området" och således kan omfattas av bostadslångivningen. Det bör därför klarläggas hur gränsdragningen mellan den statliga bidragsgivningen och bostadslångivningen i dessa avseenden bör ske så att stödåtgärderna kompletterar var-

[8] Läroplan för grundskolan, allmän del. Skolöverstyrelsen, Stockholm 1969.

[9] Statligt stöd till anläggningar för idrott och friluftsliv. Statens naturvårdsverk. Stockholm 1970.

andra på ett ändamålsenligt sätt. Av särskilt intresse blir denna gränsdragning mot bakgrund av nyss nämnda vidgning av bostadslångivningen i detta sammanhang. Kommittén föreslår därför att Kungl. Maj:t ger statens naturvårdsverk och bostadsstyrelsen i uppdrag att gemensamt utreda och utforma förslag till en lämplig gränsdragning.

	Procent statsbidrag
Anläggningar för friluftsliv	
Friluftsgårdar, motionscentraler, raststugor, spår och leder, mindre hopp- och teknikbackar, vissa enklare liftar m. m. (vid näranläggningar).	Normalt 30 % av anläggningskostnaderna.
Elljusspår	Normalt 30 % av anläggningskostnaderna dock högst 4 000 kr. per km.
Förvärv av mark, som i första hand avses vara bärare av anläggning.	Samma som till anläggningen i övrigt.
Friluftsbad	30—60 % av anläggningskostnaderna.
Mindre idrottsanläggningar	
Mindre anläggningar som uppförs av idrottsförening och därmed jämförbar sammanslutning.	Mindre anslaget: Högst 6 000 kr. Större anslaget: 30 % av anläggningskostnaden dock högst 30 000 kr.

16 Sammanfattande diskussion

För att utbudet av motions- och friluftsmöjligheter skall komma alla till del, och för att de som bäst behöver aktiveras skall komma i direkt kontakt med detta utbud är det viktigt att det geografiska avståndet till *anläggningarna* blir så litet som möjligt. Inom snäva ekonomiska ramar innebär detta att man måste satsa på typer av anläggningar som kräver små resurser, såväl i utbyggnad som i drift, samt att skolans anläggningar får utnyttjas av alla. Kommittén ger här exempel på anläggningar som har hög angelägenhetsgrad och som kan erbjudas i närmiljön utan stora kostnader, förutsatt att planering och lokaltillgång görs med hänsyn till kraven på rationalitet och enkelhet och integrationsmöjligheterna utnyttjas.

a) Grönområde med lekpark och promenadvägar avsett för rekreation för alla kategorier av människor. I äldre bebyggelse kan det ofta erbjuda speciella svårigheter att åstadkomma ett sådant grönområde. Ett bättre utnyttjande av befintliga parker torde dock vara möjligt, så att de successivt anpassas till de boendes önskemål. Områdets utformning och utrustning bör vara av sådan art att det inbjuder till spontant utövande av enkla aktiviteter. Därvid bör sådana aktiviteter prioriteras som utövas av dem som har svårt att nå längre bort belägna områden.

b) Bollplan (-er) för olika bollspel och tillika skridskoåkning vintertid.

c) Aktivitetsrum — motionsrum, utrustat med de vanligaste motionsredskapen, samt försett med lokaler för omklädnad, dusch och bastubad.

d) Motionslokaler. I anslutning till för bostadsområdet gemensamma lokaler kan utrymmen planeras och byggas för olika aktivitetsformer som lekar, bordtennis, gymnastik, spel m. m. Detta löses bäst genom utnyttjande av skolans gymnastiklokaler, utrymmen vid fritidsgårdar eller genom för bostadsområdet gemensamma samlingslokaler med varierande användningsområde.

Utöver de ovan redovisade anläggningarna i närområdet är det önskvärt att de boende inom ett större område får tillgång till

- motionsspår
- mindre bad — gärna i anslutning till skola
- motionscentral.

Denna anläggning kan fullt utbyggd

- utgöra bas för utomhusaktiviteter (lekplats, bollplan, motionsspår m. m.)
- ge tillfälle till enskild motion både utom- och inomhus
- ge lokaler för olika slag av gruppaktiviteter som allmän motions-, småbarns-, ungdoms-, husmoders- och pensionärsgymnastik
- vara en plats där personer med nedsatt rörelseförmåga får möjlighet att utöva

lämpliga aktiviteter

- vara ett centrum för information om aktuella motions- och friluftsaktiviteter, om förebyggande hälsovård och om kost och motion
- i begränsad omfattning ge möjlighet till konditionstestning gratis eller till låg avgift
- möjliggöra förverkligandet av begreppet "familjemotion"
- bli en social kontaktpunkt.

För att motverka ett av de hinder som tidigare påpekats, är det av vikt att aktiviteter för barn också arrangeras varigenom problemet med barnpassning reduceras.

En arbetsgrupp bestående av representanter från Svenska Kommunförbundet, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Korporationsidrottsförbundet och Skid- och friluftsfrämjandet utreder f. n. olika förslag till motionscentralers utformning.

Samlokalisering tillämpas redan på många håll men bör mer metodiskt genomföras så att man vid planering av skolor, lekparker, idrottshallar och fritidsgårdar skapar förutsättningar för integrering av flera olika motions- och friluftsaktiviteter.

- Samlingslokaler som betjänar en eller flera fastigheter kan ofta användas också som motionslokaler.
- Lekpark + motionsanläggning är en naturlig plats för ytterligare aktiviteter.
- Skollokaler, skolgård och skolans övriga motionsanläggningar, omklädningsrum, dusch och bastu, bör stå till allmänhetens förfogande på tider då de inte utnyttjas helt av eleverna.
- Idrottshall + motionsanläggning. I anslutning till idrottshallen läggs lämpligen motionsstigar och bollplaner m. m. I hallen ordnas möjligheter för allmänheten att klä om för att promenera, löpa eller spela utomhus och därefter få tillfälle till dusch och bastubad i idrottshallen.
- Fritidsgård + idrottsgård + bibliotek. Fritidsgården kan med fördel anslutas till ett idrotts- och/eller kulturcentrum. Genom samlokalisering av fritids- och kulturservice med olika former av fritidsaktiviteter skapas utmärkta förutsättningar för ett effektivt utnyttjande.

Det är viktigt att redan befintliga idrottsplatser, idrottshallar, inom- och utomhusbad, fritidsgårdar och motionscentraler effektivt utnyttjas för allmänhetens motions- och friluftsaktiviteter, och inte enbart reserveras för den klubbundna verksamheten.

För att utöka möjligheterna till motion inne och ute är det önskvärt att befintliga anläggningar kompletteras och utnyttjas för så många kategorier av brukare som möjligt. Simhallen och idrottshallen kanske kan kombineras med motionsslinga, arbetsplatsens motionslokal upplåtas för pensionärsgymnastik, och ålderdomshemmets för barngymnastik eller baletträning när pensionärerna själva inte behöver sin lokal. Att vissa anläggningar hålls stängda söndagar och t. o. m. lördagar verkar naturligtvis hämmande på aktivitetsmöjligheterna. En strävan bör vara att ändra på detta förhållande.

Det är viktigt att kommun och bostadsföretag i ett tidigt skede av planeringen *samverkar* om såväl det ekonomiska anläggnings- och driftansvaret som det byggnadsmässiga ansvaret för anläggningarna i ett bostadsområde. Förslagsvis svarar bostadsföretaget för mindre motionsrum med tillhörande dusch och bastu inom bostadsområdet. För utnyttjande av dessa och av kommunen uppförda anläggningar är det önskvärt att bostadsföretaget i samarbete med föreningar och kommunernas fritidsorgan initierar motionsarrangemang i syfte att nå olika målgrupper i bostadsområdet, t. ex. familjer, husmödrar, pensionärer, handikappade och invandrare (se exempel 6.5 GAKO Göteborg).

En samverkan mellan kommunens fritidsorgan och bostadsföretag eller bostadsrättsföreningar samt idrotts och övriga föreningar i avsikt att koordinera ledare- och instruktörsinsatser är också mycket värdefull.

En aktiverande motions- och fritidsverksamhet kräver *personella resurser* och anläggningar i ett vitt förgrenat nät.

Förutsättningarna varierar självklart från

kommun till kommun. Kommunerna och organisationerna har ett ömsesidigt intresse att i samarbete utnyttja kommunens och föreningslivets resurser för att inom bostadsområdena stimulera och aktivera människor till motion och friluftsliv.

Här nedan ges exempel på väl fungerande lösningar av konsult-, ledar- och instruktörsbehovet, som i växlande omfattning prövats av olika kommuner.

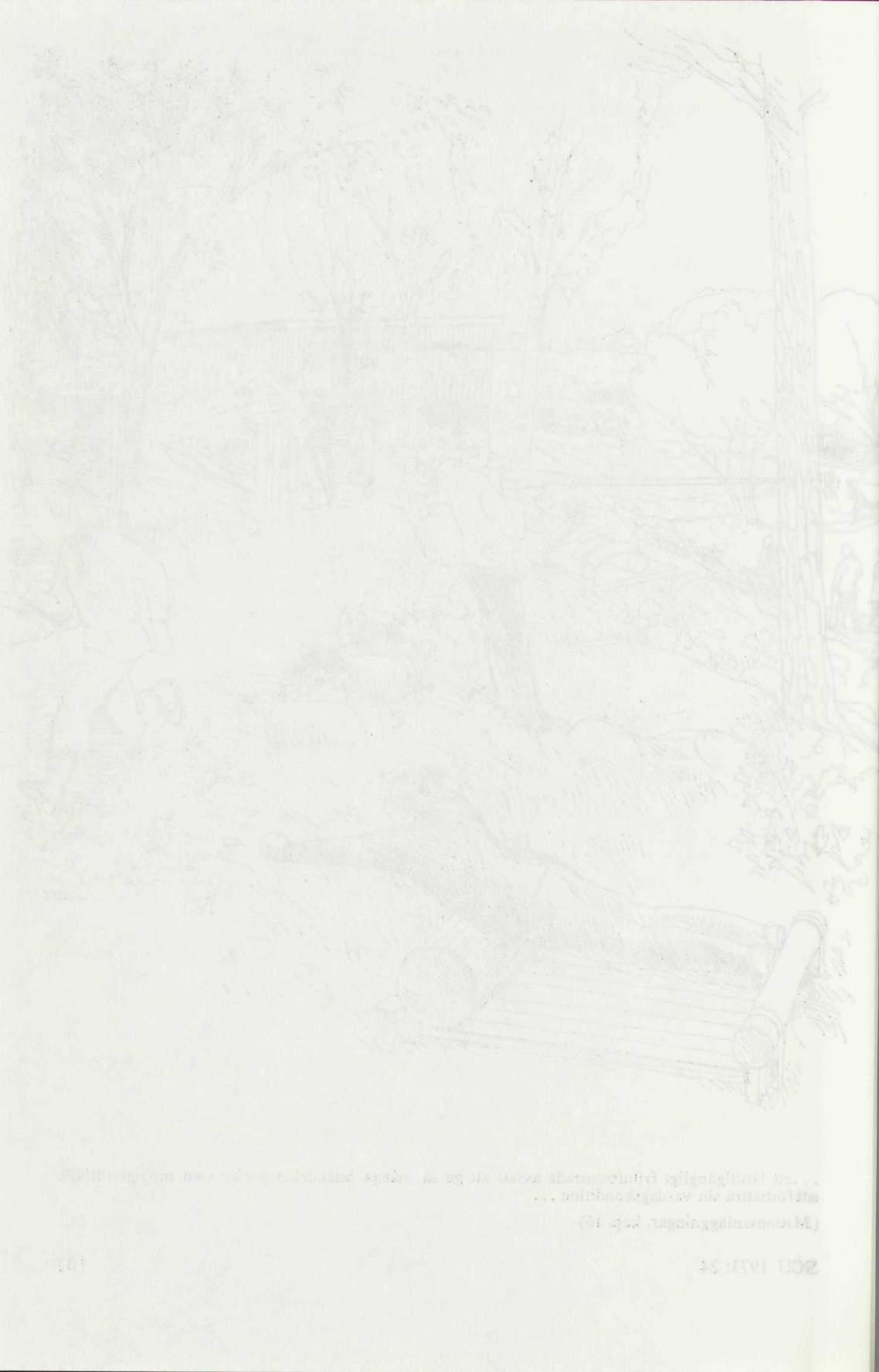
- *Kommunalt anställd motions- och fritidskonsulent* med uppgift att bistå vid planering av anläggningar, aktiviteter och ledarutbildning.
- *Kommunalt hel- och deltidsanställda ledare och instruktörer* vid friluftsgårdar och motionscentraler, vilka också svarar för tillsyn av anläggningar.
- *Bostadsföretag* som har fritidskonsulent kan tänkas stå som rådgivare och som initiativtagare.
- *Idrottens olika konsulentkategorier* medverkar med råd och upplysningar till kommunerna i fråga om anläggningar, aktiviteter och ledarutbildning.
- *Ledare från föreningar* och lokalavdelningar hjälper till i denna verksamhet. Inom idrottsrörelsen finns numera en metodiskt stegrad motionsledarutbildning. De som genomgått dessa kurser är lämpliga att leda eller biträda vid ledandet av motionsverksamhet individuellt eller i grupp.
- *Idrottens regionala utbildningsråd och/ eller kommunen svarar för utbildning av ledare*

  I samarbete mellan idrottens regionala utbildningsråd och kommuner genomförs sedan hösten 1972 kursen "Lokal idrottsledarutbildning". Den inrymms i en 5-kvällars kurs, en allmän grundläggande utbildning för instruktörer och administratörer. "Idrottens motionsledarutbildning" bör också vara en lämplig utbildning för dem som skall leda de olika aktiviteterna.



... ett lättillgängligt friluftsområde avsett att ge så många boendekategorier som möjligt tillfälle att förbättra sin vardagskondition ...

(Motionsanläggningar, kap. 16)



17 Verksamhetsområdet hushållsteknisk service

Till hushållsteknisk service räknar kommittén de fem funktionerna varudistribution, expeditiva tjänster, mathållning, bostadsvård, tvätt och klädvård.

Servicekommittén har i ett målavsnitt i Boendeservice 2[1] preciserat boendeservice som tillgång till tjänster, varor, lokaler, utrustning, bebyggelseplanering och organisatoriska åtgärder, och ansett att boendeservicens uppgift är att underlätta betungande hushållsarbete, öka möjligheterna till personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter och medverka till ökad trygghet, gemenskap och jämlikhet.

Kommittén behandlade frågan om styrning till särskilda mottagargrupper och ansåg att planeringsåtgärder för hushållsteknisk service är ett samhällsansvar, medan ansvar för tillhandahållande av lokaler och drift av verksamheten bör delas mellan samhället och ideella och kommersiella organ, bostadsföretag och de boende själva.

17.1 *Vad är hushållsteknisk service?*

Servicekommittén utgår från att en basservice finns i form av bostadsutformning och bostadsutrustning samt fastighetsunderhåll och fastighetsservice, som kan variera med bostadsformen. Denna basservice ingår därför inte i servicekommitténs definition av hushållsteknisk service. De fem servicefunktioner, som ingår i hushållsteknisk service, definieras genom beskrivning av vad som ingår i varje funktion.

Till *varudistribution* hör frågor om detaljhandelns lokalisering och öppethållande, lokaltyper och olika former av distribution av varor till konsumenterna.

Till *expeditiva tjänster* hör sådan samhällelig service som bank, post, försäkringskassa och socialbyrå, dess lokalisering och öppethållande. Expeditiva tjänster omfattar också s. k. reception eller servicecentral i vars verksamhet ingår förmedling av olika slags tjänster som barnvakt, städhjälp och sjukhjälp. En viktig funktion i expeditiva tjänster är kontaktverksamhet mellan de boende och myndigheter och föreningsliv.

Funktionen *mathållning* omfattar alla åldersgrupper och utgör antingen alternativ till eller komplement till självständig hushållning i den egna bostaden. Hit hör också frågor om distribution av färdigmat till hushållen för konsumtion i bostaden. I begreppet mathållning ingår exempelvis lunch för pensionärer i skolmatsalar och olika former av distribution av färdigmat till pensionärer.

I funktionen *bostadsvård* ingår veckostädning och storstädning och olika former av hemhjälp, ofta kombinerad med tillsyn och vård.

I funktionen *tvätt* ingår tvätt såväl i bostaden och bostadsfastigheten som i kommersiella anläggningar.

[1] Boendeservice 2, SOU 1970: 68.

17.2 *Avgränsningar*

Att klart avgränsa hushållsteknisk service från övriga servicefunktioner eller att inbördes avgränsa de hushållstekniska servicefunktionerna är svårt, då flera funktioner är integrerade med varandra; en integration som överensstämmer med servicekommitténs syn på boendeservicens utformning. Så kan t. ex. i servicecentralerna också ges vissa former av samhällelig service.

18 Mål för den hushållstekniska servicen

18.1 *Funktioner*

Enligt den måldiskussion som kommittén fört i Boendeservice 2 är målet för hushållsteknisk service främst att uppnå arbetsavlastning och underlättande av betungande hushållsarbete. Hushållsteknisk service skapar därmed möjligheter och tid för aktiviteter på andra områden, som bidrar till personlighetsutveckling och ger möjligheter till ökat engagemang i formandet av den gemensamma miljön.

Målet för hushållsteknisk service kan också i viss mån sägas vara att bidra till gemenskap och kontakt. Så t. ex. är målen för den kollektiva mathållningen flerfaldiga. Ett mål är att vara arbetsavlastande. Ett annat är att skapa gemenskap mellan människor. Ett tredje är att genom en rationell form bättre utnyttja resurserna och därigenom minska arbetskraftsbehovet i det enskilda hushållet. Kvarterstvättstugan i en integrerad miljö, närbutiken, men också servicecentralen har på samma sätt flerfaldiga mål. Förutom det primära målet att vara arbetsavlastande fungerar de också som träffpunkter i bostadsområdet och bidrar därmed till att kontakter uppnås mellan generationer och människor med olika social och ekonomisk situation.

18.2 *Brukare*

Med den indelning i ansvarsgrupper som servicekommittén gjort i sitt målsättningsbetänkande och med en styrning som söker kompensera individer med sämre förutsättning blir det naturligt att den tillgängliga hushållstekniska servicen får sin bas i den service, som skall ges de prioriterade grupperna. Denna service har kommittén placerat i ansvarsgrupp 1 och definierat som omsorg om barn, åldringar, sjuka och handikappade. Den ingår där som en integrerad del i den totala service som dessa kategorier är berättigade till. Den hushållstekniska service som kommittén fört till ansvarsgrupp 3 skall således tillgodose de övriga konsumentgruppernas behov.

Behoven av hushållsteknisk service varierar hos olika brukare. Vid formuleringen av mål för hushållsteknisk service kan det därför vara lämpligt att utgå från de olika levnadsnivåkomponenterna hos olika människor och formulera en levnadsnivåbeskrivning där hälsa, utbildning, anspråk, inkomster, tidstillgångar och sociala kontakter beskrivs. Därefter kan bedömas erforderligt resurstillskott och klarläggas vilka servicefunktioner, som är relevanta för att tillfredsställa servicebehovet hos olika grupper. Så har t. ex. en pensionär med nedsatt rörlighet, bristfälliga kontakter med andra människor, liten aktivitet utom hemmet och obegränsade tidstillgångar helt andra servicebehov än den yrkesarbetande med barn, pressat tidsschema, mycken aktivitet både inom och utom hemmet och symptom på fysisk och psykisk överansträngning.

För pensionären kan behovet av service vara en fråga om några timmars hjälp i hemmet, ökad fritidssysselsättning och aktivitet i närmiljön, kollektiv mathållning i exempelvis skolmatsalen, hemsändning av varor och hjälp till kontakter med olika myndigheter. För den yrkesarbetande är behoven av service i första hand barnomsorg och arbetsavlastning i form av kollektiv mathållning, tvätt- och bostadsvård, hemsändning av varor och tillgång till olika servicetjänster. Målformulering för hushållsteknisk service kan på samma sätt ske för övriga konsumentgrupper efter en beskrivning av levnadsnivåkomponenter och de tillskott som behövs konkret i form av olika servicefunktioner. Detta synsätt har utvecklats i Boendeservice 2, bilaga 2.

I ett samhälle där de flesta vuxna deltar i produktionen — f. n. ca 80 % av männen och ca 60 % av kvinnorna — krävs en utbyggd och väl fungerande service. Först om en väsentlig minskning av den dagliga arbets- och restiden genomförs kan vissa av servicebehoven beräknas minska. Vid en målformulering för hushållsteknisk service måste således fakta om befolkningssammansättning och yrkesaktivitet inom kommunen beaktas. Sålunda måste en kommun med hög yrkesaktivitet bland kvinnorna eller med målsättningen att stimulera kvinnligt förvärvsarbete ta hänsyn härtill vid utformningen av bostadsområden och service.

18.3 *Ny bostadsbebyggelse*

Faktorer av intresse inom funktionen varudistribution är detaljhandelns lokalisering, öppethållande, dess lokaltyper samt distributionsformer. För att uppfylla målet arbetsavlastning krävs tillgång till detaljhandel i bostadsområdet alternativt hemsändning av varor. Vidare krävs för att uppfylla målet att avlasta och underlätta betungande hushållsarbete att expeditiva tjänster exempelvis i form av en integrerad servicecentral planeras i bostadsområdet i närheten av butiker och i anslutning till kollektiva kommunikationer. Uppgifterna i servicecentralen kan vara både samhälleliga och kommersiella och däri kan också inrymmas förmedlingsverksamhet för olika slags servicetjänster. Även förmedling av en utbyggd fastighetsservice i form av bostadsvård kan ingå i servicecentralens uppgifter. Kommersiella anläggningar för tvätt eller för mottagning av tvätt kan likaledes ingå i servicecentralen.

Vidare kan för att uppfylla mål om gemenskap och kontakt knytas informationsverksamhet och aktiv kontaktverksamhet mellan föreningsliv, bostadsområdets invånare och olika myndigheter till servicecentralen. För att uppfylla gemenskapsmål men också för att uppfylla mål om arbetsavlastning bör i bostadsområdet finnas tillgång till kollektiv mathållning i skolmatsal, eller annan servering och/eller möjlighet till hämtning av färdigmat.

18.4 *Äldre bostadsområden*

Att tillfredsställa mål för hushållsteknisk service genom att vidta planeringsåtgärder låter sig tämligen väl göra i nyproduktion medan det i redan byggda bostadsområden kan vara svårare att genomföra en lokalplanering för att uppnå preciserade mål. Huvudprincipen med integrerad hushållsteknisk serviceverksamhet bör emellertid gälla även i redan byggda bostadsområden. Befintliga lokaler bör användas i första hand och i andra hand bör bostadsområdet kompletteras med friliggande lokaler. Komplettering med servicelokaler underlättas av riksdagens beslut om riktlinjer för finansiering av boendeservice. Dessa ger möjlighet att fr. o. m. 1973-07-01 med bostadslån främja tillkomsten av servicelokaler i äldre bostadsområden, oberoende av om bostäderna i området tidigare finansierats med statliga lån.

19 Nuläge och hinder

Som underlag för kommitténs slutsatser och förslag om hushållsteknisk service ligger den exempelsamling, som redovisas i bilaga 1. Där beskrivs pågående eller planerade aktiviteter inom varje delfunktion och där sådana finns också erfarenheter från verksamheterna. Exemplen har hämtats från olika delar av landet och försök har gjorts att finna intressanta lösningar av vilka generella slutsatser kan dras. I redogörelsen för nuläge och hinder för hushållsteknisk service beskrivs först översiktligt nuläget för varje delfunktion varefter jämföres med mål för hushållsteknisk service samt beskrivs organisatoriska, ekonomiska och attitydmässiga hinder för hushållsteknisk service.

19.1 *Varudistribution*

Till funktionen varudistribution räknar kommittén handelns lokaltyper, dess öppethållande, lokalisering och distributionsformer.

Servicekommittén redovisar i bilaga 1 fyra exempel på lösningar inom funktionen varudistribution: Konsum-Stockholm servicebutiker, Pia Närköp, Pressbyrån, Salemstaden, Konsum-Stockholm hemsändning, Socialnämndens försöksverksamhet med hemsändning till pensionärer, Stockholm. Kommittén har dessutom sökt få en bild av hemsändningsverksamheten.

Nuläge

Närservice

Stark företagskoncentration, tillkomsten av externa stormarknader, övergång till självbetjäning och framför allt bortfall av mindre enheter och längre avstånd till butiker har kännetecknat utvecklingen det senaste decenniet. Bakgrunden till ökningen av butiksstorlekarna är framför allt de effektivitetsfördelar från företagsekonomisk synpunkt som uppnås vid större omsättning. Koncentrationen till färre enheter har emellertid samtidigt medfört problem för stora grupper i samhället, främst gamla, rörelsehindrade och i övrigt alla icke bilburna konsumenter. Enligt 1969 års hushållsbudgetundersökning (SCB 1971: 9)[2] har 1,7 milj. (55 %) hushåll bil medan 1,4 milj. saknar bil. Enligt SPK-undersökningen "Hushållens roll i livsmedelsdistributionen", publicerad 1967[3], hade visserligen 65 % av hushållen bil, men i endast 15 % av hushållen hade husmor körkort och disponerade bil. Mot bakgrund av att fortfarande den större delen av inköpen görs av husmor i familjen är hennes tillgång till bil av större intresse än familjens bilinnehav vid bedömningen av möjligheterna att forsla hem dagligvaror med bil.

[2] Hushållsbudgetundersökning, SCB 1971: 9.
[3] Hushållens roll i livsmedelsdistributionen, SPK 1967.

I bilaga 3 till 1970 års långtidsutredning[4] skisseras utvecklingslinjer inom varuhandeln under 1970-talet. Där påpekas att trots den betydande strukturrationalisering som genomförts under 1960-talet — och som inneburit att ungefär halva butiksbeståndet lagts ned på tio år — fortfarande hälften av alla försäljningsställen är s. k. "småbutiker" med en omsättning som understiger 500 000 kr./år. Dessa svarade 1969 dock endast för 11 % av omsättningen. De s. k. mellanbutikerna (omsättning 500 000—3 milj.) svarade 1969 för 45 % av omsättningen. S. k. supermarkets (omsättning över 3 milj.) svarade 1969 för 44 % och beräknas 1975 svara för 73 % av omsättningen. Stormarknadernas andel av omsättningen var 1969 2 % (= 800 milj. fördelade på 16 stormarknader) och beräknas 1975 ha stigit till 7 %. Samtidigt pågår en kraftig koncentrationsprocess inom dagligvaruhandeln. Ett tiotal företag eller ekonomiska organisationer svarade 1969 för ungefär 85 % av hela dagligvaruhandeln.

I långtidsutredningens bilaga anförs som bakgrund till de allt större enheterna tre skäl:

- stora befolkningsgrupper har tillgång till bil,
- hushållen har tillgång till större förvaringsutrymmen och
- hushållen har framför allt bättre ekonomiska resurser att göra stora inköp vid veckosluten och är därför inte längre så beroende av dagliga inköp i affärer i närheten av bostaden. Nedläggningen av närhetsbutiker är enligt utredningen delvis en följd av konsumenternas ändrade köpvanor och att vända denna utveckling anses knappast möjligt.

Vissa kompletterande inköpskällor ev. kombinerade med andra servicefunktioner anses i långtidsutredningens bilaga emellertid nödvändiga och däri anförs exempel på lösning av närhetsservicen. Ett modellförslag har framtagits med en beräknad omsättning 500 000—1 milj. kr., sortimentsdjup om 750 artiklar, förlängt öppethållande, telefonorder och förmedling av viss service. Där sägs att prisnivån måste anpassas efter kostnaderna och det beräknas att en sådan butik behöver hålla ungefär 4 % högre priser än genomsnittet bland storbutikerna.

En särskild utredning, distributionsutredningen[5], tillsattes år 1970 med uppgift att klarlägga "vilka förutsättningar, som kommer att gälla för varudistributionen i framtiden, och vilka krav som bör ställas för att konsumenternas behov skall bli tillgodosedda. En viktig uppgift blir att göra en totalbedömning, där inte bara de företagsekonomiska synpunkterna utan även hushållens insatser och uppoffringar i tid och pengar beaktas. Mot bakgrund av en sådan totalanalys finns det anledning att överväga behovet av formerna för samhälleliga åtgärder för att påverka handelns strukturomvandling i sådan riktning att övervältringseffekterna motverkas och att rimliga konsumentönskemål om bl. a. olika former av närhetsservice kan tillgodoses". I direktiven föreskrivs att utredningen skall samråda med flera andra utredningar som berör området. Kontakter mellan servicekommittén och distributionsutredningen har förevarit.

Inom distributionsutredningen pågår en rad olika undersökningar för att ge underlag för den samlade analys som direktiven föreskriver. Ett stort projekt avser att empiriskt belysa hushållens roll i dagligvarudistributionen. De handikappades inköpsproblem behandlas särskilt vid sidan av detta projekt. Till hushållsundersökningen är kopplat en undersökning av SPK om dagligvarubutikernas struktur, prisnivåer och sortiment i det berörda området. För att belysa dagligvaruhandelns pågående utveckling har uppgifter insamlats om nyetablerade enheters storlek, läge, blocktillhörighet m. m. Vidare har butiksstrukturens förändringar mellan 1964 och 1971 i 14 orter tagits fram, varvid utvecklingens effekter i fråga om avstånden till butikerna i vissa orter belyses. Vad gäller konsumentproblem inom fackhandelsområdet gör SPK

[4] Varuhandeln fram till 1975, bil. 3, 1970 års långtidsutredning.

[5] Distributionsutredningens direktiv 1970.

på uppdrag av utredningen en undersökning av olika förhållanden inom textil beklädnadshandel. Särskild uppmärksamhet ägnas också stormarknadsfrågan. Dylika butiksenheters effekter på övrig handel studeras i en undersökning i Växjö-området.

Det material utredningen insamlar avser att komplettera och aktualisera befintligt material i bl. a. långtidsutredningen om distributionssektorns utveckling och förutsättningar. Vad som f. n. saknas är mera klart definierade mål för distributionssystemet. Utredningen har sett det som sin uppgift att söka ge sådana mål och anvisa medel att vid behov styra utvecklingen så att samhällets, företagens, de anställdas och hushållens intressen tillgodoses. En dylik avvägning är mycket komplicerad. Utredningen kan inte beräknas vara avslutad förrän under år 1974. Utredningen har inte ansett det möjligt och lämpligt att tidigarelägga behandlingen av olika delfrågor inom sitt arbetsområde.

Hemköp

Enligt SPK-undersökningen från Falun—Borlänge[6] uppgav ca 65 % av butikerna att de utförde hemsändning efter att konsumenten plockat ihop varorna och 54 % uppgav att man expedierade "hemköp", dvs. hemsändning efter telefonbeställning. Båda serviceformerna utfördes i första hand av närhetsbutikerna. Endast 6 av de 56 butiker som utförde denna service tog en avgift, mellan 1 och 3 kr. för hemsändning. Hela 75 % expedierade hemköp utan extra kostnad för kunden. Information om att man erbjöd hemsändning eller hemköp förekom endast i undantagsfall. Två butiker hade informerat om hemsändning och en butik hade informerat om hemköp i sin reklam.

I en SPK-undersökning, delvis på uppdrag av och i samarbete med distributionsutredningen från november 1971[7] om livsmedelsdetaljhandeln i Örebro, uppges att ca 50 % eller 80 livsmedelsbutiker utförde hemsändning och/eller hemköp. En tredjedel av de 160 livsmedelsbutikerna utförde båda tjänsterna och 26 butiker enbart hemköp. I något mindre än hälften av fallen uttogs avgift, som då varierade mellan 1 och 3 kr. Butikerna utförde i genomsnitt ca 10 hemsändningar per vecka och 18 hemköp. Endast 7 av 82 butiker hade informerat allmänheten om möjligheterna till hemsändning och/eller hemköp. Ingen av de butiker som uppgav sig kunna ombesörja hemköp tillhandahöll någon förteckning över varor och priser som underlag för inköpsplaneringen.

Måluppfyllelse

Närservice

En jämförelse mellan målet för varudistribution i form av tillgång till närbutiker och redovisade tänkbara utvecklingslinjer för detaljhandeln visar stora skillnader. De närbutiker som beskrivs i exempelsamlingen pekar emellertid i motsatt riktning mot centraliseringen inom handeln. De hinder som reses mot etablering av närbutiker anses på sina håll vara överkomliga. Sveriges Livsmedelshandlares förbund har sålunda en experimentbutik för ett underlag på ca 1 100 personer i Nacka — Närköpet — som visar en bruttovinst efter ett halvt år på 20,4 %. Bruttovinsten betecknar man som mycket bra och omsättningen motsvarar en årsomsättning på ca 900 000. Sortimentet har utvidgats efter hand från 700 till över 900 varor.

Hemköp

Vid en jämförelse mellan mål och nuläge för varudistribution i form av hemköp, dvs. hemsändning av varor efter telefonbeställning, syns även här skillnaderna markanta. Tillgång till hemköp finns på många håll men organiserade former av hemköp sker i första hand till särskilt utsatta grupper.

[6] Allivsbutikerna i Falun och Borlänge, SPK 1968.

[7] Livsmedelsdetaljhandeln i Örebro, SPK 1972.

Hinder

Närservice

De *organisatoriska* hinder som reser sig mot att uppnå målet närbutiker i bostadsområdet visar sig vara knutna till lokalytans storlek, sortimentet, personaltätheten och öppethållandet. Man har funnit det nödvändigt att relativt minska ytan för butiken, begränsa sortimentet främst genom mindre djup men med utökning av fryssorteringen och komplettera med sybehör, tobak och enkla varor för hushållsbehov. Vidare har det ansetts nödvändigt med färre anställda, som emellertid får ett ökat ansvar bl. a. med översynen av färskvaror. Längre öppethållande kan vara både ett organisatoriskt och ett ekonomiskt problem. Samutnyttjandet av lokaler med samhällelig service kan vara en framkomlig väg för att klara närservicen. Detta visar erfarenheterna från en butikslokal, som ombyggts och delats i två lokaler varav en upplåtits åt Posten. Resultatet blev en ökad försäljning för den ombyggda, mindre butiken.

De *ekonomiska* hindren är emellertid överskuggande. I ett av de beskrivna exemplen hålls samma priser som i övriga butiker. Detta ger inga marginaler för längre öppethållande än s. k. normal affärstid. Samtidigt har sortimentet — ca 900 varor — i dessa butiker något lägre marginaler än övriga butikers sortiment. Belastningen på det ekonomiska resultatet kan bli särskilt hård genom initialkostnader för ombyggnad av butikslokalen och ny inredning. Trots detta visar några av butikerna i exemplet på utrymme för återbäring och konsolidering med ca 1,5—2,5 %. I ett annat exempel med något annorlunda sortiment — 700 livsmedelsvaror och 300 pressvaror — med långt öppethållande och mer personal har det visat sig nödvändigt med ca 4 % högre priser. I experimentbutiken Närköpet uppger man sig inte sammantaget ha högre priser, men heller inte förmånspriser. Redovisat nettoresultat för januari—april 1973 är ca 3 000 kr.

Hemköp

De *organisatoriska* hindren för utbyggnaden av hemköp, dvs. hemsändning efter telefonbeställning är flera. Hemköp kan i princip klaras organisatoriskt från varje butik av detaljhandeln ensam eller i samarbete med kommunalt organ. Att kunden i de kommuner som subventionerar vissa kategoriers hemsändningsavgifter måste samla på hemsändningsnotor, ligga ute med pengarna och sända in ett bestämt antal kvitton åt gången kan avhålla från att utnyttja servicen. Ett annat hinder är att utsändning i för liten utsträckning sker på kvällarna. Ytterligare ett hinder är avsaknad av inköpslistor som underlag för planeringen av hemköp. Kraftiga variationer i utnyttjandet vinter- resp. sommarhalvåret utgör också ett problem.

De *ekonomiska* hindren är emellertid också här avgörande. Kostnader för konsumenten, men framför allt för detaljhandeln, kan bli höga om inte hemköpsservicen utnyttjas kontinuerligt och i tillräcklig omfattning. Investeringskostnaderna för hemköpsverksamhet blir kraftiga för små butiker.

De attitydmässiga hindren beror troligen framför allt på att konsumenten ännu inte fått möjlighet att vänja sig vid inköpsmetoden då utbudet varit ringa. Handelns ointresse för distributionsformen avspeglar sig i den bristfälliga informationen om hemköpsservicen både i butik, i annonser och i övrig reklam och i det svala intresset från handelns sida att underlätta konsumentens planering av hemköp.

19.2 *Expeditiva tjänster*

Till expeditiva tjänster räknar servicekommittén lokalisering och öppethållande av samhällelig och kommersiell service som t. ex. bank, post, arbetsförmedling, försäkringskassa, socialbyrå, utvidgad fastighetsskötsel, reception eller servicecentral. Även förmedling av olika tjänster som barnvakt, städhjälp, hemsjukvård och social hemhjälp ingår i funktionen expeditiva tjänster.

Fyra projekt under rubriken expeditiva tjänster redovisas i bilaga 1. De är Servicecentraler i Brandbergen, Haninge, Bo-Ser-

vice i Hjällbo, Göteborg, Integrerad service i Idre, Älvdalen och Mora och Social kontaktverksamhet i Aspudden, Stockholm. Där redovisas också exempel på den försöksverksamhet med integrerad service i Dalarna, som pågår med hjälp av statsbidrag. Kommittén har inte till uppgift att behandla glesbygdsproblem men har funnit att erfarenheter av allmänt intresse kan hämtas från dessa aktiviteter.

Vidare redovisas i bilaga 1 den sociala kontaktverksamhet som pågår på försök i stadsdelen Aspudden[8] i Stockholm. Denna kontaktverksamhet utnyttjar förutsättningslösa metoder att öppna kontaktvägar mellan invånarna och olika myndigheter.

Nuläge

Samhällelig service

Samhällelig service liksom kommersiell service tenderar att av rationella och ekonomiska skäl centraliseras och ges ett större underlag än "bostadsområdesnivån". Så sker t. ex. vid indelningen i socialdistrikt. Inom socialdistrikten delas personalen i kretsar och arbetet sker i arbetslag i delområden. Om särskilda skäl anses finnas, exempelvis vid sanering, kan filialbyråer öppnas. På många håll anser man dock att underlaget för att möjliggöra fullgod service behöver vara ungefär 30 000 invånare. Huvuddelen av kommunerna har emellertid i dag väsentligt lägre underlag för sin sociala service.

Även underlaget för ett lokalkontor inom försäkringskassan beräknas normalt till ca 30 000 invånare. Vid den nivån anser man sig kunna erbjuda tillräcklig service och specialisering. Avgörande för etablering av försäkringskassa är emellertid oftast avstånd och geografiska skäl. På sina håll finns försäkringskassor med 5—8 000 i underlag medan exempelvis innerstadskontor i Stockholm kan ha ett underlag på 60 000 invånare.

I Aspudden öppnades en kontaktbyrå i en liten lägenhet med öppen mottagning för samtal och social service utan tidsbeställning. Kontaktbyrån fungerade som en sluss till olika sociala myndigheter. Någon kontantutbetalning eller individuell social behandling förekom inte. Man lämnade information om föreningar i området. Bland ålderspensionärerna startades en intensifierad uppsökande verksamhet och i åtskilliga fall förmedlade man omedelbart hemhjälp, fotvård och social rådgivning. Om kvällarna gav man kostnadsfritt medicinsk, juridisk, social och ekonomisk rådgivning. Tekniker från stadsbyggnadskontoret har informerat om saneringsplanerna för området.

Måluppfyllelse

Samhällelig service

En jämförelse mellan målet för arbetsavlastning och kontakt och nuläget och utvecklingstendenserna synes visa att möjligheterna att generellt erbjuda samhällelig service på bostadsområdesnivån är tämligen små.

Servicecentraler

På olika håll pågår en integrerad serviceverksamhet i servicecentraler eller receptioner. En integrerad social, kulturell och kommersiell service på bostadsområdesnivån syns vara en framkomlig väg att uppnå målet. Med fastighetsservicen som bas kan förmedling av olika tjänster som barnvakt, sjukhjälp, apoteksförmedling och liknande ske. Att låta en servicecentral fungera som kontaktväg mellan invånarna i bostadsområdet och olika samhälleliga organ för förmedling av information och kontakt med rätt instans kan vara ett sätt att uppnå målet tillgång till samhällets expeditiva tjänster.

Hinder

Servicecentraler

De *organisatoriska* hindren för servicecentraler är inte svåra. Huvudman för de servicecentraler som beskrivs i bilaga 1 är bostadsbolagen. Centralerna ligger i an-

[8] Aspudden-projektet, stencil, okt. 1971.

slutning till butikscentra med öppethållande kl. 7—19. Uppgifterna är i stort lika i de studerade exemplen: fastighetsservice, förmedling av tjänster som städning, barnvaktsförmedling, paketmottagning, hämtning av apoteksvaror och tillfälliga tjänster åt sjuka hyresgäster. Av särskilt intresse är den utvidgade förmedlingsverksamhet för kommunens tjänster som en av centralerna har. Där förmedlas exempelvis anmälningar till daghem och familjedaghem. Dagliga uppgifter är att ge upplysningar om till vilka statliga eller kommunala institutioner man skall vända sig med olika frågor eller problem.

De *ekonomiska* hindren har delvis undanröjts i exemplen genom att grundkostnaderna för servicen (lokal, löner etc.) inbakats i hyran. Förmedling per telefon eller av anställd personal i centralen debiteras inte. Övriga tjänster debiteras med rådande priser eller självkostnadspris. Trots detta har varken barnvaktsförmedling eller städförmedling utnyttjats i större utsträckning, förutom flyttningsstädning och fönsterputs. Detta kan bero på kostnaden, men också på ovanan att använda denna serviceform.

Attitydhinder är synbarligen framför allt ovanan att utnyttja servicen. Informationen om servicen syns ha varit god, framför allt vid inflyttningstillfället. I ett av exemplen har kommunen bjudit de nyinflyttade hyresgästerna på kaffe och samtidigt informerat om den kommunala servicen. En riktad, återkommande information om olika serviceerbjudanden kan hjälpa till att bryta attitydhindren.

Samhällelig service

Att påvisa *organisatoriska* hinder från försöksverksamheten i Dalarna resp. Aspudden låter sig inte göra på samma sätt som för servicecentralerna. Man har förutsättningslöst utnyttjat de för tillfället mest praktiska lösningarna med bl. a. helt olika organisatoriska lösningar.

De *ekonomiska* hindren kan när det gäller försöksverksamheten i Dalarna sägas vara undanröjda till stor del genom statsbidragstäckning med 50 % på driftsidan och 75—100 % på kapitalkostnadssidan.

För Aspudden-projektet kan de *ekonomiska* hindren sägas ha varit svårast. Under den tidsbegränsade försöksverksamheten erhöll resp. socialarbetare lön från sin nämnd. Lokalhyran för informationscentrum har betalats av nykterhetsnämnden. Läkare och jurister har utan kostnad givit medicinsk och juridisk rådgivning. Anslag har sökts från socialstyrelsen för den fortsatta, utvidgade försöksverksamhet, som gruppen anser behövs.

De *attitydmässiga* hindren har varit betydande i Aspudden-projektet. Gruppen har förutsättningslöst sökt utöka aktiviteterna i området, samordna de olika myndigheternas insatser på olika nivåer och ge social service och information om vad som planeras och händer i stadsdelen. Avsikten har varit att genom informationsbyrån skapa ett kommunikationsled mellan beslutsfattare och dem som bor i stadsdelen. Där inte krav och åsikter förs fram genom redan etablerade politiska organisationer eller på annat sätt, såg Aspudden-gruppen som sin uppgift att förmedla de åsikter och krav på förändringar, som människorna i stadsdelen hade. Erfarenheten visar att de negativa attityderna från stadsdelens invånare mot sociala myndigheter kan förändras, när man upptäcker att man får sina intressen bevakade. Till en början mötte Aspuddengruppen även misstänksamhet och negativism från politiskt och övrigt föreningshåll och från myndigheter. Efter hand har dessa instanser blivit positiva till verksamheten när man fann att gruppen inte eftersträvade att överta deras uppgifter.

19.3 *Mathållning*

Till denna funktion räknar kommittén mathållning för alla åldersgrupper som alternativ eller komplement till självständig hushållning i den egna bostaden. Hit hör också frågor om distribution av färdigmat till



... god och näringsriktig kost och tillfälle att komma ut och träffa andra människor ...
(Pensionärslunch i skolan, exempel 7.6)

hushållen för konsumtion i bostaden.

I bilaga 1 redovisas fyra exempel under denna funktion, mathållning för pensionärer i Idre, Älvdalen och Mora, mathållning för pensionärer i skolmatsalar i Stockholm, kommunal central matproduktion i Tranås och planerad bostadsområdesrestaurang på Norra Järvafältet, Stockholm.

Nuläge

En allt större del av alla måltider äts numera utanför hemmet. 1968 var den totala livsmedelskonsumtionen[9] utanför hemmet 18 %.

Från ca 20 000 storhushåll av olika slag, som sysselsätter ca 100 000 människor, serveras mer än 3,7 milj. måltider per dygn. Av dessa 20 000 storhushåll serverar 2/3 under 100 portioner. För många människor är den måltid som intas utanför hemmet huvudmålet.

I skolorna serveras över 1 milj. måltider per dag och i restauranger och kaféer ca 640 000 måltider per dag. Personalrestauranger serverar ca 400 000 måltider per dag. Därtill kommer bland andra ålderdomshem, barnstugor, sjukhus och militära inrättningar. Fortfarande medför emellertid nära 1,5 milj. arbetstagare egen lunch till arbetsplatsen.

Över 1 miljard måltider serverades år 1970 genom storhushållen. Gatuköken svarade för ca 190 milj. av dessa. Enligt beräkningar av Institutet för storhushållens rationalisering skall uteätandet öka från 3,6 milj./dag till 9,4 milj./dag mellan 1968 och 1975. Prognoserna har emellertid inte till 1972 visat sig stämma. Ökningen har för 3 år stannat på +3 % mot de beräknade +35 % för 6-årsperioden.

Maten utanför hemmet ätes i första hand vid samhälleliga inrättningar och i personalrestauranger och till en mindre del i kaféer och restauranger i anslutning till arbetsplatsen eller i bostadsområdet. Hittills har rationella, företagsekonomiska skäl styrt planeringen så att stora matsalar har inrättats där många människor samlas. Lokalerna har dock hitintills alltför litet formats med hänsyn till måltidens sociala roll. Trivsel, gemenskap och kontakt måste också tillfredsställas. Små decentraliserade enheter ger dessutom ekonomiska fördelar om man tar hänsyn till tidsvinsten för gästen.

Låginkomstutredningen[10] har visat att näringssituationen för stora grupper av befolkningen är klart otillfredsställande från näringsfysiologiska utgångspunkter. Det gäller särskilt pensionärer, vissa ungdomsgrupper, människor med lågt energibehov och låginkomsttagare. Mindre än hälften av den vuxna befolkningen har riktiga måltidsvanor, dvs. äter tre ordentliga mål mat om dagen. Enligt utredningen skulle vidare mindre än en tredjedel av den vuxna befolkningen ha en acceptabel kostsammansättning enligt Folkhälsans kriterier. Utredningen framhåller att dessa problem inte beror på bristande tillgång på livsmedel som innehåller de näringsämnen som officiellt rekommenderas.

Det som karakteriserar den nuvarande utvecklingen inom sektorn mathållning och livsmedelsproduktion är att den tekniska utvecklingen i fråga om produktionsförutsättningar och apparatteknik går mycket snabbare än samhällets möjligheter att kontrollera produktionens kvalitet, informera konsumenterna och styra mot bättre kosthåll.

Personalrestauranger kan, liksom andra kollektiva hushåll, effektivt hjälpa till att förbättra kostvanorna. Skolmåltiderna utgör viktiga delar i barnens kosthåll ur näringssynpunkt. De kan dessutom bidra till nya och förbättrade kostvanor i hemmen.

Typmatsedlar för flera veckor används både på den offentliga och den privata sidan även för de matsalar som har näringsriktiga rätter på sin matsedel. Viktangivelser, kaloriberäkningar och prisgrupper uppges och underlättar planeringen för storhushållen. Socialstyrelsen utarbetar typmatsedlar för bl. a. barnstugor, familjedaghem, storhushåll, personalmatsalar och ålder-

[9] Kartläggning av storhushållen. Institut för storhushållens rationalisering, nov. 1968.

[10] Låginkomstutredningen, Den vuxna befolkningens kostvanor, 1971.

domshem. Information och kunskaper om normer och rekommendationer till storhushållen — inte minst de små storhushållen — behöver emellertid förstärkas.

Olika organisatoriska modeller används för storhushållen. Specialisering på särskilda konsumentkategorier som skolbarn, pensionärer och anställda har hittills varit dominerande. Exempel på integrerade anläggningar för alla inom ett geografiskt avgränsat bostads- eller arbetsområde finns emellertid. En restaurang i ett bostadsområde kan således servera mat både till skolbarn, pensionärer, anställda och de boende i området. Så sker t. ex. i Brickebacken i Örebro. Där bedömer man gemenskaps- och kontaktmöjligheterna mellan olika konsumentgrupper och generationer som positiva.

Andra organisatoriska former för sådan samordnad kommunal mathållning finns exemplifierade i Tranås. Där sker produktionen av maten i ett centralkök. Maten kyles eller djupfryses och levereras till olika inrättningar i kommunen. I mottagningsköken återuppvärms maten i särskilda varmluftsugnar. De ekonomiska vinsterna anses påtagliga vid central produktion, som kan ske under en femdagarsvecka. Kyl- och frystekniken gör att mathållningen under helgerna inte innebär några bekymmer. Då hela kommunens mathållning samordnas får man ett enhetligt grepp om den kommunala måltidskostnaden vilket tidigare visat sig svårt att få med flera huvudmän och olika beräkningsgrunder. Dessutom görs ekonomiska besparingar på investerings- och driftsidan och på upphandlingssidan genom central upphandling.

Mathållning i olika former för pensionärer har prövats sedan ett antal år. En form är den samordning med skolluncherna som sker exempelvis i Stockholm. Sedan 1969 erbjuds samtliga pensionärer via annonser och broschyrer möjlighet att till kraftigt subventionerad kostnad äta lunch i skolmatsalarna efter det att skolluncherna för skolbarn serverats. Förhandsanmälan erfordras inte. Besöksfrekvensen är varierande och beroende av vilka rätter som serveras. Pensionärerna får samma rätt som skolbarnen men dessutom smör, bröd, ost och kaffe. Målsättningen är att erbjuda pensionärslunch i bekväm närhet till bostaden för pensionärer i alla stadsdelar. Därigenom underlättar man för de äldre, som har svårigheter att själva ordna matlagningen och pensionärerna garanteras ett ordentligt fullvärdigt mål. Inte minst väsentligt är att de äldre får tillfälle att träffa andra människor och ge och få gemenskap. Problemet är att serveringen endast anordnas de dagar som skolorna har verksamhet och inte lördagar—söndagar, sportlov, sommar- och helglov.

En annan form av mathållning för pensionärer har prövats med framgång i bl. a. Idre, Älvdalen och Mora kommuner i en försöksverksamhet med visst statligt stöd åt kommunerna. Även här eftersträvade man att pensionärerna skulle äta rätt sammansatt kost. Endast 2—3 % av pensionärerna utnyttjade tidigare möjligheten att gå till ålderdomshemmet eller skolans pensionärsluncher. Efter diskussioner om centralkök eller central upphandling fann man att en bättre lösning vore att förse varje affär med engångsförpackningar av djupfryst färdiglagad mat. En rullande månadsmatsedel gjordes upp med 28 olika rätter, som efter hand p. g. a. utrymmesskäl minskades till 21. Varje dag finns en särskild matsedel ovanför frysdisken med matförslag och förslag till kompletterande grönsak. Måltiden subventioneras till en del av kommunen. Pensionären behöver inte låsa sig för ett visst antal portioner. Från början inbjöds samtliga pensionärer till byträffar där de fick smaka ordentliga portioner, fick matsedelsförslag för en månad och informerades om näringsriktig kost. Dessa träffar har bedömts som viktiga då pensionärerna blivit positiva både till maten och försöksverksamheten. Mot att man tidigare via skolans pensionärsluncher och ålderdomshemmen nådde 2—3 % av pensionärerna med fullgod kost når man nu 55—60 %.

Integrerad kollektiv mathållning i bostadsområdesrestaurang planeras för bostadsområdena Husby, Akalla och Kista på

Norra Järvafältet[11]. Pensionärer från pensionärshem och skolbarn blir basgrupper för områdesrestaurangerna, som också vänder sig till de boende i bostadsområdet, bl. a. boende i ungdomsbostadshotell och i servicehus. Köksutrustningen i servicehusen begränsas något, då man räknar med ett kollektivt utnyttjande av restaurangerna trots att inte mattvång skall gälla. Restaurangerna placeras i servicecentrumdelen i direkt anslutning till skolan och med inre förbindelser till pensionärshotellet. Avsikten är att ordna någon form av entreprenad som skall baseras på prefabricerad kost för uppvärmning i ugnar. Skolmaten kommer att levereras från centralkök i Tensta.

Samtliga restauranger skall bygga på självserveringssystem med bardiskar och serveringsdiskar för självtagning för skoleleverna. Vid behov kommer pensionärerna att få hjälp med serveringen från socialförvaltningen. För pensionärerna tillämpas viss subventionering av måltidspriserna. Skoleleverna erhåller gratis skolmåltid. Möjlighet finns att utvidga samarbetet mellan entreprenör och skolförvaltningens centralkök i Tensta.

Måluppfyllelse

Vid en jämförelse mellan nuläget och målet arbetsavlastning och underlättande av betungande hushållsarbete finner man att för vissa grupper som pensionärer och en stor del yrkesarbetande målsättningen om arbetsavlastning för tillredning av ett mål om dagen är tillgodosett eller på väg att bli det. När det gäller målet om arbetsavlastning för övriga grupper och arbetsavlastning för övriga måltider kvarstår stora brister, främst beroende på avsaknaden av måltidsrestauranger i bostadsområdena men också bristande möjlighet att hämta färdigmat. En viss arbetsavlastning kan sägas följa av att livsmedlen förändrats och nu färdigställs i högre grad av livsmedelsindustrin, vilket fört med sig att tillagningsprocessen förenklats och tillagningstiden i bostaden minskas. De alltmer färdigställda livsmedlen för emellertid också med sig nya krav på förvaring.

Därtill kommer att för många en försämring inträtt i så måtto att tidigare närhetsbutiker försvunnit, vilket innebär att alla icke bilburna fått en försämring i tillgängligheten till livsmedel. Bilburna konsumenter med god ekonomi löser problemet genom stora inköp. Andra konsumenter, exempelvis yrkesarbetande kvinnor, måste däremot utnyttja sin lunchrast till inhandling av livsmedel i stället för till en avkopplande måltid.

Vid en jämförelse mellan nuläget och målet om gemenskap och kontakt gäller också där att för vissa grupper, främst då för pensionärer inbördes, målet på en del håll är tillgodosett men att för övriga av samma skäl — avsaknaden av måltidsrestaurang i bostadsområdet — avståndet mellan nuläget och målet är stort. De få lösningar där områdesrestaurangen betjänar både de boende och arbetande i området och ersätter tidigare samhällelig mathållning till skolbarn och pensionärer fyller inte bara rationella krav utan också sociala behov av kontakt över generationsgränserna.

Hinder

De *organisatoriska* hinder som föreligger för en kollektiv mathållning i bostadsområdet borde kunna överbryggas. En gemensam kommunal mathållning för skolbarn och pensionärer och för anställda bör kunna organiseras som en basfunktion i bostadsområdena. En skolmatsal eller områdesrestaurang som betjänar dessa grupper bör också kunna erbjuda övriga i området boende eller arbetande möjlighet att äta i serveringen eller inköpa färdigmat för uppvärmning i bostaden. Med de nya metoder som tillämpas med prefabricerad mat som endast uppvärms i serveringskök och kompletteras med grönsaker och viss tillgång till stekning öppnas också möjlighet till central produktion i kommunal regi eller central

[11] Samplanering av kommunala servicefunktioner på Norra Järvafältet, PM Stockholms stadskansli 1971.

upphandling, vilket i sin tur dessutom innebär ekonomiska besparingar.

De *ekonomiska* hindren har inneburit att mathållning hittills endast bedömts lönsam att erbjuda där många människor samlas. Stort underlag har ansetts nödvändigt för att etablera denna service. Det ställer sig också kostsamt att äta på restaurang om inte den egna arbetsinsatsen tas med i beräkningen av måltidskostnaden. Detta avspeglar sig också i köpen av färdigrätter. En produktutveckling mot näringsriktiga, billiga och attraktiva livsmedel med hög färdigställningsgrad är därför angelägen. Med en rationellt ordnad mathållning med vissa basgrupper som säkert underlag kan troligen kostnaderna sänkas. Därmed bör förutsättningar skapas för ett ur familjens synvinkel lönsamt nyttjande av den kollektiva servicen mathållning i bostadsområdet.

De *attitydmässiga* hindren är svåra att överblicka då man har alltför få projekt att studera. Troligt är att en kombination av ekonomiska och attitydmässiga hinder avhåller många från att nyttja tillgänglig service. För barnfamiljer kan attitydhinder och praktiska hinder finnas genom att man måste förflytta sig utomhus till en kollektiv matservering. I servicehus med kollektiv mathållning märks knappast sådana hinder. Det motstånd som finns hos pensionärer mot att äta i skolmatsalar är snarast beroende av att man inte ges valmöjlighet utan endast erbjuds en rätt. Däremot uppfattas gemenskapen och kontakten med andra pensionärer som mycket positiv. Ett attitydhinder svårt att överbrygga är dock att "mammas köttbullar smakar bäst".

19.4 *Tvätt*

Enligt kommitténs definitioner ingår i denna servicefunktion tvätt och klädvård i såväl bostaden, bostadsfastigheten som i kommersiella anläggningar.

Under denna rubrik redovisas två exempel i bilaga 1; kvartershus i Kungsängen och trapphustvättstuga i Lund.

Nuläge

Normalfamiljens linneförråd omräknat i tvättmängder beräknades 1966 till ca 4—500 kg per år eller omkring 4 000 plagg. Endast en obetydlig förändring av dessa värden torde ha skett under de senaste åren. Textilierna utvecklas alltmer mot syntetiska material, en utveckling som bedöms fortgå i accelererad takt. Engångsmaterial syns däremot inte under överskådlig tid komma att påverka hushållens textilier och tvättbehov, varför detta kan förutses bli relativt konstant. Utvecklingen mot mera lättskötta material har emellertid förändrat tvättvanorna. Efterbehandling, som fortfarande är mest tidskrävande har därigenom förenklats något. Å andra sidan måste de nya materialen tvättas oftare.

Nybyggda bostadsområden med flerfamiljshus har sedan början av 1950-talet utrustats med kollektiv tvättutrustning i någon form. I början av 1950-talet hade endast 8 % av hushållen tillgång till maskinellt utrustad fastighetstvättstuga. 1965 hade 89 % av alla hushåll tillgång till tvättstuga och 1969 kunde 94 % av alla hushåll utnyttja kollektiv tvättutrustning. Avsikten har varit att avlasta från det tunga tvättjobbet genom att ge hushållen tillgång till en välplanerad arbetsplats med mer effektiv utrustning än det enskilda hushållet har möjlighet att hålla för eget bruk.

Tvättfrågans lösning och tvättstugans lokalisering och dimensionering är delvis beroende av hustyp och bebyggelsetyp men också av beslutsfattarnas bedömningar. Den vanligaste tvättstugetypen — *fastighetstvättstugan* — avsedd för boende i ett och samma flerfamiljshus är vanligen placerad i källaren om sådan finnes och dimensionerad för minst 25 men ofta för 50—60 hushåll. I denna tvättstuga finns i regel tvättmaskiner, centrifug, torkskåp, lakansträckare, kallmangel och/eller strykmaskin.

En större tvättstugetyp — *stortvättstugan* eller *kvarterstvättstugan* — är ofta avsedd för boende i flera hus och utrustad för tvätt av två eller flera tvättande samtidigt. Gångavstånd upp till 300 m förekommer.

Denna tvättstuga placeras ibland i friliggande byggnad. Kvarterstvättstugan är i regel utrustad med flera tvättmaskiner av varierande storlek, centrifuger, torkskåp, lakansträckare, manglar, strykbräden samt strykmaskin. Friliggande kvartershus inrymmer på sina håll förutom tvättstuga också lekrum och barnparkering, hobbylokaler, snickeriverkstad, samlingslokaler, pentry, bastu eller andra kollektiva utrymmen. Den ökande andelen källarlösa flerfamiljshus samt problemen med ljudstörningar mellan tvättstuga och bostäder har lett till att de friliggande tvättstugorna blivit allt vanligare.

Grovtvättstugan utgör ett komplement till de övriga tvättstugorna. Den betjänar ett ännu större område och är avsedd för bl. a. tvättning av filtar och mattor. Gångavstånd upp till 300 m och mer förekommer.

Under de senare åren har en ny form av kollektiv tvättstuga — *trapphustvättstugan* — börjat införas. Den placeras i trapphuset och motsvarar till ytan ungefär två normala lägenhetsförråd. Trapphustvättstugan betjänar som regel 4—9 lägenheter. Utrustningen är vanligen en tvättmaskin om 4—5 kg, centrifug, torkskåp, strykmaskin eller mangel.

Ytterligare en form för kollektiv tvätt — *tvättcentralen* — är avsedd för ett större bostadsområde. För tvättcentralen ansvarar vanligen en "tvättvärdinna". I tvättcentralen finns möjlighet till både självtvätt och inlämningstvätt. Gångavstånden är ofta relativt långa; i vissa nya bostadsområden upp till 600 m. Lägenheterna i bostadsområden med tvättcentral utrustas med viss grundutrustning som torkskåp och tvättho och med förberedd plats för tvättmaskin i badrummet.

Sedan ca 15 år finns dessutom även en tvättform — *självtvättbutiken eller "tvättomaten"* — med möjlighet till inlämningstvätt för både hushålls- och kemtvätt. Självtvättbutiker har i första hand öppnats i äldre bostadsområden för att tillgodose konsumenternas tvättbehov. Dessa butiker visar en sjunkande omsättning och det anses föga troligt att nya tvättomatbutiker öppnas för reguljär hushållstvätt. Kemomatbutiker för både självtvätt och inlämningstvätt etableras numera alltmer i anslutning till varuhus och bensinstationer.

Lägenheterna har, i konsekvens med utbyggnaden av kollektiva tvättutrymmen, inte planerats för individuell tvättutrustning utom i områden med tvättcentraler. Trots detta har av olika skäl många hushåll skaffat sig egen tvättmaskin som placerats i badrum eller kök. Försäljningssiffror visar en klar stegring från ca 130 000 år 1965 till ca 150 000 år 1970. Under sju år såldes ca 950 000 tvättmaskiner till enskilda hushåll i såväl flerfamiljshus som egna hem.

Endast en liten del av hushållstvätten lämnas bort. Enligt undersökningar sänder 91 % av de hushåll, som har tillgång till gemensam tvättstuga, aldrig bort någon tvätt, medan 3 % sänder bort lakan och mindre än 1 % sänder bort all tvätt. Den låga frekvensen kan bero på kostnaden men också på svårigheten att lämna, hämta eller få avhämtat tvätt på ett enkelt sätt och vid passande tidpunkt. Det ringa intresset för att lämna bort tvätt har lett till att inte ens ett nybyggt serviceområde i Stockholmstrakten planerats för annat än självtvätt i centrala tvättstugor i anslutning till bostäderna. Försök att hyra ut linne (2 lakan, 1 örngott, 1 frottéhandduk och 1 linnehandduk) för fjorton dagar och till ett pris av 6 kr. möttes av ringa intresse från konsumenterna och har fått en mycket begränsad omfattning.

De studier som olika bostadsföretag genomfört i avsikt att undersöka konsumenternas behov påvisar intressanta fakta om kostnader, åtkomlighet och tidsåtgång för tvättarbetet.

I en undersökning, utförd 1968 inom Göteborgs stads bostadsaktiebolag, kallad Kostnader och service vid olika tvättalternativ[12] utgick man ifrån en tvättmängd om ca 600 kg per familj. En sammanställning redovisar följande fakta och kostnader för olika tvättalternativ:

[12] Kostnader och service vid olika tvättalternativ, Göteborgs stads bostads AB, 1968.

Tvättstugetyp	Utrustning	Anläggn.-kostn./lgh	Kap.-kostn./år/lgh	Drift-kostn./år/lgh	Kostn./kg tvätt
1 Lägenhetstvätt	Särskilt grovkök tvättmaskin torkskåp tvättbänk	4 280:—	401:—	367:—	1:28
2 Veckotvättstuga (35 hushåll)	6 kgs maskin centrifug torktumlare tvättho	700:—	68:—	194:—	0:65
3 Självtvätteri (667 hushåll)	Ångpanna 18 kgs maskin 2 st 12 kgs maskiner torktumlare centrifug varmmangel	382:—	28:—	67:—	1:01
4 Fastigh. tvättstuga (102 hushåll)	6 tvättautomater 2 centrifuger 1 stenmangel 1 lakansträckare 3 torkaggregat	1 208:—	120:—	273:—	0:66
5 Friligg. tvättstuga (217 hushåll)	8 tvättautomater 2 centrifuger 2 torkskåp 2 strykmaskiner 8 transportvagnar 4 tvättlådor 2 kallmanglar 2 lakansträckare 2 arbetsstolar	1 100:—	107:—	270:—	0:63
6 Friligg. tvättstuga (149 hushåll)	6 maskiner 6 kg 2 centrifuger 3 torkskåp 1 torktumlare 1 mattvättmaskin 1 stenmangel 6 transportvagnar 8 tvättbänkar	1 237:—	118:—	289:—	0:68
7 Friligg. tvättstuga (135 hushåll)	7 tvättautomater 2 centrifuger 3 torkskåp 2 stenmanglar 1 lakansträckare 1 torkautomat	760:—	75:—	292:—	0:61
8 Friligg. tvättstuga (506 hushåll)	4 tvättautomater 10 kg 6 tvättautomater 6 kg 2 tvättautomater 4 kg 3 centrifuger 2 torkautomater 2 torkskåp 2 strykmanglar 4 valsmanglar	888:—	84:—	153:—	0:79

Alternativ 8 skall kompletteras med uppgiften att i området finns dessutom 12 veckotvättstugor, varför tvättkvantiteten är minskad till 300 kg/lgh. Komplett med kostnaderna för veckotvättstugorna redovisas en sammanlagd tvättkostnad om 0:80/kg tvätt.

Från en tvättutredning gjord av HSB 1969[13] redovisas några tvättalternativ och dess kostnader sammantaget enligt nedan. Byggkostnader (bk), pantvärden (pv) och kapitalkostnad har beräknats efter årskostnader/m² lägenhetsyta (ly).

[13] Tvättutredning, HSB 1969.

Tvättstugetyp	Utrustning	Bk/m² ly	Pv/m² ly	Grund-avg./m² ly	Kap.-kostn./m² ly	Kostn./kg tvätt
1 Fastigh. tvättstuga (25 lgh) Kapacitet: 400 kg/år/lgh	2 st. 6 kg maskiner centrifug kokgryta tvättbänk strykbräda lakansträckare mangel torkskåp strykmaskin stol bord transportvagn	29:—	20:—	10:—	3:95	0:87
2 Fastigh. tvättstuga (41 lgh) Kapacitet: 290 kg/år/lgh	Samma som i alt. 1	14:—	10:—	4:50	2:60	0:74
3 Friligg. tvättstuga (25 lgh) Kapacitet: 350 kg/år/lgh	2 st. 6 kg maskiner centrifug kokgryta tvättbänk strykbräda lakansträckare mangel torkskåp strykmaskin stol bord transportvagn	24:—	15:50	9:50	3:40	0:86
4 Friligg. tvättstuga (105 lgh) 3—4 tvättande samtidigt Kapacitet: 350 kg/år/lgh	4 st. 6 kg maskiner 2 centrifuger 1 kokgryta 2 strykbräden 2 manglar 2 torkskåp 1 strykmaskin 2 stolar 2 bord 1 varmmangel 1 st. 12 kg maskin 1 torktumlare 6 transportvagnar	19:—	12:50	7:—	3:25	0:78
5 Friligg. tvättstuga (210 lgh) 6—8 tvättande samtidigt Kapacitet: 300 kg/år/lgh	8 st. 6 kg maskiner 3 centrifuger 1 kokgryta 2 tvättbänkar 2 strykbräden 3 lakansträckare 3 manglar 4 torkskåp 4 strykmaskiner 4 stolar 4 bord 4 bord med hjul					

Tvättstugetyp	Utrustning	Bk/m² ly	Pv/m² ly	Grund-avg./m² ly	Kap.-kostn./m² ly	Kostn./kg tvätt
	1 varmmangel 1 st. 12 kg maskin 1 torktumlare 10 transportvagnar	13:—	9:50	4:—	2:70	0:71
6 Trapphustvätt-stuga (6—9 lgh) Kapacitet: 450 kg/år/lgh	1 st. 4—5 kg maskin 1 centrifug 1 torkskåp 1 strykmaskin 1 tvättbänk	24:—	20:—	5:—	3:95	0:68
7 Lägenhetstvätt-stuga (ca 4 m²) Kapacitet: 450 kg/år/lgh	1 st. 4 kg maskin 1 torkskåp 1 tvättbänk	70:—	66:—	7:50	8:05	1:32

I en utredning från mars 1972[14] har Riksbyggen utgått från förutsättningen att hushållen skall kunna tvätta kulör- och fintvätt en gång per vecka och vittvätt en gång varannan vecka. Ett fyra-personershushåll får då 7—11 kg vittvätt. Man räknar med att ca 50 % av husmödrarna förvärvsarbetar och att tvättstugorna därför bör ha halva antalet tvättpass förlagda på tider som är lämpliga för förvärvsarbetande, dvs. på kvällar, lördagar och söndagar. För- och nackdelar för fyra typer av tvättstugor har presenterats och tidsåtgången har beräknats för tvättning vid olika utrustning i tvättstugan.

De tvättstugetyper man jämfört i utredningen är:

- trapphustvättstuga för högst 9 hushåll i samma trapphus,
- hustvättstuga för boende i samma hus vanligen placerad i källaren,
- kvarterstvättstuga för boende i flera hus friliggande med gångavstånd högst 150 m,
- grovtvättstuga för boende i flera hus med upp till 300 m gångavstånd.

En sammanfattning av de olika uppgifterna ger följande fakta:

[14] Projekteringsanvisning för tvättstugor, Riksbyggen 1972.

Tvättstugetyp och utrustning	Fördelar	Nackdelar	Tidsåtg. v. 1 inkl. torkn. o. mangl.	Tidsåtg. v. 2 inkl. torkn. o. mangl.	Sammanlagd tid 2 veckor
1 *Trapphustvättstuga* 1 6 kg maskin 1 torkskåp 8 kg 1 3-valsmangel	Närhet. Spontantvätt möjlig. Hyresgästerna fördelar tiden själva.	Vid stor tvättmängd lång tvättid, då endast 1 maskin finns. Ljudstörningar kan uppstå.	1 kulör + 1 fin = 2 tim. 50 min.	2 vit + 1 fin + 1 kulör = 5 tim. 50 min.	*8 tim. 40 min.*
2 *Hustvättstuga* 2 6 kg maskin 1 torkrum eller torkskåp 12 kg 3-valsmangel	Inomhusförbindelse. Större tvättmängder kan tvättas samtidigt.	Ljudstörningar kan uppstå. Begränsad användn. kvällar och helger.	1 kulör + 1 fin = 2 tim. 40 min.	2 vit + 1 fin + 1 kulör = 4 tim. 10 min.	*6 tim. 50 min.*
3 *Kvarterstvättstuga* tvättmaskiner 4, 6 och 12 kg torktumlare el-varmmangel torkrum	Större tvättmängder samtidigt. Anpassa storlek på maskin efter behov. Snabb efterbehandling. Inga ljudstörningar. Fri tvättid.	Utomhuskommunikation. Långa gångavstånd.	1 kulör + 1 fin = 2 tim. 40 min.	2 vit + 1 fin + 1 kulör = 2 tim. 10 min.	*5 tim. 20 min.*

En intervjuundersökning gjordes 1967 av MKB, HSB i Malmö och Svenska Riksbyggen[15] för att utröna om man skulle utrusta lägenheter med grovkök. Genom utredningen framkom att ytterst få av dem som hade grovkök och egen tvättmaskin tvättade allt i lägenheten. På förfrågan om man i samband med ett nytt bostadsval skulle välja lägenhet med grovkök svarade 91 % av dem som hade grovkök och 67 % av dem som inte hade grovkök ja. Därefter tillfrågades de som valt lägenheter med grovkök om de stod fast vid sitt val om de visste att grovköket ökade hyran med 40 kr./mån. Benägenheten sjönk markant, och endast 57 % av dem som hade grovkök och 31 % av dem som ej hade grovkök svarade nu ja.

Utredningens slutsats blev en rekommendation att inte bygga grovkök i varje lägenhet utan istället ordna en gemensam tvättstuga för 6—8 hushåll, belägen i nära anslutning till lägenheterna och utrustad med en tvättmaskin om 6 kg, stort torkskåp, rostfri tvättbänk, strykplats, mangel och lakansträckare. Tvättstugan skall kunna användas så ofta som den boende önskar och när som helst på dygnet även lördagar, söndagar och helgdagar.

Stora skillnader syns föreligga mellan byggkostnad och belåning för samtliga undersökta alternativ med gemensamhetstvättstugor. I en av undersökningarna uppvisas differensen 9 kr./m² eller drygt 30 % av kostnaderna. Belåningen baseras i huvudsak på tvättmaskinens kapacitet och inte på hela tvättmomentets utrustning.

Av utredningarna kan slutsatsen dras att den s. k. trapphustvättstugan för 4—9 hushåll syns vara den form som bäst motsvarar konsumenternas behov. För de flesta hushåll innebär den en väsentlig höjning av tvättstandarden. Den ger en god lösning på tillgänglighet och närhet. Tvätten i bostaden kan beräknas minska kraftigt, då kvalificerade tvättmöjligheter finns på bekvämt avstånd. Trapphustvättstugan har, enligt HSB-utredningen, kapacitet för mycket täta tvättintervaller.

Trapphustvättstugan hävdar sig ur kostnadssynpunkt väl med övriga tvättstugor och är från belåningssynpunkt gynnsam. Kostnader per kg tvätt varierar mellan 0:68 och 1:32 kr. i HSB-undersökningen, varvid trapphustvättstugan uppvisade den lägsta kostnaden per kg tvätt och lägenhetstvättstugan den högsta.

Ljudstörningarna från trapphustvättstugan anses vidare bli betydligt mindre på grund av mindre maskiner och kan jämföras med störningar från maskin i lägenheten. Det är därför möjligt att tillåta att trapphustvättstugan nyttjas på kvällarna och på helgdagarna utan nämnvärda olägenheter. Tidsåtgången för 2-veckors tvätt enligt Riksbyggens beräkningar visar sig emellertid vara den längsta med 8 timmar och 40 minuter, beroende på att endast en tvättmaskin finns. Detta vägs dock upp av att närheten till tvättstugan gör att samtidigt andra sysslor kan skötas i hemmet på samma sätt som när man har egen maskin i badrummet. Trapphustvättstugan kan kompletteras med någon form av central tvättanläggning — kvarterstvättstuga — men en sådan komplettering är inte nödvändig.

Fastighetstvättstugan eller hustvättstugan har fördelen av relativ närhet och god utrustning. Kostnaderna per kg tvätt ligger enligt vissa undersökningar något över trapphustvättstugans. Begränsat tillträde om kvällar och helger är nackdelar, som motverkar fullt utnyttjande.

Kvarterstvättstugans nackdelar är det längre gångavståndet men fördelarna är en god utrustning och den kortaste tidsåtgången för 2-veckors tvätt enligt Riksbyggens beräkningar; 5 timmar och 20 minuter. Inga som helst ljudstörningar uppstår och tvättstugan kan användas dygnet runt, vilket också sker. Andra kollektiva funktioner kan inrymmas i och integreras med en kvarterstvättstuga.

Lägenhetstvättstugan är det klart dyraste alternativet och betyder ett tvättalternativ med sämre utrustning än kollektivtvättstugorna ger. Tillgängligheten är däremot ett plus.

[15] Hushållsteknisk utrustning i flerfamiljshus, Malmö 1967.

Måluppfyllelse

Vid en jämförelse mellan nuläget och målet arbetsavlastning och underlättande av betungande hushållsarbete finner man att de nya tvättmaskinerna, tvättmetoderna och delvis de nya textilierna underlättat *betungande* hushållsarbete men att målet arbetsavlastning inte är rationellt uppfyllt. Flertalet av de kollektiva tvättalternativ som erbjuds idag tycks inte svara mot hushållens rationalitetskrav.

Att varje hushåll har sin egen tvättutrustning innebär emellertid också ett orationellt utnyttjande. En dubblering — både kollektiv och individuell utrustning — som tycks bli följden av vissa kollektivalternativ är självfallet ogynnsam. Dessutom tillkommer att ett stort antal maskiner i de enskilda hushållen ger ökade vattenkostnader, och skador genom översvämningar och hög vattentemperatur, jämfört med ett färre antal kollektiva anläggningar.

Bostadsföretagen har i avsaknad av uttalad samhällelig målsättning och normer för gemensamhetstvätt valt utrustning och utformning efter sin uppfattning om konsumenternas behov. Trots föresatsen från företagens sida att avlasta hushållen det tunga tvättarbetet och att erbjuda en välutrustad arbetsplats med effektiv utrustning, har konsumenterna inte nöjt sig med de gemensamma tvättstugorna. Orsakerna härtill är, enligt de undersökningar som gjorts, flera. Långa gångavstånd, långa tidsintervaller mellan tvättillfällena och begränsningar av tvättiderna under dygnet bidrar på ett avgörande sätt till att tvättstugorna används litet. Även dålig utrustning påverkar utnyttjandegraden. Följden blir att hushållen antingen skaffar sig egen tvättmaskin eller handtvättar ofta i bostaden.

Hinder

De *organisatoriska* och planeringsmässiga hindren för att uppnå målet om arbetsavlastning syns främst hänga samman med de typer av kollektiva tvättanordningar som vanligen erbjuds idag, och som är en följd av avsaknaden av uttalad samhällelig målsättning och normer för kollektiv tvätt.

Då familjehushållen minskar i storlek och andelen enpersonhushåll ökar bör det också i ökande grad vara ekonomiskt vettigt både från individens och samhällets sida med kollektiva tvättstugor med effektiv tvättutrustning. Den kollektiva tvättservicen bör utformas så att de boendes tvättbehov blir tillgodosett på rationellast tänkbara och ekonomiskt bästa sätt. Planeringen bör utgå från hushållens totala tvättbehov, baserat på tvättgodsmängd eller antal personer, krav på kort avstånd, och bekväm tillgänglighet till tvättstugan. Vissa marginaler för varierande behov är nödvändiga. Uppenbara hinder är begränsad tid på kvällar, lör- och söndagar, ofta beroende av ljudstörningar. Andra organisatoriska hinder är fastlåsta tvättider och långa gångavstånd samt på vissa håll sammankoppling av öppettiderna med tjänstgöringstiden för vaktmästare eller tillsynspersonal. Möjligheterna till "spontantvätt" i omedelbar närhet till lägenheten undanröjer säkerligen behov av handtvätt eller maskintvätt i bostaden.

De *ekonomiska* hindren hänger främst samman med belåningsregler, som i huvudsak gynnat tvättstugor med stora tvättmaskiner. Hela tvättfunktionen och dess rationalitet med centrifugering, torkning i torkskåp eller torktumlare och efterbehandling bör ligga till grund för belåningsregler. Extra ljudisolering för tvättstugor inryms inte i de nuvarande underlagen för belåning av flerfamiljshus och utgör därmed ett ekonomiskt hinder. "Utrymme för tvättmaskin" ingår i belåningsunderlag för badrum, ofta 60×60 cm, även om inte torkmöjligheter finns.

Attittydmässiga hinder finns både hos konsumenter, planerare och bostadsföretag. Av undersökningar framgår att de flesta hellre tycks vilja tvätta för sig själva än tillsammans med andra, vilket motverkar utnyttjandet av kollektiva tvättstugor, där flera tvättar samtidigt. Fortfarande råder påtagliga attitydhinder och inte bara ekonomiska hinder mot att lämna bort tvätt. Möj-

ligen kan attitydhinder mot att tvätta på lördagar och söndagar vara skälet till att tvättstugorna inte utformas så att detta är möjligt.

De eventuella attitydmässiga hindren hos planerare och byggherrar kan bero på okunskap om hushållens sammansättning — exempelvis om antalet förvärvsarbetande kvinnor — och hushållens arbetsformer samt om hur hushållen vill utnyttja eller inte utnyttja den kollektiva tvättstugan och skälen härför.

Också hos vissa av de boende finns negativa attityder mot att tvättstugorna utnyttjas utanför normal arbetstid.

19.5 *Bostadsvård*

Till funktionen bostadsvård räknar kommittén veckostädning, storstädning och olika former av hemhjälp med tillsyn och vård.

Två exempel redovisas under denna rubrik i bilaga 1; Hemvårdspatrull, Stockholm och Våningsstädning, Landala, Göteborg.

Nuläge

Kommunerna erbjuder i regel olika former av hjälp i hemmet vid husmors sjukdom samt för pensionärer och handikappade. Inom den sociala hemhjälpen har utvecklats olika rationella serviceformer bl. a. hemvårdspatruller i särskilda städbussar. Däremot har inte den övriga bostadsvården av flera skäl utvecklats nämnvärt. Varken samhällelig bostadsvård, med undantag för den som erbjuds pensionärer, handikappade och sjuka husmödrar, eller kommersiell bostadsvård till enskilda hushåll kan sägas förekomma i organiserad form. Ett undantag är Bostadsbolaget i Göteborg, som avser att erbjuda hyresgästerna i Landala regelbunden bostadsvård, att utföras av inom bolaget anställd personal.

Allt fler städbolag, både små och mycket stora, växer fram på marknaden. De arbetar i första hand med kontors- och industristädning och knappast alls med ordinarie städning i enskilda hushåll. Städning i hem utförs av kommersiella företag framför allt vid flyttningar. Fönsterputsning och någon gång storstädningar och mattrengöring förekommer. Betalning tas i regel ut efter anbud per m², men efter art av städning eller i andra hand per timme. De till Svenska städentreprenörers förbund anslutna företagen (36 st) ger avtalsenlig lön till sina anställda. Lönen utgör 9:92/timme jämte beting och reskostnader (mars 1972). Timlön och ackordskompensation beräknades till 10:23 kr. Därtill kommer för städbolagen övriga omkostnader inklusive administrationskostnader. Generellt kan sägas att små städföretag är billigare än stora, beroende bl. a. av lägre administrationskostnader.

Normalt måste, som tidigare, konsumenten själv söka städhjälp antingen via arbetsförmedlingen eller genom annons i dagstidningar. Fortfarande kan det förutsättas att städning förekommer i stor utsträckning av oorganiserad personal till inte avtalsenlig lön och utan sociala förmåner.

Bostadsvården är den del av de tekniska servicefunktionerna som konsumenter och producenter av olika skäl visat minst intresse för. Rationella former av bostadsvård på bostadsområdesnivå har därför knappast ens prövats.

Bostadsaktiebolaget i Göteborg avser emellertid att erbjuda sina hyresgäster i Landala abonnemang på städpaket. Efter att ha genomfört en intervjuundersökning, som mötte mycket positivt gensvar, avser man att starta en försöksverksamhet i kvarteret Spejaren. Arbetsstudier har gjorts och lägenheterna städas till ett fast pris. Abonnemanget har förutsatt en månads uppsägningstid. För att klara regelbunden städning på ett rationellt och ekonomiskt acceptabelt sätt bedömer man att organisationen för arbetet redan måste finnas inom företaget. Man hade tidigare 150 städare anställda och vid sina bostadshotell ytterligare 50. Arbetsledare finns inom företaget och rik erfarenhet finns från städningen vid bostadshotellen, på vilket

man bl. a. baserar avtalet med de anställda.

Viktig är servicecentralernas funktion — de s. k. Bo-service — där kontakt redan knutits mellan bostadsbolaget och hyresgästerna. Bo-service kan också fungera som arbetsledare för de anställda inom bostadsområdet och ombesörjer övrig serviceverksamhet som fastighetsservice, tvättjänst, barnparkering, paketmottagning och tillfälliga bud och tjänster åt sjuka hyresgäster.

Hyresgästerna erbjuds möjlighet att välja mellan två städpaket.

- Alternativ 1: Städning varannan vecka, golvvård två gånger per år.
- Alternativ 2: Städning var fjärde vecka, golvvård två gånger per år.

Dessutom erbjuds hyresgästerna möjlighet till separat golvvård, fönsterputsning och städning per timme. Kostnaderna för städpaketen, som innehåller ett detaljerat veckostädningsprogram, debiteras efter m² yta med flerpersonstillägg när fler än två personer bor i en lägenhet.

		*Alt 1**	*Alt 2**
2 rum och kokvrå	42,8 m²	51:06	30:55
3 rum och kök	75,2 m²	70:33	44:09
4 rum och kök	85,8 m²	78:99	48:91

*1971 års priser. Priserna gäller per månad.

Flerpersonstillägg utgår vid 3—4 personer med plus 5 %, vid 5—6 personer med plus 10 %. Timdebitering för arbeten utanför städpaket debiteras med 14 kr./timme (1971 års priser).

Personalen är fast anställd vid bostadsbolaget med avtalsenlig lön. Betalningen skall tas ut via hyresinbetalningskortet. Vid ev. prisförändringar informeras kunden om detta minst en månad innan prisförändringen börjar. Den mångåriga erfarenhet man har från bostadshotellen, erfarenheten från försöksverksamheten och företagets organisatoriska bas gör att man tror att den planerade städservicen är möjlig att genomföra.

Andra företag är mer negativa till organiserad städservice för enskilda hushåll. Ett av de större städbolagen genomförde 1969 en enkätundersökning hos 100 hushåll i ett radhusområde för att undersöka intresset av återkommande städning. Resultatet av enkäten, som besvarades av 87 hushåll, visade att endast 7 anmälde intresse för regelbunden städning av golv och toaletter en gång per vecka till ett pris av 35 kr./gång. 22 anmälde intresse för motsvarande städning två gånger per månad till 42 kr./gång. Knappt 50 önskade regelbunden fönsterputs två gånger per år och lika många önskade storstädning två gånger per år till en kostnad av 20 kr./timme. Av de tillfrågade var 18 helt negativa.

Då inte tillräckligt antal hushåll anmälde intresse för återkommande städning kunde sådan inte erbjudas. Underlaget bedömdes behöva vara 40-talet hushåll för att denna service skulle kunna ges. Fönsterputs har emellertid ombesörjts och storstädning till dem som efterfrågat. Efter något år hade endast ett fåtal hushåll fortfarande intresse av storstädning.

Kostnaderna för veckostädning beräknas våren 1972 av samma företag till ca 4—5 kr./m². För städningar i hemmen inkl. fönsterputs debiteras 1972 5:50 kr./m² av bolaget, som är ett av marknadens större och har betydande administration. Företaget beräknar sina kostnader till 20—25 kr./timme för städning. Återkommande städning erbjuds i princip endast för de större kundernas privatlägenheter.

Samma företag har för en socialnämnds räkning gjort utredning om omfattning och kostnader för storstädning en gång om året hos pensionärer och handikappade och avser att gå ut med erbjudande om städning i första hand till kommunala förvaltningar.

En form av rationell bostadsvård som fungerar bra är den som kommunerna erbjuder pensionärer och handikappade samt barnfamiljer, som har behov av tillfällig hjälp exempelvis vid husmors sjukdom. Sedan mitten av 1960-talet har man erbjudit olika former av social hemhjälp med regelbunden städning eller engångsstädning. Organisationen har t. ex. i Stockholm utveck-

lats tekniskt och byggts ut med specialinredda bilar, som är utrustade med städredskap och rengöringsmaterial, och med i bostadsvård specialutbildad personal. Vid grundstädning, som framför allt ges åt pensionärer, ingår rengöring av bostaden med tvättning av målade ytor, skurning av golv med skurmaskin, dammsugning av stoppade möbler, sängar och sängkläder. En förpatrull utan bil har dessförinnan gjort rent i skåp och garderober. Många lägenheter är hårt nerslitna, tungarbetade och omoderna.

Den som har råd betalar för servicen. Den högsta avgiften är 6 kr./timme/hemvårdare. Servicen finansieras i övrigt av skattemedel och statsbidrag. Bruttokostnaderna, inkl. löner, personalkostnader, material, drift- och reparationskostnader för bilar är per vårdtimme 19:51 (1970). Personalen har en grundlön om 2 316 kr./månad.

Man bedömer att besparingen för kommunen är väsentlig när hemvårdspatrullerna ersätter hemvårdare hos en åldring. Behovet av grundstädning med god hållbarhetseffekt beräknar man till en gång per år. Man bedömer vidare att den grundliga genomgången av lägenheterna sker till väsentligt lägre kostnad och med bättre resultat än om man anlitar arbetskraft på den öppna arbetsmarknaden, då städfirmor inte gör exempelvis skåp- och garderobsrengöring. En fördel är vidare att hemvårdarna har lång erfarenhet av växlande arbetsuppgifter inom den sociala hemvården och därför också kan ge individuellt avpassad hjälp till familjerna.

Måluppfyllelse

Vid en jämförelse mellan nuläget och målet om arbetsavlastning och underlättande av betungande hushållsarbete syns dessa vara långt åtskilda även inom denna servicefunktion. Främst beror detta av att rationella former för bostadsvård inte har prövats annat än inom den sociala hemhjälpen och då med garanterad täckning av statsbidrag och skattemedel. De stora städbolagen med dryg administration och övriga omkostnader visar inget intresse av rationellt organiserad bostadsvård på områdesnivå. En framkomlig väg att klara bostadsvården på områdesnivån kan vara att knyta den till den lokala fastighetsservicen och erbjuda abonnemang av städpaket, att betalas vid hyresinbetalningen och med en uppsägningstid som garanterar en långsiktig planering av arbetet. Med ett personligt tillägg i botten kan de anställda garanteras grundlön även om abonnemang uteblir någon månad. Kombinationen av fastighetsservice, bostadsvård och övrig bostadsområdesanknuten service i en servicecentral kan innebära både rationaliseringsvinster och vinsten av en god boendemiljö, något som allt mer syns bli ett konkurrensmedel för bostadsföretagen.

Hinder

De *organisatoriska* hindren för en utbyggd bostadsvård hänger samman med de ekonomiska hindren. Med allt för stora företagsenheter följer inte bara stora omkostnader med åtföljande krav på hög rationalitet utan också för stort "avstånd" mellan kund och producent. Detta skulle kunna avvärjas med en organisation för bostadsvården på bostadsområdesnivån exempelvis via bostadsföretagen.

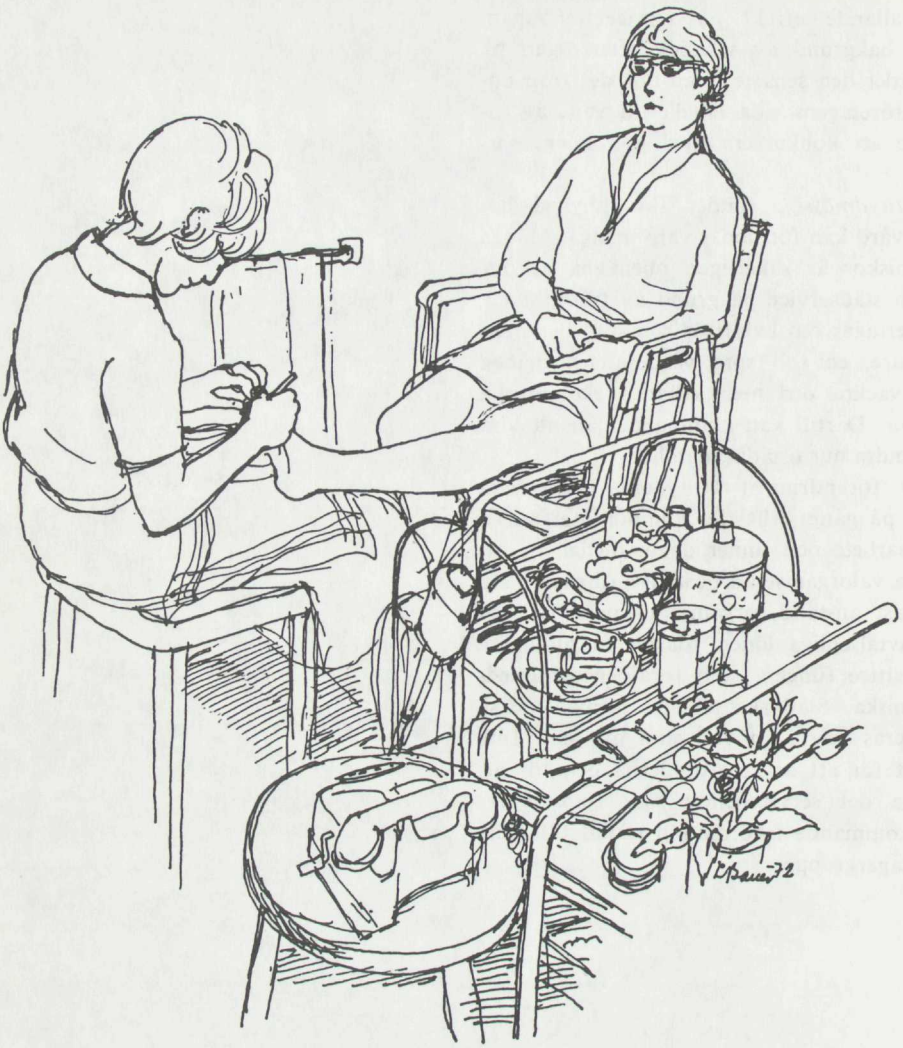
De *ekonomiska* hindren för en organiserad bostadsvård är påtagliga. De privata städbolagen beräknar våren 1972 sina kostnader till 20—25 kr./timme och den sociala hemhjälpens kostnad i Stockholm 1970 per vårdtimme var 19:51. Siffrorna är inte fullt jämförbara men ger en bild av kostnadsläget. Bostadsbolaget i Göteborgs beräkningar pekar på löner, som ligger avsevärt under kostnaden hos de stora privata städbolagen, framför allt beroende av att basorganisationen finns på lokalplanet och arbetet kan lösas rationellt lokalt.

Påtagliga ekonomiska hinder är de senaste årens höga hyreskostnader, som innebär att både konsumenter och producenter bedömer ytterligare kostnader för service som omöjliga. Även konjunkturnedgången under 1971 och 1972 kan bedömas ha haft

återhållande effekt på serviceefterfrågan. Mot bakgrund av vikande efterfrågan på bostäder den senaste tiden bör det från bostadsföretagens sida emellertid vara av intresse att konkurrera med god boendeservice.

Attitydmässiga hinder för utbyggd bostadsvård kan förmodas vara många. Många människor är säkerligen obenägna att utnyttja städservice på grund av traditionella värderingar om kvinnans roll som hemmets pysslare, en roll som värdesatts i många och vackra ord men sällan i ekonomiska termer. Därtill kan komma oviljan att visa för andra hur ostädat man har.

En förändring i attityderna kan ändå vara på gång. Allt fler kvinnor återfinns i yrkesarbete och finner det naturligt att utnyttja välorganiserad bostadsvård med hjälp av fast anställd, organiserad personal och till avtalsenliga löner, för att få möjlighet att bättre fungera som förälder och medmänniska. Städyrket skulle därmed också värderas högre än vad som nu sker. Inte minst för att bryta attityderna och för att väcka det servicebehov som finns krävs återkommande information riktad till olika mottagargrupper.



... fotvård är en viktig del av omsorgen om gamla inte minst därför att den medverkar till att upprätthålla möjligheterna till ett självständigt liv ...

(Integrerad service, exempel 7.3)

20 Sammanfattande diskussion

Målet för hushållsteknisk service har tidigare angivits till arbetsavlastning och underlättande av betungande hushållsarbete och att bidra till gemenskaps- och kontaktskapande. Efter att ha beskrivit nuläge och utvecklingstendenser inom varje delfunktion, ställt detta mot målen för hushållsteknisk service och konstaterat organisatoriska, ekonomiska och attitydmässiga hinder för utbyggd hushållsteknisk service, drar kommittén sammanfattningsvis följande slutsatser.

Servicekommittén finner att samhällsansvaret för planering för hushållsteknisk service i första hand åvilar kommunerna.

I det följande diskuterar kommittén hur en integrerad samhällelig och kommersiell service kan utformas på bostadsområdesnivån och vilka åtgärder som kan vidtas på olika nivåer för de olika delfunktionerna.

Servicekommittén finner att för funktionen *varudistribution* företagsekonomiska skäl syns styra inte bara tillhandahållande av lokaler och anläggningar samt drift av verksamheten utan också de grundläggande planeringsåtgärder för vilka enligt kommitténs uppfattning samhället (i detta fall kommunen) bör vara ansvarig. Med allt större enheter och framför allt med stormarknader, som kräver stort underlag, utarmas närservicen i stora delar av den egna kommunen och ofta i angränsande kommuner.

Kommittén anser det vara av betydelse att kommunerna genom sina planeringsåtgärder ger grundförutsättningar för detaljhandeln att tillgodose konsumenternas behov.

Butiksetableringsutredningen har i sitt betänkande Kommunal planering och detaljhandel (SOU 1973: 15) också utgått från denna grundsyn. Utredningen betonar att frågorna om konkurrens mellan skilda detaljhandelsutbud inte kan lösas som separata delproblem vid sidan av bebyggelseplaneringen. I stället måste dessa frågor med hänsyn till deras stora betydelse för kommunens utveckling i skilda hänseenden ses såsom integrerade i planeringsproblematiken. Den sammanvägning mellan skilda intressen som erfordras kan endast ske mot bakgrunden av insikter om vilka kombinationer som är praktiskt möjliga att genomföra och överhuvud taget vilka konsekvenser som i det konkreta fallet kan bli följden av en åtgärd från samhällets sida.

Utredningen konstaterar att kommunerna i allmänhet endast har begränsad tillgång till expertis i detaljhandelsfrågor. Det betonas också att kommunerna idag inte heller är särskilt väl rustade när det gäller att göra de antydda avvägningarna mellan skilda intressen.

Butiksetableringsutredningen föreslår att frågor som rör detaljhandeln i kommunerna behandlas i en rullande översiktsplanering. Denna skall göra det möjligt att överblicka

förestående förändringar i kommunens detaljhandelsstruktur i dess helhet. Beslut i väsentliga frågor bör fattas av kommunfullmäktige. Planeringsarbetet ledes enligt förslaget av kommunstyrelsen och förutsättes ske i nära anslutning till kommunens fysiska planering. Butiksetableringsutredningen föreslår vidare att Svenska kommunförbundet biträder kommunerna med service när det gäller standardisering av datainsamling och metoder för materialets utnyttjande i planeringstekniken. Slutligen föreslår utredningen att ett opartiskt organ — detaljhandelsrådet — inrättas, som skall behandla tvistiga etableringsfrågor. Utredningen påpekar också att det kan vara förenat med betydande svårigheter att förutsäga de konsekvenser som kan bli följden av ett visst handlingsprogram. Det förhållandet att sådana butiksformer som exempelvis stormarknader har verkningar som ofta sträcker sig över kommungränserna motiverar också att de berörda kommunerna samråder rörande sådana etableringar.

Inom distributionsutredningen, vars direktiv tidigare omnämnts, pågår en rad olika undersökningar för att ge underlag för den samlade analys som direktiven föreskriver. Ett stort projekt avser att empiriskt belysa hushållens roll i dagligvarudistributionen. De handikappades inköpsproblem behandlas särskilt vid sidan av detta projekt. Till hushållsundersökningen är kopplad en undersökning av SPK om dagligvarubutikernas struktur, prisnivåer och sortiment i det berörda området. För att belysa dagligvaruhandelns pågående utveckling har uppgifter insamlats om nyetablerade enheters storlek, läge, blocktillhörighet m. m. Vidare har butiksstrukturens förändringar mellan 1964 och 1971 i 14 orter tagits fram, varvid utvecklingens effekter i fråga om avstånden till butikerna i vissa orter belyses. Vad gäller konsumentproblem inom fackhandelsområdet gör SPK på uppdrag av utredningen en undersökning av olika förhållanden inom textil beklädnadshandel. Särskild uppmärksamhet ägnas också stormarknadsfrågan. Dylika butiksenheters effekter på övrig handel studeras i en undersökning i Växjöområdet.

Det material utredningen insamlar avser att komplettera och aktualisera redan befintliga material i bl. a. långtidsutredningens om distributionssektorns utveckling och förutsättningar. Vad som f. n. saknas är mera klart definierade mål för distributionssystemet. Utredningen har sett det som sin uppgift att söka ge sådana mål och anvisa medel att vid behov styra utvecklingen så att samhällets, företagens, de anställdas och hushållens intressen tillgodoses. En dylik avvägning är mycket komplicerad. Utredningen kan inte beräknas vara avslutad förrän under år 1974. Utredningen har inte ansett det möjligt och lämpligt att tidigarelägga behandlingen av olika delfrågor inom utredningens arbetsområde.

Servicekommittén finner med tillfredsställelse att butiksetableringsutredningen på ett belysande sätt behandlat de planeringsproblem som idag utmärker detaljhandelssektorn. Utredningens förslag till förbättrade planeringsrutiner samt till central medverkan i utarbetandet av planeringsunderlag och metoder för rullande kommunal planering biträdes av servicekommittén. Kommittén anser också att inrättandet av ett särskilt organ — detaljhandelsrådet — för bedömning av svåra etableringsfrågor, är av värde, förutsatt att rådet ges erforderliga resurser för att allsidigt kunna bedöma förelagda frågeställningar.

Butiksetableringsutredningen menar att de olägenheter som råder idag kan avhjälpas genom att kommunerna tar ett bättre grepp om planeringen. Utredningen menar sålunda: "Detta innebär inte att kommunerna behöver få vidgade befogenheter jämfört med nuläget. Det är istället fråga om att förvandla faktisk inverkan till målmedvetet inflytande". (sid. 10).

Servicekommittén anser inte att det slutliga ställningstagandet till frågan om kommunernas befogenheter kan ske innan distributionsutredningen närmare studerat skillnaden mellan de mål som utredningen avser att uppställa för distributionssystemen och den nuvarande planeringsmetodikens förutsättningar att styra utvecklingen i en-

lighet med dessa målsättningar. Även den av butiksetableringsutredningen föreslagna försöksverksamheten i stockholmstraktens regionplaneområde samt i Västerås och Växjö kommuner kan komma att belysa frågan om behovet av att öka kommunernas befogenheter.

Servicekommittén ser med särskild oro på den snabba utvecklingen inom stormarknadssektorn och vill därför understryka betydelsen av att åtgärder för en förbättrad kommunal och interkommunal planering kommer till stånd. Kommittén anser det särskilt värdefullt att avvägningsfrågorna närservice—stormarknadsutbud genom distributionsutredningens arbete får en detaljerad belysning, som kan läggas till grund för bedömningar av behov av ytterligare samhälleliga åtgärder, avsedda att garantera en god närservice.

Med hänsyn till att ett stort antal etableringsprojekt nu är under diskussion anser servicekommittén att omedelbara åtgärder för en allsidig behandling av stormarknadsetableringarna vore angelägna. Med hänsyn till att frågan ännu är under utredning anses emellertid förutsättningarna för sådana åtgärder saknas. I avvaktan på distributionsutredningens konkreta förslag är det enligt servicekommitténs uppfattning ytterst önskvärt att *stor restriktivitet visas i etableringen av nya stormarknadsanläggningar*. Enligt kommitténs åsikt åvilar det kommunerna att noga överväga om det sakmaterial som idag föreligger är tillräckligt för ställningstaganden för en ytterligare utbyggnad av stormarknadsutbudet.

Servicekommittén finner vidare att en samplanering av den samhälleliga servicen som bank, post, försäkringskassa, social service med den kommersiella servicen bör kunna ge bättre ekonomiskt underlag för de mindre närbutikerna, vilket också glesbygdsutredningen funnit. Enligt kommitténs mening gäller detta emellertid i lika hög grad de mindre närbutikerna i tätorter som de i glesbygder. En försöksverksamhet med en samplanerad samhällelig och kommersiell service, genomförd i äldre och nyare bostadsområden bör kunna tillföra kunskaper och erfarenhet för den framtida serviceplaneringen. Initiativ till olika försöksverksamheter bör naturligen tas av det föreslagna rådet för boendeservice.

Servicekommittén finner att för funktionen *expeditiva tjänster* och dess samhälleliga delfunktioner det bedöms nödvändigt med stora enheter för att kunna ge medborgarna fullgod service. Även fastighetsservicen kräver på många håll stort underlag. Med varje samhällelig delfunktion organiserad var för sig finns enligt kommittén väsentligt sämre förutsättningar att med service nå till bostadsområdesnivån. Kommittén finner att även barnstugeutredningen påpekat tendensen till att varje organ för sig utvecklar en egen serviceorganisation. Barnstugeutredningens förslag om en samordning av de medicinska, psykologiska och sociala insatserna för barn och barnfamiljer i form av familjeservicecentraler är ett steg i en riktning som överensstämmer väl med servicekommitténs uppfattning.

Olika servicetjänster som fastighetsservice, lokalförmedling, förmedling av barnvakt, hjälp vid tillfällig sjukdom, viss hemhjälp och städhjälp och mottagande av varor m. m. bör enligt kommitténs mening kunna samordnas.

Servicekommittén finner att inte minst äldre och handikappade har behov av den trygghet som en kontaktperson i bostadsområdet kan ge vid tillfällig svaghet eller sjukdom. Den sociala kontakt och trygghet som de boende primärt har behov av kan lättare överblickas på bostadsområdesnivån än på större avstånd och behoven kan där mötas med snabbare och möjligen också relevantare åtgärder. Den föreslagna samordningen av olika servicetjänster kan också väl förenas med uppgiften att vara kontakt mellan de boende och olika samhällsorgan. Via en särskild kontaktperson i en servicecentral bör också kontakt som bidrar till aktivitet och gemenskap mellan de boende och föreningsliv lättare kunna skapas. Detta bedömer kommittén som väsentligt inte minst i nya bostadsområden.

En servicecentral eller reception bör ej

ha större bostadsområde som underlag än att den medverkar till att närhets- och vikänsla uppnås. Den bör ligga i nära anslutning till kommunikationer eller centra. I vissa kommuner (se bilaga 1, exempel 7.2) svarar företaget med fastighetsservicen som bas för den samordnade servicetjänsten.

En försöksverksamhet med samordning av olika servicetjänster i servicecentraler bör kunna tillföra erfarenheter för både nyare och äldre bebyggelse.

Servicekommittén finner att för funktionen *mathållning* rationella, företagsekonomiska skäl styrt planeringen så att kollektiv mathållning erbjuds där många människor samlas. Ytterst få områden, främst servicehus, erbjuder kollektiv mathållning så att köksutformningen i någon mån kan ändras och minskas. För prioriterade grupper som pensionärer och skolbarn, där intäkterna garanteras genom den kommunala budgeten, styr behoven av fullvärdig kost planeringen av mathållningen. Men här är ofta svårighet att få det kollektiva utbudet att fungera över helger och veckoslut. Kommittén anser att en kommunal planering av mathållningen bör kunna utgå från dessa grupper men dessutom ge möjlighet till mathållning för arbetande och boende i bostadsområdet.

Servicekommittén finner det viktigt att krav om näringsriktighet och fullvärdig kost bör gälla all kollektiv mathållning samt den prefabricerade mat som används i den kollektiva mathållningen. En produktutveckling mot näringsriktig, billig och attraktiv färdigmat är angelägen. Det är angeläget att den kollektiva mathållningen blir tillräckligt attraktiv och kan erbjuda avkoppling och lugn. En planering av mathållning i bostadsområdet bör kunna baseras på skolmåltiderna och erbjudas förutom skolbarn och pensionärer också anställda och boende i området samt ha olika organisatoriska och lokalmässiga lösningar. En försöksverksamhet med integrerad mathållning på bostadsområdesnivå med skolans mathållning som bas bör kunna ge erfarenheter för planering av mathållning på bostadsområdesnivån.

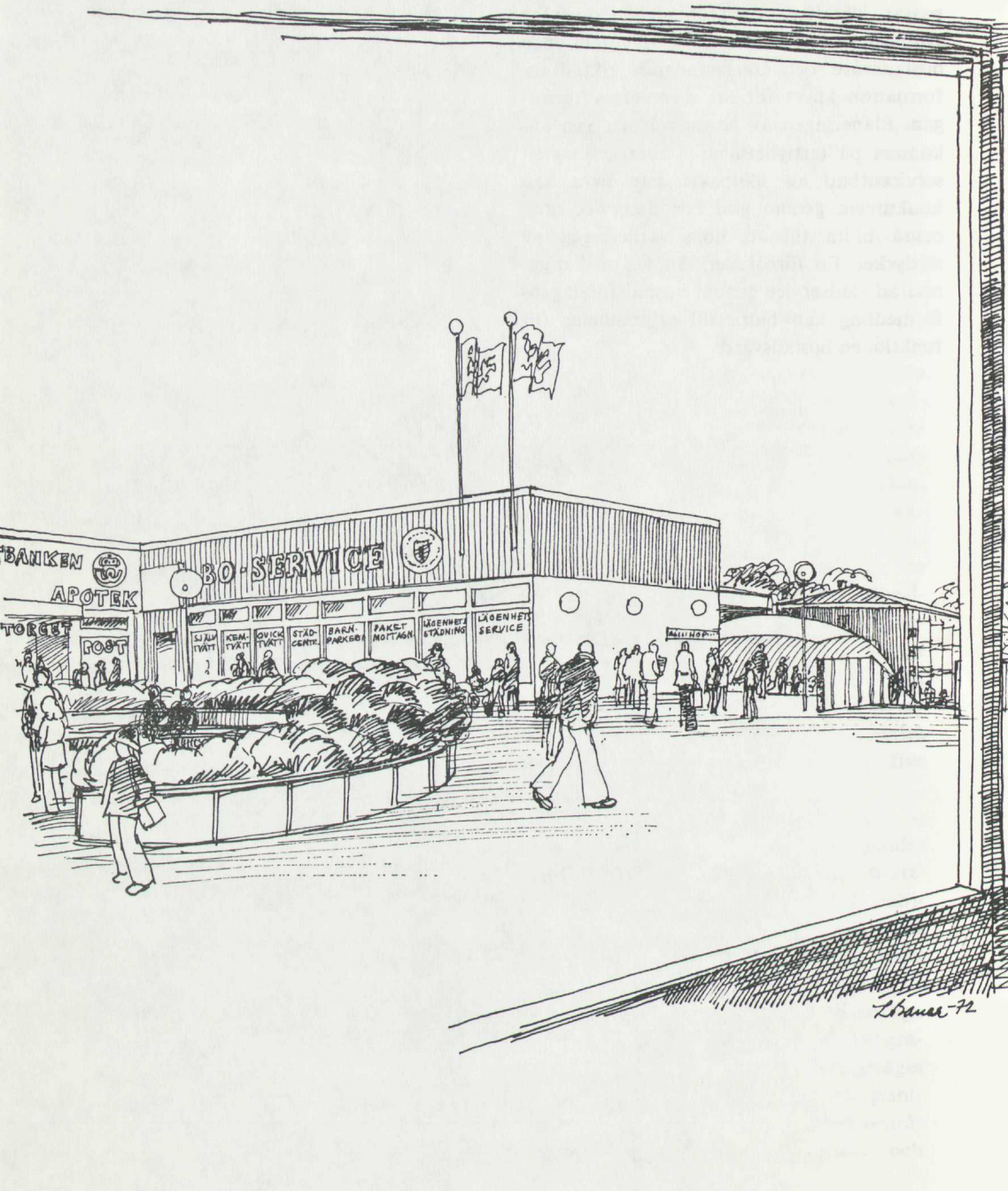
Den tekniska utvecklingen inom mathållning och livsmedelsproduktion har gått snabbare än samhällets möjlighet att kontrollera produktionens kvalitet, informera konsumenterna och styra mot bättre kosthåll. Ett centralt ansvar med överordnad målsättning för den rad av olika delverksamheter som styr utvecklingen av kostvanor och mathållning bör enligt servicekommittén åvila konsumentverket och/eller socialstyrelsen.

Servicekommittén finner att för funktionen *tvätt* planeringen av kollektiv tvätt inte syns motsvara de verkliga behoven, då kollektiva tvättstugor — även utrustningsmässigt bra tvättstugor — i betydande utsträckning kompletteras med egen tvättmaskin. Belåningsregler, som i huvudsak gynnar kapacitet på tvättmaskinen och inte tar hänsyn till hela tvättmomentet, motverkar en fullgod utrustning även för efterbehandlingen. Både från individens och från samhällets synpunkt är det ekonomiskt vettigt med en god planering av den kollektiva tvättservicen, inte minst mot bakgrund av att hushållen minskar i storlek, att antalet enpersonshushåll ökar samt att allt fler kvinnor yrkesarbetar.

Sådana planeringsmässiga lösningar — trapphustvättstuga — som har hög nyttjandegrad, hög närhet, ingen begränsning i tvättmöjlighet på kvällar och helger och möjligheter till spontantvätt syns bäst motsvara konsumenternas behov. Tvättstugor med längre gångavstånd — kvarterstvättstugor — men med högre kapacitet ger väsentliga tidsvinster och goda möjligheter till integration med övrig aktivitet. Det är angeläget att vid beräkningar av låneregler och pantvärde för tvättanordningar i bostadsområdet tillses att närhets-, tillgänglighets- och rationalitetsaspekterna beaktas.

Servicekommittén finner att funktionen *bostadsvård* syns vara den servicefunktion där minst intresse visats att finna goda servicelösningar för andra än de prioriterade grupperna via den sociala hemhjälpen. Stigande ekonomiskt välstånd kan möjligen leda till ökad efterfrågan om utbudet an-

passas därefter. Attitydhinder motverkar synbarligen efterfrågan av servicefunktionen bostadsvård och återkommande riktad information krävs för att stimulera efterfrågan. Planeringen av bostadsvården kan ankomma på fastighetsägaren som genom ett serviceutbud av städpaket inte bara kan konkurrera genom god boendeservice utan också bidra till att höja värderingen av städyrket. En försöksverksamhet med organiserad städservice genom bostadsföretagens förmedling kan bidra till erfarenheter för funktionen bostadsvård.



... en allsidigt fungerande servicecentral med förmedling av barnpassning, städning och tillsyn av lägenheter, paketmottagning, varutransport, biluthyrning och fullständig tvättservice ...

(Bo-service, exempel 7.2)

21 Organisatorisk struktur

I detta avsnitt behandlas de organisatoriska förutsättningarna för planering och genomförande av service i bostadsområden. Avsnittet beskriver kort de organ som i första hand har ansvaret för dessa frågor samt samband mellan dessa organ. I avsnittet behandlas krav på ökad planering och samverkan på olika nivåer i den organisatoriska strukturen liksom vissa frågor som inte direkt är knutna till serviceverksamheternas innehåll.

21.1 *Bakgrund*

För att förverkliga de mål som formuleras för samhällets utbyggnad och utveckling krävs bl. a. en för ändamålet lämpligt utformad organisatorisk struktur av samhälleliga och andra organ. Den snabba takten i samhällsbyggandet ställer krav på en effektiv och föränderlig organisationsapparat.

Den organisatoriska strukturen kan förenklat indelas i sektorer och nivåer. Med hänsyn till intresseförhållanden kan man tala om fyra sektorer, nämligen den privata, den kooperativa, den allmänna organisationssektorn samt den offentliga sektorn. På motsvarande sätt skiljs vanligen på central, regional och lokal nivå i den organisatoriska strukturen.

Den *privata sektorn* och dess olika förvaltningsorgan har främst till uppgift att tillgodose ägarnas intressen, t. ex. att maximera vinsten av verksamheten. Målen för den privata verksamheten formuleras av enskilda personer eller grupper av enskilda vilka inte är folkvalda. Den privata sektorn karaktäriseras av en relativt heterogen uppbyggnad. Stora skillnader råder dock mellan olika branscher. Koncentrationstendenser har under 1960-talet kunnat märkas inom åtskilliga branscher mot en ökad vertikal integration i storföretagssektorn. En ökad internationalisering av denna sektor har likaså kunnat konstateras. Inom detaljhandelssektorn är en tendens mot koncentration såväl inom företagsenheter som mellan företag skönjbar.

Den *kooperativa sektorn* har främst till uppgift att i skilda kooperativa sammanslutningar främja medlemmarnas ekonomiska och andra intressen. Kooperationen omfattar verksamheter som livsmedels- och detaljhandel, bostadsförsörjning, försäkringsrörelse m. m. Den kooperativa sektorn karaktäriseras av en betydande strukturrationalisering i riktning mot större enheter. Detta gäller dock inte i fråga om bostadsförvaltning.

Den *allmänna organisationssektorn* har till uppgift att tillvarata skilda gruppers intressen såsom löntagares, arbetsgivares, hyresgästers eller fastighetsägares. Organisationernas verksamhet är vidare ofta inriktad på att främja utvecklingen för intressenterna samt att företräda de skilda verksamheternas intressen gentemot den offentliga sektorn samt mot andra intressenter. Den allmänna organisationssektorn karaktäriseras

av en stor mängd intresseorganisationer, ofta sammanslutna i större grupper med viss gemensam förvaltning. De olika organisationerna utgör ofta parter för centrala och lokala förhandlingar i ekonomiska och andra frågor.

Den *offentliga sektorn* utgörs av statliga och kommunala organ vilkas uppgift är baserad på det demokratiska samhällssystemet och består i att utforma och förverkliga politiska mål. Den offentliga förvaltningens organ har sålunda till uppgift att förverkliga mål formulerade och beslut fattade av folkvalda förtroendemannaorgan. I uppbyggnaden av den offentliga sektorn kan de ovan nämnda tre nivåerna tydligast urskiljas. Den centrala nivån utgörs av riksdag, regering, samt de centrala och affärsdrivande verken. Den regionala nivån omfattar län vars förvaltningsorgan är länsstyrelsen samt vissa regionala, till de centrala verken knutna förvaltningsorgan. På den regionala nivån återfinns även sekundärkommuner eller landsting. På den lokala nivån slutligen återfinns kommuner med sin lagstadgade rätt till självstyre. Till den offentliga sektorn räknas vanligen även helt eller delvis stats- eller kommunalägda företag samt vissa statskontrollerade stiftelser eller sammanslutningar av typen hushållningssällskap.

Den offentliga förvaltningen har ett vitt förgrenat och omfattande verksamhetsfält. Ett sätt att grovt klassificera den offentliga förvaltningens arbetsområde redovisas nedan[1]:

- För samhällssystemet nödvändig verksamhet, exempelvis försvar, polisväsende, utrikesförvaltning samt skatteuppbörd och folkbokföring.
- Översiktlig planverksamhet, exempelvis generalplaneberedning, lokaliseringspolitik och byggnadsreglering.
- Offentlig kontroll av enskild verksamhet, exempelvis utskänkningsärenden samt tillstånd för bank- och försäkringsverksamhet.
- Social service och omfördelningsverksamhet, exempelvis socialförsäkring, sjukvård och bostadsförmedling.
- Offentlig produktion av varor och tjänster, exempelvis kommunikationer, post, kraft etc.

De flesta offentliga förvaltningsorgan deltar på ett mer eller mindre direkt sätt i samhällsplaneringen. Då det gäller planering, genomförande och drift av de verksamheter som omfattas under beteckningen boendeservice har servicekommittén tidigare (bl. a. i Boendeservice 1, SOU 1968:38) konstaterat att det största ansvaret vilar på den offentliga sektorn och därvid främst på kommunerna. Det är därför naturligt att behandlingen av de organisatoriska frågorna i samband med boendeservice främst kommer att beröra den offentliga kommunala sektorn.

Den offentliga sektorn — och då speciellt kommunerna — har expanderat kraftigt under 1950- och 1960-talet. Den kommunala sektorn tar för närvarande i anspråk omkring 1/5 av den totala bruttonationalprodukten. Även om ökningstakten bedöms bli något långsammare under 1970-talet torde ansvällningen av den kommunala sektorn komma att fortsätta.

Den kommunala förvaltningens struktur har påverkats och kommer att påverkas av en serie kommunindelningsreformer som genomförts i syfte att åstadkomma ur social och ekonomisk synpunkt lämpligt stora kommuner. Den primärkommunala indelningen härstammar från 1862 och indelningsreformer har genomförts i huvudsak i två etapper. Den första genomfördes 1952 då antalet kommuner minskades från 2 500 till drygt 1 000. Antalet små kommuner samt den stora variationen i storlek mellan kommuner bidrog till att förberedelser för ytterligare minskning av antalet kommuner företogs 1959 och målet för den nya indelningsreformen var att varje kommun skulle utgöra en näringsgeografisk enhet och skulle ha minst 8 000 invånare år 1975. Kommunerna sammanfördes i många fall därför till kommunblock för att senast årsskiftet 1973/74 ha bildat de nya kommunerna, till antalet ca 270. De nya kommunerna ansågs därmed ha tillräckligt stort antal invånare för att utgöra underlag för ett antal väsentliga primärkommunala verksamheter. Det förtjänar påpekas att av de nya kommunerna drygt hälften, ca 150, såväl

[1] Molin, Månsson, Strömberg: Offentlig förvaltning. Bonniers, Stockholm 1969.

1975 som 1980 beräknas ha mindre än 20 000 invånare.

21.2 *Samhällsplanering och den offentliga sektorn*

Begreppet samhällsplanering är vittomfattande och svårdefinierbart, men i detta sammanhang avses dels sektoriell planering för viss verksamhet och dels samordning av planering för dessa verksamheter, såväl samordning på samma nivå som mellan nivåer. Samhällsplanering och samhällsbyggande är en mycket komplicerad process i vilken en stor mängd offentliga och andra organ deltar. Samhällsplaneringen bygger på övergripande *sociala mål,* som detaljeras och förverkligas i tre planeringsformer, nämligen ekonomisk planering, fysisk planering och verksamhetsplanering.

Ekonomisk planering bedrivs på samtliga nivåer i samhället och inom alla sektorer. Inom den offentliga sektorns centrala nivå görs långtidsutredningar, finansplaner och andra övergripande ekonomiska planer. På kommunal nivå bedrivs numera i åtskilliga kommuner en rullande femårig ekonomisk planering som årligen redovisas till länsstyrelsen. På kommunal nivå görs även kortsiktiga ekonomiska planer, den viktigaste utgör kommunens årliga budget.

Fysisk planering utförs likaså på samtliga nivåer och till övervägande del inom den offentliga sektorn. Byggnadslagen anger fyra s. k. planinstitut vilka ger upprättade, antagna och fastställda planer rättsligt bindande verkningar. De planinstitut som redovisas i 1947 års byggnadslag är regionplan, generalplan, stadsplan och byggnadsplan.

Planläggning och byggnadsväsen i byggnadslagens mening är främst att betrakta som kommunala angelägenheter. Kommunen kan i princip bestämma om och när översiktsplan och detaljplan skall upprättas. Detta innebär att bebyggelseplanering kan komma till stånd endast i den omfattning och med sådan utformning som varje enskild kommun anser lämpligt. Det är detta som ofta kallas kommunens planmonopol, eller rättare *kommunens planeringsmonopol.*

Vidare skall några ord nämnas om *verksamhetsplanering* som normalt bedrivs inom samtliga samhällssektorer. Verksamhetsplaneringen utgör handlingsprogram för de skilda förvaltningarnas förehavanden under viss tid. Exempel på verksamhetsplanering inom den offentliga sektorn är på central nivå bostadsbyggnadsplaner, vägplaner och skolbyggnadsplaner och på kommunal nivå bostadsbyggnadsprogram, barnstugeplaner etc. Det är intressant att konstatera att åtskilliga av dessa planer, främst på central nivå, inte är politiskt förankrade utan kan betraktas som tjänstemannaprodukter. På kommunal nivå antas emellertid såväl ekonomiska som fysiska och verksamhetsplaner av förtroendemannaorgan, ytterst av kommunfullmäktige.

Sambandet såväl *inom* som *mellan* de olika organen inom den offentliga sektorn är i stor utsträckning "vertikalt" inriktat. Detta är beroende av att den centrala styrningen av regionala och lokala organ ofta sker med ekonomiska och legislativa medel. Detta innebär att varje organ normalt svarar för såväl planering som genomförande och drift av viss verksamhet. Det innebär vidare att sambandet mellan skilda organ på samma nivå i strukturen i många fall kan bli bristfälligt. På central nivå utgör regeringen ett viktigt forum för samordning av bl. a. överordnade planeringsbeslut. På verksnivån däremot saknas samordnande instans. På den regionala nivån utgör länsstyrelsen samordningsorgan för samhällsplaneringsfrågor och på den lokala nivån utgör normalt kommunstyrelsen det samordnande organet.

På den kommunala nivån har sammanläggningarna och andra faktorer bidragit till att de kommunala förvaltningsenheterna vuxit relativt snabbt. Generellt har konstaterats att någon nedbantning av administrationen i en nybildad kommun i förhållande till summan av de tidigare resurserna inte ägt rum. De rationaliseringseffekter som uppnåtts har istället tagits ut i form av kapacitetshöjningar. Det är vidare av stort intresse att konstatera att den sammanlagda

kommunen ofta på varje servicesektor övertar den målsättning som gäller för den inom resp. sektor mest utvecklade delkommunen. Om denna tendens består skulle redan detta medföra att en höjning av servicenivåerna i de nybildade kommunerna kan emotses.

Vissa försök har gjorts, bl. a. av kommunalforskningsgruppen inom Göteborgs Universitet, att påvisa eventuella samband mellan kommuners befolkningsunderlag, tjänstemannatäthet, skattekraft och serviceförmåga. Ett klart samband finns också mellan tjänstemannatäthet och kommunstorlek resp. andel tätortsinnevånare i kommunen. Slutligen har konstaterats att med större befolkningsunderlag och större andel tätortsbefolkning följer mer kvalificerade kommunaltjänstemän. Med större befolkningsunderlag följer även behov av större utrymme för specialförvaltningsgrenar inom den kommunala administrationen.

21.3 *Den nya planeringssituationen*

Den pågående urbaniseringsprocessen i kombination med den stigande levnadsstandarden har inneburit att allt större krav har kommit att ställas på samhällelig service av olika slag. En avsevärd resursknapphet har bl. a. därför blivit en realitet för stat och kommuner. Resursknappheten är ofta besvärande vad gäller tillgång till t. ex. personal, kapital, mark samt planeringsresurser. Allt större anspråk ställs av olika grupper i samhället på bl. a. de kommunala verksamhetsgrenarna samtidigt som den kommunala verksamheten i sin helhet måste delta i konkurrensen om de nationella resurserna med statlig och enskild verksamhet av skilda slag. De ökande anspråken på mark för t. ex. näringsliv, rörligt friluftsliv, fritidsbebyggelse, kommunikationer, bostadsbebyggelse etc, har medfört svåra avvägningsproblem.

Statlig planering

Under det senaste decenniet har *staten* ökat intresset för och vidtagit en rad åtgärder i syfte att underlätta och förbättra samhällsplaneringen. En stor del av dessa åtgärder påverkar förutsättningarna för planering, genomförande och drift av boendeservice.

På central nivå har således två statliga verk inrättats vilket inneburit en förstärkning och en koncentration av de statliga insatserna i planeringsarbetet på verksnivån, nämligen naturvårdsverket och planverket. Det fr. o. m. den 1 januari 1973 arbetande konsumentverket kan förhoppningsvis bidra i detta avseende. På central nivå görs vidare försök med att förbättra underlagsmaterialet för samhällsplaneringen genom inrättandet av centralnämnden för fastighetsdata liksom genom utveckling av demografiskt statistikpaket (DEMOPAK) och inkomststatistiska paket (INKOPAK) m. m. inom statistiska centralbyrån.

Av de åtgärder som vidtagits på statlig central nivå är det främst fyra som mera direkt påverkar eller kommer att påverka utformning av bostadsområden och boendeservice, nämligen den fysiska riksplaneringen, den regionalpolitiska planeringen, bostadsplaneringen samt revideringen av Byggnadslagen.

Sedan 1967 har inom kommunikationsdepartementet och senare överfört till civildepartementet pågått en försöksverksamhet med *fysisk riksplanering*. Syftet med denna är att kartlägga de önskemål som skilda verksamheter på lång sikt kan komma att rikta mot mark- och vattentillgångar, läge och miljö. Vidare syftar den fysiska riksplaneringen till att, i den mån det är motiverat av riksintresse, dra upp riktlinjer för hushållningen med sådana naturresurser som är eller kan väntas bli efterfrågade av skilda intressen. En rapport om denna försöksverksamhet publicerades i december 1971 (Hushållning med mark och vatten, SOU 1971: 75). Rapporten innehåller relativt omfattande inventeringar av de anspråk som skilda verksamheter i samhället väntas ställa under de närmaste decennierna liksom av de resurser som står till buds i landet som helhet vad gäller mark och vatten. Rapporten behandlar främst frågor rörande friluftsliv, fritidsbebyggelse, miljöstörande industri samt vetenskapliga skyddsbehov. Hös-

ten 1972 överlämnades till riksdagen en proposition rörande den fysiska riksplaneringen samt *den regionalpolitiska planeringen* i landet. (Prop. 1972:111). Syftet med den senare är att på bästa sätt använda de olika välfärdskomponenterna till en för människorna bästa möjliga materiell, social och kulturell välfärd. Det innebär att de successivt ökande resurserna målmedvetet skall utnyttjas för att i näringsgeografiska regioner som i huvudsak motsvaras av de nuvarande länen bygga upp orter av olika karaktär vilka inbördes kompletterar varandra så att samtliga grundläggande välfärdskomponenter — arbete, service och miljö — skall bli tillgängliga inom räckhåll för alla människor. Den regionalpolitiska planeringen bygger på två hittills genomförda försöksplaneringsomgångar, kallade Länsplanering 1967 och Länsprogram 1970. Planeringen har genomförts av länsstyrelserna i samarbete med kommunerna på uppdrag av Kungl. Maj:t. Redovisningen behandlar i huvudsak tre problemområden, nämligen sysselsättningsskapande åtgärder, åtgärder av socialpolitisk natur samt frågor rörande investeringar inom den offentliga sektorn. Den statliga planeringen på länsnivå är avsedd att bli "rullande". Nästa planeringsomgång beräknas påbörjas 1973 och skall bygga på bl. a. 1970 års folk- och bostadsräkning. Såväl den regionalpolitiska som den fysiska riksplaneringen får direkt eller indirekt effekt på människornas levnadsförhållanden och är därför av största betydelse. Riksdagen beslutade i december 1972 i huvudsak enligt propositionen.

Av stor betydelse för människornas välfärd vad avser bostäder och service är den lokala och centrala *bostadsplaneringen*. Enligt lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande skall de flesta kommuner årligen upprätta och redovisa *bostadsbyggnadsprogram* för de fem närmast följande åren. När kommunindelningsreformen är genomförd den 1 januari 1974 gäller krav på sådan redovisning landets samtliga kommuner. I dessa program skall dels göras bedömningar av det framtida bostads- och lokalbyggnadsbehovet, dels klarläggas det byggande som är möjligt att genomföra med hänsyn till planeringsläge och produktionsförutsättningar. Programmen utgår från beräkningar av befolkningsutveckling samt från kommunalpolitiska målsättningar för bostads- och lokalbyggandet. Programmet omfattar såväl förändringar inom det befintliga bostads- och lokalbeståndet genom ombyggnad eller sanering som genom nyproduktion. Bostadsbyggnadsprogrammen används för den regionala planeringen och för att ge statliga organ upplysningar om kommunernas bostadsplanering vid fördelning av resurser för detta byggande.

Bygglagutredningen, som tillsattes 1968, har till uppgift att göra en total översyn av 1947 års byggnadslag. Utredningen skall i sitt arbete utgå ifrån att en riksplan kommer att finnas. Regionplanen skall enligt utredningens direktiv som hittills utgöra underlag för den kommunala översiktliga planeringen.

Den kommunala översiktsplanen, enligt direktiven kallad kommunplan, bör i sina huvuddrag följa riks- och regionplanens intentioner. Den mera produktionsförberedande planeringen i form av kommundelsplaner och detaljplaner bör enligt samma direktiv kunna fastställas av kommunfullmäktige om kommunen har en av Kungl. Maj:t fastställd kommunplan. Det plansystem som redovisas i direktiven till bygglagutredningen ser kortfattat ut på följande sätt:

Plan	Ansvarig för planeringen	Fastställelsemyndighet
Riksplan	Kungl. Maj:t	Fastställes ej
Regionplan	I regel förbund av kommuner	Kungl. Maj:t
Kommunplan	Kommunstyrelse	Kungl. Maj:t
Kommundelsplan	Kommunstyrelse, byggnadsnämnd	Kommunfullmäktige
Detaljplan	Kommunstyrelse, byggnadsnämnd	Kommunfullmäktige

Huvudansvaret för planering och genomförande av den del av samhällsbyggandet som boendeservice utgör åvilar *kommunen.*

Kommunens befogenheter och ansvar regleras främst i kommunallagarna. Kommunen medverkar i praktiskt taget samtliga aktiviteter som berör samhällsbyggande och boendeservice. Kommunen har således ansvar för den översiktliga planeringen för markanvändning och resursanvändning och verksamheter, vidare för den detaljerade planeringen och för genomförandet av till exempel bostadsbyggandet, sociala verksamheter, skolbyggandet, kultur- och fritidsaktiviteter samt anläggningsverksamhet och kommunikationer.

Förutsättningarna för samhällsplaneringen *på kommunal nivå* har kommit att förändras i snabb takt de senaste åren. De händelser som medverkat till den nya situation som uppstått är främst följande.

Kommunindelningsreformen reducerar antalet kommuner från drygt 1 000 till ca 270. Detta innebär dels att de nya kommunerna fått större områden att planera för och dels i många fall bättre planeringsresurser.

Ökade anspråk på kommunal service av skilda slag har medfört en ökad resursknapphet som i sin tur nödvändiggör en hårdare prioritering mellan olika verksamheter.

Den ökade statliga aktiviteten inom samhällsplaneringens område ställer krav på underlag och utarbetande av former för samarbete.

Som framgått av ovanstående är en stor mängd samhälleliga och andra organ inblandade i planering och genomförande av boendeservice. En ökad samordning blir nödvändig för att boendeservicen skall kunna erbjudas de boende i erforderlig omfattning och i rätt tid. Den fortsatta behandlingen av de organisatoriska frågorna skall ägnas möjligheterna att åstadkomma den samordning i planerings- och genomförandeskedena som blir nödvändig för att uppfylla denna målsättning.

22 Behov av förändringar

22.1 *Central och regional nivå*

Begreppet boendeservice är ett samlingsnamn för en rad verksamheter och åtgärder för vilka en stor mängd organ inom de olika samhällssektorerna och på olika nivåer har ansvar. En väl fungerande och utbyggd boendeservice kännetecknas bl. a. av innehållsmässig och tidsmässig anpassning till den enskilda människans behov. Eftersom huvudmannaskapet för de i boendeservicen ingående komponenterna är splittrat på så många organ blir *samordning* av de olika organens planerings- och genomförandeåtgärder en viktig uppgift. Innehållet i de skilda serviceverksamheterna och den innehållsliga samordningen mellan sådana verksamheter diskuteras utförligt i del II, III och IV. Här skall därför behandlas planerings- och genomförandeprocesserna ur organisatorisk synpunkt.

Samordnad planering

Huvudansvaret för planering och genomförande av de serviceverksamheter som diskuteras i detta betänkande vilar på kommunen. Viktiga förutsättningar för planering ges emellertid av statliga organ, såväl på central som på regional nivå, i form av normer, föreskrifter, råd och anvisningar för skilda verksamheter och anläggningar. Viktiga förutsättningar för genomförandet ges likaså av de statliga organen, främst genom ekonomiska bidrag och regler knutna till dessa.

På den *centrala nivån* utgör Kungl. Maj:t det högsta samordnande organet för de verksamheter som ingår i begreppet boendeservice. En rad centrala ämbetsverk handlägger frågor som direkt eller indirekt påverkar utformningen av servicen i bostadsområdena. En stor del av det centrala ansvaret för frågor som rör service i bostadsområdena har socialstyrelsen. Bostadsstyrelsen, skolöverstyrelsen och statens planverk har likaså viktiga uppgifter i detta sammanhang. Det nya konsumentverket har också uppgifter som har nära samband med utformningen av servicen i bostadsområden.

Planeringen för boendeservice och närliggande frågor på central nivå sker emellertid i stor utsträckning sektoriellt och ofta utan närmare kontakt mellan sektorerna. Planverket har enligt sin instruktion i uppgift att samordna de föreskrifter, råd och anvisningar som olika myndigheter utfärdar och som rör planläggning av bebyggelse. Ett försök till sådan samordning har också skett i samband med utarbetande av förslag till anvisningar för utformning av bostadens grannskap, men detta samordningsarbete rör endast den fysiska planeringen och är av tillfällig natur.

Inom den fysiska planeringens område föreligger ett behov av kontinuerligt samarbete rörande utformningen av bostaden och bostadsmiljön med boendeservice. Det

förefaller rimligt att de insatser som görs och de initiativ som tas från olika centrala myndigheter och som direkt påverkar utformningen av dessa faktorer kan samordnas i lämplig form. Samma behov av samordning gäller för planering av boendeservice som helhet. Det är vidare angeläget att genom centrala statliga insatser förbättra underlag och förutsättningar för planering av boendeservice.

På den *regionala nivån* har den partiella omorganisation av den statliga länsförvaltningen som genomfördes den 1 juli 1971 inneburit att resurserna för planering och samordning inom samhällsplaneringens område sammanförts till en planeringsavdelning i den nya länsstyrelsen. Kommunindelningsreformen och den förstärkta planeringsavdelningen inom länsstyrelsen har gjort det möjligt att överföra en rad tidigare centrala arbetsuppgifter till den regionala nivån. Exempel på detta är den regionalpolitiska verksamheten.

På den regionala nivån finns emellertid fortfarande en rad statliga sektororgan med ansvar för verksamheter inom boendeservicens område. Dit hör länsbostadsnämnd, länsskolnämnd m. fl. För att åstadkomma en så stor samordning som möjligt mellan länsstyrelse och övriga statliga länsorgan har länsstyrelsen också givits beslutanderätt över vissa frågor rörande översiktlig planering som tidigare handlagts i de skilda länsorganen.

Till sådana frågor hör huvudsaklig fördelning av det bostadsbyggande som ryms inom länet tilldelade ramar för nyproduktion, regionalpolitisk prioritering av objekt för sysselsättningsfrämjande åtgärder och för den reglerade byggnads- och anläggningsverksamheten samt allmän prioritering av skolväsendets lokalisering och dimensionering, särskilt såvitt avser grundskolans högstadium och gymnasieskolan. Det blir därför naturligt att varje länsmyndighet genom denna samordning kommer att inom sitt fackområde verka i enlighet med en gemensam uppfattning om länets utveckling och med beaktande av statsmakternas direktiv beträffande de olika verksamhetsområdena.

Någon samlad bild av denna nya arbetsorganisations utfall torde ännu inte kunna redovisas. Det är emellertid uppenbart att graden av samordning och samarbete till stor del fortfarande blir beroende av enskilda tjänstemäns förmåga att ta initiativ och benägenhet att samarbeta.

På den regionala nivån återfinns även landstingen. Frågan om landstingens roll i förhållande till såväl statlig regional förvaltning som primärkommunal förvaltning har varit och är föremål för omfattande utredningsverksamhet. I föreliggande betänkande behandlas dessa frågor främst i del II, Social omvårdnad. Slutligen kan nämnas att en mera övergripande behandling av dessa frågor kommer att ske inom länsberedningen, som har till uppgift att överväga fördelningen i stort av samhällsuppgifter mellan stat och kommun. Beredningen skall vidare behandla uppgiftsfördelningen mellan såväl primär- och sekundärkommun som centrala och regionala statliga organ. Beredningen skall slutligen också utarbeta förslag till lämpliga geografiska arbetsområden.

Utvecklingsverksamhet, kunskapsåterföring och information

Kunskaperna hos brukare om utbud i form av verksamheter eller anläggningar för boendeservice är brister i många fall. Utnyttjandet av boendeservice i olika former kan vara litet beroende på brist på kunskap om dess existens. Kunskaperna kan likaså vara bristfälliga hos producenter av boendeservice på grund av dålig eller obefintlig information om lämpliga former för utbyggnad av skilda serviceverksamheter eller anläggningar.

På samma sätt kan kunskaperna hos normutfärdande eller hos beslutsfattande organ i många fall vara bristfälliga beträffande aktuella lokala problem och om erfarenheter av prövade lösningar på boendeservicens område. Dessa förhållanden återspeglar en brist på kommunikation mel-

lan producenter och brukare av boendeservice.

En sådan kommunikation är nödvändig att åstadkomma på flera nivåer i planeringsorganisationen. Ju mera omfattande och differentierade som boendeservicens olika komponenter blir desto större blir behovet av kommunikation om dessa frågor. På central nivå saknas möjligheter till samordnad information och kommunikation rörande planering av boendeservice. Hittills har servicekommittén och dess sekretariat kommit att utgöra ett organ med delvis dessa uppgifter. Men i och med att kommittén nu överlämnat sitt slutbetänkande saknas åter ett naturligt organ för sådan kommunikation.

Till frågan om kommunikation mellan producenter, beslutsfattare, brukare och andra intresserade av boendeservicens utformning hör också frågan om möjligheter att utveckla och utvärdera nya och kanske okonventionella lösningar inom detta område. Även i detta avseende har servicekommittén och dess sekretariat hittills kommit att utgöra en möjlighet för kommuner, projektörer och andra att diskutera och i vissa fall få stöd för tankar på tidigare icke prövade lösningar på utformning av främst anläggningar för boendeservice. Det är vidare angeläget att de experiment av skilda slag som i större eller mindre omfattning planeras eller genomförts i anslutning till av kommittén förordade riktlinjer kan följas upp på ett systematiskt sätt för att senare utvärderas. Vissa sådana uppgifter åligger bostadsstyrelsen sedan den 1 juli 1972.

22.2 *Kommunal nivå*

Som ovan nämnts har kommunens kompetens i frågor rörande samhällsplanering i allmänhet kommit att öka under de senaste decennierna. Kommunen har ansvaret för huvuddelen av boendeservicens olika verksamheter och anläggningar liksom för planläggning och byggnadsverksamhet i allmänhet inom sitt geografiska område.

Samordnad planering

I kommunallagen finns ingen klart angiven bestämmelse om kommunal skyldighet att upprätta långsiktiga planer för kommunernas verksamhet. I § 30 sägs emellertid att kommunstyrelsen med uppmärksamhet skall följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling. Denna bestämmelse har ansetts innebära att kommunstyrelsen har att svara för att erforderlig långtidsplanering kommer till stånd samt att denna är samordnad med annan planering.

Vad beträffar den fysiska planeringen kan också konstateras att initiativet i stor utsträckning förskjutits från byggnadsnämnd till kommunstyrelse, särskilt när det gäller den översiktliga fysiska planeringen. I direktiven till bygglagutredningen antyds vidare lämpligheten av att ansvaret för den tänkta kommunplanen definitivt förläggs till kommunstyrelsen, ett förfarande som anses befordra den nödvändiga samordningen mellan fysisk, verksamhets- och ekonomisk planering.

Kommunstyrelsens ledande roll inom den kommunala förvaltningshierarkin har sålunda kommit att betonas alltmer.

De ökade anspråk som ställs på kommunens resurser gör det angeläget att det kommunala planeringsarbetet alltmer intensifieras och fördjupas så att bl. a. genomförande och drift så långt som möjligt kan samordnas mellan olika sektorer. Det synes också angeläget att förtroendemän engageras i planeringsarbetet i tidigare skede och i större omfattning än vad som idag ofta är fallet.

Planeringen bör i regel baseras på en ingående analys av de olika verksamhetsgrenarna. En viktig och nödvändig förutsättning när det gäller boendeservice är att kommunens planerande organ kan få en så god kunskap som möjligt om det totala, dvs. även icke-kommunala, serviceutbudet liksom en god bedömning av behov och efterfrågan av de olika serviceaktiviteterna. Försök med närmare analys av boendeservicens förhållanden har gjorts i bl. a. Nacka och Lund.

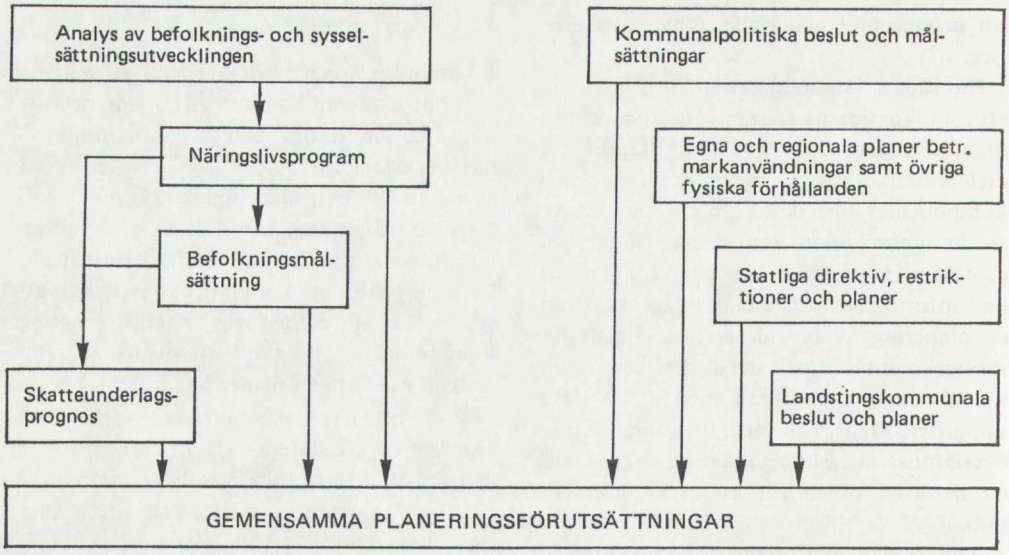


Fig. 1. Beståndsdelarna i för kommunen gemensamma planeringsförutsättningar enligt en modell utarbetad av Kommunförbundet och redovisad bl. a. i Kommunal Tidskrift, nr 20 år 1971.

En förutsättning för att uppnå rimlig samordning av den kommunala samhällsplaneringen är att kommunen fastställer de förutsättningar som skall utgöra gemensam bas för planering av samtliga kommunala verksamheter. I en modell för sådan planering som Kommunförbundet arbetar med och som försöksvis prövas i några kommuner benämns dessa "gemensamma planeringsförutsättningar". Förutsättningarnas komponenter redovisas i figur 1.

Samordning i genomförandeskedet

Alltfler planeringsuppgifter läggs som nämnts på kommunstyrelsen. Såväl i den ovan redovisade modellen för utformning av för kommunen gemensamma planeringsförutsättningar som i det arbete med s. k. vidgad generalplanering som pågår inom planverket förutsätts kommunstyrelsen vara det ledande organet. Som en konsekvens av denna koncentration av planeringsfunktionerna och av arbetsuppgifternas ökade komplexitet diskuteras modeller för organisation av samarbetet mellan kommunala förvaltningar. Ett exempel på sådan typ av samarbetsmodell är projektorganisationen. Dess komponenter framgår av figur 2.

Projektorganisationer skapas för tillfälliga arbetsuppgifter. Det kan gälla planering och uppförande av en enskild anläggning

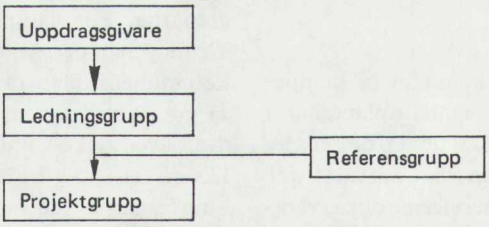


Fig. 2. Principiell uppbyggnad av kommunal projektorganisation enligt modell utarbetad av Kommunförbundet. Källa: Kommunal Projektadministration. Svenska kommunförbundet. Stockholm 1971.

eller ett bostadsområde och det kan i vissa fall gälla upprättande av kommunens bostadsbyggnadsprogram. Uppdragsgivaren i projektorganisationen kan vara kommunal nämnd, ofta kommunstyrelsen. Uppdragsgivaren bör ange projektets mål och inriktning, projektets resursramar, ange eventuella restriktioner för arbetet samt utse ledningsgruppen och dess ordförande m. m. Ledningsgruppen bör bestå av representanter för projektets kommunala huvudintressenter och kan vara såväl förtroendemän som tjänstemän, beroende på projektets art, omfång samt övriga lokala förhållanden. Ledningsgruppens uppgift är att tolka och precisera givna mål, pröva och godkänna program, tidplaner m. m. för projektet samt utse medlemmar i referensgrupp och projektledare. Referensgruppen består av en bredare representation av intressenter i projektet och skall kontinuerligt informeras om projektet och konsulteras vid behov. Slutligen leds arbetet inom projektgruppen av en projektledare. Gruppens uppgift är att med ledning av direktiven planera och genomföra projektet i detalj. I ledningsgrupp såväl som i projektgrupp kan ingå representanter för icke-kommunala intressen i projektet.

Som framgår av ovanstående är samhällsplanering på kommunal nivå en mycket komplicerad process där en stor mängd organ på skilda nivåer blir inblandade. Boendeservicens verksamheter och anläggningar utgör komponenter i denna process. På grund av att boendeservice tillhandahålles av en mängd skilda huvudmän blir samordningsfrågorna i samband med planering av de skilda verksamheterna eller anläggningarna på kommunens nivå särskilt angelägna. Sådan samordning bör ske såväl mellan olika kommunala organ som mellan kommun och andra intressenter såsom konsumenter och kommersiella intressenter.

Samordning i driftskedet

Behovet av samordning mellan olika servicefunktioner gäller inte endast planeringsskedet och genomförandeskedet utan i minst lika hög grad driftskedet. Då det gäller drift av anläggningar och lokaler för boendeservice har servicekommittén redan i betänkandet Boendeservice 2 (SOU 1970:68) diskuterat angelägenheten av att finansiering och lokalförvaltning blir så utformad att ett samordnat lokalutnyttjande underlättas och kan främjas. Speciellt påtagligt är detta i de s. k. integrerade serviceanläggningarna i bostadsområden.

Samordningen av verksamheter på bostadsområdesnivå bör omfatta dels egentliga serviceverksamheter dels sekundära funktioner som lokalförvaltning, fastighetsskötsel, uppvärmning och renhållning. Även personella samordningsfrågor bör prövas i detta sammanhang.

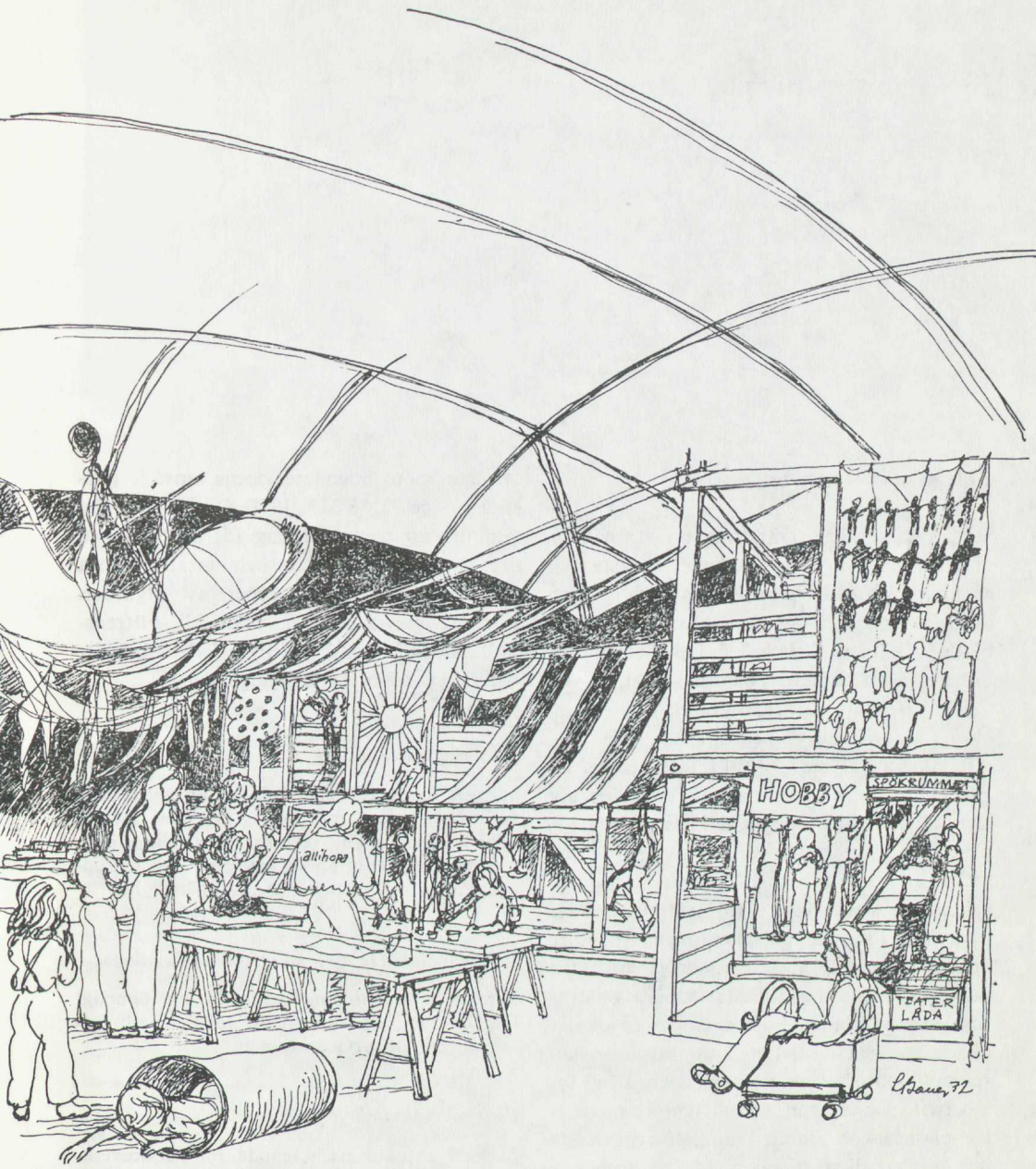
Till den organisatoriska aspekten på drift av boendeservice hör även frågan om ansvarsfördelning och grad av påverkan av serviceverksamheters eller anläggningars utformning i driftskedet mellan olika intressegrupper på bostadsområdesnivån.

Generellt är det angeläget att de som brukar en anläggning eller tar del i en verksamhet ges möjlighet att påverka dess inriktning eller utformning. Det kan gälla de boende i ett område eller anställda i en anläggning, rörelseidkare eller föreningar av olika slag. Det är vidare angeläget att sådan möjlighet erbjuds inte bara i anläggningar i nybyggnadsområden utan även i befintliga bostadsområden och därmed även i sanerings- och kompletteringsområden.

Vissa försök med ökat inflytande för boendegrupper på lokalers utformning och användning i bostadsområden har gjorts och görs. Möjlighet till påverkan av utformningen av den egna och den gemensamma miljön är ett av de mål som servicekommittén ansett att boendeservice kan medverka till att förverkliga. Samtidigt utgör utbyggnaden av boendeservice en nödvändig förutsättning för många människor för att kunna aktivt delta i denna påverkan. Det är av dessa skäl angeläget att finna organisatoriska former och fysiska lösningar som möjliggör en reell påverkan från berörda brukargrupper.

Information på lokal nivå

På den lokala nivån och speciellt på bostadsområdes- och hushållsnivå är information om boendeservicefrågor mycket angelägen. Här gäller det information från producenter till brukare om tillgång till olika serviceverksamheter eller lokaler. Störst är behovet möjligen i nybyggda bostadsområden men även i befintlig bebyggelse kan behovet av information om tillgänglig service vara stort. Informationen från brukare till producenter bör omfatta krav och önskemål på utformning av boendeservice, krav på lokalisering och dimensionering av serviceanläggningar under planeringsskedet. I driftskedet bör informationen omfatta utvärdering av de brukade verksamheterna och anläggningarna liksom krav och önskemål på förändringar i serviceutbudets omfattning och lokalisering samt på anläggningarnas direkta utnyttjande och utformning.



. . . att ge deltagarna del i organisationslivets idéer och arbetsmetoder genom skapande aktiviteter i demokratiska former . . .

(Allihopa-i-förort, exempel 4.5)

23 Förslag till åtgärder

23.1 *Allmänna utgångspunkter*

Stora och snabba förändringar i samhällets utveckling har ägt rum under de senaste decennierna. Ökad urbanisering och högre anspråk är några av de faktorer som har bidragit till att kravet på planering på olika nivåer i samhället ökat avsevärt.

Den förvaltningsorganisation som ryms inom den offentliga sektorn har till uppgift att förverkliga politiskt fattade beslut. Ett av de medel som står till buds för att styra samhällets utbyggnad är en aktiv planering. Staten har under senare år tagit ökad del i samhällsplaneringen dels genom att skapa bättre förutsättningar och underlag för samhällsplaneringen i stort och dels genom att själv bedriva en aktiv planering och vidta åtgärder för att genomföra sådana planer. Som exempel på denna ökade statliga aktivitet kan nämnas den regionalpolitiska planeringen och den fysiska riksplaneringen. Också den kommunala planeringen inom samhällsbyggandets område har ökat avsevärt, dels på grund av strukturförändringar i den kommunala nivån i allmänhet och dels på grund av den ökade statliga aktiviteten.

Som tidigare framhållits bör samhällsplaneringen som helhet syfta till att fördela tillgängliga resurser jämnare såväl mellan regioner och områden som mellan de enskilda människorna.

Kommittén har i diskussionen om prioriteringar inom boendeservicens område (Boendeservice 2, SOU 1970: 68) funnit det lämpligt att som underlag för diskussionen om samhällets ansvar och insatser göra åtskillnad mellan tre typer av åtgärder. För att serviceutbudet skall bli tillfredsställande krävs att samtliga dessa åtgärder vidtas. De tre typerna av åtgärder är:

planeringsåtgärder

härmed avses regional och annan översiktlig fysisk planering, utformning av den fysiska boendemiljön, inklusive lokal- och anläggningsutformning, som främjar integration och samordning av verksamheter samt tillgänglighet

tillhandahållande av lokaler och anläggningar

härmed avses tillhandahållande av lämpligt lokaliserade och utformade lokaler och anläggningar för serviceaktiviteter

drift av verksamheter

härmed avses ansvarstagande för serviceverksamheten som helhet, innefattande verksamhetsplanering samt genomförande av erforderliga serviceåtgärder

Kommittén har valt att indela de olika serviceaktiviteterna i *tre ansvarsgrupper* vad avser grad av samhällsansvar för de ovan nämnda tre åtgärderna. Kommitténs ställningstaganden i dessa frågor kan enklast sammanfattas i figur 3.

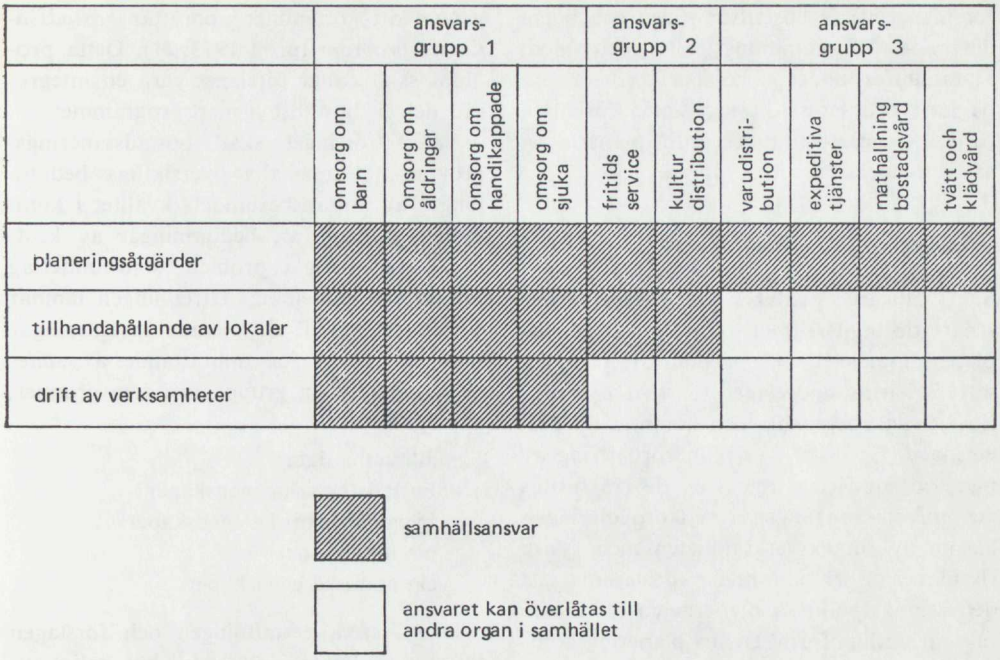


Fig. 3. Grafisk sammanfattning av servicekommitténs prioriteringsdiskussion i Boendeservice 2, SOU 1970: 68.

Den ovan förda diskussionen om prioriteringar visar att servicekommittén anser det vara ett samhällsansvar att driva planering för samtliga serviceaktiviteter och anläggningar för dessa aktiviteter. Det blir därför naturligt att kommitténs förslag beträffande organisatoriska eller administrativa åtgärder för att förbättra serviceförsörjningen i bostadsområdet främst blir inriktade på att så långt möjligt öka och förbättra planeringen för boendeservice. En förutsättning för detta består i att *förbättra underlaget* för boendeservicens planering.

Mot bakgrund av kommitténs erfarenheter, redovisade i såväl Kommunstudien (SOU 1971: 25) som Projektstudien (SOU 1971: 26) samt diskussioner och förslag i föreliggande betänkande behandlas i detta avsnitt även möjligheter till *ökad samordning av planering* för boendeservice såväl på central som på regional och lokal nivå. Kommitténs erfarenheter ger också underlag för kort diskussion om *ökad samordning i genomförande- och driftskedet* beträffande serviceverksamheter och anläggningar för service.

Slutligen skall frågan om möjlighet till *ökat brukarinflytande* diskuteras, främst mot bakgrund av servicekommitténs diskussion om mål för boendeservice, där kommittén anser att möjligheten att påverka såväl den egna som den gemensamma miljön är ett viktigt mål. I samband härmed behandlas även frågor rörande *information* om boendeservice.

23.2 *Förbättrat underlag för planering av boendeservice*

Servicekommittén har i sitt arbete kunnat konstatera att förutsättningarna för en ökad planering för boendeservice i kommunerna i många fall är begränsade. Detta kan bero på flera faktorer. En vanlig faktor är bristande planeringsresurser och en annan kan vara bristande kunskaper om lämplig utformning av boendeservicens olika funktioner och lokaler för dessa. Flera åtgärder har emellertid vidtagits på central statlig nivå för att skapa bättre förutsättningar

för planering av bostadsområden och boendeservice. På kommunal nivå och inom Kommunförbundet pågår likaså arbete som på kort och lång sikt kan antas förbättra förutsättningar och underlag för planeringen av bl. a. boendeservice.

Central statlig nivå

Som tidigare nämnts har staten under senare tid tagit alltmer aktiv del i samhällsplaneringsarbetet, bl. a. genom att på olika sätt förbättra underlaget för den *översiktliga* statliga, regionala och kommunala planeringen. Exempel på sådan förbättring av planeringsunderlag utgörs av de två hittills genomförda omgångarna av länsplaneringen liksom av försöksverksamheten med fysisk riksplanering. Kommittén konstaterar att den regionalpolitiska planeringen ännu inte fått sin slutliga form. Denna planering kommer emellertid att inrymma viktiga förutsättningar för utformningen av boendeservice.

Beträffande statliga insatser för förbättring av underlag för planering av boendeservice *i detalj* kan kommittén konstatera att ett relativt gott underlag för sådan planering utarbetats av vissa centrala statliga verk, nämligen bostadsstyrelsen, socialstyrelsen och statens planverk. I socialstyrelsens Råd och Anvisningar finns viss vägledning för planering av service i bostadsområden främst beträffande omsorg om barn och gamla. Socialstyrelsens skrift Integrerat samhälle ger även antydningar om framkomliga vägar vid samordning och integration av olika verksamheter inom boendeservicens område.

Planverkets förslag till anvisningar för utformning av bostadens grannskap ger ett gott underlag för planering av nya bostadsområden och tillhörande boendeservice.

Servicekommittén konstaterar emellertid att underlaget för planering av komplettering av boendeservice i *befintlig* bebyggelse är mycket begränsat. På grundval av saneringsutredningens förslag kommer de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen att utvecklas i vad avser saneringsverksamheten genom att kommuner upprättar *bostadssaneringsprogram* (prop 1973: 21). Detta program skall enligt förslaget vara en integrerad del av bostadsbyggnadsprogrammet.

Enligt förslaget skall bostadssaneringsprogrammet innehålla översiktliga bedömningar av bostadsbeståndets kvalitet i kommunen samt grova bedömningar av kostnader och sociala problem som underlag för en etappindelning. Utredningen lämnar också förslag till detaljerade inventeringar som bör göras för upprättande av *saneringsplaner*, vilka grupperas i fem grupper, nämligen:

allmänna data
bostadstekniska egenskaper
byggnadstekniska egenskaper
planintentioner
ekonomiska egenskaper.

Den fysiska gestaltningen och förslagen till stadsombyggnadsåtgärder bör enligt utredningens förslag redovisas i *områdesplaner* vilka bör redovisa:

avgränsning av saneringsområdet
bebyggelsestruktur
användningssätt
gemensamhetsanläggningar
trafikplan
stora anläggningar.

Slutligen föreslår utredningen att utöver områdesplaner skall upprättas genomförandeplaner vilka i huvudsak föreslås få följande innehåll:

fastigheter som skall behållas under längre eller kortare tid
fastigheter som skall rivas och när dessa skall nybebyggas
lägenhetsfördelning och bostadsstandard
kostnadsöverväganden
erforderliga trafik- och ledningsomläggningar
tidplan för genomförandet, evakueringsplan, investeringsplan.

Servicekommittén konstaterar att saneringsutredningens förslag i kombination med bl. a. planverkets förslag till anvisningar för utformning av bostadens grannskap och

föreliggande betänkande bör ge underlag för utarbetande av anvisningar för planering av komplettering av service i befintlig bebyggelse. Kommittén vill därför föreslå att planverket i sitt fortsatta arbete med anvisningar för bostadsområdets utformning i samarbete med bostadsstyrelsen utarbetar *råd och anvisningar för kompletteringav service i bostadens grannskap.* Sådana anvisningar bör enligt kommitténs uppfattning innehålla *modeller* för beräkning av *konsekvenser* av valda kvalitetsnivåer, med hänsyn till markåtgång, personalbehov och kostnader för anläggning och drift. Nedan redovisas synpunkter på vilka komponenter som bl. a. bör ingå i sådana anvisningar.

Kommunal nivå

Servicekommittén har tidigare diskuterat vikten av att boendeservicen blir rimligt fördelad mellan nyproduktion och befintlig bebyggelse. Det är kommitténs uppfattning att en sådan grov fördelning bör ske mot bakgrund av en bedömning av hela kommunens behov. Det är vidare kommitténs uppfattning att en sådan bedömning inte kan ske annat än i samband med översiktlig kommunal planering i allmänhet, dvs. såväl i samband med den långsiktiga ekonomiska planeringen som i samband med markanvändningsplanering och verksamhetsplanering.

På den kommunala nivån krävs därför en samlad styrning av planeringen, utbyggnaden och driften av boendeservicen. Samordning av de ingående verksamheterna blir här en viktig uppgift. Servicekommittén anser därför att det är angeläget att betona *kommunstyrelsens ansvar* för samordning, styrning och genomförande av boendeservice i kommunerna.

För att kunna fullgöra denna uppgift anser servicekommittén att vissa organisatoriska åtgärder bör vidtas. Sålunda bör den kommunala planeringen och utbyggnaden av boendeservice baseras på av kommunen formulerade *övergripande mål* för människornas levnadsvillkor i allmänhet. Dessa övergripande mål bör vara så långt detaljerade att de ger verklig vägledning i det konkreta planeringsarbetet och bör ingå i de tidigare nämnda *gemensamma planeringsförutsättningar* på vilka planeringen av bl. a. boendeservice skall baseras.

Vid den fortsatta planering på fackförvaltningsnivå som sker mot bakgrund av de gemensamma planeringsförutsättningarna, centralt utfärdade normer, råd och anvisningar samt aktuellt behov är det angeläget att samråd sker mellan boendeserviceproducerande förvaltningar så att resursinsatserna kan samordnas.

Kommunernas ställningstagande till bl. a. vilken servicestandard som skall väljas återspeglas i den lång- och kortsiktiga planeringen.

Utarbetandet av förslag till servicestandard måste baseras på en ingående analys av befintliga förhållanden beträffande boendeserviceutbud och efterfrågan i kommunen. För denna analys krävs en grundläggande inventering av befintliga lokaler för boendeservice och befintligt serviceutbud inte bara vad avser de kommunala serviceverksamheterna utan också beträffande verksamheter som har annan huvudman. Kommittén har i sitt arbete haft tillfälle att ta del av inventeringar av detta slag för bl. a. Nacka och Lunds kommuner. De faktorer som främst är av intresse att inventera för kommunen som helhet och för de olika bebyggelseområdena i kommunen är:

befolkningens storlek och sammansättning
invånarnas sociala förhållanden
invånarnas ekonomiska förhållanden
faktiskt utbud av boendeserviceverksamheter
faktiskt utbud av lokaler för boendeservice och andra lokaler
avstånd till service
kommunikationsförhållanden.

Denna grundläggande inventering måste med jämna mellanrum aktualiseras. Eftersom uppgifterna är nödvändiga för planeringen inom flera förvaltningar synes de böra insamlas, sammanställas och till-

handahållas av antingen ett av de organ som är direkt knutna till kommunstyrelsen eller av en av kommunstyrelsen utsedd fackförvaltning.

Resultatet av kommunens långsiktiga planering inom området för boendeservice bör återspeglas i bl. a. bostadsbyggnadsprogram och saneringsplaner.

Av vad som ovan sagts framgår att det är servicekommitténs uppfattning att planeringen av boendeservice inte skall betraktas som sektoriell planering utan inordnas som del av kommunens översiktliga och detaljerade planering. Delar av boendeservicen behandlas normalt i kommunens ekonomiska långtidsplanering. Det är kommitténs uppfattning att de nya formerna för översiktlig kommunal planering som ofta kallas *vidgad generalplanering* (se t. ex. statens planverks skrivelse i maj 1972 till landets samtliga kommunstyrelser: "Översiktlig fysisk planering i kommun — vidgad generalplanering") är lämpliga för översiktlig behandling av frågor rörande boendeservice.

Den detaljerade utformningen av boendeservice bör ingå som en komponent vid den normala kommunala planeringen för nybyggnads- resp. saneringS- och upprustningsområden. Den fysiska utformningen bör redovisas i *kommundelsplaner* eller *dispositionsplaner* för varje sådant område samt i den därpå följande detaljplaneringen.

23.3 *Ökad samordning i planeringsskedet*

Serviceutbyggnad och drift av verksamheter inom boendeserviceområdet är starkt beroende av att samverkan i planeringsskedet kommer till stånd mellan berörda organ. Kommittén har i sitt arbete funnit att det är önskvärt att sådant samarbete inleds på ett så tidigt stadium i planeringsprocessen som möjligt, det må gälla central eller lokal nivå.

Central statlig nivå

På den centrala statliga nivån är ansvaret för främst planering, men även för finansiering och drift av de olika serviceverksamheterna splittrat på flera myndigheter.

Många centrala verk handlägger frågor som direkt eller indirekt påverkar utformningen av servicen i bostadsområdena.

Bostadsstyrelsens uppgifter är bl. a. (SFS 1965: 669) att vara

"... central förvaltningsmyndighet för den statliga verksamheten för att främja bostadsförsörjningen.

...

Det åligger styrelsen särskilt att undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggandet och bostadsmarknaden samt utföra beräkningar om det framtida bostadsbehovet, genom råd och anvisningar eller på annat sätt bistå kommuner och andra, som medverkar i bostadsbyggandet, för att främja långsiktig planering av byggandet och fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen.

Planverkets uppgifter är bl. a. (SFS 1970: 349) att vara

"... central förvaltningsmyndighet för ärenden om planläggning av bebyggelse och om byggnadsväsendet.

Det åligger planverket särskilt att

... ge råd och vägledning för planläggningen samt att meddela föreskrifter, råd och anvisningar för byggnadsväsendet, att verka för samordning mellan planverkets och andra myndigheters föreskrifter, råd och anvisningar som rör planläggningen eller byggnadsväsendet."

I brev till *bostadsstyrelsen* (Kbr den 21 april 1972) uppdrar Kungl. Maj:t åt

"... bostadsstyrelsen att vidta erforderliga åtgärder för främjande av utvecklingsprojekt inom serviceområdet i enlighet med de riktlinjer härför som angivits av statsmakterna (prop. 1972:1 bil, 13, CU 1972: 9, rskr 1972: 98)".

I sammanhanget bör vidare erinras om att Kungl. Maj:t i brev till *bostadsstyrelsen* och *planverket* (Kbr den 21 april 1972) uppdrar åt

"... bostadsstyrelsen och statens planverk att vidta erforderliga åtgärder för främjande av experimentverksamhet inom bostadsbyggandet i enlighet med de riktlinjer härför som angivits av statsmakterna (prop 1972: 1 bil. 13, CU 1972: 9, rskr 1972: 98).

Myndigheterna skall dels i den omfattning det är lämpligt som villkor för sin medverkan ställa krav på redovisning av erfarenheterna av verksamheten och dels samråda med statens råd för byggnadsforskning om lämplig ordning för spridande av information om sådana erfarenheter".

Konsumentverket, som inrättats den 1 januari 1973, har arbetsuppgifter som nära anknyter till eller ingår i boendeservicefunktionerna. I propositionen som innehåller förslag om tillskapande av ett konsumentverk (prop 1972:33) anför departementschefen bl. a. följande:

"... målet för konsumentpolitiken bör vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Enligt min uppfattning bör därför det huvudsakliga målet för konsumentverkets arbete vara att stödja hushållen i deras strävan att utnyttja sina resurser så att de egna behoven tillgodoses. För att förverkliga detta mål skall konsumentverket bedriva utrednings- och informationsverksamhet.

.....

... en huvuduppgift inom programmet för utredning och producentkontakt blir att skaffa kunskap om konsumenternas förhållanden i olika avseenden samt att ange möjligheter till ett resursutnyttjande som ger konsumenterna bättre förutsättningar att tillfredsställa de egna behoven".

I propositionen nämns vidare en serie arbetsområden som verket bör ägna studier, t. ex. funktionen mathållning, bostadens inredning och utrustning, beklädnad och fritidsaktiviteter.

Konsumentverket bör enligt samma proposition utarbeta kompletta matprogram och göra bedömning av skilda sätt att lösa hushållens tvättfrågor. Kunskaper om hushållens resurser m. m. bör inhämtas med hjälp av hushållsvaneundersökningar och hushållsekonomiska undersökningar. Vidare nämns att konsumentverket skall verka för ökad utbildning i konsumentfrågor. Slutligen nämns beträffande samverkan med övriga myndigheter och gränsdragning mot dessa att:

"... de arbetsuppgifter som jag angivit för konsumentverket kommer att ställa krav på ett omfattande samarbete med andra myndigheter och institutioner.

.....

Samarbete måste vidare ske med de myndigheter och institutioner som övervakar att lagar och förordningar beträffande produkters säkerhet efterlevs.

.....

Exempel på myndigheter som verket måste samarbeta med är bostadsstyrelsen, skolöverstyrelsen, styrelsen för teknisk utveckling m. fl.

.....

Gränsdragningen för verkets ansvarsområde bör i huvudsak ske enligt följande riktlinjer. Om ett konsumentproblem tillhör någon annan myndighets ansvarsområde, är det sålunda den myndighetens uppgift att bedöma problemet och besluta om åtgärder. Konsumentverkets uppgift blir att belysa problemen från konsumentpolitisk synpunkt".

Servicekommittén har enligt sina direktiv:

"... till uppgift att hålla kontakt med pågående undersökningar, sammanställa utredningsresultat och praktiska erfarenheter beträffande service i bostadsområden samt vid behov ta initiativ till kompletterande utredningar.

.....

Kommittén bör vidare överväga vilka ytterligare undersökningar som kan behövas som underlag för planering, genomförande och finansiering av serviceanläggningar. Behovet av centrala initiativ bör belysas.

.....

Kommittén bör vidare genom kontakt med kommuner och bostadsföretag söka få del av sådana erfarenheter av nu beskriven verksamhet beträffande bostadsområdenas service som kan ligga till grund för att bedöma behovet av framtida åtgärder".

Härutöver behandlas frågor som rör boendeservicens område inom en lång rad offentliga utredningar. Också forskningsorgan inom skilda områden behandlar servicefrågor i stor utsträckning liksom en rad andra utrednings- och utvecklingsorganisationer, intresseorganisationer, bostadsföretag m. fl.

Servicekommittén och dess sekretariat har kommit att fungera som samordnare och kontaktorgan för en stor del av det arbete som ovan nämnda organ behandlar inom boendeservicens område. Kommitténs sekretariat har under tre år bedrivit en kontinuerlig seminarieverksamhet i syfte att skaffa kunskap om, samordna och sprida

kännedom om pågående utvecklingsarbete inom serviceområdet. Sekretariatet har vidare kommit att utgöra samrådsorgan för en serie utvecklingsprojekt, främst av typen integrerade centrumanläggningar i bostadsområden.

Kommittén och dess sekretariat har på detta sätt kunnat skaffa sig en god överblick över vad som inom olika organ pågår i det relativt vida arbetsfält som planering, genomförande och drift av boendeservice innebär.

I och med att servicekommittén avlämnar sitt sjunde och sista betänkande upphör kommitténs och dess sekretariats verksamhet och därmed minskar möjligheten till sådan överblick och till uppföljning och vidareutveckling av de lösningar på de boendes serviceförsörjning som från olika håll föreslagits och i vissa fall genomförts. Det är kommitténs uppfattning att servicefrågans lösning måste inordnas i den allmänna samhällsplaneringen på ett naturligt sätt och inte betraktas som en separat uppgift. Samtidigt kan kommittén konstatera att den samordning, såväl på central som på lokal nivå, som måste komma till stånd för att en tillfredsställande planering, genomförande och drift av de skilda servicefunktionerna skall kunna genomföras, ännu ter sig relativt avlägsen.

Inget idag befintligt organ på central nivå har överblick över hur boendeservice utvecklas och ingen uppföljning sker av effekterna av de åtgärder samhället vidtar för att underlätta utbyggnaden. Ansvarigt organ saknas också för att främja den samordning av olika verksamheter inom boendeservice som kommittén förordat och som syftar till att underlätta förverkligandet av sociala mål och ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser. Dessa verksamheter planeras nu var för sig av skilda centrala myndigheter. För genomförande av boendeservice enligt kommitténs intentioner behövs vidare en rad åtgärder för att förbättra nuvarande planeringsorganisation och metoder inom kommunerna.

Servicekommittén föreslår därför att ett centralt fristående organ — ett *statens råd för boendeservice* — bildas och knyts till inrikesdepartementet.

Motivet härför är att en enskild myndighet inte kan ges ett självklart ansvar för att samordna den centrala statliga planering för boendeservice som sker inom andra myndigheter.

Statens råd för boendeservice bör ha till ändamål att i frågor, som rör boendeservice, främja samarbete mellan samhällets myndigheter och organ samt de riksorganisationer och företag som arbetar inom området för boendeservice.

Rådet skall fortlöpande hålla sig underrättat om frågor rörande boendeservice, som är aktuella hos myndigheter och sammanslutningar.

Såväl på eget initiativ som på anmodan skall rådet lämna myndigheter samt berörda organisationer uppgifter som är av betydelse för deras arbete med frågor, som berör boendeservice.

Enligt servicekommitténs mening bör rådet bestå av ordförande och 13 ledamöter. Ordförande och ledamöter bör utses av Kungl. Maj:t. Rådets ledamöter bör företräda skilda intressenter i samband med boendeservice, såsom centrala statliga organ med anknytning till serviceverksamheterna, vidare företrädare för den kommunala sidan, intresseorganisationer och företrädare för bostadsföretagen.

De organ och organisationer som enligt servicekommitténs uppfattning bör vara representerade i statens råd för boendeservice är bostadsstyrelsen, statens planverk, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, statens handikappråd och konsumentverket, vidare Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Hyresgästernas riksförbund samt Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), HSB:s riksförbund, Svenska Riksbyggen och Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF).
Rådet får tillsätta arbetsgrupper för utredningsarbete, uppläggning av försöksverksamhet samt informationsverksamhet.

Rådet får överlämna åt arbetsutskottet eller åt ordföranden eller tjänsteman hos rådet att avgöra ärende eller grupp av ären-

den som icke är av sådan beskaffenhet att prövning bör ankomma på rådet i plenum.

Utöver ett långsiktigt arbete med att samordna och följa utvecklingen på serviceområdet behövs en rad omedelbara åtgärder för att underlätta kommunernas möjligheter att planera och organisera service med optimalt utnyttjande av sina resurser. Dessa åtgärder beskrivs utförligare i betänkandets olika delar och sammanfattas i en rad förslag till åtgärder nedan.

För att uppnå samordning och kontinuitet i det centrala utrednings- och utvecklingsarbetet föreslår servicekommittén sammanfattningsvis att Kungl. Maj:t tillsätter ett centralt råd för boendeservice knutet till inrikesdepartementet, med uppgift att iaktta och utvärdera för boendeservice betydelsefulla förändringar i samhället, att överblicka utvecklingen inom serviceområdet och söka värdera effekterna av centrala åtgärder, att initiera och stimulera experimentverksamhet, att samordna de sektoriellt arbetande organens aktiviteter inom boendeservice samt att verka för utveckling av planeringsmetoder och förbättrad information.

Kommittén föreslår vidare att Kungl. Maj:t per år ställer 2 milj. kr. till rådets förfogande för täckande dels av utgifter för ett mindre kansli och dels för bestridande av kostnader i samband med utredningsarbete, för särskilt tillkallade experter och sakkunniga samt för anordnande av konferenser och seminarier.

Med hänsyn till servicefrågornas naturliga integration med boendet är det ändamålsenligt att *bostadsstyrelsen* har ett samlat ansvar för uppföljning och initiativ i frågor som rör planering och finansiering av anläggningar för boendeservice. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att bostadsstyrelsen enligt sin instruktion har till uppgift att bistå kommuner och andra som medverkar vid bostadsbyggande och fortlöpande allmän förbättring av bostadsförsörjningen. Bostadsstyrelsen svarar även för statliga insatser, då det gäller lån till bostäder och serviceanläggningar. Därtill kommer att bostadsstyrelsen enligt beslut av 1972 års riksdag har att handlägga utvecklingsprojekt inom serviceområdet och fått ett ökat ansvar, då det gäller planering och finansiering av anläggningar för boendeservice. Bland annat kommer lokalbyggandet att ingå i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen fr. o. m. perioden 1973—1977.

Med hänsyn till den stora och växande betydelse som måste tillmätas servicefrågorna i det praktiska genomförandet i fråga om t. ex. planering och anläggningar i boendemiljön, är det angeläget att bostadsstyrelsen ges bättre möjligheter att disponera erforderliga resurser för handläggning av den viktiga del av boendeservicefrågorna som sker i direkt anslutning till bostadsbyggandet.

Uppgiften att skapa fysiska förutsättningar för boendeservice ligger på bostadsstyrelsen som bör ges ett samlat ansvar för hela bostadsområdets försörjning med lokaler och anläggningar. En sådan utvidgning av bostadsstyrelsens arbetsområde bör emellertid ske successivt så att nya uppgifter kommer till i takt med möjligheterna att genomföra dem.

Kommittén föreslår därför att Kungl. Maj:t ger bostadsstyrelsen i uppdrag att mot bakgrund av en redovisning av uppläggningen och hittillsvarande erfarenheter av arbetet med serviceutbyggnaden, särskilt då i form av utvecklingsprojekt, presentera en arbetsplan för serviceområdet de närmaste åren.

Enligt servicekommitténs uppfattning finns nu *fyra typer av uppgifter* med särskild aktualitet inom *rådets ansvarsområde*. Kommittén sammanfattar dessa uppgifter och sin syn på behovet av omedelbara åtgärder på följande sätt.

Den första gruppen av uppgifter avser *utveckling och förbättring av modeller för den kommunala serviceplaneringen*. Dessa modeller bör omfatta behovsbedömningar, redovisning av planeringsförutsättningar, samt konkreta verksamhetsprogram, t. ex. ramprogram för fritidsverksamheten på olika planeringsnivåer. Till modellerna bör utvecklas metoder att utvärdera serviceverksamhetens effekter. Kommittén föreslår att det centrala rådet för boendeservice ges

i uppdrag att verka för utveckling av planeringsmodeller, som möjliggör för kommunerna att i samlad form redovisa behovsbedömningar och förutsättningarna för serviceförsörjningen på kommunal nivå, samt att verka för utveckling av metoder att beskriva och analysera sociala och ekonomiska effekter på olika nivåer av alternativa serviceutbud.

Den andra gruppen av uppgifter avser *utveckling av lokala organisationsformer för den kommunala serviceplaneringen,* som garanterar att anläggningar och verksamheter kan formas i samverkan mellan brukarna och producenterna av service. Denna möjlighet till påverkan blir meningslös om inte informationen om boendeservice utformas så att den når fram till och aktiverar dem för vilka servicen är avsedd.

Kommittén föreslår att det centrala rådet för boendeservice ges i uppdrag att verka för utveckling av lokala organisationsformer som innebär att såväl brukarna som de yrkesmässigt verksamma får inflytande över serviceanläggningarnas tillkomst och användning, samt att verka för utvärdering av redan fungerande informationssystem samt för utveckling av modeller för informationen om boendeservice, som kan användas på kommunal nivå i samverkan med de boende, byggherrar, bostadsföretag, förenings- och organisationslivet, kommunala och kommersiella intressen.

Den tredje gruppen av uppgifter avser *utvärdering av redan pågående försöksverksamhet* samt i den utsträckning kompletteringar erfordras, initiativ till ytterligare försöksverksamhet. Denna uppgift skall ses som en betydelsefull komplettering till det uppföljningsarbete som redan ålagts bostadsstyrelsen, och som avser integrerade serviceanläggningar. Kommittén föreslår att det centrala rådet för boendeservice ges i uppdrag att tillsammans med berörda instanser följa upp pågående försök och initiera erforderliga kompletteringar samt medverka till en samlad erfarenhetsåterföring inom en rad områden, bland vilka kommittén särskilt vill betona samplanerad samhällelig och kommersiell service i nya och äldre bostadsområden, samordning av servicetjänster i form av servicecentraler på bostadsområdesnivå, organiserad städservice i bostäder genom bostadsföretagens förmedling, integrerad mathållning på bostadsområdesnivå med skolans mathållning som bas, samt ökat brukarinflytande genom olika former av samråd på bostadsområdesnivå.

Den fjärde gruppen av uppgifter avser *en samordnad uppföljning av de centrala åtgärder som samhället vidtar* för att påskynda och underlätta serviceutbyggnaden, liksom av de faktorer som påverkar serviceutbyggnaden i negativ riktning. Det bör självfallet också ankomma på rådet att med ledning av vunna erfarenheter söka få lämpliga förändringar till stånd. Kommittén föreslår att det centrala rådet för boendeservice ges i uppdrag att kontinuerligt följa effekterna av de styrmedel i form av bidrag, normer m. m. som står till samhällets förfogande och att vid behov initiera åtgärder.

Regional nivå

På den regionala nivån inom den offentliga sektorn finns en rad organ som direkt eller indirekt blir engagerade i samhällsplaneringsprocessen. Den organisatoriska splittring som tidigare karaktäriserade den regionala nivån har minskat genom omorganisation av den statliga länsförvaltningen inom länsstyrelserna. En av de främsta uppgifterna som lagts på de nya länsstyrelserna är att utgöra ett sammanhållande organ även för de statliga länsmyndigheter, vilkas arbetsuppgifter berör länsstyrelsen. I frågor rörande fysisk planering utgör länsstyrelsens planeringsavdelning det samordnande organet på regional nivå.

Landstingskommunen ansvarar för viktiga delar av främst omsorgsfunktionerna inom boendeservicens område. Den strävan mot decentraliserad sjuk- och hälsovård som är önskvärd samt den närmare samverkan mellan landstingskommunal sjukvård och primärkommunal skolhälsovård som

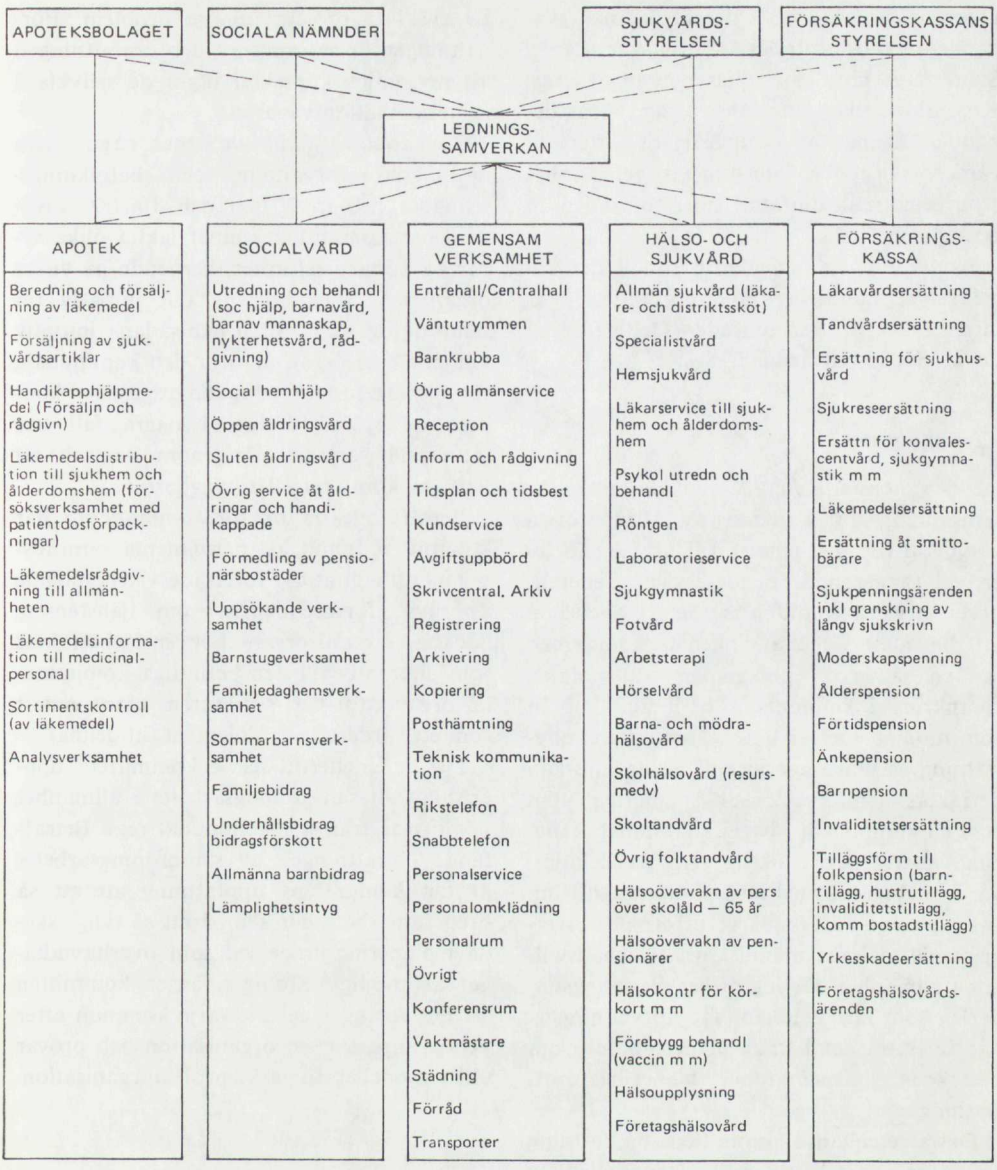


Fig. 4. Exempel på organisationsstruktur och arbetsuppgifter i vårdcentral. Källa: Organisation vid vårdcentraler. Skaraborgs läns landsting. Mariestad i februari 1972.

servicekommittén tidigare rekommenderat i första hand på bostadsområdesnivå medför stora krav på organisatoriska former för sådan samordning.

En form för sådan verksamhetssamordning som servicekommitén funnit vara av stort värde och intresse är skapandet av s. k. vårdcentraler. I vårdcentralerna integreras verksamheter som normalt drivs av skilda huvudmän, oftast landstingskommunen, primärkommunen, allmänna försäkringskassan och apoteksbolaget. Grundläggande syften med skapandet av vårdcentraler är att erbjuda en ökad kvalitet och kvantitet av service samt att öka effektiviteten i vårdarbetet. Integrationen omfattar såväl den administrativa verksamheten som den egentliga vårdverksamheten. Servicekommittén

anser det angeläget att de försök med skapandet av vårdcentraler som nu sker (t. ex. i Skaraborgs län) kan följas och utvärderas. Kommittén har inte ansett sig böra behandla denna nivå utförligare eftersom vårdcentraler och landstingens verksamhet i övrigt normalt omfattar större områden än bostadsområdet.

Kommittén har emellertid funnit det angeläget att något beröra samordningsfrågor inom hälsovårdens område. Detta sker i del II, Social omvårdnad.

Kommunal nivå

På den *kommunala eller lokala* nivån är samordningskravet likaså av allra största betydelse för möjligheter till utbyggnad av en väl fungerande boendeservice. Generellt anser servicekommittén att det är angeläget att boendeserviceplaneringen i kommunen ges en så bred uppläggning och politisk förankring i kommunens beslutande organ som möjligt. Det är likaså kommitténs uppfattning att boendeserviceplanering inte kan betraktas som "sektoriell" planering utan som en komponent i övrig kommunal planering, såväl på översiktlig som på detaljnivå. I analogi härmed anser kommittén, som ovan nämnts, att konkret utformade övergripande mål för människornas levnadsvillkor i allmänhet bör ingå i det planeringsunderlag som fastlägges för fackförvaltningarnas fortsatta detaljerade planering och som betecknas "gemensamma planeringsförutsättningar".

Det är emellertid kommitténs uppfattning att några generellt tillämpbara modeller för planeringsarbetets organisatoriska uppbyggnad inte kan eller bör utformas. I stället bör denna anpassas till de lokala förhållandena, projektets art och storlek etc.

Kommittén har i sitt arbete med bl. a. *integrerade serviceanläggningar* dock kunnat konstatera vissa huvuddrag beträffande den organisatoriska strukturen för planering i olika kommuntyper. I *små kommuner* med under 20 000 inv. och med relativt liten kommunal förvaltning utgör den organisatoriska samordningen av planeringen av enskilda projekt mindre problem. Förvaltningen är normalt av den omfattningen att personliga kontakter utgör de självklara kommunikationsvägarna.

I *medelstora kommuner* med något mera omfångsrik förvaltning och befolkningsmängder mellan 20 000 och 100 000 invånare har kommittén kunnat iaktta olika typer av samarbetsformer, beroende på vilket organ som från början tagit initiativ till samordning. Inte sällan har sådana initiativ kommit från organ utanför den kommunala förvaltningen, t. ex. allmännyttiga eller kooperativa bostadsföretag. I några fall har samordningsarbetet därigenom kommit att ledas av konsulter eller byggherrar.

Beträffande de *största kommunerna* har kommittén funnit att permanenta samrådsorgan ofta inrättas, företrädesvis bestående av såväl förtroendemän som tjänstemän. Sådana samrådsorgan bör inte betraktas som alternativ till den befintliga kommunala organisatoriska strukturen utan endast som ett värdefullt komplement till denna.

Det är emellertid servicekommitténs uppfattning att samordningsarbetet i allmänhet bör drivas främst i kommunal regi. Beträffande omfattningen av samordningsarbetet är det kommitténs uppfattning att ett så brett samarbete bör ske på ett så tidigt skede i planeringsprocessen som överhuvudtaget är möjligt. Slutligen anser kommittén att det är angeläget att varje kommun efter behov anpassar sin organisation och prövar olika modeller för s. k. projektorganisation.

23.4 *Ökad samordning i genomförande- och driftskedet*

Boendeservicens karaktär av tvärinstitutionell verksamhet ställer krav på samordning av ingående verksamheter i driftskedet. Den sektoriella ansvarsfördelning som karaktäriserar den offentliga sektorns organisatoriska struktur har normalt inneburit att varje sektor haft ansvar för såväl uppförande och drift av lokaler som planering och drift av de verksamheter som inryms i lokalerna. På lokal nivå har emellertid

främst driften av lokaler kommit att samordnas inom ett kommunalt organ och på senare tid även uppförandet av anläggningar för bl. a. boendeservice. Detta gäller numera även skolanläggningar sedan riksdagen fattat beslut om att skollokaler får ägas och förvaltas även av annan kommunal nämnd än skolstyrelsen om kommunens fullmäktige så bestämmer.

Däremot har verksamheten endast i begränsad omfattning kommit att direkt samordnas förrän i de s. k. integrerade serviceanläggningarna. Servicekommittén konstaterar i samband härmed att det är önskvärt att uppförande, drift och ägande av viss anläggning för boendeservice så långt möjligt kan koncentreras till ett organ, kommunen själv eller kommunalt eller kooperativt bostadsföretag. Ekonomiska och administrativa fördelar kan uppnås genom samordning av förvaltning, uppvärmning, renhållning och annan fastighetsskötsel. Det är dock kommitténs uppfattning att fackförvaltningarna och övriga huvudmän för verksamheter självständigt skall vara ansvariga för resp. serviceverksamhet men att dessa skall samordnas genom en integrerad planering.

Samordningen i driftskedet är för de boende av allra största betydelse. Ur administrativ synpunkt är kravet på samordning stort därför att antalet huvudmän för verksamheter ofta är stort samt att dessa till stor del är också kooperativa och privata. Det är därför enligt servicekommitténs uppfattning mycket angeläget att organisatoriska lösningar åstadkommes för att samordna driften av serviceverksamheter och/eller servicelokaler i bostadsområden.

I en del fall torde det vara möjligt och önskvärt att den organisation som byggts upp i samband med planering av ett enskilt projekt i huvudsak kan bestå och bedriva samordningsarbetet i genomförande- och driftskedet. I många fall kan det emellertid vara lämpligt att personförändringar företas i dessa grupper så att de som är direkt inblandade i eller ansvariga för driften i den enskilda anläggningen kan ges tillfälle att delta i samordningsarbetet.

23.5 *Brukarinflytande och informationsfrågor*

Brukarinflytande

Intresset för frågor rörande samhällsplanering i allmänhet och utformningen av bostaden och dess närmaste miljö inkl. boendeservicen har ökat avsevärt de senaste åren. Detta har medfört att allt starkare krav ställts från olika grupper i samhället att få *möjlighet att följa och delta i planeringsprocessen* i allmänhet och speciellt att kunna påverka sin egen miljö i bostaden och dess närhet.

Bygglagutredningen har enligt sina direktiv att i samband med översynen av byggnadslagstiftningen finna former för medborgerligt inflytande i planeringsprocessen. I direktiven sägs:

"Den fysiska planeringen är ett av de viktigaste instrumenten när det gäller att forma den miljö, som människorna skall leva i. Planlagstiftningen skall i sin tur möjliggöra en planering som förverkligar de välfärdspolitiska mål vi har ställt upp för oss i vårt samhälle.

Det gäller att forma en god miljö både för människor i dagens samhälle och för kommande generationer. I konsekvens härmed bör också bästa möjliga betingelser ges för förtroendemannainflytande och för en öppnare allmän debatt kring olika miljöfrågor."

Frågan om medinflytande i bostadsförvaltningen har behandlats vid flera tillfällen av inrikesministern. I prop. 1971: 1 (bil. 13, s. 208) uttalades att frågan allmänt sett är av stor betydelse och att inrikesministern ansåg det viktigt att en utveckling mot ökat medinflytande för de boende kom till stånd. Även i prop. 1973: 1 (bil. 13 s. 265) behandlades denna fråga. Då sades, att ett sådant inflytande kan vara av särskilt värde när det gäller att nedbringa kostnaderna för drift och underhåll och att det bör vara en uppgift för de bostadsförvaltande företagen och deras organisationer samt hyresmarknadens parter att söka finna lämpliga former för ett ökat medinflytande i bostadsförvaltningen.

I prop. 1973: 21 angående sanering av det äldre bostadsbeståndet behandlades hyres-

gästernas möjligheter till inflytande över den sanering som berör dem, särskilt beträffande nivån för den åsyftade standarden samt tidpunkten och sättet för saneringens genomförande. Förslagen i nämnda proposition om utformningen av vissa standardkrav och lånevillkor syftar bl. a. till att åstadkomma upprustning av äldre lägenheter till en rimlig standardnivå och samtidigt till sådana kostnader och på ett sådant sätt att hyresgästerna skall ha möjlighet att bo kvar efter upprustningen. Dessa förslag avser emellertid enbart de fall då upprustning sker med stöd av statliga lån. Problem när det gäller att avpassa moderniseringens omfattning och sättet för genomförandet efter hyresgästernas intressen uppkommer därför främst när upprustningen finansieras på annat sätt. I propositionen sägs att dessa problem emellertid inrymmer komplicerade rättsliga och praktiska frågor som det vid behandlingen av saneringsutredningens förslag inte fanns underlag för att närmare ta upp. Inrikesministern anmälde härvid sin avsikt att i annat sammanhang anmäla åtgärder för att bättre belysa dessa och liknande frågor med sikte på att öka de boendes medinflytande vid bestämmandet av moderniseringsstandarden och av genomförandet av saneringsverksamheten.

Servicekommittén har tidigare uttalat att:

"Ett viktigt medel att skapa gemenskap och jämlikhet är delaktighet i personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter. Deltagandet i formandet av den egna och den gemensamma miljön är ett exempel på sådana aktiviteter, som därutöver resulterar i en bättre anpassning av miljön till de boendes behov än vad en färdig och opåverkbar miljöutformning medger."

Servicekommittén finner att frågan om ökat medborgerligt inflytande i samhällsplaneringen ligger inom bygglagutredningens område men kommittén har funnit det angeläget att något beröra olika intressenters möjligheter att *påverka detaljutformningen och användningen av anläggningar* för boendeservice samt inriktning och omfattning av serviceverksamheter.

Kommittén anser det således angeläget att representanter såväl för framtida brukare som för de personalkategorier som skall vara verksamma i anläggningen ges tillfälle att följa planeringen samt att yttra sig över anläggningens eller verksamhetens utformning. Sådan påverkan måste ske med utgångspunkt från en allsidig information från projektörer och beslutsfattare. Det är kommitténs uppfattning att sådan påverkan bör ske genom att representanter för berörda brukargrupper eller personalorganisationer ges tillfälle att nära följa projektgruppernas arbete.

Beträffande *befintliga anläggningar* är det likaså kommitténs uppfattning att berörda brukargrupper såsom i området boende, i anläggningen verksamma m. fl. kan ges tillfälle att påverka anläggningens användning vad gäller såväl lokaler som verksamheter. Detta bör åstadkommas genom att den ovan diskuterade organisationen görs områdesanknuten, dvs. så att representanter för boende i ett område, för anställda, för rörelseidkare, för kommunala och andra verksamheter samt för berörda fastighetsägare och fastighetsförvaltare bildar en form av områdes- eller anläggningsanknuten *samrådsgrupp* med *rådgivande funktion* till anläggningens ägare och förvaltare. Normalt gäller detta främst centrumanläggningar i bostadsområden.

För att påverkan av anläggningens användning skall bli genomförbar krävs att anläggningen är så utformad att förändringar i t. ex. rumsindelning eller lokalers användning underlättas. Detta sker genom en flexibel byggnadsmetod samt genom generell utformning av lokaler och lokalgrupper. Samtidigt krävs att de förändringar som föreslås av samrådsgruppen kan bli realiserade och att ekonomiska resurser för sådana förändringar kan ställas till förfogande. Kommittén har i sitt arbete med anläggningar för service funnit att samarbetet mellan fastighetsägare och fastighetsförvaltare å ena sidan och brukargrupper och andra intressenter å andra sidan i de flesta fall fungerat på ett tillfredsställande sätt när samrådsgrupper av ovan nämnt slag verkat. Kommittén har därför funnit att rättsliga

medel för genomförande av förändringar i lokalutformning eller användning inte behöver ifrågakomma utan att arbetet kan baseras på ett förtroendefullt samarbete.

Samrådsgrupper av liknande typ men med delvis andra uppgifter i samband med aktiviteter på bostadsområdesnivå kan också förekomma. Kommittén finner det mot denna bakgrund angeläget att försöksverksamhet med samrådsgrupper på bostadsområdesnivå initieras med syfte att åstadkomma en samverkan mellan verksamheter på denna nivå samt möjligheter att påverka utformningen och användningen av anläggningar för boendeservice.

Information om boendeservice

Boendeservice omfattar en rad verksamheter och åtgärder vilka har stor betydelse för den enskilda människans situation. Huvudmannaskapet för boendeservicen är emellertid mycket splittrat. Det blir av denna anledning mycket angeläget att en information kan ske till berörda avnämare om utformning och förekomst av service i olika former. På samma sätt är det nödvändigt för serviceproducenter och beslutsfattare att få kunskap om krav, önskemål och erfarenheter från olika brukargrupper. Det blir således enligt kommitténs uppfattning viktigt att finna former för kommunikation och kunskapsåterföring mellan de tre huvudintressenterna i utformning och användning av boendeservice, nämligen beslutsfattare, producenter och brukare på olika nivåer i samhället.

Målsättningen för myndigheters informations- och kontaktverksamhet är att förmedla och mottaga kunskaper och därigenom ge sakligt underlag för enskilda individers, organisationers, privata och kooperativa företags samt offentliga myndigheters handlande. Det är i denna verksamhet viktigt att den enskilde har en kunskap om vilket organ han/hon skall vända sig till för att få eller lämna information. Speciellt viktigt är detta i samband med boendeservice, som ju består av flera verksamheter med skilda huvudmän och därmed med skilda informationskanaler.

Informations- och kontaktverksamhet bör enligt kommitténs uppfattning äga rum på alla nivåer i den organisatoriska strukturen vad beträffar boendeservice. På den *centrala nivån* är det angeläget att den information som lämnas om för den enskilde betydelsefulla uppgifter om rättigheter och skyldigheter i allmänhet kan distribueras till alla berörda medborgare på ett likvärdigt sätt. Samtidigt är det viktigt att organisationer och andra grupper av individer kan framföra synpunkter på bl. a. frågor rörande boendeservice och dess utformning till ett enda mottagande organ med samlad överblick och påverkansmöjlighet över delfunktionerna. Det är bl. a. dessa motiv som legat till grund för kommitténs ovan nämnda förslag att inrätta ett centralt *råd för boendeservice*.

På den *lokala nivån* har kommittén kunnat konstatera att informationen från producenter av boendeservice ofta är bristfällig. Det kan gälla såväl allmän information om i kommunen tillgänglig service som detaljerad information om service i enskilda bostadsområden.

Kommittén anser att ansvaret för spridande av information om serviceutbudet åvilar såväl kommunen som enskilda och kooperativa serviceproducenter, främst bostadsföretag, men även organisationer av skilda slag. Kommunen bör emellertid i görligaste mån ta initiativ till att information lämnas till berörda grupper och individer beträffande serviceutbud. Mera konkret bör sådan information omfatta uppgifter om pågående eller planerad serviceverksamhet i kommunens olika delar, tillgängliga lokaler för uthyrning med uppgifter om adresser, kostnader och ansvariga kontaktpersoner.

På *bostadsområdesnivå* är det angeläget att en god information kan lämnas till inflyttande i ett nybyggt område om ovan nämnda uppgifter. Ett sätt att föra ut denna typ av information är att producera tryckt material. Ett annat är att sammankalla hyresgäster och andra intresserade till små, kvartersvis anordnade informations- och kontaktmöten.

Det är emellertid lika angeläget att denna typ av information regelbundet kan distribueras till boende även i äldre bostadsområden.

Syftet med den föreslagna informations- och kontaktverksamheten är att åstadkomma en dubbelriktad information, en kommunikation. Det bör således klart anges för brukarna vart de skall vända sig för att lämna olika typer av information till producenter och andra. De ovan föreslagna samrådsgrupperna på bostadsområdesnivå bör kunna tjäna detta syfte.

23.6 *Sammanfattning av förslagen*

De förslag som framförs i avsnittet om planering och organisation i föreliggande betänkande kan sammanfattas på följande sätt.

Servicekommittén föreslår i syfte att *förbättra underlaget för planering* av boendeservice att Kungl. Maj:t uppdrar åt statens planverk att utarbeta råd och anvisningar för komplettering av service i bostadsområden, och att kommunerna i samlad form redovisar inventering av serviceutbudet i anslutning till upprättandet av kommunalt bostadsbyggnadsprogram och som underlag för den övriga kommunala planeringen. Därutöver föreslår kommittén i syfte att *öka samordningen i planeringsskedet,* att Kungl. Maj:t tillsätter ett centralt råd för boendeservice med ordförande och ytterligare 13 ledamöter med uppgift att iaktta och utvärdera förändringar i samhället av betydelse för utbud och efterfrågan på boendeservice samt att initiera och samordna centrala aktiviteter.

I syfte att *öka möjligheterna till brukarinflytande* vid planering och drift av anläggningar för boendeservice föreslår servicekommittén att Kungl. Maj:t uppdrar åt rådet för boendeservice att tillsammans med berörda instanser ta initiativ till försöksverksamhet med ökat brukarinflytande och att kommunerna utvecklar lokala organisationsformer som innebär att såväl brukarna som de yrkesmässigt verksamma får inflytande över serviceanläggningarnas tillkomst och användning.

Slutligen föreslår servicekommittén i syfte att *öka informationen om boendeservice* på kommunal och områdesnivå, att kommunerna tar initiativ till information om boendeservice i samverkan med de boende, byggherrar, bostadsföretag, förenings- och organisationslivet, kommunala och kommersiella intressenter.

Litteratur

Bell, R. och Westius, S.: Några teorier om grannskap och grannrelationer
Rapport R29: 1972
Statens institut för byggnadsforskning
Stockholm 1972

Bondeson, I.: Organisationer och institutioner i det svenska näringslivet
Prisma
Stockholm 1968

Bostadens grannskap
Rapport nr 24 från Statens planverk
Allmänna Förlaget
Stockholm 1972

Fog, H.: Den fysiska samhällsplaneringens administrativa struktur.
Rapport 32/65
Statens institut för byggnadsforskning
Stockholm 1965

Förslag till riktlinjer för finansiering av lokaler för boendeservice m. m.
Kungl. Maj:ts proposition nr 72 år 1972

Förslag till riktlinjer för och organisation av samhällets konsumentpolitik m. m.
Kungl. Maj:ts proposition nr 33 år 1972

Kommunal projektorganisation
Svenska Kommunförbundet
Stockholm 1971

Molin, B., Månsson, L., Strömberg, L.: Offentlig förvaltning
Bonniers
Stockholm 1969

Organisation vid vårdcentraler
Skaraborgs läns landsting
Mariestad 1972

Pedersen, B.: Bostadskomplement — exempel på programutredningar på kommunal nivå
Arbetshandling 5. Institutionen för Byggnadsfunktionslära, Tekniska Högskolan i Lund.
Lund 1971.

Regional utveckling och Hushållning med mark och vatten
Kungl. Maj:ts proposition nr 111 år 1972

Saeterdal, A. och Hansen, T.: Amnerud 1, Planläggning av en ny stadsdel.
Rapport från Norges Byggforskningsinstitut
Oslo 1969

Sanering I. SOU 1971: 64
Betänkande avgivet av Saneringsutredningen
Allmänna Förlaget
Stockholm 1971

Sanering II. SOU 1971: 65
Betänkande avgivet av Saneringsutredningen
Allmänna Förlaget
Stockholm 1971

Stadsarkitektkontoret i Lund: Serviceinventering 1971—72. Lund 1972.

Statens planverk: Översiktlig planering i kommun — vidgad generalplanering
Stockholm 1972

Wellving, S.: Närlokaler i bostadsområden — exempel på användning och utformning
Rapport R32: 1972
Statens institut för byggnadsforskning
Stockholm 1972

Vidgad samhällsinformation. SOU 1969: 48
Betänkande avgivet av informationsutredningen
Esselte
Stockholm 1969



. . . en koloniträdgårdsförening arrenderar marken och fördelar lotterna mellan medlemmarna. Föreningen sköter administration av gemensamma angelägenheter under självstyrelseform . . .

(Fritidsträdgårdar, exempel 5.4)

VI Ekonomiska frågor

24 Allmänna utgångspunkter

24.1 *Bakgrund*

Frågan om en utbyggnad av boendeservice görs ibland till en fråga om enbart kortsiktiga kostnader för utbyggnad. Detta kan medföra att en i och för sig positiv attityd till service förvandlas till passivitet på grund av ett stats- eller kommunfinansiellt pressat läge. Intresset inriktas därvid huvudsakligen på kostnadsökningar inom den sektor till vilken servicen hör. Detta ger upphov till en felaktig bedömning i två avseenden. Dels förekommer ofta kostnadskonsekvenser i form av lägre kostnader av en serviceutbyggnad för andra samhällssektorer än den direkt berörda. Dels uppkommer positiva effekter inom olika sektorer som ofta kan vara svåra att mäta i pengar.

Underlag för beslut om en utbyggnad av service borde därför omfatta samtliga väsentliga kostnader såväl som motsvarande positiva effekter. På kommunal nivå innebär detta att konsekvenserna såväl för hela kommunförvaltningen som för kommunens invånare skall beaktas.

Som framgår av det följande är det också enligt servicekommitténs uppfattning fel att ensidigt koncentrera sig på de effekter som låter sig mätas i traditionella ekonomiska termer. Det primära målet med boendeservice är ju i första hand att skapa större trygghet och gemenskap, att ge tillfälle till personlighetsutvecklande aktiviteter, att underlätta sådana tunga, tids- och arbetskrävande moment i hushållsarbetet som särskilt för i olika avseenden svaga hushåll kan vara ytterst belastande och därmed också skapa större jämlikhet mellan mer eller mindre privilegierade grupper i samhället. Att översätta dessa konsekvenser till ekonomiska termer eller på annat sätt beakta dem vid beslut utgör en av grundtankarna i detta ekonomiska avsnitt.

I Boendeservice 1 (SOU 1968:38) diskuterades kostnadsaspekter på boendeservice. Där sägs bl. a. "Det vore önskvärt att för varje servicefunktion kunna redovisa kostnaderna — såväl för individen som för samhället — och hur de fördelar sig på olika led. På samma sätt vore det önskvärt att, utöver de sociala eller andra fördelar som boendeservicen medför, också kunna redovisa dess intäktssida på olika nivåer."

Mot denna bakgrund ansåg servicekommittén att det var önskvärt att analysera ekonomiska konsekvenser av boendeservice. Denna analys, Totalkostnadsstudien (SOU 1971:27), hade som syfte dels att kartlägga förväntade konsekvenser av en ökning av olika former av boendeservice dels att analysera möjligheterna att mäta och värdera dessa konsekvenser. Analysens senare del utfördes i form av ett räkneexempel på åldringsservice. Av analysen framgick att en utökning av boendeservice kan medföra ett stort antal konsekvenser för olika förvaltningar i en kommun samt för staten och

enskilda individer och att många av dessa konsekvenser kan beräknas och värderas.[1]

Följande motiv ligger därmed bakom beslutet om ett särskilt ekonomiavsnitt i detta betänkande:

1. *Effektivitetsmotiv.* Effektivitet kan tolkas så, att samhället strävar efter att tillgodose givna behov till lägsta möjliga samhällskostnad. Boendeservice i olika former kan vara ett effektivt medel att tillgodose dessa behov uttryckta i olika samhällsmål. För att kunna mäta hur effektiv boendeservicen är, måste en helhetssyn på service anläggas.

2. *Kostnadsfördelningsmotiv.* För efterfrågan på och utbudet av service är kostnadsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda individer en påverkande faktor. Utbud av och efterfrågan på olika former av boendeservice måste diskuteras mot bakgrund av den nuvarande fördelningen.

3. *Informationsmotiv.* I kommunerna finns ett behov av att veta vad olika serviceaktiviteter kostar. Denna information kan ges generellt i form av praktikfall och beräkningsmodeller eller när det gäller enskilda kommuner eventuellt i form av åpriser för olika slags service.

Vid utarbetandet av ekonomiavsnittet har bristen på principiellt och empiriskt underlag, som belyser de tre motiv som ligger till grund för avsnittet, varit betydande. Det ligger inte inom kommitténs uppdrag att göra så omfattande och grundläggande studier av kommunal verksamhet som skulle vara nödvändiga för att kommittén skulle kunna avge empiriskt väl underbyggda rekommendationer.

Servicekommittén har därför i sitt arbete med ekonomiska frågor i stor utsträckning varit hänvisad till ett fåtal befintliga utredningar från kommuner etc.

Ekonomiavsnittet har mot denna bakgrund i huvudsak begränsats till att diskutera några principiella och komplicerade frågeställningar av betydelse för utbud och efterfrågan på boendeservice. Det kan härvid konstateras att ett omfattande utredningsarbete återstår innan alla de tankegångar som redovisas i detta avsnitt kan omsättas i praktiskt planeringsarbete.

24.2 *Uppläggning*

Boendeservice är ett bland flera medel som kan användas för att uppnå samhällets sociala mål. Vissa former av service som t. ex. öppen åldringsvård och kollektiv mathållning kan också vara ett medel att uppnå mål om hushållning med knappa resurser. För att politikerna skall kunna avgöra hur mycket boendeservice som skall finnas i samhället i förhållande till andra medel att uppnå samma mål krävs kunskap av åtminstone tre slag:

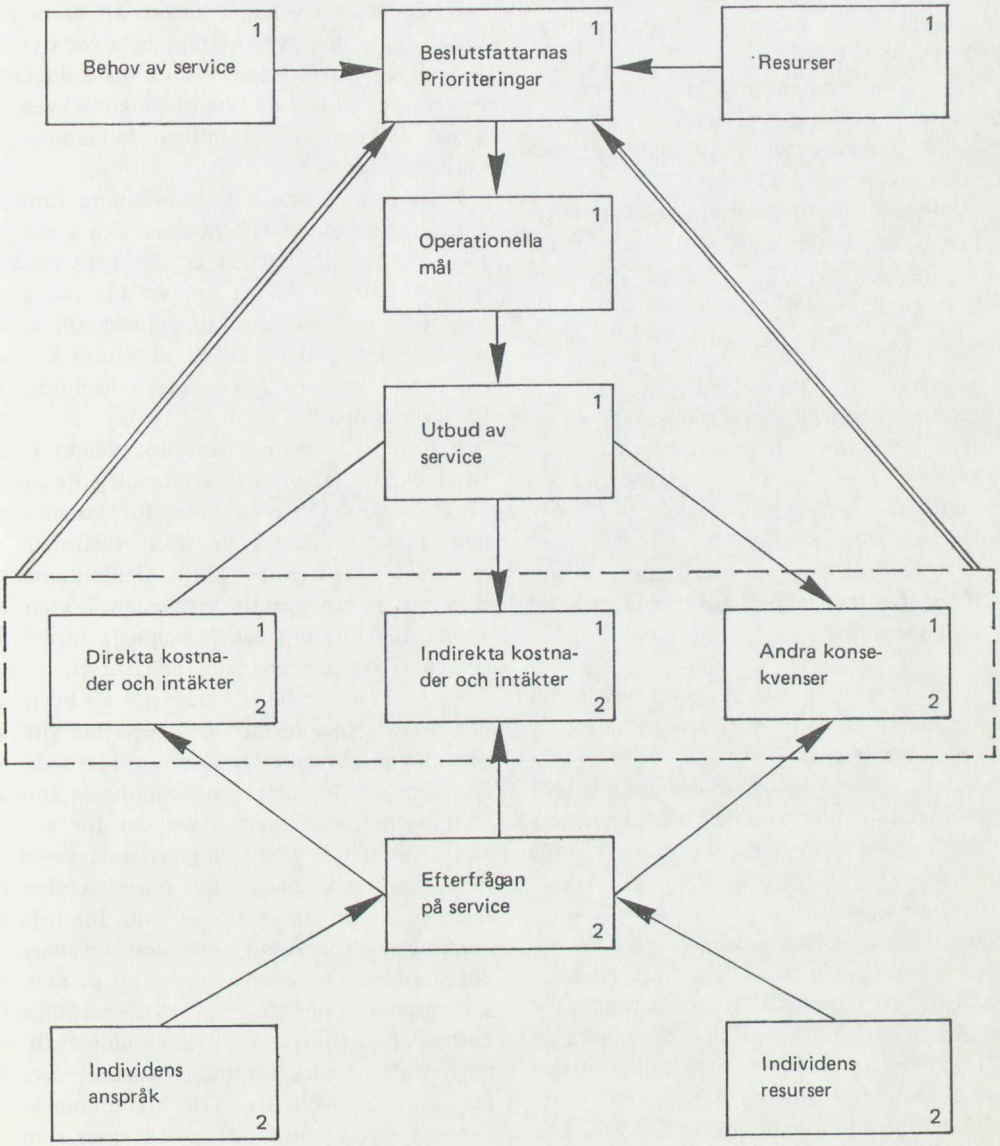
- Kunskap om behov som boendeservice skall tillfredsställa
- Kunskap om individernas prioriteringar
- Kunskap om vilka resurser som boendeservicen tar i anspråk i form av t. ex. arbetskraft och kapital (uppoffringar) samt vilka positiva konsekvenser som servicen medför (prestationer).

På annat håll i detta betänkande behandlas frågan om mål och prioriteringar och möjligheter att göra dessa mätbara, varför detta avsnitt framför allt behandlar frågan om konsekvenser av en utbyggnad av olika former av service.

Uppläggningen av den följande framställningen och diskuterade samband kan i schematisk form illustreras med figuren på nästa sida.

Figuren visar att mot bakgrund av mätningar av eller uppfattningar om behov av boendeservice, beslutsfattarnas prioriteringar mellan olika användning av resurser, totala tillgängliga resurser samt direkta, indirekta och andra konsekvenser bestäms de mål för service som anses möjliga att uppnå (operationella mål). Dessa mål resulterar i utbud av service som får ett antal konsekvenser: direkta och indirekta kostnader och intäkter och andra konsekvenser. Efterfrågan på service bestäms framför allt mot bakgrund av individernas anspråk och deras resurser.

[1] En sammanfattning av denna studie finns i bilaga 3:3.



= Helhetssyn

1) Avsnitt om utbud av service
2) Avsnitt om efterfrågan på service.

24.3 *Olika utgångspunkter för analys av boendeservice*

En analys av boendeservice kan göras med utgångspunkt i några utvalda typer av konsekvenser, t. ex.

finansiella konsekvenser (kostnader och intäkter)

reala konsekvenser (kostnader för och nytta av service)[1]

Analysen kan också göras med utgångspunkt i boendeservicens konsekvenser för olika intressenter. Den kan t. ex. avse konsekvenser för

- Individen
- Kommunal fackmyndighet
- Kommunens hela förvaltning
- Hela kommunens förvaltning och dess invånare
- Statlig fackmyndighet
- Hela statsförvaltningen
- Alla berörda som därvid omfattar kommunförvaltningen, statsförvaltningen samt enskilda individer.

Av betydelse för analysen är också val av tidshorisont. Skall analysen göras på ett eller många års sikt?

Valet av utgångspunkter och tidshorisont är beroende av vad analysen skall användas till och i viss mån också av vem som gör analysen.

I kommunalt arbete, t. ex. som ett led i bedömning av olika förslag till boendeservice i samband med budgetering, används vanligen de finansiella konsekvenserna för en fackmyndighet, eller för hela kommunförvaltningen. Under förutsättning att en viss förvaltnings finanser i en kommun inte påverkar andra förvaltningars finanser kan varje förvaltning studeras för sig. Men är det så att olika förvaltningar påverkar varandra, måste dessa förvaltningar studeras gemensamt. Antag att en kommunstyrelse skall avgöra hur mycket pengar som skall satsas på stöd åt de barn i 4-årskontrollen som kan bedömas vara fysiskt, psykiskt, socialt eller språkligt handikappade och som därför kan förväntas få svårigheter i framtiden. Härvid måste beaktas dels kostnader för omedelbara åtgärder för att kompensera sådana handikapp, dels hur mycket kommunen sparar i framtida kostnader genom att barnen ifråga t. ex. inte längre fram behöver dyrbar social omvårdnad av t. ex. psykologer och läkare. Utöver de finansiella konsekvenserna tillkommer väsentliga humanitära konsekvenser.

Från bl. a. Gävle socialförvaltning finns exempel på kommunala insatser som kostar mellan 2 000 och 10 000 kr. för barn med olika handikapp. Dessa insatser har påtagligt förbättrat barnens möjligheter till en normal tillvaro och kan också väntas leda till lägre kommunala kostnader i framtiden för dessa individer.

I kommunalt arbete används ibland en ännu vidare kalkylram där försök görs att beakta konsekvenserna även för kommunens invånare. Dessa är såväl finansiella som reala. Ett exempel härpå skulle kunna vara en grundläggande diskussion i kommunfullmäktige om den principiella fördelningen av kommunens samlade resurser.

Av tidigare kapitel har framgått att boendeservice i olika former som regel får vittgående konsekvenser för invånare i bostadsområden och för hela den kommunala förvaltningen. Detta medför att det för servicekommittén är nödvändigt att anlägga en *helhetssyn* vid analys av boendeservice. Denna innebär att konsekvenserna för hela kommunens förvaltning och dess invånare bör studeras. Det innebär också att de konsekvenser som bör studeras är dels samtliga kostnader och intäkter för kommunförvaltningen, dels andra väsentliga konsekvenser för kommuninvånarna. För kommuninvånarna uppstår ju många konsekvenser som inte har något samband med kommunförvaltningen eller som kan mätas i pengar.

Synsättet med olika utgångspunkter för analysen och typer av konsekvenser kan exemplifieras med den analys av åldringsservice som beskrivits i den av servicekommittén publicerade studien i SOU 1971:27.

[1] Reala konsekvenser hänförs till användning av reala resurser (t. ex. arbetskraft och kapital).

Där antages att en kommun planerar att bygga ett nytt ålderdomshem. Den förvaltning som har hand om åldringsvård måste då betala drift- och kapitalkostnader härför men får i gengäld vissa intäkter i form av avgifter. Dessa kostnader och intäkter är således direkta. Men dessutom uppstår följdeffekter som påverkar andra förvaltningars kostnader och intäkter inom kommunen. Om de åldringar som får plats på ålderdomshemmet har bostadstillägg, bortfaller detta vid flyttningen. Kommunens kostnader för hemvårdare bortfaller också. Detta bortfall är indirekta intäkter för kommunen. Åldringens egen värdering av att få bo kvar i sin bostad är också en väsentlig konsekvens, trots att denna varken påverkar den kommunala budgeten eller kan mätas i pengar. Detta är ett exempel på "andra konsekvenser".

Det är även av intresse att veta hur konsekvenserna av boendeservice blir för olika individer och organ som berörs av servicen. För t. ex. barnomsorg berörs följande grupper:

- Barn
- Föräldrar
- Kommunförvaltning
- Företag

Diskussionen om utgångspunkter för analys av boendeservice har hittills begränsat sig till den kommunala nivån. Motsvarande diskussion kan naturligtvis föras för verksamhet för vilken staten är beslutsfattare eller intressent. En totalkalkyl för hela samhället kan skilja sig från en totalkalkyl på den kommunala nivån främst av följande skäl:

1. Verksamheten i en kommun får konsekvenser utanför det egna kommunområdet. Dessa konsekvenser medtages inte i en kommunal totalkalkyl men måste inkluderas i en samhällskalkyl. Som exempel kan tas en kommunal åtgärd som ökar inflyttningen till kommunen från andra kommuner.

2. Statens och kommunens värdering av de kostnader som uppstår till följd av en åtgärd skiljer sig. På samhällsnivån (där staten gör kalkyler) skall enligt den ekonomiska teorin kostnaderna värderas till alternativkostnad, dvs. värdet av resurserna i alternativ användning. Om arbetskraft används för ett projekt, måste denna tas från något annat arbete. Produktionen i detta andra arbete sjunker. Värdet av produktionsbortfallet utgör alternativkostnaden. I vissa fall, t. ex. vid arbetslöshet, uppstår inget produktionsbortfall om arbetslös arbetskraft används i ett projekt. (Alternativkostnaden för kapital som används tillsammans med arbetskraft är dock ofta större än noll.) Samhällets kostnad för arbetskraften (alternativkostnaden) blir därför noll. Däremot utbetalas lön. Denna utgift motsvarar inte i detta fall någon samhällsekonomisk kostnad. Om en kommun använder utgiften för lön i sin kalkyl och staten använder alternativkostnaden så uppstår en differens.

3. Värderingen av intäkter eller prestationer kan vara olika. Detta kan t. ex. bero på att statliga prioriteringar skiljer sig från kommunala eller att kommunen endast tar hänsyn till finansiella konsekvenser medan staten försöker beakta samtliga konsekvenser.

Dessa tre fall antas dock inom serviceområdet vara undantagsfall. De kommunala kalkyler som diskuteras i fortsättningen kommer därför i stort sett att vara samhällsekonomiska med det viktiga undantaget att kommunerna inte behandlar utnyttjandet av statsbidrag som en kostnad utan beräknar sina kostnader netto, efter avdrag för statsbidrag.

Utanför totalkalkylen kan ett antal effekter av boendeservice vara värda att beakta på samhällsnivån. Dessa effekter skall kortfattat beröras här.

En utbyggnad av boendeservice påverkar *sysselsättningen* i landet på två olika sätt. Å ena sidan efterfrågas arbetskraft för serviceuppgifter. Å andra sidan frigöres arbetskraft från uppgifter som man i ett samhälle med ofullständigt uppbyggda serviceresurser måste lösa inom varje hushåll för sig. Detta är särskilt tydligt för service som barnomsorg och hemvård åt åldringar och handikappade där den senare t. ex. ger möjlighet för flera anhöriga, som haft an-

svar för omvårdnaden, att börja förvärvsarbeta tack vare ytterligare en hemvårdare.

Önskvärdheten av att öka utbudet av arbetskraft, i detta fall främst kvinnlig, är från produktionssynpunkt beroende av konjunkturläget. Under högkonjunktur kan ökningen av arbetskraft vara en förutsättning för tillväxt i produktionen medan denna under lågkonjunktur enbart innebär en ökad arbetslöshet. På kort sikt uppstår också problem genom att de som vill gå ut i förvärvsarbete kanske inte har en utbildning som svarar mot arbetsmarknadens behov. En successiv utbyggnad av boendeservicen kan reducera riskerna för sådana anpassningssvårigheter.

Den ekonomiska tillväxten har under perioder av högkonjunktur hämmats på grund av brist på arbetskraft. Om detta hinder föreligger även i framtiden, kan ett ökat utbud av arbetskraft på arbetsmarknaden få direkta effekter på *tillväxttakten*. Tillväxttakten kan också påverkas av en utbyggnad av boendeservice genom att s. k. överflyttningsvinster uppstår. En stor del av den ekonomiska tillväxten på lång sikt kan förklaras genom en överflyttning av arbetskraft från mindre till mer produktiva verksamhetsområden, t. ex. från jordbruk till industrin. Motsvarande överflyttningsvinster skulle kunna uppnås genom en överföring av arbetskraft från produktion inom hushåll till varu- eller tjänsteproduktion.

Inledningsvis framhölls att boendeservice kan vara ett effektivt medel att tillgodose individers behov. I andra delar av detta betänkande har man relativt ingående diskuterat möjligheter att utnyttja de resurser som finns i form av lokaler och anläggningar på ett flexibelt sätt. De organisatoriska gränser som idag finns mellan t. ex. skola, hälsovård och fritidsverksamheter gör ofta att man inte kan utnyttja befintliga resurser i den utsträckning som är möjlig. I den mån sådana gränser kan tas bort och skilda slag av relativt dyra anläggningar kan utnyttjas för olika ändamål kommer samhällets utbyte av givna resurser att öka.

På längre sikt kan också samhällets kostnader påverkas genom en utbyggnad av boendeservice. Sannolikt påverkas kostnader för social- och hälsovård i dämpande riktning. Genom t. ex. ökad service åt sjuka i bostadsområden minskar behovet av dyrbar institutionell vård.

24.4 *Exempel på analyser*

I Totalkostnadsstudien (SOU 1971:27) exemplifieras helhetssynen med ett praktikfall från åldringsservice i Göteborg. Utgångspunkten var att det är möjligt för vissa åldringar att antingen bo i sina egna lägenheter och få service där eller bo på ålderdomshem.

Med de preciserade förutsättningar som gällde för Göteborgsexemplet visade det sig vara avsevärt billigare för kommunen att låta åldringarna bo kvar i sina lägenheter och få hemhjälp än att de flyttar till ålderdomshem. Skillnaden i kommunens kostnader till förmån för hemvårdsalternativet var ca 6 700 kr. per åldring år 1970. Det innebär t. ex. att kommunen kan satsa ända upp till detta belopp på åldringens hemvård innan det kommunfinansiellt blir dyrare än om åldringen bodde på ålderdomshem. Denna kommunfinansiella bedömning bör naturligtvis kompletteras med åldringens värdering av de båda alternativen. Det uppstår vissa svårigheter att direkt kunna mäta denna, men mycket talar för att när åldringens egen värdering inkluderas i analysen blir hemvårdsalternativet ännu mer fördelaktigt i jämförelse med ålderdomshemsalternativet.

Mot denna bakgrund förstärks motiven för en generellt ökad satsning på öppen vård för åldringar och sjuka.

Ett annat exempel på helhetssyn utgör familjepolitiska kommitténs beräkningar av samhällsekonomiska effekter av ökat daghemsbyggande (SOU 1972:34). Man diskuterar där effekterna av att det familjepolitiska stödet sätts in i form av ökat daghemsbyggande. I det räkneexempel som görs visar man att en ökad satsning på 500 milj. kr. per år på daghem medför en inkomstökning netto på 300 milj. kr. för barnfamiljerna. Vidare skulle statens och kommunernas in-

komster öka med sammanlagt 520 milj. kr. vartill kommer en utgiftsminskning på 30 milj. kr. (socialhjälp). Denna satsning skulle alltså kunna finansieras utan att skatte- eller avgiftshöjningar behöver tillgripas för stat och kommun totalt.

25 Utbud av boendeservice

25.1 *Bakgrund och uppläggning*

I föregående kapitel betonades vikten av att anlägga en helhetssyn på en utbyggnad av boendeservice. I detta avsnitt skall, mot bakgrund av denna helhetssyn, en diskussion föras om sambandet mellan behovsmätningar, kartläggning och konsekvenser för kommunens förvaltning och dess invånare å ena sidan samt serviceutbudets storlek å den andra sidan.

Servicekommittén har tidigare i sin prioriteringsdiskussion fastslagit att det är ett samhällsansvar att planeringsåtgärder, tillhandahållande av lokaler och anläggningar samt drift av verksamheter garanteras så att full behovstäckning uppnås inom servicefunktionerna omsorg om barn, åldringar, handikappade och sjuka. Även för servicefunktionerna fritidsservice, kulturdistribution samt hushållsteknisk service har samhället ett ansvar, men i begränsad omfattning. Organisatoriskt handhas den största delen av boendeservice, utom hushållsteknisk service, av kommunförvaltningen. *Kommunen* är därför utgångspunkten för den fortsatta analysen. Staten kan på olika sätt påverka de kommunala besluten.

Dessa möjligheter som staten har att påverka kommunens utbud av service, om det föreligger olikheter i fråga om statens och kommunens ambitioner, diskuteras därefter.

För att de kommunala beslutsfattarna skall kunna använda kommunens inkomster så att de ger kommuninvånarna största möjliga nytta krävs bl. a. följande underlag:

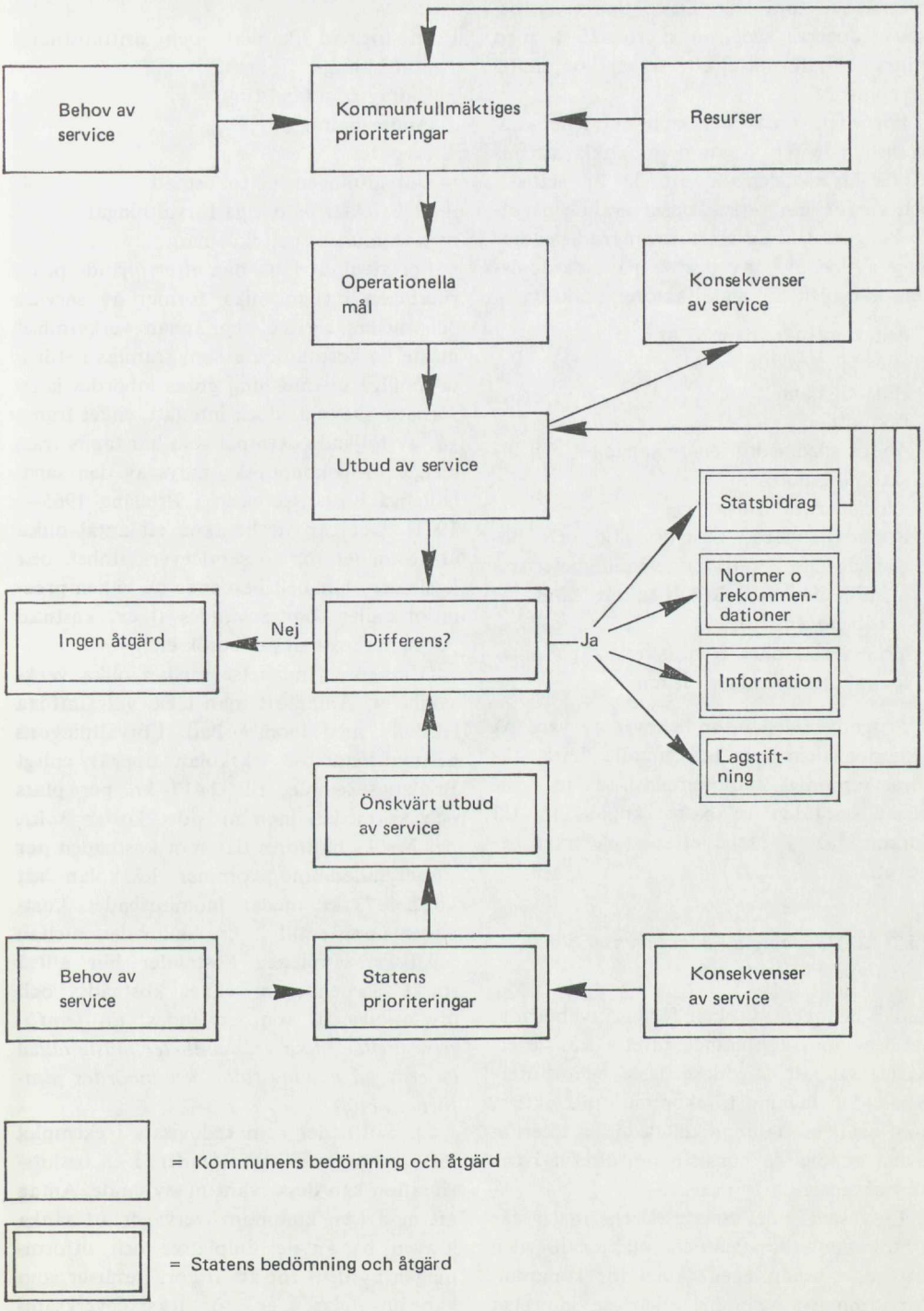
- Kartläggning av behov av bl. a. service
- Kartläggning av konsekvenser av en serviceutbyggnad i form av nytta och uppoffring.

Mot bakgrund av dessa kartläggningar, kommunfullmäktiges prioriteringar och kommunens resurser formuleras "operationella" mål — praktiska lösningar för att uppnå de uppställda målen — som resulterar i utbud av service. Innehållet i det följande avsnittet kan schematiskt åskådliggöras med figuren på nästa sida.

25.2 *Kartläggning av behov*[1]

För många kommunala verksamheter finns normer, rekommendationer eller beräkningsmodeller som hjälp att uppskatta behov. Behovet av platser på ålderdomshem uppskattas t. ex. vanligen till mellan 7 och 10 % av alla personer över 70 år i en kommun. Ett annat exempel härpå är den modell för beräkning av behovet av förskoleplatser som barnstugeutredningen har skisserat i sitt senaste betänkande (SOU 1972:27). Denna modell går ut på att mot bakgrund av lokala befolkningsprognoser beräkna antalet barn till föräldrar som båda arbetar

[1] Begreppet behov användes i normativ betydelse.


Behov av service
Kommunfullmäktiges prioriteringar
Resurser
Operationella mål
Konsekvenser av service
Utbud av service
Statsbidrag
Normer o rekommen-dationer
Information
Lagstift-ning
Ingen åtgärd
Nej
Differens?
Ja
Önskvärt utbud av service
Behov av service
Statens prioriteringar
Konsekvenser av service
= Kommunens bedömning och åtgärd
= Statens bedömning och åtgärd

mer än 20 timmar per vecka, antalet barn till heltidsstuderande föräldrar och till ensamstående föräldrar. Detta teoretiska behov reduceras sedan med 10—25 % med hänsyn till att alla ej efterfrågar kommunal barnomsorg.

Fördelen med beräkningsmodeller av ovanstående typ är att de är enkla att använda. Nackdelen är att de är statiska och därför kan verka konserverande på utvecklingen. Vid en mera nyanserad bedömning av behovet av platser på ålderdomshem kan bl. a. följande faktorer beaktas:

- Antal invånare över 67 år
- Hushållsstruktur
- Hälsotillstånd
- Inkomst
- Andra vårdinstitutioners kapacitet och utskrivningsnormer
- Åldringarnas prioritering
- Bostadsstandard, bostadsvanor och bostadens läge som påverkar möjligheterna att tillhandahålla vård i hemmen samt vårdbehovens storlek
- Yrkesverksamhet som inverkar på antalet anhöriga vårdare i hemmen.

Prognosmodeller för behovet av vård på ålderdomshem, som beaktar alla dessa faktorer samtidigt, blir komplicerade men innebär samtidigt en bättre anpassning till förändringar i samhället som påverkar behovet.

25.3 *Kartläggning av konsekvenser för kommunförvaltningen*

Sedan behoven av olika former av boendeservice inom kommunen utretts, kan alternativa sätt att tillgodose dessa behov utarbetas. Till ledning för kommunfullmäktige, som skall ta ställning till de olika alternativen, behövs då kunskap om alternativens konsekvenser.

En väsentlig del av konsekvenserna består av direkta kostnader och intäkter för den berörda förvaltningen. Även för kommunförvaltningen i sin helhet är de indirekta kostnader och intäkter som berör de övriga förvaltningarna i kommunen av intresse. Hela kommunförvaltningens nettokostnad för viss service kan framräknas på följande sätt:

Bruttokostnad (kapital- och driftkostnad)
./. Statsbidrag
./. Bidrag från landsting
./. Andra bidrag
./. Avgifter
= Förvaltningens nettokostnad
+ ./. Effekter på övriga förvaltningar
= Kommunens nettokostnad

För att underlätta den efterföljande prioriteringen mellan olika former av service och mellan service och annan verksamhet måste de kostnadsdata som framtas i största möjliga utsträckning göras inbördes jämförbara. Detta är dock inte lätt, vilket framgår av följande exempel som har tagits från bilaga 3.1 (Ekonomisk analys av den samhälleliga bostadsservicen i Bredäng 1965—1971). Det går att beräkna ett antal olika årskostnader för en serviceverksamhet, där kostnaden blir helt beroende av vilken prestationsenhet som användes (t. ex. kostnad per barn, kostnad per besök etc.).

Ofta görs jämförelse mellan olika verksamheter. Antag att man t. ex. vill jämföra lekskola med inomhusbad. Förvaltningens nettokostnad för lekskolan uppgår enligt Bredängsexemplet till 2 417 kr. per plats och år medan inomhusbadet kostar 3 kr. per besök. Jämföres däremot kostnaden per utnyttjandetimme kommer lekskolan att kosta 3:73 kr. medan inomhusbadets kostnader uppgår till 2 kr. Skillnaden mellan olika verksamheters kostnader blir alltså starkt beroende av vilket kostnads- och prestationsmått som användes. *En jämförelse mellan olika verksamheter måste alltså baseras på meningsfulla och inbördes jämförbara mått.*

De kostnader som redovisats i exemplet ovan är genomsnittskostnader. I en beslutssituation kan dessa vara missvisande. Antag att man i en kommun överväger att sänka kraven på antalet bilplatser och utformningen av dem för att frigöra resurser som kan användas t. ex. för lekskoleverksamhet. Om genomsnittskostnaden för lekskoleplatser används innebär detta en överskatt-

Olika mått på årskostnader för några former av service i Bredäng 1971

Aktivitet	Kostnad brutto	Kostnad netto[1]	Kostnad per potentiell konsument[2]	Kostnad per utnyttjande-timme[1]	Annat prestations-mått
Lekskola	822 265	759 000	1 491	3.73	Kostn./plats 2 417[1]
Fritidshem	385 000	301 000	221	3.21	Kostn./plats 2 529
Inomhusbad	142 000	91 000	8,40	2.00	Kostn./besök 3.00
Idrottshall	214 000	193 000	27	2.41	Kostn./besök 4.83
Hemtjänst	303 000	188 000	800	10.64	
Parklek	510 000	510 000	245	3.00	
Familjedaghem	649 000	376 000	299	2.42	
Daghem	2 561 000	1 672 000	1 322	3.76	

[1] Nettokostnad för förvaltning.
[2] Potentiell konsument = person i den ålder för vilken servicen är ägnad (t. ex. daghem för barn 0—6 år).

ning av kostnaden i de fall då en planerad utökning av lekskoleverksamheten endast kräver nyanställning av personal men inte några nya investeringar. Den relevanta kostnaden för beslutet blir därför förändringen i rörliga kostnader för lekskolan i stället för genomsnittskostnaden som även inkluderar fasta kostnader.

För att kommunfullmäktige skall kunna fatta beslut om avvägningar mellan olika verksamheter krävs, förutom uppgifter om direkta kostnader och intäkter, även uppskattningar av indirekta kostnader och intäkter samt någon form av värdering av själva prestationerna. Vid en hypotetisk avvägning mellan lekskola och inomhusbad visar det sig att man i genomsnitt kan få 1,9 badtimmar för varje lekskoletimme (under de givna antagandena). Värderar kommunfullmäktige därför att en lekskoletimme har större värde än 1,9 badtimmar så bör en ytterligare satsning på lekskolan ske. När det gäller avvägning mellan parkeringsplatser och lekplatser finns exempel på att parkeringsnormerna enligt Svensk Byggnorm har överskridits avsevärt (upp till 150 % enligt en undersökning av markdispositionen 1950—1970 i nio områden i Malmö) medan normerna för lekplatser inte på långt när uppfyllts[1]. Om avvägningen gjordes mera systematisk mot bakgrund av både årskostnader för parkerings- resp. lekplatser och värdet av dessa skulle resultatet av avvägningen sannolikt bli ett annat.

25.4 *Möjligheter att påverka kommunförvaltningens kostnad för service*

Genom att sträva efter att utnyttja redan befintliga anläggningar med ledig kapacitet som t. ex. skollokaler eller genom ökad integration av nya lokaler och verksamheter kan kommunen också påverka nettokostnaden för service (se del V). I de fall när kommunen har möjlighet att själv bestämma storleken av avgifterna för servicen kan nettokostnaden också påverkas. Avgiftsbeläggning av vissa kommunala tjänster diskuteras för närvarande i olika sammanhang (se t. ex. direktiven till utredningen om kommunal ekonomi). En beskrivning av olika konsekvenser av avgifter för olika typer av boendeservice görs i kapitlet om kostnadsfördelning.

25.5 *Kartläggning av konsekvenser för kommunens invånare*

De konsekvenser som hittills diskuterats hänför sig till kommunförvaltningen. Värderingen av de konsekvenser som faller på kommuninvånarna och som inte påverkar den kommunala budgeten är svårare att få grepp om. Dessa värderingar utgör dock

[1] Bommarco, Folkesson, Hall: Den yttre boendemiljön. Urbaniseringsprocessen rapport 44. Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi i Lund 1971.

en mycket väsentlig del i helhetssynen. I totalkostnadsstudien (SOU 1971:27 sid. 34) diskuteras möjligheten att använda mätbara faktorer (indikatorer) som är väsentliga för värdering av en studerad verksamhet som underlag för bedömning av olika boendealternativ för åldringar. Följande uppställning har hämtats från den nämnda studien.

Exemplifiering av indikatorer på värdering av boendeform:

Grupp	*Indikatorer*
Bostadsstandard	Bostadsyta, antal rum, teknisk utrustning (WC, varmvatten, bad), (byggn.-år)
Bostadsmiljö	Grannar, buller, aktivitet, rekreationsomr., träffpunkter, luftföroreningar, trafiksäkerhet
Bostadens läge	Avstånd (i tid och rum) till olika service, släktingar etc.
Kommunikationer	Avstånd (i tid och rum) till hållplats, turtäthet, bekvämlighet (sittplatser, stighöjd) tillgänglighet (hiss, rulltr.)
Bostadskomplement	Hemhjälp, matdistribution etc.
Disponibel inkomst	Inkomst efter skatt + bidrag — fasta kostn. (t. ex. hyra, försäkr.)
Valfrihet	Disponibel inkomst, ordningsregler, bestämda tider, psykisk och fysisk kondition
Trygghet	Tillgång till telefon, telefonjour, nattvak, regelbundna besök
Konsumtionsstandard	Antal måltider och sammansättning, inkomstens fördelning på olika utgifter
Aktivering	Tid med organiserad sysselsättning, antal sysselsättningstyper, externa kontakter, underhållning
Hälso- och sjukvård	Läkarbesök, fotvård, bad, hårvård, sjuk- och motionsgymnastik.

Genom en sådan exemplifiering kan bedömningen göras mera nyanserad. Metoden måste dock utvecklas ytterligare innan den kan användas som hjälpmedel i den praktiska planeringen.

25.6 *Statlig styrning av tillgång på service*

Tillgången på service har analyserats med utgångspunkt från kommunens möjligheter att avgöra servicens omfattning. Eftersom det är ett allmänt samhällsintresse att det finns tillgång till service för barn, åldringar, handikappade och sjuka har statsmakterna vidtagit olika åtgärder för att påverka det kommunala utbudet när det har bedömts bli otillräckligt utan statliga stödåtgärder. De statliga stödåtgärderna kan även bero på att den service som tillhandahålles av privata företag inte anses fungera tillfredsställande. Motiv för statliga stödåtgärder kan ibland erhållas med ledning av totalkalkyler med hela samhället som utgångspunkt.

Med hjälp av stödåtgärder i form av lagstiftning, statsbidrag, rekommendationer och normer kan staten påverka servicetillgången. De ekonomiska stödåtgärderna har stor betydelse för tillgången på service. Det är sannolikt möjligt att öka statsbidragens styrningsverkan genom en annan utformning av desamma. Ökade statsbidrag för att täcka drift av verksamheter brukar avse både befintlig, utbyggd och framtida verksamhet. I flertalet fall är avsikten med bidragen att de skall utgöra stimulans till utökad verksamhet. En kommun får genom statsbidragsökningen dock endast sänkta driftkostnader för befintlig verksamhet om den låter bli att utvidga verksamheten. De ökade resurser som kommunen då får kan dock användas till vad som helst. Genom att föreskriva att detta resurstillskott skall användas för den verksamhet som statsbidraget är avsett för skulle den avsedda effekten av statsbidraget uppnås.

25.7 *Avvägning i praktiken*

I föregående avsnitt antogs att kommunfullmäktige jämför kommuninvånarnas nytta av olika verksamheter med kommunens uppoffringar för dessa för att därigenom kunna avgöra hur kommunens begränsade resurser skall användas. I praktiken är dock denna jämförelse svår att göra av följande skäl:

1. En grundlig avvägning mellan olika verksamheter kan ej göras varje år utan vanligen förekommer endast marginella

budgetavvägningar. Det innebär att kommunfullmäktige knappast från år till år omprövar användningen av hela eller större delen av kommunens budget. I stället räknar man fram ett utrymme för avvägningar efter det att redan befintliga verksamheter fått sin sedvanliga budgettilldelning. Bl. a. på grund av utgiftsautomatik (med hänsyn till föregående års beslut, pris- och lönestegringar etc.) blir ofta detta utrymme litet. Redan befintlig verksamhet i kommunen kommer därmed att få en avsevärt starkare ställning än nya verksamheter.

2. I allmänhet är det svårt att mäta de positiva effekterna av nya verksamheter för vilka erfarenhet saknas, medan det är avsevärt lättare att mäta kostnaderna för dessa. Effekterna av den befintliga kommunala verksamheten känner man däremot till eller ifrågasättes åtminstone inte.

3. Statliga normer, rekommendationer och bidrag kan ha konserverande effekt, om de inte kontinuerligt omprövas med hänsyn till förändringar i förutsättningarna.

4. Även om en verksamhet ur helhetssynpunkt och på lång sikt är lönsam för kommunen, kan kommunen tvingas att avstå från en satsning på denna på grund av kortsiktiga finansieringsproblem.

5. Den kommunala organisationens uppbyggnad kan försvåra en samordning mellan olika förvaltningar för att tillgodose kommuninvånarnas behov.

6. Tillämpningen av reglerna för hur vissa behov skall tillgodoses kan få inte önskvärda konsekvenser för de berörda på grund av uppdelningen av kommuner i primär- och sekundärkommuner (t. ex. gränsfall mellan åldrings- och sjukvård) eller på grund av oklar ansvarsfördelning mellan stat och kommun för vissa verksamheter.



. . . trapphustvättstugan är den kollektiva tvättform som bäst tillfredsställer behovet av närhet och tillgänglighet. Därmed minskar tvättbehovet i bostaden kraftigt . . .

(Trapphustvättstuga, exempel 7.10)

26 Efterfrågan på boendeservice

26.1 *Bakgrund och uppläggning*

I föregående avsnitt behandlades faktorer som påverkar utbudet av boendeservice. Motsvarande genomgång skall nu göras för efterfrågan. Faktorer som kan påverka olika individers efterfrågan på service är:

- Prioriteringar (val mellan service och andra varor och tjänster)
- Inkomst
- Disponibel tid och tidsåtgång
- Utbud av service
- Kostnad för konsumtion
- Substitut (förekomst av andra tjänster som tillgodoser samma behov)
- Komplement (förekomst av andra varor som har ett direkt samband med service)
- Information
- Hushållsstruktur
- Individuella karakteristika (ålder, hälsotillstånd etc.)

26.2 *Samband mellan efterfrågan och kostnad för konsumtion*

I fortsättningen kommer analysen att i huvudsak begränsas till samband mellan efterfrågan och individens kostnad för konsumtionen.

I princip kan kostnaderna för konsumtion av service tas ut av konsumenten på tre olika sätt:

- Genom avgift som betalas av den som använder service
- Genom att låta kostnaden för service ingå i boendekostnaden
- Genom att täcka kostnaden med skatt

Kombination mellan de tre formerna av kostnadsuttag är vanliga. I exemplet från Bredäng varierar avgiftsfinansieringen för service mellan 0 (för t. ex. parklek) och 36 % (för inomhusbad) av den totala kostnaden.

Användningen av servicen kommer sannolikt på kort sikt att bli lägst om den avgiftsfinansieras. Sambandet mellan storleken på individens konsumtion och avgiften är klar, kostnaden blir större ju mer servicen används. Om kostnaden däremot tas ut via kommunalskatten är konsumenten i praktiken utsatt för ett nollpris, dvs. det kostar inte mer på kort sikt att utnyttja servicen än att avstå från den. Konsumtionen kan då förväntas bli större. Liknande effekter uppnås i viss mån om kostnaden för servicen bakas in i boendekostnaden. Nackdelen med dessa former av kostnadsuttag ur konsumentens synvinkel är främst att denna har sämre möjligheter att välja mellan alternativa sätt att tillgodose ett visst behov eftersom konsumenten måste betala för viss service oavsett om den utnyttjas eller ej.

Vilka möjligheter har kommunförvaltningen att påverka service-efterfrågans storlek? De alternativ som mot bakgrund av den föregående diskussionen i första hand kan synas komma ifråga är:

a) Information om boendeservice till nuvarande och potentiella konsumenter

b) Ändra avgiftens storlek eller förändring av principerna för kostnadsfördelning

c) Ändra de nuvarande och potentiella konsumenternas ekonomiska resurser.

I avsnittet om kostnadsfördelningsfrågor behandlas punkterna b och c.

26.3 *Exempel på samband mellan avgiftssättning och efterfrågan på service*

Som tidigare nämnts kan man förutsätta att det finns ett negativt samband mellan avgifts- och konsumtionsförändringar, dvs. om man höjer avgiften så sjunker konsumtionen av service. Om det empiriska sambandet mellan pris och konsumtion av service finns föga skrivet. Ett undantag är familjepolitiska kommittén som analyserat sambandet mellan daghemstaxor och efterfrågan på barnomsorg (SOU 1972:34). Man kan också studera motiv för de avgiftsförändringar på kommunal service som har gjorts. Man finner då att t. ex. höjningar av avgifter för barnomsorg genomgående motiveras med att kostnaderna har stigit (se bilaga 3.2). En nedgång i efterfrågan har i efterhand kunnat observeras. I Hudiksvall genomfördes i januari 1972 en kraftig höjning av daghemsavgifterna från 2—39 kr. till 5—49 kr. "Före höjningen hade man en stor efterfrågan på daghemsplatser med 150 barn i daghemskö. Efter höjningen har efterfrågan minskat avsevärt och betraktas nu som mycket liten." Man har senare återgått till den ursprungliga taxan.

I Smedjebacken höjdes avgiftstaxan för familjedaghem i januari 1971 från 0—20 kr. till 0—38 kr. Ca 15 % av föräldrarna slutade därvid att använda familjedaghem.

27 Kostnadsfördelningsfrågor

27.1 *Inledning*

I detta avsnitt skall kostnadsfördelningens väsentliga betydelse för utbudet och efterfrågan på boendeservice diskuteras. Det finns såsom nämndes i föregående avsnitt tre olika principer för kostnadsfördelning:

- Finansiering via avgifter
- Finansiering via hyra
- Finansiering via skatt

27.2 *Finansiering via avgifter*

I många verksamheter har kommunen frihet att själv bestämma storleken av de avgifter som uttages i den kommunala verksamheten. Avgiftsbeläggning av kommunala tjänster kan komma att bli vanligare i framtiden (se t. ex. direktiven till utredningen om kommunal ekonomi). Principer för avgiftssättning och dess verkningar kommer därför att behandlas relativt utförligt.

Avgiftssättning på boendeservice som ligger inom kommunens ansvar kan användas som medel att uppnå flera olika mål (se fig. nedan).

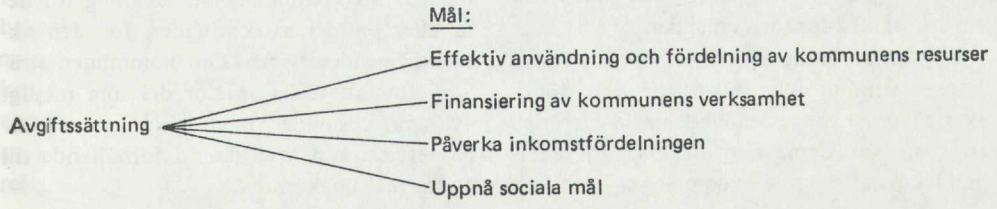
För att uppnå dessa mål finns det även andra medel än avgiftssättning. Dessa ligger dock utanför denna analys.

En diskussion av principerna för avgiftssättning kan göras med utgångspunkt från tre olika typfall. I varje typfall antas till en början att avgiftssättning användes som ett medel för att uppnå enbart målet effektiv fördelning och användning av kommunens resurser. Därefter införes även andra mål som finansiering etc.

Typfall 1. Antag att kommunen inte har något motiv att påverka efterfrågan på en viss service. Antag också att användningen av den studerade servicen inte medför några externa effekter. Detta betyder att en persons användning av boendeservice inte påverkar andra personers välfärd.

Vilken avgift bör under dessa antaganden sättas på en tjänst? Om priset överstiger kostnaderna för produktionen av tjänsten kommer det att uppstå övernormal vinst[1] på verksamheten. Om priset sätts lägre än kostnaden uppstår i stället förlust

[1] Bland kostnader brukar normal avkastning på kapital inräknas. Övernormal vinst för kommunal verksamhet är förbjuden enligt kommunallagen.



som måste täckas på något sätt. Är priset lika med produktionskostnaden kommer konsumenterna att betala vad produktionen kostar. Med de antaganden som gäller i det nu diskuterade fallet är det sistnämnda alternativet riktigt, eftersom konsumenten därigenom själv kan göra en jämförelse mellan sin egen nytta av tjänsten och samhällets kostnad för att producera den. Till denna kategori kan följande serviceformer hänföras: varudistribution, bostadsvård, tvätt och klädvård samt mathållning. Kommunerna har vanligen inte sett någon anledning att själva producera dessa tjänster. För vissa grupper som åldringar och sjuka tillhandahåller dock kommunen dessa tjänster till ett subventionerat pris. I övrigt svarar privata företag för utbudet av denna boendeservice. Avgiften för denna brukar åtminstone uppgå till produktionskostnaden.

Typfall 2. Antag att kommunen anser att efterfrågan på viss boendeservice är för liten i förhållande till behovet (samt att inga externa effekter föreligger). För att påverka individerna så att efterfrågan stiger kan kommunerna i princip använda sig av avgiftssänkning med utgångspunkt i antagandet att en avgiftssänkning leder till en konsumtionsökning. Jämfört med typfall 1 bör därför avgiften sättas lägre än vad den hittills varit och den kan också behöva sättas under produktionskostnaden för att stimulera konsumtionen.

Efterfrågans priskänslighet kan dock skilja sig avsevärt mellan olika personer. Alternativ till avgiftssänkningen kan vara att öka inkomsten för de personer som har otillfredsställt behov, t. ex. genom bostadstillägg. Ett tredje sätt är att genom information försöka påverka kommuninvånarnas preferenser. Exempel på boendeservice som kommunerna kan ha anledning att stimulera efterfrågan på är omsorg om barn, åldringar, handikappade och sjuka.

Typfall 3. Antag att en viss boendeservice har externa effekter eller att vissa följdkonsekvenser inte behöver betalas av den som orsakar dem. För att klargöra antagandet kan följande exempel ges. Vaccinering har vanligen positiva externa effekter genom att nedsmittning av andra förhindras. Av rökning orsakade sjukvårdskostnader, som inte betalas av rökaren själv, kan tas som exempel på det senare antagandet.

För denna kategori varor eller tjänster skall avgiften teoretiskt modifieras med hänsyn till följdeffekterna. Avgiften för vaccination bör t. ex. sättas lika med kostnader för vaccinering minskat med det uppskattade värdet av vaccinationen för samhället. Om avgiften sätts lika med produktionskostnaden skulle alltför få personer vaccinera sig i förhållande till den totala nyttan för samhället av vaccinering.

Exempel på service med externa effekter är kulturdistribution (se del III) och på ofullständig prissättning på följdkonsekvenser är en livsföring eller konsumtion som ger upphov till vällevnadssjukdomar. Botandet av dessa betalas för närvarande till största delen av samhället. För att göra individen mer kostnadsmedveten skulle individen själv i samband med konsumtion kunna få betala för dessa förväntade följdkonsekvenser. Härigenom skulle personer i allmänhet förhoppningsvis äta riktigt sammansatt kost, röka mindre etc.

Samband mellan avgiftssättning och andra kommunala mål än användning av resurser

I föregående avsnitt behandlades avgiftssättning som medel att uppnå vissa mål i fråga om fördelningen och användningen av kommunens resurser. I detta avsnitt skall studeras hur diskussionen om avgiftssättning måste modifieras om hänsyn tas till att avgifter kan vara medel för att uppnå även andra kommunala mål.

Kommunen kan använda avgifter på boendeservice som finansieringskälla. Detta innebär att kommunen får täckning för hela eller en del av kostnaden för den aktuella boendeservicen. Om kommunen strävar efter att täcka så stor del som möjligt av sina kostnader med hjälp av avgifter på service, kan konflikter i förhållande till andra mål uppkomma.

Den frågan kan lämpligen studeras med hjälp av de tre typfallen för att se vilka målkonflikter som kan uppstå. I det första typfallet, där det inte fanns anledning att styra efterfrågan, borde priset från resursanvändningssynpunkt sättas lika med produktionskostnaden. Detta medför att intäkterna täcker kostnaderna. Ingen konflikt uppstår därför mellan resursanvändnings- och finansieringsmålet.

I det andra typfallet, där behoven ansågs vara större än efterfrågan, borde avgiften sättas lägre än kostnaden för att uppmuntra till konsumtion för att därmed få en ur samhällets synvinkel bättre resursanvändning. Detta medför att intäkterna inte kommer att täcka kostnaderna för ifrågavarande boendeservice. Finansieringsmålet kommer därmed i konflikt med resursanvändningsmålet eller sociala mål.

I det tredje typfallet antas att det beträffande en viss tjänst föreligger ofullständig prissättning på följdkonsekvenser.

Typfallet kan exemplifieras med antagandet att om åldringar använder halkskydd på skorna under vintern, minskar antalet lårbensbrott till hälften. Så länge åldringarna själva måste köpa halkskydd blir det inte många som köper dessa, och då minskar inte heller landstingets kostnader för sjukvård. Om landstinget i stället tillhandahöll halkskydd gratis skulle kostnaden för dessa sannolikt mer än väl uppvägas av sänkta sjukvårdskostnader.

Hur påverkas då landstingets finansieringsmål? Distributionen av halkskydd sker gratis, och landstinget får alltså inte kostnaden för skydden täckta av direkta intäkter. Plussidan för landstinget är sänkta sjukvårdskostnader, men den ger ej intäkter som finansiellt kan disponeras för köp av halkskydd. Verksamheten måste således finansieras på annat sätt, något som kan vara svårt och ibland medför att verksamheter som är lönsamma på lång sikt — genom att de sänker kommunens framtida kostnader eller att de ger intäkter efter ett antal år — inte kan genomföras på grund av kortsiktiga finansieringsproblem. Här föreligger då en konflikt mellan den avgiftssättning som är önskvärd från synpunkten av resursanvändning och den avgiftssättning som behövs för finansieringen.

Ovanstående resonemang exemplifieras ytterligare i det följande.

Barnomsorg

I familjepolitiska kommitténs betänkande (SOU 1972:34) diskuteras bl. a. effekter av olika finansieringsformer för barnomsorg samt målkonflikter. De former som belyses i betänkandet är differentierade avgifter, enhetliga avgifter kombinerade med skattefinansiering samt hel skattefinansiering. De olika finansieringsformer som belyses samt dessa formers för- och nackdelar var följande:

1. *Differentierade avgifter* med hänsyn till inkomst. Fördelar med denna form är dels att den ger möjlighet till hög självfinansiering av verksamheten, dels att den tjänar som medel för inkomstutjämning (som dock bara når familjer med barn i samhällets barnomsorg).

En nackdel är att differentierade avgifter medför höga marginaleffekter, dvs. nettoeffekten av en inkomstökning för föräldrar kan bli liten på grund av den samlade effekten av ökade daghemsavgifter, marginalskatt och ev. bortfall eller minskning av inkomstreglerade bostadstillägg etc.

2. *Enhetliga avgifter* oberoende av inkomst ger däremot inte någon marginaleffekt. Dessutom innebär de enklare administration samt ger inte upphov till risker för åtskillnad mellan barn till familjer med hög och låg inkomst. Familjepolitiska kommittén rekommenderar detta finansieringsalternativ. Den rekommenderade avgiften skulle medföra en lägre självfinansieringsgrad än hittills. Kompensation bör enligt familjepolitiska kommittén dock utgå från staten

3. *Skattefinansiering* kan enligt familjepolitiska kommittén motiveras med att barnomsorg åtminstone i framtiden, kan ses som en samhällsservice för alla. (SOU 1972:34 sid. 300—306).

Om en enhetlig avgift, som förordas av

familjepolitiska kommittén, skall bestämmas med utgångspunkt från ett finansieringsmål, hur stor skall då avgiften vara? Antag att kommunen klassificerar barnomsorg enligt typfall 1, dvs. att priset skall sättas till produktionskostnaden. Om man räknar med en årskostnad per daghemsplats till 6 500 kr. (bruttokostnad 11 000 kr. minskat med statsbidrag på 4 500 kr.) och i genomsnitt 200 närvarodagar krävs en avgift på 32:50 kr. per närvarodag för att daghemmets nettokostnader skall täckas av avgifter.

En daghemsplats medför emellertid även indirekta effekter på den kommunala budgeten. Om man räknar med ökade skatteintäkter och bortfall av bostads- och socialbidrag, så skulle den nödvändiga avgiften för att täcka kommunens kostnader endast behöva uppgå till drygt 10 kr. om kommunalskatten antas vara 24 kr. (Familjepolitiska kommittén rekommenderar en avgift på 14 kr./dag för makar och 7 kr./dag för ensamstående.)

Underlaget har hämtats från familjepolitiska kommittén (SOU 1972:34 sid. 194—195).

$$\text{Nettokostnad/närvarodag} \frac{2\,086}{200} = 10{:}40 \text{ kr.}$$

Bruttokostnad/plats		11 000
./. Statsbidrag	4 500	
./. Socialpol.utg.	670	
./. Kommunalskatt	3 744	8 914
		2 086

Enligt vissa källor (Bilaga 3.2) uppgår beräknade minskade socialpolitiska utgifter som följd av en ytterligare daghemsplats till 4 500 kr. i stället för 670 kr. som antagits i familjepolitiska kommitténs beräkning. Om denna siffra är riktig skulle i stället en vinst uppstå för kommunen på varje daghemsplats med 8:70 kr. per närvarodag vid övriga i exemplet antagna omständigheter.

Resultatet av kalkylen för avgifter måste naturligtvis ställas mot främst de sociala målen för barnomsorg för att konstatera om konflikter föreligger.

Åldringsvård

En möjlighet för kommunerna att minimera kostnaden för åldringsvård med godtagbar standard är att styra åldringarnas val med hjälp av prismekanismen eller med subventioner. Detta kan exemplifieras med hjälp av siffror från totalkostnadsstudien. Hemvårdsalternativet kostar kommunen i genomsnitt ca 4 000 kr. per åldring och år 1969. Ålderdomshemsalternativet kostar däremot i genomsnitt ca 11 000 kr. netto per år och är således 7 000 kr. dyrare per år.

Kommunen kan subventionera hemvårdsalternativet med upp till ca 7 000 kr. i kontant bidrag eller genom att öka servicen i hemmet för en kostnad av samma storlek. Hemvårdsalternativet kommer därvid att bli kostnadsmässigt likvärdigt med ålderdomshemsalternativet för kommunen. Denna kommunala subventions- eller bidragspolitik skulle direkt stödja sociala mål för åldringsvården såsom att åldringen bör få stanna i sin hemmiljö så långt det är möjligt.

Hushållsteknisk service

Denna kategori av service tillhandahålles främst på den privata marknaden där den åsätts ett marknadspris som åtminstone uppgår till produktionskostnaden. Problemet är här hur samhället skall kunna ingripa i prisbildningen om behoven är större än efterfrågan.

27.3 *Finansiering via hyra*

Ett annat alternativ för finansiering av boendeservice är via boendekostnaderna. Principerna för vilka kostnader i bostadsområden som tas ut via hyran och vilka som tas ut skattevägen varierar mellan olika kommuner. En tendens att överföra kostnader för parkeringsplatser, vissa kommunala anläggningar etc. på hyran har märkts under senare år. Mot denna bakgrund är det därför av intresse att även analysera hyresfinansiering med avseende på vissa samhälleliga mål. Liksom i diskussionen om

avgiftsfinansiering berörs följande mål:

- Resursanvändning
- Finansiering
- Inkomstfördelning
- Sociala mål

För hyresfinansiering talar (från resursanvändningssynpunkt) det förhållandet att många servicetjänster som lekplatser, grönområden i närmiljön etc. inte medför några kostnader vid själva utnyttjandet utan kostnaden består huvudsakligen av årliga kapitalkostnader. Om en avgift togs ut för t. ex. lekplatsen så skulle den utnyttjas i lägre grad än tidigare utan att kostnaden för lekplatsen ändrades. Från rättvisesynpunkt kan också hyresfinansiering vara att föredraga (före t. ex. skattefinansiering) eftersom det blir just de som kan utnyttja eller utnyttjar servicen som också får betala den.

Ser man däremot på annan boendeservice, där det föreligger direkta kostnader förknippade med konsumtion som kan vara fallet för en servicecentrals utnyttjande, kan en hyresfinansiering medföra alltför stort utnyttjande av resurser. Som påpekats i avsnittet om efterfrågan på service innebär hyresfinansiering att konsumenten upplever att tjänsten får nyttjas gratis. Detta innebär att konsumenten inte är medveten om att ökad konsumtion också medför ökade kostnader.

Med utgångspunkt i mål i fråga om inkomstfördelning kan hyresfinansiering vara att föredraga framför avgiftsfinansiering. Detta beror på bostadstilläggets konstruktion.

Antag att en familj väljer mellan två likvärdiga bostadsområden. I det ena området betalas boendeservicen i form av avgifter medan servicen i det andra området ingår i boendekostnaden. Om familjen har rätt till bostadstillägg, kommer familjens utgift för en viss mängd service att bli lägre i det senare området eftersom en del av den täcks av bostadstillägget. Bostadstilläggets konstruktion kommer därför att medföra en ökad efterfrågan på service, framför allt i områden där servicekostnaden är inkluderad i hyran, jämfört med områden där så ej är fallet.

Sammanfattningsvis kommer fördelningen av servicekostnaderna för hushåll med maximalt bostadstillägg bli följande:

Alt. 1 Servicen betalas via avgifter.
Staten betalar 0 % (om inget direkt statsbidrag utgår till servicen).

Kommunen	0—100 %	Beror på vilken
Hyresg.	100— 0 %	kostnadsfördelning som kommunen önskar.

Alt. 2 Servicen betalas via hyran.

Staten betalar	48 % (60 % av 80 %)[1]
Kommunen betalar	32 % (80 % ./. 60 % av 80 %)[2]
Hyresgästen betalar	20 % (100 % ./. 80 %)

En fördel med detta finansieringssätt framgår av propositionen om höjda bostadstillägg för barnfamiljer (prop. 1971:56). Där sägs bl. a.: "Ett förstärkt hyresanknutet stöd ger också barnfamiljer i lägre inkomstlägen bättre möjligheter att flytta in i väl utrustade bostadsområden som erbjuder en god miljö." De kommer också att kunna bo kvar även om inkomsten sjunker.

En nackdel med att låta servicekostnader ingå i hyra som till viss del betalas av bostadstillägg är den "marginaleffekt" som en ökad taxerad inkomst medför. Denna nackdel vidlåder alla inkomstprövade förmåner oavsett vad de avser att täcka.

27.4 *Finansiering via skatt*

Ett tredje alternativ för finansiering av boendeservice är via skatt. Till en början diskuterades enbart *kommunalskatt*. Skattefinansiering kan i vissa delar vara direkt jämförbar med hyresfinansiering. I båda

[1] Statsbidrag utgår med 60 % av det kommunala bostadstillägget i vissa intervall.
[2] Hyresgästen får maximalt 80 % av hyran täckt av bostadstillägg under vissa antaganden.

fallen utgår ingen direkt kostnad som måste betalas vid konsumtionstillfället, vilket som tidigare framhölls i princip innebär att konsumenten får åtnjuta ett "noll-pris". Effekterna av detta kan bli en "överkonsumtion". Om samhället anser att behoven tidigare inte tillgodosetts kan skattefinansiering därmed vara ett sätt att medvetet öka konsumtionen. Vidare uppstår en inkomstomfördelning till förmån för dem som använder (konsumerar) servicen i fråga. Sociala mål beträffande vissa grupper som barn, åldringar, handikappade och sjuka kan uppfyllas lättare vid skattefinansiering eftersom denna på ett bättre sätt möjliggör ett användande av servicen.

Kommunerna får i många fall också statsbidrag till boendeservice. Dessa bidrag finansieras med statsskatt. Som framhölls i avsnittet om utbud av service kan statsbidrag från allokeringssynpunkt antingen motiveras med förekomst av externa effekter från en kommun till andra kommuner eller att staten, vid en hög prioritering, genom att ställa ökade resurser till kommunernas förfogande kan påskynda en önskad utbyggnad eller öka omfattningen av en aktivitet.

27.5 *Kostnadsfördelningens inverkan på utbud av och efterfrågan på boendeservice*

Som framgått av det föregående föreligger ett komplicerat och ofta inte entydigt samband mellan kostnadsfördelning och de mål som ett utbud av boendeservice svarar mot. De diskuterade formerna för kostnadsfördelning medför både för- och nackdelar. Valet mellan olika principer för kostnadsfördelning står därför sällan mellan renodlade alternativ som antingen total skattefinansiering eller fullständig avgiftsfinansiering.

Sambandet mellan kostnadsfördelning och efterfrågan är däremot relativt entydigt. Vanligen avtar efterfrågan ju högre kostnaden för konsumtion upplevs av individen. Dessutom inverkar formen för kostnadsuttag på efterfrågans storlek.

Avståndet mellan teori och praktik är emellertid stort. Det är t. ex. så gott som omöjligt att med nuvarande kunskap uttala sig om *hur mycket* efterfrågan på någon form av boendeservice skulle öka om avgiften sänktes. Det är också mycket svårt att få fram *hur mycket* utbudet av en viss form av boendeservice skulle ändras om nettokostnaderna för kommunen förändrades.

Om denna kunskap funnits och det samtidigt hade varit möjligt att avgöra hur stor den önskvärda konsumtionen av olika former av boendeservice skulle vara för varje grupp av individer, hade kostnadsfördelningsfrågan varit enkel. Det hade då direkt gått att avgöra hur stor del av kostnaden för service som kunde tas ut via avgifter eller inkluderas i hyran för att en av samhället önskad servicenivå skulle uppnås.

I brist på denna kunskap återstår endast att diskutera för- och nackdelar med olika kostnadsfördelning för boendeservice. Det kan liksom tidigare vara lämpligt att utgå från olika samhällsmål. Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun är av betydelse för serviceutbudet, men någon förändring av den nuvarande fördelningen kommer inte att diskuteras. Med skattefinansiering avses därmed i fortsättningen både statsskatte- och kommunalskattefinansiering.

Barnomsorg

Barnomsorg omfattar främst barnstugeverksamhet och familjedaghem. Kostnaderna[1] för barnomsorg täcks för närvarande vanligen med inkomstdifferentierade avgifter, statsbidrag och kommunalskatt.

Sociala mål för barnomsorg kan motivera en total skattefinansiering. Härigenom får alla barn oberoende av ekonomi möjlighet att deltaga i barnomsorgsverksamhet. En inkomstdifferentiering av avgifter kan sägas fylla samma funktion. Men en in-

[1] Direkta kostnader som drift- och kapitalkostnader.

komstdifferentiering förutsätter att man vet något om sambandet mellan inkomst och efterfrågan. En inkomstdifferentierad avgift kan också motiveras med hänsyn till *inkomstfördelningen*. Den inkomstomfördelning som kan uppnås är dock sannolikt liten. Dessutom medför avgiftssättning och avgiftsdifferentiering administrationskostnader. Slutligen motiverar ett *resursanvändningsmål* att samhället subventionerar barnomsorg. I enlighet med den tidigare principdiskussionen skall konsumtion med positiva externa effekter subventioneras. Barnomsorg kan antas ha starka sådana positiva externa effekter (social anpassning etc.).

Äldringsservice

Äldringsservice omfattar dels institutionell vård på ålderdomshem och liknande, dels service i form av social hemhjälp, färdtjänst, matservering etc. som tillhandahålls i bostadsområdet.

Kostnaderna för vård på ålderdomshem fördelas för närvarande mellan kommunen och åldringen. Avgiften som åldringen betalar är inkomstdifferentierad i många kommuner. Den högsta avgiften motsvarar självkostnaden för vårdplatsen. Före omläggningen av avgiftssystemet på ålderdomshem var det i många fall billigare för åldringen och de anhöriga om åldringen bodde på ålderdomshem än i egen bostad, medan det var dyrare för samhället. Avgiftssättningen styrde därmed åldringens val mot den slutna vården som är samhällsekonomiskt dyr. Denna snedvridning har nu i stort sett eliminerats.

Komplementservicen i bostadsområden finansieras ofta delvis med hjälp av inkomstdifferentierade avgifter och delvis med kommunalskatt och statsbidrag (framför allt för social hemhjälp).

Att avgifter användes som finansieringskälla grundas bl. a. på uppfattningen att åldringar har tillräckligt stora ekonomiska resurser för att kunna betala för sin konsumtion. Detta torde i princip vara riktigt, särskilt när pensionsreformen har slagit igenom helt.

Det kan anses vara ett samhällsansvar att åldringar får den vård och service de behöver. Att öka den öppna vården i förhållande till den institutionella kan vara önskvärt också med hänsyn till såväl sociala som ekonomiska mål. Detta talar för en subventionering av åldringsservice. Från *resursanvändningssynpunkt* är det också riktigt att ta ut avgifter som täcker en del av servicekostnaden. Avgiften får dock inte vara så hög att den utestänger åldringen från önskvärd konsumtion av service. Åldringar med särskilt stora behov av service kan därför behöva en starkt subventionerad eller helt skattefinansierad boendeservice.

Aktiviteter

En stor del av kulturaktiviteterna stöds av samhället genom skattesubventioner. Så är t. ex. folkbibliotekens tjänster så gott som helt skattefinansierade, medan kostnader för studiecirklar delvis finansieras via skatt och delvis via avgifter. På grund av skattesubventioner utgör avgifter en liten del av totalintäkterna. Krav på en fullständig skattefinansiering har framförts från olika håll. Mot detta kan ett antal skäl anföras. En icke obetydlig uppräkning av statliga och kommunala anslag skulle behöva göras för att upprätthålla mångfalden och kvaliteten på kulturutbudet. Enligt kulturrådets mening är det "sannolikt att ekonomiska resurser av betydligt mindre storleksordning kan ge större effekt om de sätts in på t. ex. ökad information och uppsökande verksamhet än om de används för att sänka avgifterna . . ." (SOU 1972:66 sid. 510). Ett annat skäl är att "en finansiering med skattemedel med nuvarande sammansättning av teater och musikinstitutioners publik har en viss inkomstfördelningseffekt. Samtliga skattebetalare bidrar till verksamheter som mest utnyttjas av högavlönade. Denna situation förstärks om utbudet blir avgiftsfritt eller om avgifterna sänks och besökarsammansättningen förblir oförändrad." (SOU 1972:66 sid. 510—511). Kulturrådets principiella inställning i finansieringsfrågan kan

tolkas så att dels bör avgifter för kulturaktiviteter vara låga, dels bör avgifterna differentieras t. ex. med hänsyn till betalningsförmåga som led i riktad verksamhet mot vissa målgrupper (t. ex. försäljning av starkt subventionerade biljetter till kulturaktiviteter som ett led i den uppsökande verksamheten).

Motiv för kostnadsfördelning för kulturaktiviteter finns också i den tidigare förda principdiskussionen. Kulturaktiviteter kan hänföras till det typfall där samhället har mål om önskvärd konsumtion. Detta mål kan uppnås med hjälp av subventionering. Hyresfinansiering av vissa näranläggningar i bostadsområdet kan motiveras dels från *resursanvändningssynpunkt* för att på kort sikt få ett bättre utnyttjande av befintliga anläggningar, dels i viss mån från *rättvisesynpunkt* genom att de som bor nära och har möjlighet att utnyttja en anläggning också betalar för den.

Hushållsteknisk service

Den hushållstekniska servicen är av annan karaktär än de föregående servicefunktionerna. Det föreligger inga direkta skäl för en samhällelig subventionering av denna service utom i de fall då den utgör en del av den sociala omvårdnaden. Däremot kan en hyresfinansiering av vissa näranläggningar i bostadsområdet vara önskvärd från *resursallokeringssynpunkt* för att på kort sikt få ett bättre utnyttjande av befintliga anläggningar.

27.6 *Förslag*

Inledningsvis framhölls tre motiv för ett särskilt ekonomiavsnitt i detta betänkande. Av dessa har främst principiella aspekter på effektivitet i resursanvändning och kostnadsfördelning behandlats. Det fylliga empiriska underlag som hade behövts för en mer djupgående analys har, som tidigare nämnts, inte förelegat. Detta innebär att ett stort antal förslag till forsknings- och utredningsprojekt för att få bättre kunskap om dessa frågor skulle kunna ges. Servicekommittén har emellertid begränsat sig till tre väsentliga åtgärder.

Servicekommittén föreslår att det centrala rådet för boendeservice bl. a. får i uppgift att verka för utveckling av modeller för beskrivning och analys av lång- och kortsiktiga kommunalekonomiska effekter av alternativa serviceutbud, som kan ligga till grund för kommunal planering. Rådet bör dessutom utveckla dynamiska planeringsmodeller för behovsbedömningar på kommunal nivå. Slutligen anser servicekommittén att rådet kontinuerligt skall följa effekterna av de styrmedel i form av bidrag, normering m. m. som står till samhällets förfogande.

Litteratur

Boendeservice 5. Totalkostnadsstudien — en diskussion av ekonomiska konsekvenser av några former av boendeservice. (SOU 1971:27) Stockholm 1971

Brattgård, S.-O. m. fl. Bostad och service för svårt rörelsehindrade. Stockholm 1972.

Dasgupta, A. K., Pearce, C. W. Cost-benefit analysis: Theory and practice. London 1972.

Familjepolitiska kommittén. Familjestöd. (SOU 1972:34) Stockholm 1972

Hyresgästernas riksförbund. En ny bostadspolitik. Stockholm 1972.

Jonsson, Ernst. Kommunernas finanser. Del I. Stockholm 1972

Jönsson, Bengt. Daghem och samhällsekonomi. Stockholm 1970

Kulturrådet. 1. Ny kulturpolitik. Del I. Nuläge och förslag. (SOU 1972:66) Stockholm 1972

Rivlin, A. M., Systematic thinking for social action. Washington 1971

Socialstyrelsen. Principprogram för öppen sjukvård. Stockholm 1969

Socialstyrelsen. Integrerat samhälle. Stockholm 1971

Socialstyrelsen. Sociala mål, Social planering Stockholm 1972

Socialvårdens Planeringskommitté. Socialvårdens mål och metoder. Stockholm 1971

Svenska Kommunförbundet & Svenska Landstingsförbundet. Samordnad åldringsvård — långtidsvård. Stockholm 1969.

Thorburn, Thomas. Förvaltningsekonomi. Stockholm 1969.

U.S. Department of health, education and welfare: Toward a social report. Washington 1969.



. . . bilburen patrull för punkthjälp vid storrengöring samt återkommande regelbunden städning . . .

(Hemvårdspatrull, exempel 8.4)

VII Sammanfattning av kommitténs förslag

28 Sammanfattande diskussion

Servicekommittén tillkom genom Kungl. Maj:ts beslut i april 1967. Kommitténs uppgift är enligt direktiven "att hålla kontakt med pågående undersökningar, sammanställa utredningsresultat och praktiska erfarenheter beträffande service i bostadsområden samt att vid behov ta initiativ till kompletterande utredningar."

Enligt direktiven skall kommittén utöver ett studium av problem som är generella för serviceförsörjningen i nybebyggelse och i befintliga boendemiljöer också särskilt beakta vissa angivna problemområden. Till dessa räknas spörsmål om serviceutbyggnaden i befintliga bostadsområden, frågor om serviceanläggningar av särskild betydelse för vissa kategorier såsom barn, åldringar, handikappade och andra hjälpbehövande, frågor om åtgärder för att tillgodose behovet av lokaler för fritidssysselsättning och för olika kulturella verksamhetsformer, frågor om inriktning, lokalisering och dimensionering av kommersiella verksamheter, samt frågor om ansvarsfördelningen när det gäller serviceanläggningar i bostadsområden.

Enligt direktiven skall servicekommitténs arbete resultera i belysning av behovet av centrala initiativ, i förslag till utredningar av hithörande frågor, i bedömningar av behov av framtida åtgärder samt i försöksverksamhet.

För att kunna genomföra sitt arbete har servicekommittén behövt göra en bred analys av de samhällsförhållanden och de övriga förutsättningar som utgör en bakgrund till servicefrågans läge. Kommittén har också ansett det nödvändigt att på ett detaljerat sätt diskutera några av de aktiviteter som servicebegreppet omfattar.

Servicekommittén har därmed behandlat problemområden och samhällsförhållanden som är föremål för detaljerade studier också inom andra utredningar och organ. Kommittén är medveten om detta och har i de fall där detta ansetts befogat haft samråd med dem som berörs. Några av servicekommitténs förslag riktar sig också, i konsekvens härmed, till pågående utredningar eller till organ som arbetar med mera sektoriella frågeställningar. Servicekommittén vill betona att de förslag som berör andra utredningars arbete är att betrakta som önskvärda inriktningar från servicekommitténs utgångspunkter, avsedda att bredda det underlagsmaterial, som dessa utredningar kan grunda sina ställningstaganden på. Självfallet tar servicekommittén ej ställning i kostnadsfördelnings- och huvudmannaskapsfrågor, eller i andra frågor som ligger inom specialutredningarnas särskilda kompetens.

Eftersom serviceförsörjningen i huvudsak är en kommunal angelägenhet, där planeringsansvaret enligt servicekommitténs uppfattning ligger på kommunala styrelser och nämnder, förutsätter kommitténs förslag ofta kommunal aktivitet. Endast i enstaka

fall kan de problem som kommittén belyst lösas genom statliga åtgärder. Kommittén vill emellertid understryka att ett flertal av de problem kommunerna har att lösa är av generell natur och gemensamma för ett stort antal kommuner. Därför är det realistiskt att tänka sig att centrala organ ges i uppgift att söka principiella lösningar som sedan kan anpassas till de enskilda kommunernas förutsättningar.

Kommitténs bakgrundsdiskussion och motiveringar förs fram i de särskilda delar av detta betänkande, som behandlar verksamheter, planering och organisatoriska frågor samt ekonomiska frågor. Det är kommitténs förhoppning att det material som läggs fram i dessa delar av betänkandet i sig kan utgöra underlag för fortsatt debatt och inspirera till konkreta initiativ.

Kommittén har endast i vissa fall ansett det befogat att föra fram diskussionen till konkreta förslag till omedelbara och preciserade åtgärder. Det är således endast vissa delar av kommitténs material som återspeglas i det följande.

Servicekommitténs förslag och allmänna uttalanden om aktiviteter inom serviceområdet skall ses mot följande bakgrund.

Enligt kommitténs uppfattning är de mål, för vars förverkligande boendeservice är ett bland flera medel, ökad trygghet, gemenskap och jämlikhet, underlättande av betungande hemarbete, delaktighet i personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter och möjlighet att påverka såväl den egna som den gemensamma miljön.

Avgörande för om dessa mål skall kunna uppfyllas är att serviceverksamheternas innehåll och formerna för serviceutbudet svarar mot människornas behov och resurser.

Servicekommittén har i detta betänkande genom översiktliga beskrivningar och genom redovisning av konkreta exempel sökt ge en mångsidig belysning av serviceverksamheternas önskvärda innehåll, planering, organisation och ekonomi.

De målsättningar, som enligt servicekommitténs uppfattning bör styra utvecklingen av serviceverksamheterna och anläggningarna för boendeservice kan sammanfattas i fyra nyckelbegrepp:

integration

avsedd att ge verksamheternas innehåll positiva tillskott, att effektivisera resursanvändningen och därmed ge ökade möjligheter till serviceutbud

decentralisering

avsedd att ge närhet mellan brukare och utbud och därmed öka kontaktmöjligheterna, underlätta aktiveringen av dem som annars skulle stå utanför samt skapa intresse för egna initiativ

påverkbarhet

avsedd att ge brukarna och dem som deltar i serviceproduktionen möjlighet att delta i utformningen av verksamheternas innehåll och miljö efter växlande behov och önskemål

rationalitet

avsedd att medverka till ett effektivt resursutnyttjande, anpassat till aktuella behov och styrt genom en väl fungerande organisation samt en kostnadsfördelning som svarar mot boendeservicens sociala mål och därmed på ett adekvat sätt nyttiggör tillgängliga resurser.

De omedelbara åtgärder som föreslås i följande kapitel är avsedda att medverka till att dessa målsättningar kan förverkligas.

29 Förslag

Servicekommittén ger i del I—VI i betänkandet bakgrunden till och motiven för de förslag som redovisas i det följande. Därför har framställningen gjorts kort och sammanfattande. I samband med varje motivering finns en hänvisning till den utförligare behandlingen av frågeställningen.

29.1 *Fortsatt utvecklingsarbete*

Statens råd för boendeservice

Servicekommittén konstaterar, att begreppet boendeservice spänner över ett brett fält och att många myndigheter och sammanslutningar är engagerade inom serviceområdet.

Så är fallet inom den del av boendeservicen som kommittén hänfört till *social omvårdnad* och som är av särskild betydelse för barn, äldre och handikappade.

Det gäller också den boendeservice som kommittén betecknar *kulturella och hälsofrämjande aktiviteter*.

Utöver olika myndigheter berörs här också föreningar som bedriver verksamhet på bostadsområdesnivå, såsom barn- och ungdomsorganisationer, studieförbund, idrottsrörelsen m. fl.

Ifråga om boendeservice av *hushållsteknisk* natur berörs såväl myndigheter som bostadsföretag.

Det gäller även *boendeservicens anläggningar och fysiska integrering i boendemiljön*. I detta sammanhang måste även inflytandet från de boende uppmärksammas.

Servicesektorn expanderar och är förhållandevis personalkrävande. Stora krav ställs på personalgrupper verksamma inom serviceområdet. Därav följer, att även *arbetsmarknads- och utbildningsfrågorna* måste uppmärksammas vid en samlad bedömning av boendeservicefrågorna.

Inget idag befintligt organ på central nivå har överblick över hur boendeservice utvecklas och ingen uppföljning sker av effekterna av de åtgärder samhället vidtar för att underlätta utbyggnaden. Ansvarigt organ saknas också för att främja den samordning av olika verksamheter inom boendeservice som kommittén förordat och som syftar till att underlätta förverkligandet av sociala mål och ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser. Dessa verksamheter planeras nu var för sig av skilda centrala myndigheter. För genomförande av boendeservice enligt kommitténs intentioner behövs vidare en rad åtgärder för att förbättra nuvarande planeringssituation och -metoder inom kommunerna.

Servicekommittén föreslår därför att ett centralt fristående organ — ett statens råd för boendeservice — bildas och knyts till inrikesdepartementet.

Motivet härför är att en enskild myndighet inte kan ges ett självklart ansvar för att samordna den centrala statliga planering

för boendeservice som sker inom sidoordnade myndigheter.

Statens råd för boendeservice bör ha till ändamål att i frågor, som rör boendeservice, främja samarbete mellan samhällets myndigheter och organ samt de riksorganisationer och företag som arbetar inom området för boendeservice.

Rådet skall fortlöpande hålla sig underrättat om frågor rörande boendeservice, som är aktuella hos myndigheter och sammanslutningar.

Såväl på eget initiativ som på anmodan skall rådet lämna myndigheter samt berörda organisationer uppgifter som är av betydelse för deras arbete med frågor, som berör boendeservice.

Rådet föreslås bestå av ordförande och 13 ledamöter, representerande skilda intressenter i samband med boendeservice, såsom centrala statliga organ, kommuner, intresseorganisationer och bostadsföretag.

Utöver ett långsiktigt arbete med att samordna och följa utvecklingen på serviceområdet behövs en rad omedelbara åtgärder för att förbättra kommunernas möjligheter att planera och organisera service med optimalt utnyttjande av sina resurser. Dessa åtgärder beskrivs utförligare i betänkandets olika delar och sammanfattas i en rad förslag till åtgärder.

För att uppnå samordning och kontinuitet i det centrala utrednings- och utvecklingsarbetet föreslår således servicekommittén

1 a att Kungl. Maj:t tillsätter ett centralt råd för boendeservice knutet till inrikesdepartementet, med ordförande samt 13 ledamöter, med uppgift att iakttaga och utvärdera för boendeservice betydelsefulla förändringar i samhället, att överblicka utvecklingen inom serviceområdet och söka värdera effekterna av centrala åtgärder, att initiera och stimulera experimentverksamhet, att samordna de sektoriellt arbetande organens aktiviteter inom boendeservice samt att verka för utveckling av planeringsmetoder och till förbättrad information.

1 b att Kungl. Maj:t avsätter ett belopp om 2 milj. kr. för rådets verksamhet under det första budgetåret.

Bostadsstyrelsens uppgifter

Med hänsyn till servicefrågornas naturliga integration med boendet är det ändamålsenligt att bostadsstyrelsen har ett samlat ansvar för uppföljning och initiativ i frågor som rör planering och finansiering av anläggningar för boendeservice. Servicekommittén vill i detta sammanhang erinra om att bostadsstyrelsen enligt sin instruktion har till uppgift att bistå kommuner och andra som medverkar vid bostadsbyggande och fortlöpande allmän förbättring av bostadsförsörjningen. Bostadsstyrelsen svarar även för statliga insatser, då det gäller lån till bostäder och serviceanläggningar. Därtill kommer att bostadsstyrelsen enligt beslut av 1972 års riksdag har att handlägga utvecklingsprojekt inom serviceområdet och fått ett ökat ansvar, då det gäller planering och finansiering av anläggningar för boendeservice. Bland annat kommer lokalbyggandet att ingå i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen fr. o. m. perioden 1973—1977.

Kungl. Maj:t har i särskilda budgetdirektiv till bostadsstyrelsen i april 1973 angivit att bostadsstyrelsen skall redovisa hur redan inträffade förändringar i bostadsbyggandets inriktning samt "den väntade utvecklingen inom nämnda områden kan komma att inverka på styrelsens och länsbostadsnämndernas uppgifter, organisation och ärendehandläggning."

Med hänsyn till den stora och växande betydelse som måste tillmätas servicefrågorna i det praktiska genomförandet i fråga om t. ex. planering och anläggningar i boendemiljön, är det angeläget att bostadsstyrelsen ges bättre möjligheter att disponera erforderliga resurser för handläggning av den viktiga del av boendeservicefrågorna som sker i direkt anslutning till bostadsbyggandet.

Uppgiften att skapa fysiska förutsättningar för boendeservice ligger på bostadssty-

relsen som bör ges ett samlat ansvar för hela bostadsområdets försörjning med lokaler och anläggningar.

Kommittén föreslår därför

1 c att Kungl. Maj:t ger bostadsstyrelsen i uppdrag att mot bakgrund av en redovisning av uppläggningen och hittillsvarande erfarenheter av arbetet med serviceutbyggnaden, särskilt då i form av utvecklingsprojekt, redovisa en arbetsplan för serviceområdet för de närmaste åren.

Rådets aktuella arbetsuppgifter

Enligt servicekommitténs uppfattning finns *fyra typer av uppgifter* med särskild aktualitet inom rådets ansvarsområde. Kommittén sammanfattar dessa uppgifter och sin syn på behovet av omedelbara åtgärder på följande sätt.

Den *första* gruppen av uppgifter avser utveckling och förbättring av modeller för den kommunala serviceplaneringen. Dessa modeller bör omfatta behovsbedömningar, redovisning av planeringsförutsättningar, samt konkreta verksamhetsprogram, t. ex. kommunalt bostadsbyggnadsprogram, ramprogram för fritidsverksamheten på olika planeringsnivåer. Till modellerna bör utvecklas metoder att utvärdera serviceverksamhetens effekter. Kommittén föreslår att det centrala rådet för boendeservice ges i uppdrag

2 a att verka för utveckling av planeringsmodeller, som möjliggör för kommunerna att i samlad form redovisa behovsbedömningar och förutsättningarna för serviceförsörjningen på kommunal nivå, samt

2 b att verka för utveckling av metoder att beskriva och analysera sociala och ekonomiska effekter på olika nivåer av alternativa serviceutbud.

Den *andra* gruppen av uppgifter avser initiativ för att utveckla lokala organisationsformer för den kommunala serviceplaneringen, som garanterar att anläggningar och verksamheter kan formas i samverkan mellan brukarna och producenterna av service. Problematiken har olika karaktär i olika typer av bebyggelse. Denna möjlighet till påverkan blir meningslös om inte informationen om boendeservice utformas så att den når fram till och aktiverar dem för vilka servicen är avsedd.

Kommittén föreslår att det centrala rådet för boendeservice ges i uppdrag

3 a att verka för utveckling av lokala organisationsformer som innebär att såväl brukarna som de i anläggningen yrkesmässigt verksamma får inflytande över serviceanläggningarnas tillkomst och användning, samt

3 b att verka för utvärdering av redan fungerande informationssystem samt för utveckling av modeller för informationen om boendeservice, som kan användas på kommunal nivå i samverkan med de boende, byggherrar, bostadsföretag, förenings- och organisationslivet, kommunala och kommersiella intressen.

Den *tredje* gruppen av uppgifter avser utvärdering av redan pågående försöksverksamhet samt i den utsträckning kompletteringar erfordras, initiativ till ytterligare försöksverksamhet. Denna uppgift skall ses som en betydelsefull komplettering till det uppföljningsarbete som redan ålagts bostadsstyrelsen, och som avser integrerade serviceanläggningar. Kommittén föreslår att det centrala rådet för boendeservice ges i uppdrag

4 att tillsammans med berörda instanser följa pågående försök och initiera erforderliga kompletteringar samt medverka till en samlad erfarenhetsåterföring inom en rad områden, bland vilka kommittén särskilt vill betona samplanerad samhällelig och kommersiell service i nya och äldre bostadsområden, samordning av servicetjänster i form av servicecentraler på bostadsområdesnivå, organiserad städservice i bostäder genom bostadsföretagens förmedling, integrerad mathållning på bostadsområdesnivå med

skolans mathållning som bas, samt ökat brukarinflytande genom olika former av samråd på bostadsområdesnivå.

Den *fjärde* gruppen av uppgifter avser en samordnad uppföljning av de centrala åtgärder som samhället vidtar för att påskynda och underlätta serviceutbyggnaden, liksom av de faktorer som påverkar serviceutbyggnaden i negativ riktning. Det bör självfallet också ankomma på rådet att med ledning av vunna erfarenheter söka få lämpliga förändringar till stånd. Kommittén föreslår att det centrala rådet för boendeservice ges i uppdrag

5 att kontinuerligt följa effekterna av de styrmedel i form av bidrag, normer m. m. som står till samhällets förfogande och att vid behov initiera åtgärder.

29.2 *Vidgat och fördjupat utbildnings- och informationsansvar*

Den på lång sikt viktigaste vägen för information om boendeservice är självfallet den obligatoriska skolan samt den yrkesinriktade utbildningen. Servicekommittén anser det väsentligt att all undervisning som på något sätt behandlar boendet, människornas sociala förhållanden och samhällsplaneringsfrågor på ett relevant sätt integrerar boendeservicefrågorna. Servicekommittén föreslår därför

6 a att Kungl. Maj:t uppdrar åt skolöverstyrelsen att tillse att orientering om boendeservice sker inom ramen för redan fastlagda utbildningsvägar.

Alla de personalkategorier exempelvis fritidsledare, skolpersonal och hemvårdare som arbetar inom kommunens serviceverksamheter bör i yrkesutbildning och vidareutbildning garanteras undervisning och information inom hela serviceområdet. Särskild vikt bör därvid läggas vid medvetenhet om människors möjligheter att fungera i samverkan och vid kunskaper om sociala problem och metoder att lösa dem. För att de komplicerade och mångskiftande utbildningsuppgifter som därmed aktualiseras skall få en samlad behandling föreslår servicekommittén

6 b att Kungl. Maj:t uppdrar åt skolöverstyrelsen och universitetskanslersämbetet att tillse att de nya utbildningskrav uppmärksammas som den decentraliserade och integrerade serviceförsörjningen ställer på den arbetande personalen.

En önskvärd, snabb ökning av antalet servicecentraler och andra former av decentraliserad serviceverksamhet kommer att erfordra särskilda rekryterings- och utbildningsåtgärder för personal. Enligt servicekommitténs uppfattning är det viktigt att denna rekrytering inte sker med snäva kompetenskrav utan att bl. a. genom aktiv arbetsförmedling möjligheterna öppnas för människor med livserfarenhet, social medvetenhet och erfarenheter från organisationslivet men utan särskilda formella utbildningsmeriter att arbeta inom den decentraliserade serviceverksamheten. I samband härmed vill kommittén särskilt peka på de outnyttjade arbetskraftsresurser som ofta står till disposition inom bostadsområdet inom ålders- och handikappkategorier som annars möter svårigheter att vara yrkesverksamma. Genom att i vissa fall fördela arbetsuppgifterna på flera personer kan deras särskilda förutsättningar utnyttjas och arbetsbelastningen anpassas till individuella önskemål och möjligheter. Kommittén föreslår

6 c att Kungl. Maj:t uppdrar åt skolöverstyrelsen att utarbeta program för utbildning av personal med olika sociala, praktiska och kontaktskapande uppgifter på bostadsområdesnivå och att i samband därmed skapa utbildningsmöjligheter för personer med olika kompetensförutsättningar.

29.3 *Integrerat stadsbyggande och kompletteringar av befintliga miljöer*

De senaste decenniernas stadsbyggnadsutveckling har ofta inneburit en stark differentiering mellan boende och arbetsplat-

ser. En rad motiv har kunnat åberopas för detta: Boendemiljöerna har kunnat skyddas från störningar från arbetsplatser och transporter och helt anpassas till boendefunktionerna, arbetsområdena har kunnat ges en rationell organisation med hänsyn till trafikföring, utbyggnadsmöjligheter och flexibilitet. Denna fysiska differentiering har haft en motsvarighet i en organisatorisk åtskillnad. Både på central nivå, i den kommunala planeringen och inom byggherre- och förvaltningssektorerna har specialiserade organ växt fram. En bidragande orsak till differentieringen har sannolikt också varit samhällets klart olika möjligheter att styra utbyggnaden: Inom bostadssektorn har samhället haft en mycket utvecklad styrmöjlighet, medan etableringen inom arbetsområdet styrts av marknadsförhållanden och andra krafter över vilka samhällets inflytande är begränsat.

Differentieringen har emellertid inte skett utan att dess nackdelar uppmärksammats. Ökande avstånd mellan arbete—bostad, därav föranledda krav på persontransporter som huvudsakligen lösts genom utbyggnad av vägnätet för privatbilismen, minskande möjligheter till samutnyttjande av serviceanläggningar är exempel på påtagliga, negativa effekter. Därtill kommer direkta och indirekta sociala nackdelar — en utarmning av miljöerna, pressen på människorna i form av tröttande och farliga resor, bristen på kontaktytor mellan yrkeskategorier, åldersgrupper, kan tas som exempel på detta.

Försök till en samordnad och integrerad utbyggnad av boende-arbete-service har gjorts i ett fåtal fall. Särskilt uppmärksammade blev planerna för Vällingby, utanför Stockholm som var avsedda att bereda ett stort antal boende arbetsmöjligheter inom stadsdelen, samt programintentionerna för bebyggelsen av Norra Järvafältet i Stockholmsområdet.

Erfarenheterna från dessa och andra exempel visar att problematiken är mycket komplex och kräver omfattande insatser inom flera sektorer för en lösning, även om flera av de skäl som ursprungligen använts för en differentiering nu minskat i aktualitet. Mycket vore vunnet om de samhällsekonomiska och sociala effekterna av en samordnad och integrerad utbyggnad kunde belysas närmare, samtidigt som de väsentliga hindren kunde kartläggas. Därmed skapas förutsättningar för förändringar av de förhållanden som idag försvårar eller förhindrar samlokaliseringen.

Servicekommittén har genom sitt arbete kunnat konstatera att en rad problem i de nya boendemiljöerna som man nu söker komma tillrätta med på ett naturligt sätt skulle kunna undvikas eller mildras genom en väl planerad integration av lämpliga arbetsplatser, bostäder och serviceanläggningar.

Direkta positiva effekter av en sådan integration är ökade arbetsmöjligheter nära bostaden, möjlighet till social kontakt mellan olika kategorier, balanserat utnyttjande av serviceanläggningar av olika slag, en rikare och mer sammansatt miljöupplevelse för såväl barn som vuxna. De negativa effekterna — främst i form av trafik- och andra störningsproblem — bör med dagens kunskaper om miljöplanering effektivt kunna motverkas.

Statens planverk har i remissupplagan av "Bostadens grannskap" berört samlokaliseringsfrågan. Planverket har även tagit initiativ till vissa studier av förutsättningar för en ökad integration bostäder-arbetsplatser. Servicekommittén anser det vara mycket angeläget att dessa frågeställningar får en allsidig belysning.

Servicekommittén har därför funnit det befogat att, utöver att föreslå åtgärder som ligger inom servicesektorn, även föreslå

7 att Kungl. Maj:t uppdrar åt planverket att, efter samråd med boendeutredningen och bygglagutredningen, studera möjligheterna till och föreslå åtgärder för en samordnad och integrerad utbyggnad av arbetsplatser, bostäder och service vid nybebyggelse samt att med samma syften studera förutsättningarna för komplettering av ensidigt sammansatta bostads- och arbetsområden.

Planverkets arbete med detta problem bör ses som ett förberedande arbete för de genomgripande förändringar som krävs inom flera samhällssektorer för att de skisserade målen skall kunna förverkligas.

29.4 *Övriga förslag*

Servicekommittén har i sitt arbete kommit i kontakt med en rad delproblem som nära anknyter till de centrala myndigheternas och vissa statliga utredningars pågående verksamhet.

För fortsatt utredning av vissa frågor inom centrala verks ansvarsområden föreslår kommittén

8 att Kungl. Maj:t uppdrar åt statens naturvårdsverk och bostadsstyrelsen att tillse att bostadslångivningens gränser vid belåning av friluft- och motionsanläggningar utformas så att samordning och integration av olika verksamheter främjas och så att närhetskraven på dessa anläggningar kan tillgodoses.

9 att Kungl. Maj:t uppdrar åt socialstyrelsen att i samarbete med rådet för boendeservice på grundval av tillgänglig erfarenhet utveckla och rekommendera modeller för samordnade resurstillskott för att förbättra den sociala miljön, att sättas in i boendemiljön med målsättningen att minska behovet av andra åtgärder.

För fortsatt utredning av vissa frågor inom socialutredningens ansvarsområde föreslår servicekommittén

10 att Kungl. Maj:t uppdrar åt socialutredningen att särskilt uppmärksamma de legala, organisatoriska och finansiella hinder som idag försvårar eller förhindrar integration av social omvårdnad med andra serviceformer på bostadsområdesnivå.

Butiksetableringsutredningen har i sitt betänkande Kommunal planering och detaljhandel (SOU 1973: 15) föreslagit åtgärder för att öka kommunernas möjligheter till ett målmedvetet inflytande på detaljhandelns utveckling.

Distributionsutredningen behandlar för närvarande målsättningsfrågor för detaljhandelsstrukturen och insamlar ett omfattande empiriskt material för belysning av bl. a. avvägningen mellan olika distributionsformer.

Servicekommittén ser med särskild oro på den snabba utvecklingen inom stormarknadssektorn. Behovet av ytterligare samhälleliga åtgärder, avsedda att garantera en god närservice, kan bedömas bättre sedan distributionsutredningen framlagt sitt material och den av butiksetableringsutredningen föreslagna försöksverksamheten gett erfarenhetsunderlag. Enligt servicekommitténs bedömning råder mycket stor tidsknapphet med hänsyn till att en genomgripande strukturomvandling just pågår inom detaljhandelssektorn och att etableringsplaner för stormarknader föreligger i ett flertal regioner. I avvaktan på distributionsutredningens konkreta resultat föreslår servicekommittén

11 att stor restriktivitet visas i etableringen av nya stormarknadsanläggningar, och att i linje därmed kommunerna noga överväger om det sakmaterial som idag föreligger är tillräckligt för ställningstaganden för en ytterligare utbyggnad av stormarknadsutbudet.



... serviceutbyggnad och drift av verksamheter inom boendeserviceområdet är starkt beroende av samverkan mellan byggare, kommunala organ och brukare både på kommunal nivå och i bostadsområdet ...

(Integrerad serviceanläggning, kap. 23)

Särskilt yttrande

Av Owe Lundevall

I likhet med servicekommittén anser jag att åtgärder mot bostadssegregationen är en viktig samhällsuppgift. Jag kan därför i huvudsak instämma i vad kommittén anför under avsnitt 4.5. Det innebär att jag delar uppfattningen att en fysisk integration främjas bl a genom "ett blandat utbud av lägenhetsstorlekar".

Kommittén framhåller att integrationen motverkas genom "den allmänna trögheten på bostadsmarknaden" samt av "prisskillnaderna mellan bostäder av olika ålder".

Av minst samma betydelse är emellertid att integrationen inte bara motverkas utan att såväl den fysiska som sociala segregationen rent av främjas genom de effekter på bostadsbyggandet som uppstår genom gällande regler för bostadsbeskattning som direkt favoriserar boende med enskild äganderätt, vilket är den vanligaste upplåtelseformen för småhus. Enligt min mening borde detta ha påtalats av servicekommittén i sin analys av orsakerna till segregationstendenserna i boendet.

Den aktuella bostadsproduktionens fördelning efter lägenhetsstorlekar framgår av tabellen nedan.

Nyproducerade lägenheter 1972 efter storlek

	1—2 rok %	3 rok %	4 o fler rok %
Småhus	4	8	88
Flerfam.hus	58	34	8

Tabellen visar att så gott som samtliga nybyggda smålägenheter ingår i flerfamiljshus medan det dominerande antalet större lägenheter ingår i småhus.

Den fysiska integrationen kan inte anses uppfylld genom denna lägenhetsfördelning. Därav följer också att en önskvärd social integration avsevärt försvåras.

Vill man bryta utvecklingen mot en segregerad bostadsmarknad är det nödvändigt att de av servicekommittén rekommenderade åtgärderna då det gäller utformningen av den fysiska miljön med ökat utbud av kollektiva tjänster och lokaler kombineras med bostadspolitiska insatser som syftar till likställdhet i beskattningshänseende mellan boendeformerna enskild äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt. Först därigenom kan de kollektiva boendeformerna utvecklas på i princip samma villkor som den enskilda äganderätten. Detta har avgörande betydelse för att skapa förutsättningar för den närservice av social, kulturell och kommersiell art som servicekommittén anser angelägen och utförligt motiverar i sitt betänkande.

Bilaga 1 Exempel på serviceverksamheter

Innehåll

1 Inledning 209
2 Alternativ till institutionsvård . . . 210
2.1 Lövsättragruppen 210
2.2 Familjen Annorlunda 214
2.3 Familjeinstitutioner eller "tonårshushåll" 216
2.4 Bostadsgrupper för utvecklingsstörda 218
2.5 Familjeterapi i Eskilstuna . . . 221
2.6 Enskilda hem för medmänsklig kontakt — familjedaghem för vuxna 222
3 Samhällsarbete som alternativ till individorienterat socialt arbete . . . 224
3.1 Social kontaktverksamhet i Aspudden, Stockholm 224
3.2 Rapport från Hjorthagen — en kartläggning för samhällsarbete 227
4 Aktiviteter för vissa grupper . . . 229
4.1 Hyllan, lekverkstad i Stockholms stadsmuseum 229
4.2 Fritidsverksamhet i Eskilstuna för barn 8—14 år 231
4.3 Skogslyckan i Uddevalla — integrerat fritidsprojekt 236
4.4 Kojan, kvartersgård i Halmstad 238
4.5 Allihopa-i-förort — integrerat fritidsprojekt i Göteborg . . . 243
4.6 Fritidshem för vuxna i Örebro 248
4.7 Rödakorsgården, dagcentral för pensionärer i Norrtälje . . . 250
5 Aktiviteter för alla åldrar 252
5.1 Biblioteksfilial i Kirseberg, Malmö 252
5.2 Levande verkstad, Birkagården, Stockholm 255
5.3 Närlokal i Norrliden, Kalmar . 257
5.4 Fritidsträdgårdar i Hässelby . . 260
5.5 Nationalteatern, förortsteater i Göteborg 262
5.6 Tvärinstitutionellt fritidsprojekt i Tensta—Rinkeby 264
6 Anläggningar för motion och friluftsliv i bostadsområdet eller dess närhet 268
6.1 Hemlingby fritids- och motionsområde, Gävle 268
6.2 Nackstaområdet i Sundsvall . . 270
6.3 Vallbyområdet, Västerås . . . 271
6.4 Samplanering skola—fritid i Mölndal 274
6.5 Motionsarrangemang inom bostadsområden, utredning av GAKO, Göteborg 276
7 Hushållsteknisk service på områdes- och närhetsnivå 279
7.1 Servicecentrum i Brandbergen, Haninge 279
7.2 Bo-Service i Hjällbo, Göteborg 280
7.3 Integrerad service i glesbygd . 281
7.4 Konsum-Stockholms servicebutiker 283
7.5 Pia Närköp, Pressbyrån, Salemstaden, Botkyrka 284
7.6 Mathållning för pensionärer i skolmatsalar, Stockholm . . . 286
7.7 Tranås måltidsverksamhet, Tranås 287

7.8 Kollektiv mathållning Kista—Husby—Akalla, Stockholm . . 288
7.9 Kvartershus i Kungsängen . . 289
7.10 Trapphustvättstuga Fagotten, Lund 290
8 Hushållsteknisk service av bostadsanknutet individuellt slag 292
8.1 Socialnämndens försöksverksamhet med hemsändning för pensionärer, Stockholm 292
8.2 Konsum-Stockholms hemsändning 293
8.3 Mathållning för pensionärer i Idre, Älvdalen och Mora . . . 295
8.4 Hemvårdspatrull, Stockholm . . 295
8.5 Våningsstädning. Landala, Göteborg 297

1 Inledning

I det följande redovisas ett antal exempel på boendemiljöorienterade aktiviteter. Grundprincipen för urvalet har varit att projekten skall illustrera de utvecklingslinjer som kommittén funnit intressanta ur boendeservicesynpunkt i detta och tidigare betänkanden. Projekten befinner sig i ett genomförandeskede eller i funktion, varför vissa drifterfarenheter kan redovisas. I ett par fall har undantag gjorts från denna princip. Det gäller dels avslutade projekt, dels projekt som ansetts ha så stort intresse redan i ett "modellstadium" att detta motiverat presentationen.

Det är angeläget att understryka att många intressanta försök pågår och att det här gjorda urvalet självfallet inte kan spegla hela den aktuella utvecklingen.

Projekten har grupperats under åtta huvudrubriker. Rubrikerna representerar en glidande skala från projekt som söker tillgodose behov av särskilda resurstillskott och till projekt som avser mera generell hushållsteknisk service. De enskilda projektens fördelning under rubriker kan i några fall ifrågasättas, vilket visar att det verkligen är frågan om "integrerade" projekt med mångsidig funktion.

Kommittén vill betona att de redovisade projekten bör ses som ett begränsat exempelurval bland många modeller för ett integrerat serviceutbud, som nu prövas på olika håll i landet. Verksamheterna gäller, om inte annat anges, år 1972.

2 Alternativ till institutionsvård

I det följande presenteras sex projekt som mer eller mindre direkt är avsedda att utgöra alternativ till traditionell institutionsvård. De har det gemensamt att de är boendemiljöorienterade projekt och, om än i varierande grad, förutsätter att viss basservice finns i bostadsområdet. Det bör framhållas att grundkaraktären av institutionsvård inte helt har lämnats i samtliga presenterade fall.

2.1 *Lövsättragruppen*

Exemplets syfte

Lövsättragruppens tillkomst och utveckling illustrerar den utvecklingslinje från institutionsvård till öppen vård, som berörts av kommittén i kapitel 5. Arbetsformerna, främst familjevård, men också inriktning mot samhällsarbete, illustrerar alternativa arbetsformer, som insättes i ett begränsat geografiskt område. I kommundelen Brandbergen i Haninge kommun, där en del av Lövsättragruppen nu är i arbete, är avsikten att gruppens arbete skall utgöra komplement till bl. a. den basservice som förekommer i området.

Bakgrund

Lövsättra ungdomshem med Stockholms barnavårdsnämnd som huvudman färdigbyggdes 1967, som upptagningshem för skolflickor i åldern 13—16 år med grava anpassningssvårigheter. Institutionen ligger relativt isolerad utanför Roslags-Näsby. 32 platser finns, fördelade på fyra villor. Institutionen består dessutom av en stor centralbyggnad med skola och fritidshus. Kostnaderna för uppförandet uppgick till ca 7 milj. kr. 1968 uppgick vårdkostnaden per flicka och dag till 215 kr, 1969 till 350 kr.

Hösten 1970 började institutionen ta emot även pojkar sedan institutionsledningen gjort framställning härom till förvaltningen.

Vid storlandstingsreformen övergick Lövsättra ungdomshem den 1 januari 1971 till Stockholms läns landsting. I samband härmed inledde vårdpersonalen en för institutionen ny verksamhet. Detta skedde i samband med julhelgen då de ungdomar som var inskrivna vid institutionen flyttade hem. Vårdpersonalen förlade därefter på eget initiativ behandlingen till ungdomarnas familjer. Denna kom därefter att gälla hela familjerna, dvs. också föräldrar och syskon.

Förändringen försatte landstingets sociala nämnd i en svår beslutssituation. En särskild kommitté, Lövsättrakommittén, tillsattes. Denna fick senare sitt uppdrag vidgat till att göra en totalöversyn av landstingets barn- och ungdomshemsvård. Kommittén beslöt den 24 mars 1971 att familjearbetet skulle få fortsätta som försöksverksamhet till årets slut.

Efter den 1 augusti 1971 har vårdpersonalen vid Lövsättra lämnat anstalten. Basen för familjearbetet har under en tid varit en fastighet i Hökarängen, som tidigare använts som mödrahem. Sociala nämnden har beslutat att verksamheten får fortsätta i avvaktan på slutligt ställningstagande, men att den skall knytas till PBU-centralerna i Botkyrka och Haninge kommuner, vilket innebär att personalen uppdelas på två grupper. Denna uppdelning har skett och grupperna arbetar sedan några månader i de båda kommunerna på ett starkt boendemiljöorienterat sätt.

Familjebehandling diskuterades på Lövsättra redan 1968. Institutionen fick bl. a. därigenom redan mycket tidigt karaktären av öppet behandlingshem, ett förhållande som naturligtvis har påverkat den aktuella utvecklingen.

Verksamhetens innehåll

Familjearbetet började som tidigare omnämnts som ett alternativ till den tidigare institutionsvården vid Lövsättra. Gruppen har utarbetat riktlinjer för arbetet, som kan indelas under följande tre rubriker.

A. Genom *uppbrott från institutionen* har följande mål uppställts:

- att komma ifrån den avvikareidentifikation, som sker vid placering på institution,
- att komma ifrån den bristande kontakt med föräldrarna som institutionsvården innebär och att bryta föräldrarnas benägenhet att betrakta sina ungdomar som avvikande,
- att bryta föräldrarnas benägenhet att efter omhändertagandet av barnet betrakta sig själva som ohjälpligt dåliga fostrare,
- att komma ifrån det speciella rollsystemet intagen—vårdpersonal,
- att komma ifrån den hierarkiskt uppbyggda vårdapparaten inom institutionen som förhindrar allas delaktighet i hela vårdarbetet.

B. För *arbetet i familjerna* har följande mål uppställts:

- att arbeta under den tid som erfordras i varje familj, genom kriser och tillfälliga förändringar mot varaktiga resultat,
- att uppnå kontinuitet och samordning av samhällets vårdinsatser,
- att arbeta med hela familjen,
- att sträva efter att behålla familjen hel,
- att motverka onödiga institutionsplaceringar,
- att ge familjerna möjlighet och stöd att själva lösa sina problem,
- att få familjemedlemmarna att tala med varandra om vad som är problem,
- att bidra till att stoppa missbruk av alla slag hos ungdomar och föräldrar,
- att bidra till att stoppa kriminalitet hos ungdomar och föräldrar,
- att arbeta för en fungerande skolgång hos skolpliktiga ungdomar jämte en kritisk skapande attityd till skolan.
- att arbeta för att ej skolpliktiga ungdomar kan finna arbete och engagera sig i arbetsplatsförhållandena tillsammans med arbetskamrater,
- att undersöka orsakerna till de uppkomna problemsituationerna, inom och utom familjen,
- att sträva mot ett alltmer förebyggande arbete, dvs. att ingripa tidigare och bidra till en förändring av familjeförhållanden som utan ingripande sannolikt resulterar i sociala handikapp och institutionsvistelser,
- att inom familjearbetets ram inräkna också tillfälliga vistelser utom hemmet för en eller flera familjemedlemmar (hos släktingar, vid intensivterapi, sommarhem, fosterhem) och också i vissa fall långvariga (fosterhem, institutioner). Detta kan innebära att i vissa fall separation inom familjen kan vara ett mål.

C. För *samhällsarbetet* har följande mål uppställts:

- att söka motverka förekommande tendenser inom skolan att stöta ut "besvärliga" ungdomar och att i samarbete med

skolan på sikt verka för en förändring av skolans arbetsformer så att den kan ta större ansvar för ungdomarna,

- att stimulera familjerna till att tillsammans med andra familjer, grupper och enskilda, främst inom området, påverka sin miljö genom studiecirklar, byalag och aktionsgrupper. Att söka bryta familjernas isolering.

Under 1971 har 20 familjer varit inskrivna, vilket motsvarar 36 ungdomar, som alltså har varit att betrakta som "primärklienter". Tolv av dessa var placerade på Lövsättra före årsskiftet 1970—71. Flertalet har således skrivits in direkt i det externa familjearbetet. Det rörde sig här om ungdomar som var aktuella för institutionsplacering. Familjerna har fram till våren 1972 varit hemmahörande i hela storstockholmsområdet, vilket har medfört en mängd praktiska och vårdmässiga olägenheter. Dessa problem har dock numera upphört genom att gruppen sedan våren 1972 är delad på två mindre grupper placerade i Botkyrka resp. Haninge kommuner och med två begränsade bostadsområden som verksamhetsområden.

Gruppen betraktar begreppet familjearbete som ett samlingsord för ett brett upplagt socialt arbete med, i och kring familjerna. Detta omfattar många olika insatser, t. ex. regelbundna hembesök med samtal och aktiviteter med hela eller delar av familjen, telefonsamtal, terapiresor, fritidsaktiviteter, kontakter med skola, barnavårdsbyråer, fosterhemsbyrån, nykterhetsvårdsbyråer, socialbyråer, polis, arbetsförmedling, ungdomsgårdar, fritidsavdelningar, institutioner, sjukhus, grannar, släktingar och kamrater.

Inskrivning har fram till omorganisationen skett genom att en assistent från en barnavårdsbyrå på intagningsforum inför hela Lövsättragruppen redogjort för en aktuell ungdoms- och familjesituation. Innan familjen skrivits in har ett hembesök gjorts. Därefter har slutgiltig ställning till inskrivningen tagits. Efter omorganisationen är inskrivningsförfarandet likartat.

Hembesök och aktiviteter i samband med dessa betecknas av gruppen som det viktigaste momentet i familjearbetet. Samtalen koncentreras ofta på här-och-nu-situationen, dvs. på hur familjen löser de aktuella praktiska vardagsproblemen. Hembesöken kan antingen vara problemlösande eller gemensamma träffar där man umgås med varandra över en kopp kaffe eller ser på TV.

En annan form av arbetet är att man umgås med familjerna utanför hemmet, går på bio, teater eller utställningar eller på annat sätt träffas kring en gemensam positiv upplevelse.

Telefonkontakter upprätthålles kontinuerligt med de inskrivna familjerna, vilken möjlighet är särskilt värdefull i akutsituationer. Vid några tillfällen har huset i Hökarängen använts för ytterst kortvariga akutplaceringar.

Intensivterapiresor betraktas som en viktig del i behandlingsarbetet. 15 sådana resor förekom under 1971. Att en ungdom och en familjearbetare rest på sådan resa är den vanligaste formen.

Syftet med dessa resor är att i lugn och ro etablera en hållbar mänsklig kontakt mellan familjearbetaren och den unge, något som ofta är omöjligt att åstadkomma i en krånglig familjesituation. Det kan vara frågan om att med en ungdom bearbeta ett problem så att familjesamtal blir möjliga, att bryta ett narkotika- eller thinnermissbruk eller att förbereda för fosterhemsplacering.

Familjearbetaren får således fungera på många olika sätt inom och utom familjen, som terapeut, kurator, mamma, pappa, barn, syskon, vän, myndighetsperson, idégivare, lyssnare, lekkamrat, skrivare av barnavårdsutredningar, ansökningar om fosterhem, socialhjälp osv.

Gruppen har arbetat med utgångspunkt från att vara två familjearbetare i varje familj, om möjligt en manlig och en kvinnlig.

Lövsättragruppens arbete är mycket starkt inriktat på att vara knutet till begränsade geografiska områden. Härigenom ökar möjligheterna till samarbete med in-

stitutioner utanför familjen. Genom person- och miljökännedom ökar vidare gruppens möjligheter att arbeta förebyggande genom att t. ex. i ett tidigt skede komma i kontakt med familjer där en negativ utveckling kan brytas.

En viktig komponent i arbetet är de regelbundet återkommande teamdragningarna. Man tar då upp och behandlar upplevelser och problem inom arbetets ram. Teamdragningarnas viktigaste funktioner kan kort beskrivas i följande punkter:

1) beskrivning av familjernas aktuella situation,
2) ingående diskussion av akuta problem inom familjerna,
3) planering och utvärdering av familjearbetet,
4) bearbetning av familjearbetarnas relation till familjerna,
5) bearbetning av familjearbetarnas inbördes relationer,
6) diskussion av praktiska problem och utveckling av metoder inom verksamheten.

Det kontinuerliga arbetet inom teamen ger familjearbetarna möjlighet till ömsesidig handledning samt utbyte av erfarenheter. Dessutom ger teamet trygghet och en fast förankring för arbetet.

Förutom teamdragningar förekommer stordragningar. Då samlas hela gruppen och redovisar arbetet i de inskrivna familjerna. Man samlas för att informera varandra och dra nytta av varandras erfarenheter.

En förmiddag i veckan samlas hela Lövsättragruppen till stormöte. Då diskuteras den aktuella arbetssituationen samt sker planläggning av verksamheten. Stormötet är Lövsättragruppens högsta beslutande organ.

Ansvariga och organisation

Såsom inledningsvis omnämnts har verksamheten Stockholms läns landsting som huvudman och administreras av dess sociala förvaltning.

Gruppen har tidigare varit uppdelad på tre team med fem—sex familjearbetare i varje.

Från september 1971 och fram till april 1972 har personalen dessutom varit uppdelad i tre fasta arbetsgrupper.

Familjearbetsgruppen har samlat och systematiserat erfarenheter av familjearbetet.

Områdesgruppen har samlat uppgifter om Hökarängens boende- och befolkningsstruktur samt försökt kartlägga behovet av vårdinsatser i stadsdelen, speciellt med avseende på ungdomar. Det är främst denna del av Lövsättragruppens arbete som kan betecknas som samhällsarbete och som ytterligare utvecklas efter gruppens anknytning till Botkyrka och Haninge kommuner.

Analys- och programgruppen har dokumenterat utvecklingen för Lövsättragruppen.

Sedan april månad 1972 har Lövsättragruppen efter beslut av landstinget uppdelats på två grupper, vilka arbetar i Botkyrka resp. Haninge kommuner. Grupperna är knutna till PBU-centralerna i resp. kommun men samarbetar intimt med socialförvaltningarna och andra kommunala organ. Verksamheten är avgränsad till begränsade kommundelar i de båda kommunerna, men sker i huvudsak efter de riktlinjer som berörts ovan. Anknytningen till boendemiljön är starkt markerad och gruppen använder sig i sitt arbete också av den basservice som finns i områdena genom att medverka till förmedling av denna.

Finansiering

Stockholms läns landsting kalkylerar med en årlig driftkostnad på 271 300 kr. för en grupp familjearbetare (en förste socialassistent och fyra familjearbetare — assistenter samt 0,5 kontorist) enligt nedanstående sammanställning. Det är en sådan enhet som placerats i Botkyrka resp. Haninge kommuner.

Personalkostnader

Befattning	Antal tjänster	Lön/ arvode
1:e socialassistent	1	44 900
Familjearbetare (ass.)	4	131 200
Kontorsarbetskraft	0,5	14 600
Summa	5,5	190 700
Handledararvode 4 t/v		6 300
Summa		197 000
Personalförstärkningar 24 %		47 300
Summa personalkostnader		244 300
Övriga driftkostnader		27 000
Summa kostnader		271 300

Erfarenheter

Exemplet Lövsättra visar en utvecklingstendens inom institutionsvården, även om den på de flesta håll ännu inte lett till så konkreta och genomgripande förändringar som i detta fall. Om man granskar de funktioner som anges ingå i begreppet familjearbete, så ingår åtskilliga av dessa också i det som i olika sammanhang numera definieras som den primärkommunala socialvårdens uppgifter. Huvudmannen har därför motiverat den nu aktuella verksamheten med att den skall vara att betrakta som alternativ till institutionsvård. Helhetsorienterat socialt arbete enligt den s. k. familjeprincipen ligger dock mycket nära denna typ av familjearbete, även om resursinsatserna sällan blir så stora eller koncentrerade i ett enskilt ärende.

Den korta erfarenhet som hittills finns av verksamheten upplevs positivt såväl i Botkyrka som i Haninge, även om det ännu är för tidigt att dra några generella slutsatser.

Källor: Förslag angående fortsatt externt familjearbete; Stockholms läns landsting, sociala nämnden, tjänsteutlåtande 1972-01-20.
Information om Lövsättragruppens externa familjearbete, 12.12.1971.
En text från Lövsättragruppen i Hökarängen. Rapport från familjearbetet. Program 18.11.1971.

2.2 *Familjen Annorlunda*

Exemplets syfte

"Familjen Annorlunda" har tillkommit som ett alternativ till institutionsbehandling på ungdomsvårdsskola och vårdanstalt för alkoholmissbrukare, men också till inackorderingshem och fosterhem. Exemplet visar en starkt boendemiljöorienterad lösning med demokratisk behandlingsfilosofi. Primärkommunal huvudman.

Bakgrund

I Haninge kommun utanför Stockholm (50 000 inv.) hade man sedan flera år tillbaka observerat behovet av inackorderingshemsplatser för personer med alkoholproblem, men också av platser som alternativ till fosterhem, behandlingshem och ungdomsvårdsskola. Dessutom hade man behov av platser för akut övernattning och i vissa fall av bostäder med viss anknytning till socialvården.

I det läget avvisade sociala centralnämnden möjligheten att bygga eller inrätta ett traditionellt inackorderingshem för alkoholmissbrukare. Man hänvisade därvid till nackdelarna med traditionell institutionsvård, riskerna för symptombehandling och kategorisering.

I förslag till budget för 1972 föreslogs därför inrättandet av två integrerade "samhem", med vardera sex platser, belägna i stora lägenheter. Vardera hemmet skulle stå under "passiv" ledning av ett föreståndarpar, varav den ena parten skulle vara heltidsanställd. Denne skulle vara socionom med tjänst som motsvarar 1:e socialassistent. Den andra parten förutsattes förvärvsarbeta utanför hemmet, men vara villig att mot ett årligt arvode biträda med arbetet på hemmet.

Verksamhetens innehåll

Det ena hemmet är nu i verksamhet sedan hösten 1971. En socionom specialrekryterades och verksamhetens inriktning och ut-

formning diskuterades i en särskild arbetsgrupp under ett par månader, under vilka också hemmet utrustades.

"Hemmet" är beläget i en sjurumslägenhet på Eskilsvägen i Handens centrum. Socialförvaltningen disponerar också några andra lägenheter i samma fastighet, av vilka föreståndarparet bebor en i närheten av kollektivet. Avsikten är att på längre sikt överväga att använda dessa lägenheter som "övergångsbostäder" med eller utan viss anknytning till familjen Annorlunda. Försöksvis användes en av lägenheterna nu som bostad för en person, som har viss kontakt med hemmet, där bostadsplaceringen utgör ett alternativ till vård på mentalsjukhus. Erfarenheterna av denna placering är synnerligen positiva.

Verksamheten har utformats efter följande riktlinjer.

- Driften överlämnas till de boende så långt detta är möjligt
- Varierande symptom och kön och ålder hos de boende eftersträvas
- Regler utformas av de boende
- De boendes demokratiska egenaktivitet är den dominerande behandlingsmetoden
- Föreståndarens roll skall vara passiv — demokratisk.

Det har visat sig under det år verksamheten varit igång, att ovannämnda riktlinjer varit möjliga att tillämpa. Efter hand rekryterades sex boende, som bl. a. genom slumpens inverkan kom att bli ungdomar med företrädesvis narkotikaproblem som symptom på sociala problem. Beslutande organ blev stormötet, som sammanträder en gång i veckan, eller vid behov. Föreståndaren har en röst vid stormötet. Ungdomarna har själva tagit initiativ till att vissa regler tillskapats och till indelning i arbetslag. En gruppterapierfaren sjuksköterska från förvaltningens socialmedicinska avdelning besöker hemmet en kväll i veckan och leder gruppsamtal.

F. n. betalar de boende endast matkostnaden och vissa kostnader för t. ex. tvätt. De lagar själva maten och det har visat sig att de kan tillräckligt om matlagning för att klara detta. Också städning skötes av de boende. Alla skjuter till för veckans kostnader, även om det i en del fall blir socialhjälpsmedel som utgår. Målsättningen på längre sikt är att gästerna skall klara de kostnader som är förenade med "normalt" boende.

Vid hemmets tillkomst introducerades detta av ungdomarna själva hos de kringboende. Vissa smärre konflikter har förekommit mellan gäster och kringboende, men det har visat sig att dessa går att lösa upp.

De ungdomar som hittills bott i kollektivet var i allmänhet vid intagningen aktuella för vård på ungdomsvårdsskola.

Intagningen sker genom att en grupp bestående av socialläkaren, avdelningschefen för sociala avdelningen, föreståndaren för hemmet och aktuell socialassistent lämnar förslag på ny gäst till stormötet. Innan man tar ställning har den föreslagne och de andra gästerna tillfälle att träffas. Hittills har detta system fungerat.

Genom olika arrangemang försöker gästerna att "smälta in" i bostadsområdet. Vid något tillfälle har man t. ex. tagit initiativ till en gårdsfest, vilket uppskattades inte minst av barnen i området.

Ansvariga och organisation

Hemmet drivs som en specialfunktion under socialförvaltningens sociala avdelning och är därmed underställd avdelningschefen för denna. Föreståndaren deltar i behandlingskonferenserna som förekommer på sociala avdelningens olika distriktsgrupper och där ärenden som kan aktualisera intagning kan komma upp. Assistent, som handlägger visst ärende, skall fortsätta med att hålla kontakt under boendetiden i familjen Annorlunda.

Finansiering

Hemmet har för 1972 budgeterats till totalt 86 000 kr. för driftkostnader. Statsbidrag beräknas utgå med 75 %, varför nettokostnaden för kommunen blir relativt låg.

Behov av en tjänst som biträdande föreståndare har dock successivt uppkommit sedan det visat sig att föreståndaren får mycket övertidstjänstgöring.

Erfarenheter

Erfarenheterna av verksamheten är efter endast ett år svåra att generalisera, men alla involverade upplever den redan som ett gott alternativ till t. ex. ungdomsvårdsskola. Vissa problem har i ett par fall förekommit i förhållande till föräldrarna, som haft svårt att acceptera de "fria" formerna för verksamheten.

Ungdomarna själva framhåller som positivt att de inte avskilts från sin vanliga miljö. "Man bor som alla andra, även om vi kallar oss familjen Annorlunda." Den sociala situationen för flera av dem har stabiliserats och flera har börjat arbeta. Det är dock svårt att skaffa anställningar, eftersom ungdomarna är "kända". En vilja att ta ansvar för varandra kan konstateras. Mathållning och annan kollektiv verksamhet fungerar nu bra, efter en tids försök med olika modeller. En nackdel är att gruppen blivit så homogen och därigenom lätt blir isolerad. Ungdomarna är redan tidigare "portade" på ungdomsgårdarna och det är svårt för dem att hitta fritidssysselsättningar. Det är slutligen självfallet negativt att verksamheten utvecklats till ett renodlat "ungdomskollektiv", en utveckling som ännu ej gått att effektivt motverka.

Källor: Tjänsteskrivelse med förslag till inackorderingshem; Haninge kommun 11.6.1971. Intervjuer med föreståndaren, Per Rondén.

2.3 *Familjeinstitutioner eller "tonårshushåll" — en ny typ av barnpsykiatrisk eftervård*

Exemplets syfte

Verksamheten innebär "tonårshushåll", som utgör alternativ till institutionsvård och traditionella fosterhemsplaceringar, men också kan ha eftervårdsfunktion. Till skillnad ifrån "familjen Annorlunda" är det här frågan om landstingskommunal huvudman även om huvudmannaskapsfrågan ej är slutgiltigt löst. Verksamheten är sekundärenhet till en landstingskommunal rådgivningsbyrå för tonåringar och inriktas alltså direkt på tonåringar. Rådgivningsbyrån skall i första hand ta emot tonåringar med missbruksproblem.

Bakgrund

Östergötlands läns landsting har tagit initiativ till den första barnpsykiatriska rådgivningsbyrån för tonåringar. Denna kan redan uppvisa behandlingsresultat som enligt uppgift innebär att mer än hälften av allvarligt missanpassade tonåringar återgått till skolor och arbete och återupptagit positiva kontakter med anhöriga. För patienter som under flera år saknat stadigvarande hem har placeringar i fosterhem måst ske. Det har varit svårt att rekrytera lämpliga fosterhem. Det är mot den bakgrunden som de aktuella tonårshushållen har tillkommit.

Till bakgrunden hör också att det ännu inte finns någon utbildning för fosterföräldrar, varför fosterhemsplacering ur flera synpunkter anses diskutabel. Verksamheten startade också mot bakgrund av ekonomiska bedömningar. Åtskilliga vårddagar à ca 400 kr. per dag vid barnpsykiatriska kliniker och andra institutioner skulle kunna undvikas om man hade tillgång till ett antal storfosterhem eller familjeinstitutioner med utbildad personal.

Verksamhetens innehåll

Mot denna bakgrund har landstinget i Östergötlands län anordnat två mindre pojkhem med fyra platser på vardera och med utbildad personal. Vårdtiden är begränsad till maximum sex månader. Personalen är tills vidare manlig med kvinnliga köksbiträden. Pojkarna skall vara skolfria och under 18 år, vilket innebär att de oftast är jämnåriga och att verksamheten därför ej får så stark familjekaraktär som man önskat.

Tills vidare har följande riktlinjer dragits upp för verksamheten.

Man försöker inrikta verksamheten på långsiktig vård. Återplacering i den gamla provocerande miljön får ske först när prognosen bedöms som god.

Verksamheten bygger på samarbete med föräldrarna. Personalen tar därför ibland "storasyskon"-roller för att undvika rivalitet med föräldrar i vårdarbetet. Föräldrabesök och hempermissioner rekommenderas för att bevara samhörigheten med föräldrarna. Det förekommer ofta att patienter på stora institutioner har ångestsymptom för att de inte får ha annat än brev- och telefonkontakt med föräldrar.

Det bedöms som viktigt att personalen är utbildad. Vårdarutbildning av något slag krävs och helst också erfarenhet från barnpsykiatrisk klinik eller behandlingshem.

Ung personal på heltid förordas. Detta för att skapa "närhet" till den unga generationen och för att rivalitet med föräldrarna skall kunna undvikas. Ung personal erfordras också för att arbetet ställer krav på krafter och uthållighet. Det gäller bl. a. att utan irritation orka med de rastlösa, impulsdrivna tonåringar det är fråga om. Som ett komplement förordas äldre gärna pensionsmässig personal på deltid.

Gruppterapi ingår som en del av behandlingen. Gruppen består av fyra patienter och två à tre personalmedlemmar och får därigenom lagom storlek för att kunna fungera som en terapeutisk enhet.

Också viss arbetsterapi med husdjur och reparationer förekommer i syfte att ge "vikänsla" och träning i att ta ansvar för andra.

Samarbete med grannar bedöms som en viktig funktion, liksom kontakter och samarbete med ungdomar och t. ex. elever vid folkhögskolor.

Som en stödfunktion till verksamheten fungerar ett barnpsykiatriskt team. Patienter tas ut till institutionen av teamet i samråd med personalen. Lärare och assistent från rådgivningsbyrån besöker regelbundet institutionen för att ge stöd av olika art. Kurator och psykolog från rådgivningsbyrån har dessutom gruppsamtal med föräldrarna.

Sedan 1971 är en institution igång. Denna är belägen utanför Vadstena. Från rådgivningsbyråns sida är man intresserad av att placera nästa institution i ett bostadsområde i en större stad i länet.

Ansvariga och organisation

I avvaktan på att behandlingsformen finner mera definitiva former betraktas institutionerna som fosterhem. Verksamheten leds t. v. på ett informellt sätt av överläkaren vid landstingets rådgivningsbyrå. Landstinget har tillsatt en kommitté, som skall ta ställning till behandlingsformens framtid.

Finansiering

Den kommun som svarar för resp. placering svarar också för fosterlön. Detta innebär att institutionen blir utan ersättning för "mellandagar" samt att hela driften blir beroende av inkomsterna från fosterlöner. Också ekonomifrågorna är under utredning av den nämnda kommittén. Målsättningen är dock att enskilda personer också i fortsättningen skall ha ett avgörande inflytande över institutionerna.

Erfarenheter

Det har visat sig svårt att variera symptombilden hos ungdomarna. Tre av fyra ungdomar har varit pojkar med thinnerproblematik i ungefär samma ålder. Från rådgivningsbyråns sida anstränger man sig därför nu för att variera ålder, kön och problem. Särskilt kan framhållas att rådgivningsbyrån är lokaliserad i ett bostadsområde och där inrymd i vanliga bostadslägenheter, vilket har betecknats som en fördel. Här finns tillgång till en omfattande dagverksamhet för ungdomarna.

Källor: Familjeinstitutioner eller "tonårshushåll", en ny typ av barnpsykiatrisk eftervård; PM, Östergötlands läns landsting.

Rådgivningsbyrån för ungdom; Artikel i Ril, informationsblad för personalen vid regionsjukhuset i Jönköping, nr 2: 1972.

"Hit kommer de gärna för tidigt och vill

helst inte gå igen"; Artikel i Socialnytt Nr 6: 1971.

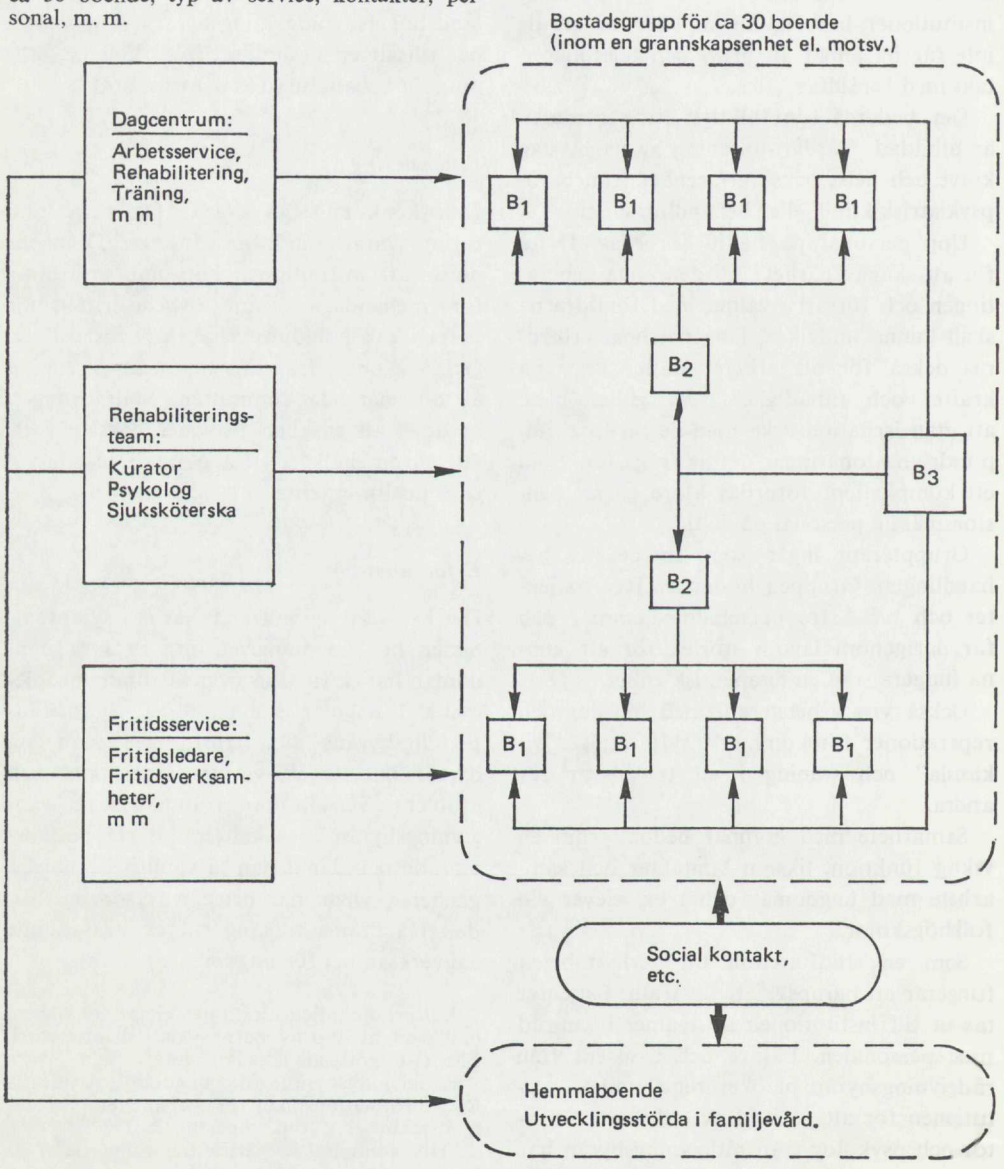
Intervju med bitr. överläkaren Brita Mannerheim, Östergötlands läns landstings rådgivningsbyrå för tonåringar.

2.4 *Bostadsgrupper för utvecklingsstörda*

Exemplets syfte

Projektet har tillkommit bl. a. mot bakgrund av att idag mellan 8 000 och 9 000 vuxna vårdas i olika former av anstalter för psykiskt utvecklingsstörda. Det har därför framstått som angeläget att utforma ett alternativ till traditionellt institutionsboende. Det aktuella projektet är ett sådant alternativ i form av ett system av integrerade bostäder och tilläggsservice. Avsikten är att om möjligt generalisera projektet till att gälla även andra handikappgrupper.

Bild 1:
BOSTADSGRUPPENS STRUKTUR
Principiell modell för en integrerad grupp om ca 30 boende, typ av service, kontakter, personal, m. m.



Bakgrund

Projektet initierades av fil. lic. Gunnar Kylén, stiftelsen ALA:s (ALA=anpassning till liv och arbete) forskningsgrupp och aktualiserades som ett forskningsprojekt vid avdelningen för byggnadsfunktionslära vid Tekniska Högskolan i Stockholm med arkitekt Mats Beckman som utredningsledare och professor Sven Thiberg som projektledare. Som bakgrund till projektets tillkomst kan också nämnas de ökade erfarenheter av anstaltsvårdens negativa effekter för de utvecklingsstördas livsinnehåll som successivt tillkommit. Samtidigt har nya tränings- och habiliteringsmetoder gett ökade möjligheter till ett liv ute i samhället.

Projektet beräknas redovisas under 1973. Arbetet har bedrivits av en arbetsgrupp, som utöver arkitekt Mats Beckman utgjorts av en psykolog och en sociolog.

Arbetsgruppen har regelbundna kontakter med en informell referensgrupp som innehåller företrädare för ALA, Socialstyrelsen, SPRI och FUB (Föreningen för utvecklingsstörda barn). I referensgruppen ingår också en företrädare för den praktiska försöksverksamhet som förekommer i ALA:s regi.

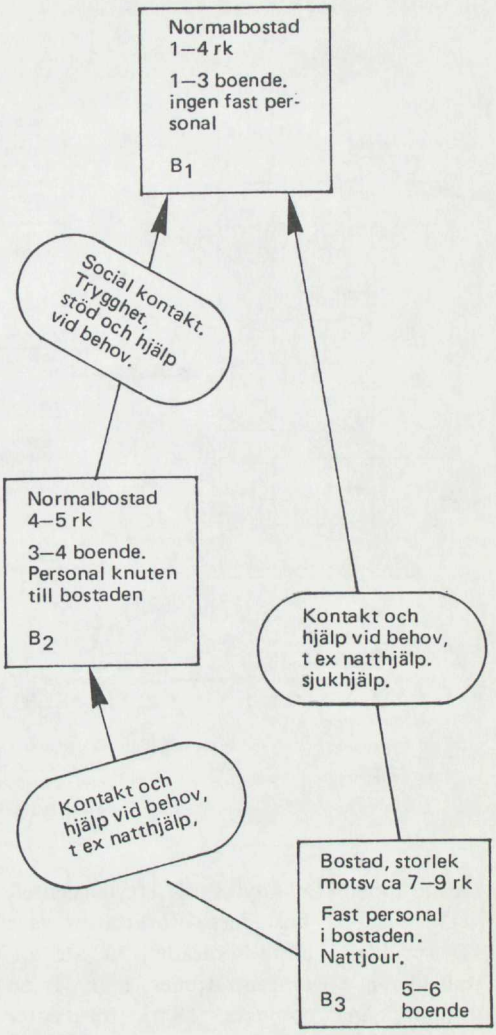


Bild 2:
TYP AV KONTAKTER INOM BOSTADSGRUPPEN.

Verksamhetens innehåll

Projektets målsättning är att ute i "normala" boendemiljöer ordna lämpliga grupper av bostäder för vuxna utvecklingsstörda och utforma de servicefunktioner som gör boendet möjligt.

Som framgår av bild 1 och 2 är bostäderna av tre typer och ordnade i en grupp som huvudsakligen hålls samman genom personalservicen. Den första, alternativ I — bostaden, B_1, förutsätter enskilt boende eller gruppboende, med hög grad av självständighet och minimal personalinsats endast vid akut behov.

Alternativ II — bostaden, B_2, förutsätter två till fyra personer boende i grupp med relativt stor självständighet, men regelbundna personalinsatser.

Den tredje bostadstypen, alternativ III — bostaden, B_3, utgår från fem till sex personer boende i grupp med kvalificerad service i bostaden, heltidstjänstgörande personal och nattpersonal.

Också servicefunktionerna och kontaktvägarna framgår av bilderna, men skall i viss mån här ytterligare kommenteras.

Någon form av dagverksamhet måste kopplas till bostadsgruppen, t. ex. genom ett dagcenter utformat enligt socialstyrelsens rekommendationer. Detta innefattar lösningar för 15, 30, 45 eller 60 individer, vilket alltså innebär att en eller flera bo-

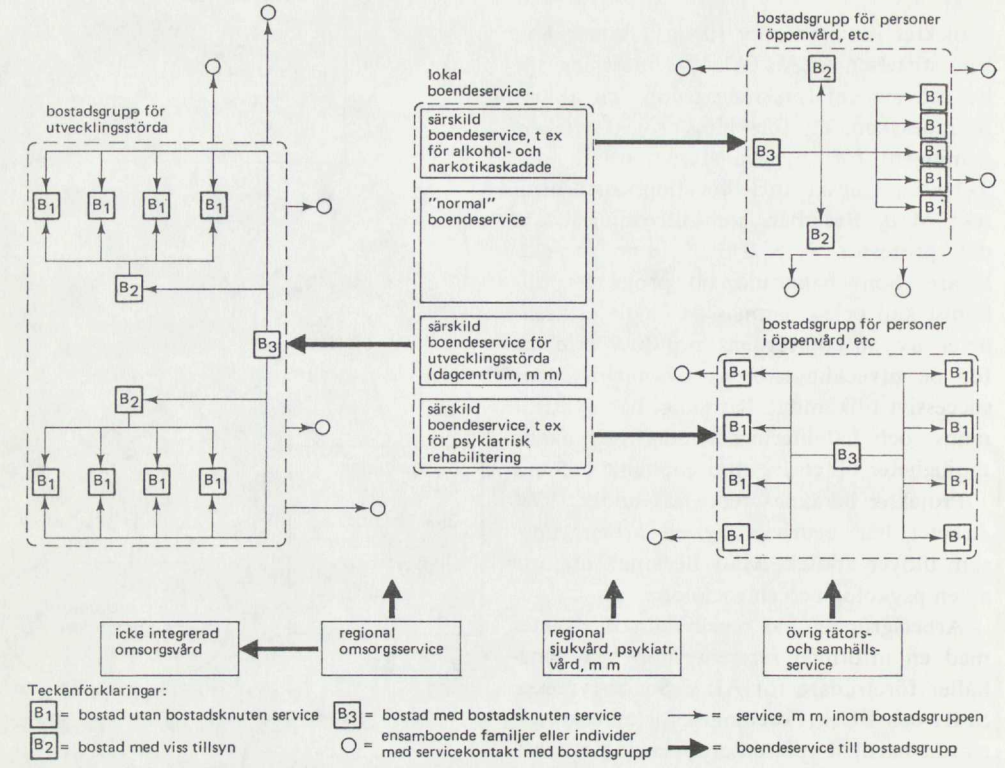


Bild 3.

stadsgrupper kan knytas till ett dagcenter.

De enskilda bostäderna förutsättes vara väl spridda i bostadsområdet, så att anstaltsliknande koncentrationer t. ex. i en trappuppgång undvikes. Detta förutsätter att bostäderna är belägna på gångavstånd från varandra inom en naturligt avgränsad bebyggelseenhet.

Fritidsverksamheten för de utvecklingsstörda förutsätter särskild fritidsledare och en god anknytning till kommunens fritidsverksamhet. Det är en allmän målsättning för projektet att lösningarna också blir väl integrerade med annan kommunal verksamhet, vilket framgår av bilderna.

Bild 3 visar servicestrukturen för en principiell modell som redovisar integrerat boende också för andra särskilda brukargrupper, t. ex. grupper med alkohol-, narkotika- eller psykiatriska problem.

Projektgruppen avser ej att dra upp några begränsningar när det gäller vilka kategorier utvecklingsstörda som bör få utnyttja verksamheten.

Ansvariga och organisation

Landstinget är huvudman för omsorgsvården, medan kommunerna generellt är huvudmän för hemservice och öppen social verksamhet. Projektgruppen har mot denna bakgrund diskuterat inrättandet av en gemensam områdesförvaltning, från vilken berörda förvaltningar skulle "köpa" tjänster. Under alla förhållanden förutsättes ett intimt och välorganiserat samarbete mellan landstingets omsorgsnämnds förvaltning och berörda kommunala nämnders förvaltningar. En erfarenhet som gjorts under utredningsarbetet är att den typ av särlagstiftning, som 1967 års lag om "omsorger om vissa utvecklingsstörda" utgör, kan innebära en svårighet i arbetet för en integrerad utveckling.

Finansiering

Formerna för verksamhetens finansiering blir avhängiga hur organisations- och huvudmannaskapsfrågan löses.

Erfarenheter

Konkreta erfarenheter saknas, eftersom projektet ännu befinner sig på utredningsstadiet.

Källa: Utredningsmaterial från avdelningen för byggnadsfunktionslära, Tekniska Högskolan i Stockholm.
Intervju med arkitekt Mats Beckman.

2.5 *Familjeterapi i Eskilstuna*

Exemplets syfte

Att visa ett exempel på en mera terapeutisk-orienterad modell för familjeterapi—familjearbete än den som bedrives av Lövsättragruppen. Kommunen är i detta fall huvudman i motsats till när det gäller Lövsättragruppen, där landstinget är huvudman.

Bakgrund

Verksamheten har i Eskilstuna utvecklats mot bakgrund av behovet av särskilda behandlingsinsatser i "broken homes" — familjer och multiproblemfamiljer. Bakom verksamhetens uppbyggnad ligger också i viss utsträckning Skå-Edebys erfarenheter. Personal som tidigare tjänstgjort vid Skå-Edeby har utarbetat verksamheten i Eskilstuna.

Verksamhetens innehåll

Familjeterapin i Eskilstuna har från förvaltningens sida betecknats som en terapimetod där en terapeut med stöd av en annan terapeut eller en handledare handhar kontakten med alla familjemedlemmar i en familj. Dessa tillhör ofta tre generationer. Familjen som dynamisk enhet betonas således starkt liksom att det är fråga om en mera inträngande modell av familjeterapi. Det gäller att medvetandegöra alla familjemedlemmar i konflikter eller problem och diskutera fram en gemensam lösning tillsammans med familjemedlemmarna.

Verksamheten började som en försöksverksamhet år 1970. I juni 1971 stod 40 familjer på familjeterapins program. 19 av dem betraktades som intensivfall, medan man i fem arbetade vidare utan intensiva insatser. 16 familjer hade vad som betecknas som kontakt med familjeterapin. Familjeterapin hade då sedan starten arbetat med totalt 176 personer, varav 66 föräldrar och 110 barn.

Familjeterapin använder sig av fosterhem, veckohem och familjedaghem som speciella resurser i arbetet. Som exempel på planeringar kan följande nämnas.

I veckohem har i ett fall placering av fyra barn ur en familj förekommit. Modern hade på kort tid fött fem barn och allt sedan sitt sextonde år levt isolerad som ung flerbarnsmamma i hemmet. I samband med insatser från familjeterapin hade hon "vaknat till liv" och skaffat sig ett arbete. Mannen var till en början negativ till detta och menade att hustrun hade det bra hemma. På litet längre sikt visade det sig att lösningen blev positiv både för föräldrarna och för barnen.

I ett annat fall med en familj med allvarligt alkoholmissbrukande makar och två barn användes också veckohem under en kritisk period. Barnen kunde dock var fjortonde dag besöka det biologiska hemmet och kontakten mellan barn och föräldrar på detta sätt bibehållas, så att dramatiska problem och åtgärder kunde undvikas.

I ett tredje fall har det förekommit placering i familjedaghem av två i det biologiska hemmet eftersatta barn. Dessa utvecklades snabbt i den nya miljön och förhållandena stabiliserades. Mamman i familjen blev god vän med dagmamman och lärde sig av henne att planera och handha barnens vård på ett sätt som var nytt för mamman. Utvecklingen blev mycket positiv för både barnen och mamman och tidigare planer på att placera barnen på psykiatriskt sjukhus kunde undvikas.

Familjeterapiverksamheten har tillgång till en lägenhet i staden. Också denna fungerar i viss utsträckning som daghem. Behov har uppkommit av familjedaghem, som är direkt knutna till familjeterapiverksamheten, eftersom annars terapeuterna i för stor utsträckning bindes upp av sådan verksamhet.

Ansvariga och organisation

Verksamheten är inom socialförvaltningen en specialfunktion av stabskaraktär, men har självfallet intima kontakter i första hand med sociala avdelningen. Sju tjänster finns f. n. inrättade på familjeterapiavdelningen, en som socialinspektör, en som socialassistent, tre som familjeterapeuter, en som husmor och en arvodestjänst. Verksamheten är nu inrymd i en tiorumslägenhet i ett bostadshus ute i staden och är alltså lokalmässigt avskild från socialförvaltningens övriga verksamhet.

Finansiering

Verksamheten är helt primärkommunalt finansierad.

Erfarenheter

Erfarenheterna av verksamheten är hittills positiva. Till verksamhetens fördelar hör att man medvetet använder sociala serviceresurser som familjedaghem och veckohem som komplement i behandlingsarbetet. Ett enhetligt huvudmannaskap för dessa båda grenar är utan tvekan härvid en stor fördel. Liksom Lövsättraprojektet visar detta projekt på vägar att undvika institutionsvård och i stället lösa sociala problem där de finns.

Källa: PM; Familjeterapin 01.06.1971; Eskilstuna kommun.
Intervju med socialinspektör Benny Hansson, socialförvaltningen i Eskilstuna.

2.6 *Enskilda hem för medmänsklig kontakt — familjedaghem för vuxna*

Exemplets syfte

Att visa en boendemiljöorienterad typ av social omsorg riktad till ensamstående personer eller personer med brutna sociala kontakter. Kommunal huvudman.

Bakgrund

En mängd socialmedicinska utredningar har konstaterat att social isolering är utmärkande för många socialt handikappades situation. Inte minst gäller detta för personer med alkoholproblem. Ofta saknas dessutom i boendemiljön lokaler dit den socialt handikappade utan psykologiska besvär kan söka sig för medmänsklig kontakt. Den är särskilt framträdande och kännbar i moderna förortskommunner där sociala kontakter mellan närboende ofta inte förekommer. Det är inte ovanligt att den sociala isoleringen i och för sig är huvudorsak till att man väljer att söka institutionsvård.

Verksamhetens innehåll

Mot denna bakgrund har några kommuner annonserat efter personer eller familjer, som är villiga att mot ersättning upplåta sitt hem för samtalskontakt och eventuellt ett eller ett par mål mat. Viss utbildning sker av de personer/familjer som antages.

Tills vidare utgår i Haninge kommun 250 kr. per månad i ersättning, oavsett vad som lägges ner i arbets- och tidsinsatser samt 10 kr. per måltid. Verksamheten ses som en försöksverksamhet och kan i vissa fall vara ett alternativ till institutionsvård.

Ansvariga och organisation

Hemmen är knutna till resp. socialvårdsdistrikt och kontakt förmedlas vanligen av resp. socialassistent. Verksamheten ses som en specialfunktion till avdelningen för öppen socialvård och är underställd avdelningschefen för denna.

Finansiering

Verksamheten finansieras försöksvis över ett anslag för övervakningsuppdrag och kan också ses som ett försök att utveckla övervakningsinstitutet.

Erfarenheter

Ännu finns knappt ett års erfarenheter av verksamheten, som för övrigt har karaktär av försöksverksamhet. Haninge kommun har t. v. begränsat denna till åtta hem. De flesta är hem där hustrun saknar förvärvsarbete och barnen är vuxna. I ett fall har ett fosterhem med fem barn ställt sig till förfogande. I ett annat fall har en 60-årig förtidspensionerad ensamstående manlig kommunaltjänsteman medverkat.

Cirka 30 personer har varit placerade i verksamheten. Placeringen har självfallet varit helt frivillig och aldrig presenterats som alternativ till annan åtgärd.

De aktuella personerna har i flera fall en aktuell hem- eller äktenskapsskillnad bakom sig. I ett fall har det varit frågan om en 45-årig man med allvarliga alkoholproblem och psykiska störningar.

Verksamheten har i flertalet fall visat sig fylla en naturlig funktion och lett till naturliga och positiva kontakter.

Källa: Haninge kommun; Tjänsteskrivelse ang. enskilda hem för medmänsklig kontakt — familjedaghem för vuxna, av den 28 januari 1972.

3 Samhällsarbete som alternativ till individorienterat socialt arbete

Samhällsarbete har under de senaste åren introducerats i Sverige som ett alternativ eller ett komplement till traditionellt socialvårdsarbete. L. Young har när det gäller samhällsarbete — community work — beskrivit socialarbetaren som samordnare, utvecklare eller aktivist.

I det första fallet gäller det för socialarbetaren att åstadkomma kontakt mellan de målgrupper som han har i uppdrag att hjälpa och relevanta samhällsorgan och personer i nyckelställning.

Socialarbetaren som utvecklare arbetar aktivare än samordnaren och försöker bl. a. att skapa förhandlingsklimat och försöker att direkt påverka utvecklingen genom att finna gemensamma intressen hos involverade grupper eller parter.

Som aktivist arbetar socialarbetaren bl. a. genom att söka kontakt med "ut-grupper" (out-groups), att försöka bryta låsta positioner och medverka till integration, som för övrigt är målet för samtliga Youngs modeller.

Samhällsarbete har i Sverige ännu ingen teoretisk ram. De mest uppmärksammade försöken redovisas i det följande, men också Lövsättragruppens arbete (2.1) kan till en del betecknas som samhällsarbete.

3.1 *Social kontaktverksamhet i Aspudden, Stockholm*

Exemplets syfte

Avsikten med exemplet är att presentera ett alternativ till individorienterat socialt arbete, som samtidigt innebär metodutveckling inom kommunal socialvård.

Bakgrund

Verksamheten har kommit till stånd efter initiativ av de berörda socialarbetarna men successivt erhållit ökat stöd från de berörda förvaltningarnas sida. Socialarbetarna, som tidigare arbetat med traditionellt socialvårdsarbete i området, fann att de individuella hjälpåtgärderna mycket sällan ledde till beständiga förändringar. Detta framför allt därför att människorna efter hjälpen återvände till en hopplös miljö där det saknades kontaktpunkter och fritidsmöjligheter.

Verksamhetens innehåll

I stadsdelen Aspudden i Stockholm pågår sedan den 1 april 1971 en försöksverksamhet där en grupp om sex socialarbetare, varav två från nykterhetsnämnden, tre från socialnämnden och en från barnavårdsnämnden, genom självpåtagna uppgifter påbörjat en stadsdelsinriktad socialvård ge-

nom vilken man söker biträda invånarna att i samråd med berörda myndigheter erhålla goda sociala förhållanden och en acceptabel miljö. Man försöker också att vid behov aktivera människorna i stadsdelen. Gruppen vill åstadkomma ett ökat medborgarinflytande och att människorna skall känna sig delaktiga i samhället och ta aktiv del i att påbörja förändringar.

Stadsdelen har kommit till i två etapper, dels 1910—1912 och dels under 1940-talet, och har både fysiskt och socialt förslummats med åren. Billiga, huvudsakligen kommunalt ägda bostäder med undermålig standard, har bidragit till att det i stor utsträckning är människor med låg anspråksnivå och dålig ekonomi som flyttar in i området.

För de första tre månaderna sattes från gruppens sida upp målen att få en realistisk uppfattning om hjälpbehovet, att få en bild av miljöns inverkan på den sociala problematiken, att utifrån erfarenheterna utarbeta en rapport och föreslå åtgärder samt företa en utvärdering och ange hur en uppföljning bör ske.

De första tre månaderna arbetade man med en intensifierad uppsökande verksamhet bland ålderspensionärer och kunde i åtskilliga fall omedelbart förmedla hemhjälp, fotvård och social rådgivning. Samtidigt öppnade man i en enrumslägenhet öppen mottagning utan tidsbeställning för samtalskontakt och social service. Kontakt kunde också ske via telefon. Ingen kontantutbetalning förekom och inte heller direkt individuell social behandling. Kontaktbyrån fungerade som en sluss vidare till olika sociala myndigheter. Man informerade också om organisationerna i Aspudden och deras verksamhet.

Under de första tre månaderna gjordes vidare en intervjuundersökning av 100 slumpvis utvalda hushåll om bostadssituationen, attityder, social situation och kostnader. Teamet var också närvarande vid olika möten och sammankomster, gjorde iakttagelser och knöt kontakter. För att öka aktiviteterna ordnade man olika möten, varvid en teaterafton blev mest besökt. En teatergrupp gav en debattpjäs kallad "Fyllhunden". Ca 100 personer kom, varav omkring 30 var kända för att ha svåra alkoholproblem. Pjäsen följdes av en livlig debatt och de berörda väckte själva idén att bilda ett förtroenderåd som skulle bevaka deras intressen.

Från den 15 augusti 1971 försöker man med hjälp av sina kunskaper praktiskt tillämpa det man inhämtat för att nå förbättringar genom att medverka till att utöka aktivitetsutbudet efter förslag från invånarna, att samordna olika myndigheters insatser på olika nivåer samt att i informationscentrum ge social service, information och upplysning om vad som planeras och händer i stadsdelen.

Från och med hösten 1971 har kontaktverksamheten byggts ut till ett informationscentrum med kostnadsfri rådgivning, vilket är öppet vardagar kl. 8.30—11.00 och kl. 14.30—18.30 och på kvällarna kl. 19.00—21.00. På måndagkvällarna informeras bl. a. om saneringsplanerna för Aspudden av tekniker från stadsbyggnadskontoret, tisdagarna ges medicinsk rådgivning av leg. läkare, onsdagarna juridisk rådgivning av jurister och torsdagarna social och ekonomisk rådgivning av socialarbetarna (Aspuddengruppen). Denna rådgivningsverksamhet kommer att utökas med hemkonsulentverksamhet.

Avsikten är att genom informationsbyrån skapa en kommunikationsled mellan beslutsfattare och dem som bor i stadsdelen. Där inte krav och åsikter förs fram genom redan etablerade politiska organisationer eller på annat sätt skall Aspuddengruppen förmedla de åsikter och krav på förändringar, som människorna i stadsdelen har. Att de negativa attityderna gentemot sociala myndigheter kan förändras när man upptäcker att det är stadsdelsinvånarnas intressen som bevakas, är en erfarenhet man redan fått. Inte minst med tanke på den förestående saneringen av Aspudden fyller informationscentret en viktig funktion.

Information om verksamheten sker jämsides i skolor, daghem, ungdomsgårdar och föreningsliv framför allt för att söka på-

verka de negativa attityder som finns mot de socialt utslagna. Samtidigt har man påbörjat diskussioner mellan och med olika myndigheter i stadsdelen för att belysa stadsdelen allsidigt, prata sig samman och söka samordna insatserna. Avsikten är att söka få till stånd en tvärinstitutionell grupp, som kommer i daglig kontakt med allmänheten. Därjämte arbetar man med att ordna kontaktpunkter i närmiljön, lokaler där människor kan träffas och lokaler för fritidsändamål.

Verksamheten är öppen för alla i stadsdelen. Befolkningen består av ca 9 000 personer, varav 1 800 bor i hus byggda åren 1910—1912. Genom den tidigare nämnda intervjuundersökningen fann man att förändringen av befolkningsstrukturen skett i en starkt negativ riktning under en tioårsperiod. Andelen ensamstående, andelen män och andelen äldre har ökat kraftigt. Ungefär 25 % av de boende hade under ett år kommit i kontakt med socialvården i en eller annan form. Minimisiffran på antalet vuxna som av en eller annan anledning saknar förvärvsarbete är mellan 500 och 600 i den centrala delen av Aspudden, varav 338 är ålderspensionärer. I ett särskilt flygblad informerar man om sin verksamhet.

Under tiden 1 april—30 juni hade gruppen besök av 869 personer. Av dessa utgjordes 134 av studiebesök av representanter för myndigheter och föreningar. Huvudsakliga motivet till besök från stadsdelens invånare var att man ville ha någon form av social service. I andra hand var orsaken att man ville ha en allmän samtalskontakt. Genom intervjuundersökningen, uppsökande verksamhet och vid olika möten fick man klarlagt behov och förhoppningar. Genom ett 80-tal förberedda sammankomster med sociala myndigheter, skolor, daghem, sjukvård, tekniska förvaltningar och utbildningsinstitutioner försökte man kartlägga utbudet. Man fann att möjligheterna till en meningsfull fritidsverksamhet under dagarna för den stora andelen icke förvärvsarbetande var så gott som obefintliga. Man fann vidare att det saknas sjukvårdsresurser, fritidslokaler, social service och information, acceptabla bostäder, sysselsättningsmöjligheter och kanaler för att framföra krav. Gruppen har funnit att det inte enbart behövs en metodik som anpassar individen till samhället utan en metodik som underlättar den ömsesidiga anpassningen mellan individen och hans sociala miljö. Den mötte till att börja med på sina håll en negativism från både politiskt och övrigt föreningshåll. Men efterhand som både organisationer och myndigheter funnit att gruppen inte eftersträvar att överta deras uppgifter utan söker samordna dem har de blivit positiva till verksamheten.

Ansvariga och organisation

Verksamheten har bedrivits som en samordnad försöksverksamhet av barnavårdsnämnden, nykterhetsnämnden och socialnämnden t. o. m. den 31 december 1972. Genomförandet av en organisatorisk samordning av hela den öppna socialvården i Stockholm är samtidigt aktuell och erfarenheterna av Aspuddengruppens arbete kommer därvid att beaktas.

Finansiering

Verksamheten är finansierad som en försöksverksamhet av de tre sociala nämnderna. Lokalen bekostas av nykterhetsnämnden och löneanslagen för socialarbetarna av resp. nämnd. Rådgivningsverksamheten är kostnadsfri och den medicinska och juridiska rådgivningen ges av frivilliga läkare och jurister. Socialstyrelsen stödde projektet från 1972 med 50 000 kr. för forskningsdelen.

Erfarenheter

En delrapport lämnades efter tre månader och en andra delrapport lämnades vid början av 1972.

Det övervägande problemet var att man till en början inte hade löneanslag längre än till den 31 december 1971, och att riskerna var stora att projektet skulle stoppas

innan man kunnat företa en utvärdering. Anslaget till verksamheten har senare förlängts. Internationella erfarenheter och gruppens egna bedömningar pekar på att verksamheten behöver två eller tre år på sig för att förändringar skall kunna komma till stånd. Vad man kan redovisa är idéer och metoder som börjar utvecklas. Aspuddengruppen menar att projektet är viktigt eftersom det är ett försök att renodla en form av samhällsarbete. Det saknas dessutom i stor utsträckning praktisk erfarenhet och systematiserade kunskaper för den framtida socialvården. Gruppens successiva erfarenheter har efter hand börjat tillämpas på olika håll inom kommunal socialvård.

Källa: Stenciler från Aspuddengruppen, bl. a. "Aspudden-Projektet".

3.2 *Rapport från Hjorthagen — en kartläggning för samhällsarbete*

Exemplets syfte

Avsikten är att ge ett opretentiöst exempel på de nya metoder av typ samhällsarbete, som nu börjar ta form och som innebär att man bryter upp från individorienterade utredningar och åtgärder för att kartlägga och initiera förändringar som berör hela den sociala miljön. Exemplet är också ett uttryck för att en förvaltning med specialreglerade funktioner, nykterhetsvårdsförvaltningen i Stockholm, vidgar sina ambitioner till att räcka långt utanför alkoholproblemet.

Bakgrund

Projektet är ett led i den försöksverksamhet med metodutveckling, som sedan några år tillbaka bedrivs inom nykterhetsvårdsförvaltningen i Stockholm.

Antalet nykterhetsvårdsärenden var vid halvårsskiftet 1970 i stadsdelen Hjorthagen högre än i övriga stadsdelar av Stockholm. Detta förhållande och stadsdelens speciella struktur gjorde att nykterhetsvårdsförvaltningen våren 1970 uppdrog åt fyra socialassistenter att på heltid utan inriktning på enskilda vårdfall studera miljön under ett par månader. Gruppen skulle beskriva förhållandena, lyssna till människorna och lokalisera sociala problem. Den fick i övrigt obundna direktiv med hänsyn till verksamhetens karaktär av försöksverksamhet. Det bör observeras att uppdraget endast var av kartläggande natur. De tjänstemän som genomförde undersökningen har således ej haft som uppdrag att vidtaga åtgärder. Detta har däremot varit förhållandet vid den sociala kontaktverksamheten i Aspudden, som redovisats i det föregående.

Verksamhetens innehåll

I november 1970 framlade gruppen sin "Rapport från Hjorthagen", som på ett anspråkslöst sätt ändå på 13 sidor ger en god bild av stadsdelen, människorna och dess problem.

Gruppen redogör för stadsdelens historia som en av Stockholms "arbetarestadsdelar" och påvisar den starka sociala kontroll som fortfarande finns som en solidaritetsmur mellan dem som är "gamla" i Hjorthagen och lätt utestänger "avvikarna" från gemenskapen.

I Hjorthagen bodde vid årsskiftet 1968—69 omkring 3 200 personer. Ungefär hälften av dessa var pensionärer, mot en sjundedel för hela Stockholms stad. Födelsetalet för Hjorthagen var 9 promille mot 15 promille för hela Stockholm.

Gruppen redogör för och diskuterar stadsdelens struktur i vissa avseenden. Man konstaterar bl. a. att Stockholms stad äger 13 bostadsfastigheter med tillsammans 450 lägenheter. Dessa lägenheter är i relativt gott skick i förhållande till den relativt låga hyran. En enrumslägenhet kostar ca 185 kr. i månaden.

Fördelningen av stadens samtliga lägenheter sker genom bostadsförmedlingen. I motsats till privata hyresvärdar måste fastighetskontoret acceptera de hyresgäster, som privatvärdarna av en eller annan anledning bedömer som ej önskvärda. Eftersom bostadsförmedlingen dessutom i princip

ej anvisar enrumslägenheter till familjer, tilldelas stadens bostäder i Hjorthagen därför till mycket stor del svårplacerade ensamstående. Representanter från fastighetskontoret har uppgivit att under de senaste åren ca 75 % av de nyinflyttade har uppenbara sociala anpassningssvårigheter. Fastighetskontoret har dessutom ett tiotal evakueringsbostäder i Hjorthagen, vilket ofta används av tillfälliga logerare.

Gruppen betonar att andelen sociala avvikare under nuvarande förutsättningar kommer att öka ytterligare, eftersom en stor del av bostäderna i Hjorthagen består av enrumslägenheter och att många av de pensionärer som nu hyr dessa kommer att vara avlidna inom ca 15 år. Man betonar mot bakgrund härav att principerna för fördelning av bostäder måste ändras, om stadsdelen inte skall förslummas. Detta och andra långsiktiga förslag framlägges av gruppen, som vidare på kort sikt rekommenderar:

att ungdomsverksamheten ses över bl. a. med hänsyn till åldersgränser och öppethållningstider vid ungdomsgården,
att man anlägger en ishockeyrink i anslutning till ungdomsgården,
att gällande normer för anvisning av bostäder omprövas,
att gatukontoret uppför en centralt belägen avgiftsfri bekvämlighetsinrättning,
att åtgärder vidtas för tillskapande av allaktivitetslokal,
att åtgärder vidtas för upprättandet av ömsesidiga kommunikationer mellan invånarna i Hjorthagen och stadens myndigheter.

Ansvariga och organisation

Assistenterna i den aktuella gruppen hade friställts från vanliga arbetsuppgifter och arbetade relativt självständigt med kartläggningen utan att vara kopplade till det egentliga fältarbetet. Projektet är ett led i nykterhetsvårdsförvaltningens metodutveckling.

Finansiering

Finansieringen är primärkommunal, men statsbidrag utgår med 75 %, eftersom verksamheten formellt sett är att betrakta som nykterhetsvård.

Erfarenheter

Kartläggningen är genomförd av fyra socialassistenter, som ej hade tillgång till annan expertis. Härtill kommer att stadsdelen Hjorthagen ej ingick i deras normala arbetsområde och att de efter kartläggningen ej haft i uppdrag att arbeta i området.

Trots detta visar kartläggningen hur man med enkla medel kan påvisa såväl små konkreta sociala problem med betydelse för människornas välfärd, som större strukturella problem. Nykterhetsvårdsförvaltningen har gjort en framställning om medel till att fullfölja detta projekt.

Källa: Rapport från Hjorthagen, Stockholms stads nykterhetsnämnd, METOD 6, NN-vårdsektor november 1970; Klas Ödlund, Staffan Härde, Börje Lennmark, Lars Rudbeck.

4 Aktiviteter för vissa grupper

Under denna rubrik beskrives sex projekt med större eller mindre grad av integration när det gäller funktion, organisation och lokalsamverkan. Aktiviteterna har dock det gemensamt att de tillgodoser behov hos grupper som har prioriterats av kommittén och som i fråga om kultur- och fritidsresurser ofta är "svaga" och behöver särskilt stöd i form av aktiviteter: barn, ungdom, gamla, handikappade. Trots att ett av boendeservicens mål är att åstadkomma socialt och åldersmässigt integrerade verksamheter kan en differentiering i vissa fall vara en förutsättning för kulturell och social integration på sikt: den som får kulturell stimulans som barn integreras lättare i samhället som vuxen, en aktiv pensionär blir mindre isolerad o. s. v.

4.1 *Hyllan, lekverkstad i Stockholms stadsmuseum*

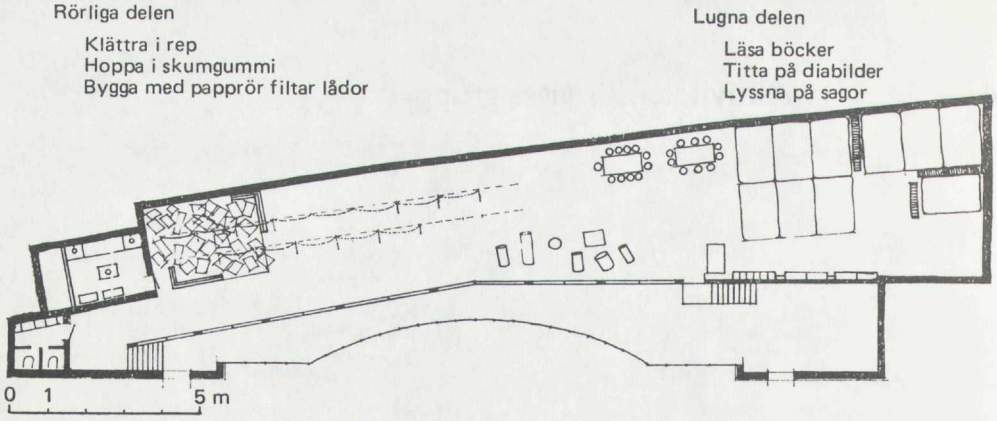
Exemplets syfte

Verksamheten på Hyllan i Stockholms stadsmuseum visar hur en kulturinstitution kan vidga ramarna för sin traditionella verksamhet, och hur man med hjälp av små ekonomiska resurser och en outnyttjad lokal kan skapa en social kontaktpunkt i ett gammalt område med brist på lokaler för samvaro, lek och skapande verksamhet.

Bakgrund

Museerna har länge arbetat för att nå barn- och ungdomsgrupperna. Traditionella metoder är att arrangera studiebesök för skolklasser och göra vandringsutställningar för skolbruk. På senare år har många museer också öppnat sina lokaler för andra former av barn- och ungdomsverksamhet. Museernas lekverkstäder startades ursprungligen för att man ville nå småbarnsföräldrarna, men ingår numera i museernas pedagogiska verksamhet för att ge barn möjligheter att experimentera med olika material, uttrycka sig i färg, form och rörelse och för att väcka barnens intresse för museets innehåll och aktiviteter. Verkstäderna kan i någon mån kompensera museernas förbud att ta på föremålen, vilka hur välmotiverade de än är ur säkerhetssynpunkt, alltid verkar frustrerande, i synnerhet på barnen.

Hyllan startades våren 1968 i samband med att stadsmuseet gjorde en vandringsutställning för Stockholms skolor. Förutom själva informationen i utställningen fanns material att arbeta med, färg, tyg, papper. Utställningen ställdes tillfälligt upp i ett outnyttjat magasinsutrymme vid museets gård. Barn från skolorna på Söder kom dit och arbetade med materialet på vardagarna. Det visade sig att barnen kom tillbaka på helgerna, då lokalen var stängd, för att arbeta vidare med materialet. De ställde sig i kö med syskon och föräldrar utanför den låsta dörren. På museet insåg man det stora



Hyllan, lekverkstad på Stockholms stadsmuseum. Plan.

behovet av en inomhuslokal för skapande lek och beslöt att permanenta verksamheten. Sedan dess har Hyllan fungerat som en samlingspunkt för barnen i området. Hyllan har haft öppet lördagar och söndagar under museets öppettider (5—6 timmar per dag). Under två perioder, november—december 1970 och april—juni 1971 höll man öppet även under vardagar. Man beräknar att 200—300 personer kom till Hyllan lördagar och söndagar. På vardagarna kom 100—150 besökare per dag.

Det finns inga åldersgränser på museet, och detsamma har gällt Hyllan. Dit kom grannskapsbarnen, ibland med föräldrar, tonåringar ofta i grupp, och skolbarn från förorterna, barnfamiljer och ensamma vuxna som ville ha kontakt med barn eller andra vuxna. Under den tid Hyllan var öppen på vardagar kom barngrupper från daghem och fritidshem, handikappade barn och ungdomar, hemmaföräldrar, dagmammor med barn, och pensionärer. Grannskapsbarnen kom oftast på frukostrasten och efter skolan. För många var Hyllan det enda alternativet till gatorna och T-baneuppgångarna. De flesta var trångbodda, många hade någon skiftarbetande förälder som sov i lägenheten på dagen. En del sniffade, andra hade åkt fast för snatteri.

Verksamhetens innehåll

Verksamheten på Hyllan utgick i så stor utsträckning som möjligt från behov och önskemål hos de grupper som sökte sig dit. Hyllan var uppbyggd kring fyra olika grupper av aktiviteter. En var att *röra sig* (hoppa i skumplast, klättra i lianer av rep och plastslangar). Vid Hyllan introducerades skumplastbassängen som sedan befunnits vara ett viktigt och stimulerande avreageringsinstrument i skilda leksammanhang. För sjuka barn som är svåra att sysselsätta och få igång har skumplasten omvänt visat sig vara en välkommen hjälp till aktivering. En annan funktion var *att bygga* (med trälådor, filtar, stora plywoodrör). En tredje var att *göra saker med sina händer,* ofta i grupp och kring något tema som anknyter till utställningsverksamheten. En fjärde var *att läsa, titta, lyssna;* i den "lugna" delen av Hyllan kunde man se på diabilder, lyssna på sagor eller bläddra i böcker från den boklåda som stadsbiblioteket deponerat. En viktig princip i Hyllans verksamhet var att kombinera konstruktiv lek med samarbete och samtal kring leken.

Hyllan ville vara ett alternativ till de lekmiljöer där man använder färdiggjorda leksaker och tävlingslekar. Verksamheten inriktades på att skapa samarbetssituationer i lek och i temaarbete. Det material man arbetade med var billigt och lätt att få tag i, så att alla kunde skaffa det och arbeta vidare hemma. De arbetstema man valde skulle kunna fungera för alla åldrar och stimulera konstnärligt, musikaliskt och dramatiskt skapande. En viktig funktion hos Hyllan var att människor i olika åldrar

kunde träffas där och göra saker tillsammans, men att var och en också fick fungera på sina egna villkor. Verksamheten var "öppen" men drevs utifrån klart medvetna pedagogiska idéer.

Ansvariga och organisation

Stadsmuseet är, till skillnad från övriga stockholmsmuseer, kommunalt. Huvudman är Stockholms kommun genom museinämnden.

Finansiering

Kommunen betalade 26 000 kr. i löneanslag till Hyllan och 10 000 kr. i materialanslag. Löneanslaget räckte till att ha öppet helger och kortare lov, men inte till vardagsöppet. Tre personer arbetade på Hyllan. Kostnaderna för att ställa i ordning Hyllan var 16 000 kr.

Erfarenheter

Hyllans verksamhet har varit omdiskuterad. Man har ifrågasatt om det hör till ett museums uppgifter att fungera som ersättning för lekplatser och fritidshem. Bristen på lekmöjligheter för barn i området har lett till att Hyllan periodvis haft fler besökare än den var dimensionerad för och man kunde ta hand om.

Verksamhetens öppna karaktär gör att den pedagogiska tanken med de fyra aktivitetsgrupperna och arbetet kring ett gemensamt tema är svår att upprätthålla om man har alltför många besökare. Den starka genomströmningen har alltid utgjort ett problem vid museernas verkstäder. Programmen kan inte styras lika mycket som i mera slutna grupper utan måste anpassas efter genomströmningen. Problemen kring Hyllan har bland dem som arbetat med verksamheten dock inte ansetts ligga inom verksamheten, utan i bristen på lokaler för samvaro, lek och skapande verksamhet i området utanför Hyllan.

Internt inom museet har man kritiserat Hyllan för att den inte i tillräcklig utsträckning knöt an till museets övriga verksamhet och att Hyllan, när den var som mest frekventerad, störde museifriden och innebar påfrestningar på övrig personal.

Beskrivningen av Hyllan gäller fram till våren 1972. För närvarande är Hyllan stängd på grund av omorganisation inom museet.

Källor: Öppna, en bok om lekverkstäder. Riksutställningar, 1971.
Intervjuer med personalen på Hyllan.

4.2 *Fritidsverksamhet i Eskilstuna för barn 8—14 år*

Exemplets syfte

Projektet är ett exempel på den försöksverksamhet med samverkan mellan kommunala organ och ungdomsorganisationerna, som initierats av och genomföres i samverkan med statens ungdomsråd.

Bakgrund

Som bakgrund för försöksverksamheten ligger statens ungdomsråds ungdomsundersökning 1971 om ungdomars attityder till olika fritidsintressen m. m. Statens ungdomsråds avsikt med försöksverksamheten är att den skall kunna ligga till grund för olika framtida ungdomspolitiska initiativ.

I det aktuella fallet bedömdes det som särskilt angeläget att pröva former för en öppen ungdomsverksamhet förlagd till eftermiddagstid.

Statens ungdomsråd, Eskilstuna kommun, Unga Örnar, Riksförbundet Kyrkans Ungdom, två idrottsföreningar, Skid- och Friluftsfrämjandet och Svenska Scoutförbundet engagerades i verksamheten, som genomfördes i kommundelarna Råbergstorp och Hällbybrunn.

Försöksverksamheten genomfördes under tiden den 8 september 1971 till och med december 1971 i en första etapp och under våren 1972 i en andra etapp.

Försöksverksamhetens målsättning var

- att undersöka möjligheterna att i samverkan mellan kommunen och ungdomsor-

ganisationer bedriva en regelbunden, meningsfull fritidsverksamhet under eftermiddagstid
- att undersöka möjligheterna att bedriva en integrerad verksamhet för åldersgrupperna 8—14 år.
- att undersöka möjligheten till samverkan mellan flera olika ungdomsorganisationer i ett och samma projekt
- att undersöka huruvida denna form av regelbunden fritidsverksamhet i ungdomsorganisationernas regi kan utgöra ett värdefullt komplement till kommunernas fritidshemsverksamhet
- att undersöka huruvida en icke medlemsbunden verksamhet under eftermiddagstid stimulerar deltagarna till engagemang i organisationernas reguljära verksamhet.

Verksamhetens innehåll

Verksamheten har, som tidigare nämnts, bedrivits i två områden i kommunen, Hällbybrunn och Råbergstorp. Dessa valdes för att jämförelse skulle kunna göras mellan två när det gäller befolkningssammansättning olika områden.

Hällbybrunn är tätorten i f. d. Hällby kommun. Efter kommunsammanläggningen den 1 januari 1971 ingår den i Eskilstuna kommun. Området är beläget 7 km från centrum. Bebyggelsen består huvudsakligen av villor. Antalet invånare i Hällbybrunn var i januari 1971, 2 604 personer. Av dessa var 158 eller 6 % invandrare.

Antalet invånare i åldrarna 7—14 i Hällbybrunn

Vecka 03 1971

Ålder	Pojkar	Flickor	Summa
7 år	31	28	59
8 år	24	30	54
9 år	24	25	49
10 år	36	24	60
11 år	28	21	49
12 år	15	15	30
13 år	28	17	45
14 år	22	13	35
		Summa personer	381

I tätorten Hällbybrunn finns kommunal service med följande funktioner:

1 barnstuga med lekskoleavdelning
1 fritidsgård, öppen endast på kvällstid
1 låg- och mellanstadieskola, med 16 klasser och 340 elever.

Barnstugan tar emot barn upp till 7 år och fritidsgården ungdomar från 13 år. I området finns alltså ingen service för dem mellan 7 och 12 år efter skoltid.

Råbergstorp ligger ca 3,5 km från Eskilstuna centrum. Inflyttningen till området påbörjades 1967, och många av dem som då flyttade dit kom från saneringsområden i centrum. Bostadsbebyggelsen består av trevånings flerfamiljshus.

Antalet invånare i Råbergstorp och Lagersberg, ett område i direkt anslutning till Råbergstorp, var i januari 1971, 3 848 personer. Av dessa var 1 277 eller 33 % invandrare.

Antalet invånare i åldrarna 7—14 i Råbergstorp och Lagersberg

Vecka 03 1971

Ålder	Pojkar	Flickor	Summa
7 år	58	56	114
8 år	48	57	105
9 år	61	45	106
10 år	41	48	89
11 år	41	47	88
12 år	42	36	78
13 år	48	37	85
14 år	41	37	78
		Summa personer	743

I Råbergstorp och Lagersberg finns kommunal service med följande funktioner:

1 barnstuga med fritidshemsavdelning, Lagersberg
1 fristående fritidshem, Råbergstorp
1 lekskola, Lagersberg
1 fritidsgård, öppen endast på kvällstid, Råbergstorp
1 låg- och mellanstadieskola, med 16 klasser och 318 elever, Lagersberg.

Antalet barn på barnstugans fritidshemsavdelning var i december månad 1971, 12 i åldrarna 7—10.

På det fristående fritidshemmet var antalet vid samma tidpunkt 13 i åldrarna 7—10.

I ett intilliggande område, Fröslunda, finns en lågstadieskola samt en mellan- och högstadieskola.

De ungdomsorganisationer som, efter projektgruppens informationsträffar under juli och augusti, anmälde intresse och möjligheter att deltaga i projektet var: Hällby IF, IK CITY, Kyrkans Ungdom, Skid- och friluftsfrämjandet, Svenska Scoutförbundet samt Unga Örnar. I verksamheten på resp. plats har de under första etappen tilldelats följande dagar:

Hällbybrunn		Råbergstorp
Måndag	Kyrkans Ungdom	Unga Örnar
Tisdag	Svenska Scoutf. och Hällby IF	Unga Örnar
Onsdag	Unga Örnar	IK CITY
Torsdag	Unga Örnar	Kyrkans Ungdom
Fredag	Skid- och friluftsf.	Unga Örnar

Ytterligare organisationer, bl. a. ännu en idrottsförening samt Skid- och friluftsfrämjandet i Råbergstorp, var intresserade men hade svårigheter att lösgöra ledare på dagtid.

Informationen till ungdomsorganisationerna skedde via projektgruppen vid två tillfällen under juli och augusti. Allmänheten informerades om projektet via annonser och artiklar i ortstidningarna. Till samtliga hushåll i de två försöksområdena utsändes dessutom skrivelser per post. I skrivelsen beskrevs verksamheten, inbjöds till föräldrainformation samt medföljde en talong för anmälan till deltagande i verksamheten.

I skolorna i områdena lämnades både skriftlig och muntlig information om verksamheten. Meddelanden sattes upp i affärer i de två områdena och på ett varuhus i centrala Eskilstuna.

Denna information liksom den i skolorna gjordes även på finska. I det material som framställts för de finsktalande uppmanades dessa att söka kontakt med Immigrant Service för närmare upplysningar.

Då verksamheten startade den 8 september var nio deltagare anmälda i Hällbybrunn och sex i Råbergstorp. Tredje veckan av verksamheten var antalet deltagare 16 resp. 14. Man kan alltså förmoda att den effektivaste informationen skedde genom verksamhetens igångsättande och deltagarnas påverkan på kamrater, som sedermera också anmälde sig. Anmälan skedde genom målsman med hänsyn till att ledarna tog ansvar för deltagarna under tiden för deras vistelse i verksamheten.

Verksamheten bedrevs mellan kl. 14.00 och 18.00 måndag till fredag. De "fasta" ledarna började sin tjänstgöring kl. 13.30 och de deltagare som hade slutat skolan vid den tiden hade möjlighet att komma då. Avgiften var två kr. per dag och barn. Denna betalades månadsvis i efterskott till kommunen. För avgiften fick deltagarna ett mellanmål, handledarskap, material samt resor vid studiebesök, utflykter och liknande. Mellanmålet varierade och kunde exempelvis bestå av smörgås och mjölk eller choklad, kräm, grönsaker och frukt.

I Hällbybrunn bedrevs verksamheten i en paviljong till f. d. kommunalhuset.

Paviljongen består av ett kapprum och tre rum: en stor samlingssal och två mindre rum. Samlingssalen används som bordtennisrum, lekrum, filmsal och till mer livliga aktiviteter. Ett av de mindre rummen är kombinerat "mysrum" och kontor. Det andra används till skapande verksamheter såsom målning, textil- och träslöjd.

För tillagning och förtäring av mellanmålet måste deltagarna förflytta sig till fritidsgårdens kök och café, ett förhållande som lämnar en del övrigt att önska. I fritidsgården finns tillgång till TV.

Till lokalen hör en gårdsplan, som erbjuder goda möjligheter till uteaktiviteter. På ett avstånd av ca en km ligger dessutom både idrottsplats, sportstuga tillhörande Skid- och friluftsfrämjandet, samt lekplats. För aktiviteter i skogen både sommar- och

vintertid finns även goda och närliggande möjligheter. Skolan är belägen endast ett par minuters promenad från projektets lokaler.

Lokalen i Råbergstorp är en klubblokal tillhörande ungdomsstyrelsen. Den är belägen på nedre botten i ett av hyreshusen, i områdets östra del.

Lokalen består av tre rum: kapprum, pentry och ett större förråd som används till kontor och även delvis fungerar som kök. Det större rummet fungerar som bordtennisrum, lekrum och filmsal. Det mellanstora som matsal och verkstad för skapande verksamheter såsom målning, modellering och träslöjd. Det minsta rummet används till sällskapsspel och avkoppling. I entrén finns ett vindfång som fungerar som "rökruta". Denna funktion är en överenskommelse mellan de äldre deltagarna och ledarna, för att undvika rökning i alla rummen eller i trappuppgångarna intill lokalen.

Nära lokalen finns lekplatser, bollplaner samt en större idrottsplats. I den närliggande Kronskogen finns möjligheter för både vinter- och sommaraktiviteter. Områdets låg- och mellanstadieskola ligger ca fem minuters promenad från lokalen liksom lågstadieskolan i Fröslunda. Mellan- och högstadieskolan i Fröslunda är belägen drygt tio minuters promenad från Råbergstorp.

Dagsrutinen i verksamheten har sett ut på följande sätt:

Kl. 14.00—15.00

Deltagarna kommer i omgångar från skolan. Fria aktiviteter, läxläsning och hjälp med tillagning av mellanmålet.

Kl. 15.00—ca 15.30

Mellanmål.

Kl. 15.30—ca 16.30

Dagens program.

Kl. 16.30 (17.00)—18.00

Fria aktiviteter: bordtennis, skapande verksamheter, sällskapsspel, grammofon osv.

Vid 17-tiden börjar de första deltagarna gå hem.

Dagens program är alltså den timme som anslagits till resp. organisations program.

En av verksamhetens ambitioner har varit att bedriva en utåtriktad programverksamhet genom studiebesök och motsvarande. Deltagarnas varierande ankomsttider till verksamheten har gjort att man fått koncentrera dessa aktiviteter till skollovsdagarna. Deltagarna slutar sin skolgång mellan kl. 13.30 och 15.30 i Hällbybrunn, i Råbergstorp sträcker sig tiden ända till kl. 16.00.

Studiebesök under hösten 1971 har förekommit enligt nedanstående.

Hällbybrunn	Råbergstorp
ABF:s barnteaterverksamhet	ABF:s barnteaterverksamhet
Sveriges Radio, Eskilstuna	Sveriges Radio, Eskilstuna
Brandförsvaret	Polisstationen
Hällby kyrka	Ansgarskyrkan, Eskilstuna
Hemlaås ålderdomshem	

Samverkan med föräldrarna, liksom samverkan med skolan, med kommunen och med riksorganisationerna har haft en framträdande roll i försöksverksamheten. Enkäter har riktats till både deltagande ungdomar och till sekundärt involverade personer. Under tiden november 1971—januari 1972 bedrev socialförvaltningen, skolan och stiftelsen Hyresbostäder en intensiv uppsökande verksamhet i Råbergstorp med utgångspunkt från en lägenhet i området. Problem som några av deltagarna fått kunde på detta sätt lösas.

I Hällbybrunn deltog under den första etappen 21 barn i verksamheten. 13 av dem var åtta år gamla och ingen var äldre än elva år. Tre var invandrarbarn. Endast en förälder var ensamstående. Under den andra etappen ökades antalet deltagare till 25.

Också i Råbergstorp deltog 21 barn i verksamheten. Här var fördelningen jämn på de olika åldrarna. Endast fyra flickor deltog. I Hällbybrunn deltog åtta flickor. Två mödrar och en fader var ensamstående-

de. Under den andra etappen ökade antalet deltagare till 23.

Ansvariga och organisation

En lokal projektgrupp har under statens ungdomsråd lett det lokala arbetet. Denna har innehållit företrädare för socialkontoret, ungdomsrådet, ungdomsstyrelsen och skolan.

Projektgruppen har anställt en projektledare som lokalmässigt varit placerad på socialkontoret och haft följande uppgifter:

- att ansvara för projektets genomförande i samråd med statens ungdomsråd och den lokala projektgruppen
- att hålla kontinuerlig kontakt med de i projektet verksamma organisationerna och dess ledare
- att i samråd med ledarna utforma program för verksamheten
- att planera och genomföra kurser för ledarna
- att skapa och uppehålla kontakter med föräldrar, skola och kommun
- att framställa rapport efter hösten 1971 samt vid projektets slut om uppläggning, planering, genomförande och utvärdering.

"Fasta ledare" har varit anställda i de båda områdena för att vara den sammanhållande länken mellan projekledaren och verksamheten samt den fasta punkten för deltagarna. Den fasta ledaren svarar också för inköp och för tillagningen av mellanmålet, har kontakt med föräldrar och skola, överblick över material osv. En à två fasta ledare har förekommit.

"Organisationsledarna" har kommit till verksamheterna två och två den dag då deras organisation varit ansvarig för verksamheten. De har framför allt haft som uppgift att driva programmatisk verksamhet, men också att hjälpa de fasta ledarna med diverse praktiska göromål.

Ledarutbildning och ledarkonferenser har ingått som naturliga element i verksamheten.

Finansiering

Kungl. Maj:t anslog i augusti 1971 kr. 110 500 till försöksverksamheten i Eskilstuna. Eskilstuna kommun beslutade i september 1971 att anslå 52 400 kr. till verksamheten.

Kostnadsjämförelse fristående fritidshem och försöksverksamheten:

	Fritids-hem	Försöks-verksam-heten
Omfattning		
Antal verksamheter	1	2
Antal barn	15	48
Antal dag/år	220	183
Antal tim/dag	12	4
Antal personal/dag	2,5	6
Kostnader		
Hyra och städning	7 790	*2 000
Personal	59 974	71 291
Material	3 977	10 462
Utbildn. av ledare	—	5 472
Måltider	6 165	7 517
Administration		
Övriga kostn.	927	696
Inventarier	1 265	—
	80 098	97 438
Intäkter		
Avgifter	6 100	7 799
Statsbidrag	22 500	—
	28 600	7 799
Nettokostnader	51 498	89 639
Bruttokostnad		
Per plats och år	5 400	2 029
Per plats och dag	24:27 (220 dgr)	11:09 (183 dgr)

* Endast hösten 1971

Försöksverksamheten bedrivs i två skilda lokaler, fritidshemsverksamheten däremot i en lokal. I den förstnämnda har tre gånger så många barn deltagit under 1/3 av den tid, som fritidshemmet har öppet per dag. Drygt dubbelt så många ledare har varit verksamma i försöksverksamheten. Kostnaderna för material gäller således två lokaler och inkluderar även det grundmaterial som

inköptes vid starten. Deltagarna är i genomsnitt äldre än fritidshemsbarnen och kräver därmed mer avancerat och dyrbarare material. Då inte samma möjligheter till förvaring av matvaror har funnits i försöksverksamhetens lokaler som i fritidshemmets har storinköp av matvaror inte kunnat göras, vilket fördyrat matkostnaderna.

Erfarenheter

Erfarenheterna av verksamheten grundar sig såväl på arrangörernas bedömningar som på intervjuer med deltagare och föräldrar. Sammanfattningsvis redovisas följande erfarenheter.

Det har varit svårt att bedriva en profilerad organisationsverksamhet. Ledarna har sett som sin främsta uppgift att ge deltagarna tillsyn och sysselsättning. Föräldrar och deltagare har haft samma uppfattning.

Fem av deltagarna har begärt medlemskap i någon av de medverkande organisationerna.

Deltagarna och föräldrarna har bedömt det dagliga bytet av ledare som positivt, men ledarna och särskilt de "fasta" ledarna har haft negativa erfarenheter av detta, framför allt då de fått ställa om sig från dag till dag.

Åldersintegrationen har inte lett till några entydiga slutsatser. Det har varit lättast att engagera de yngsta deltagarna. Individuella problem har förekommit hos några av de äldre deltagarna i Råbergstorp.

Organisationsledarna har funnit det pressande att planera och genomföra program varje dag och ifrågasatt om det är riktigt att "servera " program varje dag.

Såväl deltagare som föräldrar har framfört önskemål om att verksamheten skall fortsätta, vilket också har skett.

Källor: Eftermiddagsverksamhet 8—14 år; delrapport från SUR:s försöksprojekt i Eskilstuna, april 1972.
Delrapport II, 1.1.—30.6.1972, Eskilstuna, försöksverksamhet, statens ungdomsråd.

4.3 *Skogslyckan i Uddevalla — integrerat fritidsprojekt*

Exemplets syfte

Att i ett avgränsat boendeområde verka för ökade kontakter och därmed ökad förståelse mellan individer med utgångspunkt från barn i åldern 7—13 år. Projektet har en speciell inriktning på handikappade och invandrarbarn. I projektbeskrivningens inledning framhålls bl. a.:

"De elementära psykiska behoven förmedlas så gott som helt genom kontakt med andra människor. Vill man skapa självkänsla, värdighet och hänsynsfull självständighet, måste det ske genom en miljö rik på varma, personliga kontakter som tillfredsställer de känslomässiga och intellektuella behoven. Dominerande viktigt är detta i barn- och ungdomsåren — avgörande för inställningar och uppfattningar ibland för livet."

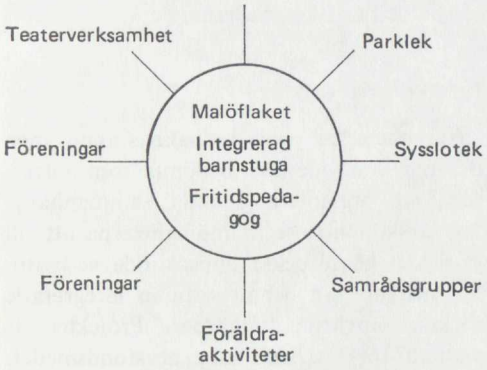
Bakgrund

I Uddevalla kommun tillsattes 1971 Miljökommittén för lek- och fritidsaktiviteter i Uddevalla kommun. Kommittén är parlamentariskt sammansatt och har som uppgift att framlägga förslag till aktiviteter på grundval bl. a. av de riktlinjer som dras upp i utredningen (SOU 1970:1) Barns utemiljö. Bostadsområdet Skogslyckan har blivit lokaliseringsplatsen för kommitténs första projekt, som innefattar integration mellan skola, fritidshem, barndaghem, lekskola, parklekslokaler och lekpark i anslutning till lekområdet Malöflaket. Avsikten är att med ledning av erfarenheterna planera ytterligare verksamheter i andra delar av kommunen.

Verksamhetens innehåll

Bostadsområdet Skogslyckan är beläget tre km nordväst om Uddevalla centrum och har ca 4 500 invånare, varav ca 2 000 är barn i åldern 0—15 år. Andelen finska, grekiska och jugoslaviska invandrare är hög. Området, som är ett flerfamiljshusområde, omges av en lågstadieskola, ett villaområde, ett nybyggt åldersdomshem och ett torgcentrum.

Verksamheten förutsättes centrerad kring inom- och utomhuslekaktiviteter på lekområdet Malöflaket, där också en integrerad barnstuga lokaliseras. Verksamheten skall innefatta daghem, fritidshem, parklek, lekotek, sysslotek och också vara centrum för förenings- och teateraktiviteter i enlighet med nedanstående idéskiss.



Lekverksamhet skall förekomma såväl inom- som utomhus i kommunal regi men också i regi av föreningarna. Denna verksamhet leds av en heltidssysselsatt fritidspedagog, som också svarar för schemaläggning av viss del av den. Föreningarna hämtar sina grupper för olika aktiviteter på schemalagd tid. Schemat skall bl. a. finnas för att föreningarna med sina särskilda inriktningar av verksamheterna skall komplettera varandra i stället för att konkurrera.

Fritidspedagogens "central" skall ha öppet kl. 7—11 och kl. 14—18. Syssloteket, som beskrives nedan, är också organiserat under centralen. Också samrådsgrupper (barn och vuxna), föräldraaktiviteter och teaterverksamhet har centralen som utgångspunkt.

En kväll i veckan ordnas öppen verksamhet för barnen mellan kl. 18 och 20, varvid organisationerna genom temakvällar helt svarar för verksamheten.

Barnstuga, innehållande fyra daghemsavdelningar, lekskola, fritidshemsavdelning och parklekslokaler, kompletterade med sysslotek, är under planering med utgångspunkt från en genomförd funktionsstudie. Det har föreslagits att modifiera fritidshemmet så att ytan minskas och främst upptar smårum för vila och enskilt arbete. Genom att använda lekutrymmena också för denna modifierade fritidsverksamhet skulle större total effekt uppnås i förhållande till det stora antal barn som finns i området. Detta skulle också leda till att lokaler för parklek, sysslotek och central skulle kunna inrymmas i de aktuella bygg- och organisationsplanerna.

Sysslotek är en benämning på en planerad verksamhet med vidare funktioner än de som traditionellt läggs in i en lekoteksverksamhet.

En huvudlinje är att starkt öka möjligheterna till "gör-det-tillsammans"-aktiviteter. Detta gäller verksamheten för barn, men också verksamheten med både vuxna och barn involverade. Syssloteket är en central för stimulans till och anvisning av sysselsättningar och aktiviteter för olika åldrar. Avsikten är att om möjligt inrymma ett lekotek, för den mera begränsade omsorgsverksamheten som ett sådant innefattar, inom ramen för syssloteket. Landstinget har visat intresse för ett sådant samarbete.

Syssloteket skall tillhandahålla idéer och uppslag och ge anvisningar om material, tillhandahålla arbetsbeskrivningar, förbrukningsmaterial, sammansättnings- och återanvändningsmaterial samt halvfabrikat. Spel och leksaker skall kunna utlånas, dels för stunden, dels för längre tid till hemmet. Också utrustning för friluftsaktiviteter skall finnas.

Avsikten är att syssloteket skall förestås av den heltidsanställde fritidspedagogen, som dock behöver biträde som bl. a. sköter ut- och återlämning samt viss information, reparation och kontroll av sortiment. Här avses såväl föreningsmedlemmar som pensionärer kunna medverka och också föräldrasamverkan kunna utnyttjas. En successiv utbyggnad planeras, men verksamhet sker initialt för åldersgruppen 1—2 år.

Information om verksamheten avses spridas på initiativ av en särskild ledningsgrupp genom flygblad till hemmen, genom sammankomster och genom teater. Infor-

mationen skall bl. a. avse att ge kunskap om barns elementära psykiska behov och förutsättningar och om möjligheter att tillgodose dessa i praktiken.

Intresseundersökningar planeras riktade till barnen i skolan i samarbete med skolan.

Ledarutbildning kommer att genomföras i samarbete med Ljungskile folkhögskola, dels i form av grundutbildning, dels i form av kontinuerlig fortbildning. Genom samarbete med folkhögskolan kommer verksamheten att följas upp genom inventeringar och genom gruppsamtal.

Ansvariga och organisation

En projektgrupp arbetar med projektets genomförande i samarbete med en rad organisationer, som har anmält sitt intresse. Exempel på organisationer är Föreningen för utvecklingsstörda barn, två organisationer för finländska invandrare, idrottsföreningar, scoutföreningar, nykterhetsföreningar och politiska ungdomsorganisationer. Samrådsgrupper har bildats också med föräldrar i området.

Ekonomin

Ekonomin baseras på följande överväganden. Byggkostnaden för barnstugan har satts till 1 200 kr./m². Syssloteket beräknas behöva ett demonstrations- och lånerum på 42 m², kontor 15 m², kontrolleringsutrymme 20 m², förråd 40 m², kommunikations-, städ-, toalettutrymme, etc. 15 m², summa 130 m². Som behövlig reparations- och tillverkningslokal (30 m²) avses ålderdomshemmets pensionärsverkstad (avstånd ca 100 m) kunna användas. Detta motsvarar en byggkostnad på 156 000 kr. Kommunens anslag till barnstuga avseende fem avdelningar är 1 050 000 kr. Inom detta anslag kan enligt ovan eventuella modifieringar göras beträffande fritidshemmet, med socialstyrelsens medgivande (dispens avseende anordningsbidraget), varvid vissa besparingar skulle kunna ske till förmån för en nödvändig sjätte avdelning: parklekslokal. Vidare kan en del av syssloteket inrymmas i källarlokaler, vilket sänker kostnaderna och slutligen kan det eventuellt komma att samutnyttjas med lekoteksverksamhet, vilket minskar kommunens kostnad. De två sistnämnda faktorerna uppskattas kunna sänka kostnaderna med ca 30 000 kr. Syssloteket lokalfråga löses då för 125 000—130 000 kr. Härtill kommer senare utrustnings- och driftkostnaderna.

Erfarenheter

Erfarenheter av projektet saknas ännu, men det har som idéskiss bedömts som intressant att presentera i detta sammanhang. Av särskilt intresse är möjligheterna att till projektet knyta också uppsökande verksamhet och att vid behov sätta in integrerade sociala omvårdnadsåtgärder. Projektet är aktuellt för statsstöd med arvsfondsmedel.

Källa: Projektbeskrivning, utarbetad av miljökommittén för lek- och fritidsaktiviteter i Uddevalla kommun.

4.4 *Kojan, kvartersgård i Halmstad*

Exemplets syfte

Kvartersgården Kojan i Halmstad är ett konkret resultat av försök att finna former för aktivt deltagande i planeringen genom att låta de kommande brukarna vara med och påverka utformning och verksamhetsplanering. Kojan utgör också ett intressant alternativ till det traditionella fritidshemmet.

Bakgrund

1. Området

Kojan ligger i det 1968 projekterade Vallåsområdet i Halmstad, som utbyggt kommer att rymma 13 000 rumsenheter i en- och flerfamiljshus på en och två våningar. Flerfamiljshusen indelas i storkvarter på 1 200—2 000 rumsenheter. Varje storkvarter får en kvartersgård som ligger i en kvarters-

park på ca 7 000 m². Vallås har planerats av stadsarkitektkontoret i Halmstad i samråd med byggherren, det kommunala bostadsbolaget Halmstads Fastighets AB.

Ett arkitektkontor i Stockholm fick 1971 i uppdrag att utarbeta program för hur utformningen av en av kvartersgårdarna — som redan uppförts, men inte färdigställts inuti — på ett aktivare sätt skulle kunna styras av dem som bor i området.

Barn i åldern 7—13 år är en miljömässigt missgynnad grupp, för stora för lekskolan och för små för ungdomsgården. I Halmstad driver både kommunen och fritidskommittén, som bildats av Hyresgästföreningen och det kommunala bostadsbolaget, verksamheter just för de åldrarna. Därför valde man att låta de åldrarna vara den första referensgruppen vid planeringen av hur Kojan skulle inredas och användas.

2. Planeringsprocessen

I arkitekternas programskrivning för Kojan, som är resultatet av samråd med socialstyrelsen, bostadsstyrelsen, planverket, barnavårdsnämnden, Hyresgästföreningen och Arkiv Samtal m. fl., uppställdes några riktlinjer för hur en kvartersgård borde fungera:

- verksamheten ska vara öppen, utan krav på medlemskap i förening
- verksamheterna ska vara av många typer och rikta sig till alla åldrar
- verksamheten ska vara ledd. Ledarna ska komplettera, inte ersätta, pedagogiskt utbildad personal i barnstugan och fritidsgården
- verksamheten ska ske både ute och inne.

Med dessa riktlinjer som utgångspunkt utarbetade arkitektkontoret en arbetsbok för eleverna i klass 1—6 i tre skolor i och nära Vallås. Arbetsmaterialet består av allmän information om en kvartersgårds funktion, skötsel och ekonomi, olika aktiviteter som kan bedrivas där, vilka möbler och vilken utrustning de kräver, och vad det kostar. Klippark med modellmöbler och textil- och materialprover hörde också till.

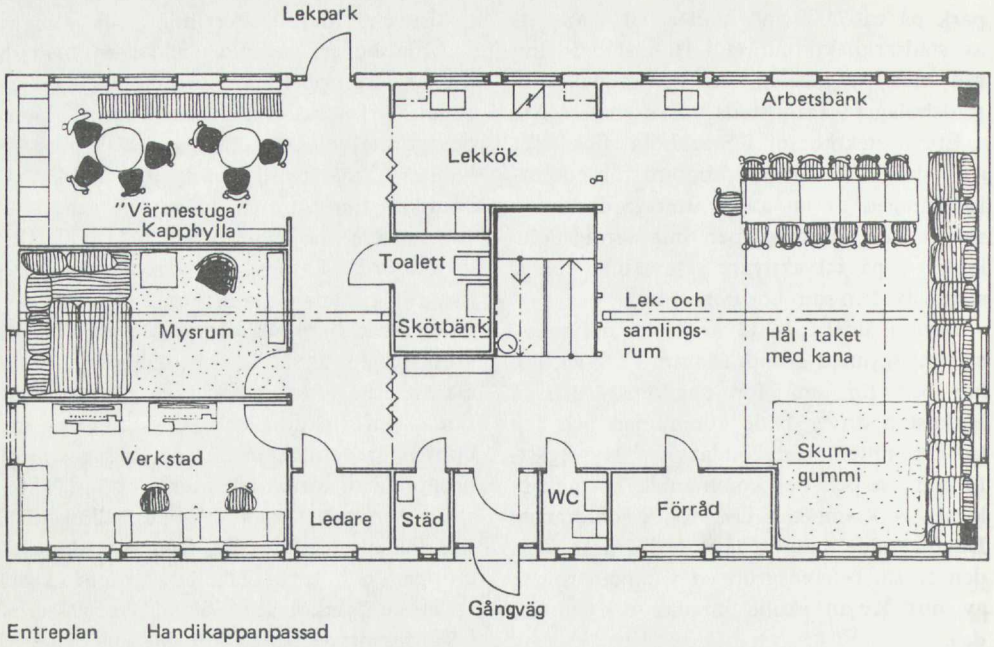
Arbetsboken användes under en månad. Tio arbetsgrupper producerade 31 grupparbeten. Arbetsmaterialet har använts inom orienteringsämnen, samhälls- och hembygdskunskap, matematik, teckning, slöjd och svenska. Entusiasmen bland eleverna var stor genom möjligheten att få se idéerna genomförda. Lärarna har också varit positiva till materialet, som ansågs ha pedagogiska utvecklingsmöjligheter och inbjuda till grupparbete. Invändningar har riktats mot att materialet delvis har fungerat som "låsande" information, och att svårigheter har uppstått genom att materialet riktar sig till grupper med varierande kunskapsgrad.

De 31 förslagen ställdes ut i Vallåsskolan tillsammans med förslag från två föräldragrupper och en förskollärargrupp. Trots att en kontaktkommitté bland hyresgästerna i Vallåsområdet spred information om projektet och inbjöd till informationsmöten och diskussion uteblev synpunkterna från de boende. Som orsak har nämnts att man ansåg att beslutsmaterialet redan var så "färdigt" att ingenting fanns att tillägga.

Efter studier av förslagen gjorde arkitektkontoret ett slutgiltigt förslag för färgsättning och inredning. Förslaget är bara en basinredning som ska kunna kompletteras allt eftersom verksamheterna kräver det. Planlösning och inredningen i Kojan är gjord med sikte på en föränderlig verksamhet.

Verksamhetens innehåll

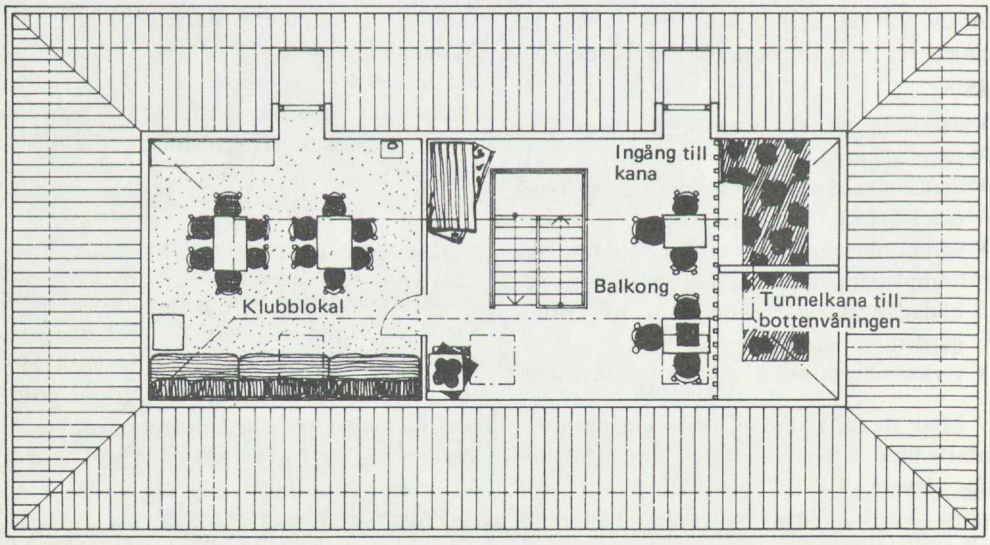
Arkitektkontorets förslag om verksamhet för alla åldrar har inte genomförts. Fritidsnämnden har valt att satsa på de åldrar som gjorde förslagen därför att den gruppen är stor i ett inflyttningsområde. Man vänder sig nu i första hand till yngre åldrar och tonåringar upp till 18 år. Även förskolebarn kommer till Kojan, som är öppen vardagar kl. 13—21 (fredagar till kl. 22) och söndagar kl. 16—20. Timmarna fram till kl. 18 är verksamheterna inriktade på grupperna upp till tolv år, därefter dominerar tonåringarna. Kojan är, till skillnad



Entreplan Handikappanpassad

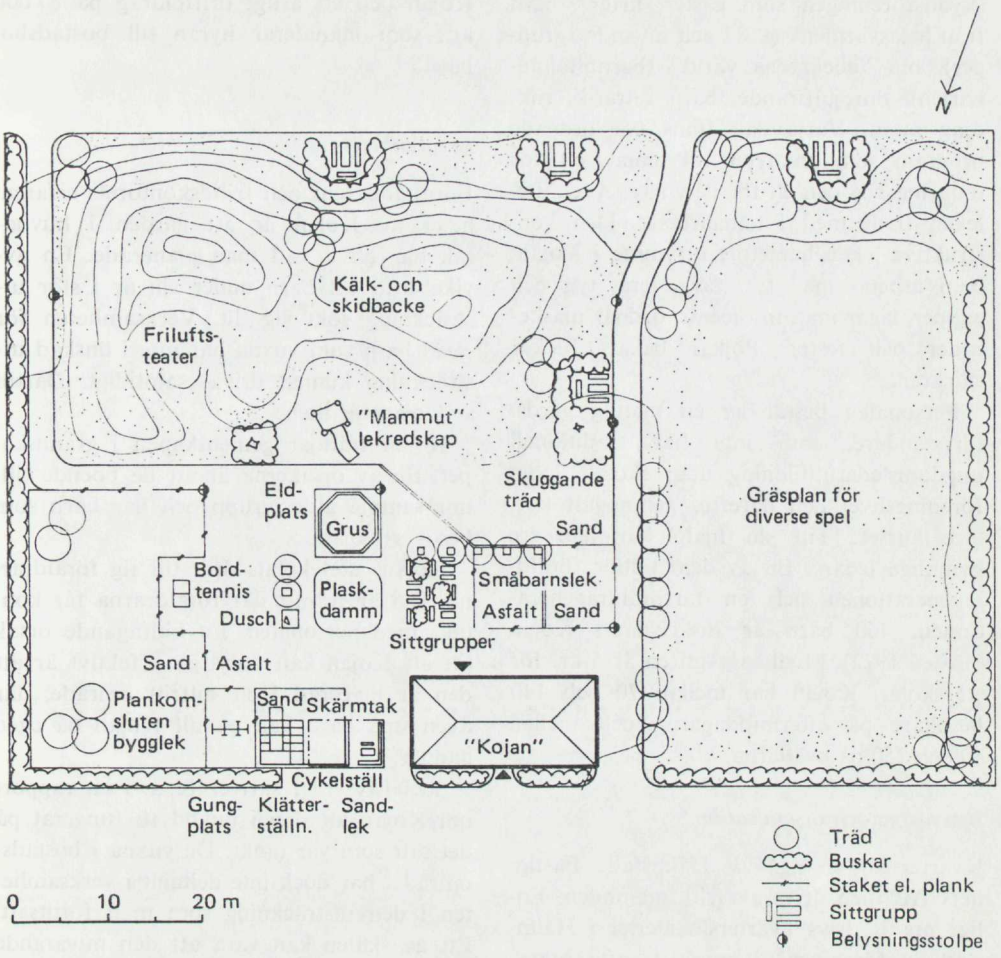
0 1 5 m

Kvartersgården "Kojan" i Halmstad. Entré- och överplan samt situationsplan.



Överplan

0 1 5 m



från övriga fritidsgårdar, öppen hela året. 70 % av besökarna i åldern 7—12 år var pojkar. I huvudsak är det samma barn som återkommer.

Kojan innehåller möjligheter till

- vilda och slabbiga lekar
- avskildhet i mindre grupp
- avskildhet i större grupp
- hobbyarbeten, även sådana som skräpar
- fester.

Översatt i rumsfunktioner betyder det stort *allrum/lekrum* med rutschbana från övervåningen och skumgummi att hoppa i, *musikrum* med stereoanläggning och radio, *hobbyrum* med hyvelbänkar och arbetsbord, *studierum, kök* med lång arbetsbänk. Utelatsen har småbarns*lekplats*, bygglek, plaskdamm och eldstad.

Verksamheten är öppen men mycket medvetet strukturerad. Den är uppbyggd kring olika ämnen, "månadens tema", som bestäms av föreståndare och barn tillsammans (olika samrådsformer ingår som fasta programpunkter). Barnen bildar arbetsgrupper och uttrycker temat i olika former: de äldre gör t. ex. väggtidningar och utställningar, de yngre hittar på kasperteaterpjäser kring temat, gör dockor och spelar. En förening i månaden medverkar i programutformningen, bidrar med en "gäst" och med praktikanter. Aktiviteterna har bl. a. rört sig kring miljövård och natur med fältbiologer, naturvårdsombudsmannen och natur-

skyddsföreningen som gäster, kring "barn från hela världen" (SSU och invandrargrupper), om "böckernas värld" (barnbibliotekarien), om julfirande, barn i trafik, rökning m. m. Varje dag finns två ordnade program som anknyter till temat, ett för tonåringarna och ett för de yngre. Även uteleken finns med i temaarbetet. Den konstruktiva leken har stort utrymme i Kojan: man arbetar med trä, färg, lera, tyg och papper, lagar mat, musicerar, ordnar maskerader och fester. Pojkar bakar, flickor snickrar.

Personalen består av en manlig gårdsföreståndare, som inte har traditionell ungdomsledarutbildning utan skolats inom föreningslivet och därefter genomgått kortare kurser. Till sin hjälp har han tre kvinnliga ledare. En av dem tillhör föräldragenerationen och en farföräldragenerationen. 460 barn är inskrivna i Kojan (hösten 1972). Medlemsavgiften är 5 kr. för ett skolår. Kojan har mellan 70 och 140 besökare på eftermiddagarna och mellan 40 och 150 på kvällarna.

Ansvariga och organisation

Kvartersgården ägs av Halmstads Fastighets AB men drivs av fritidsnämnden. Enligt praxis drivs kvarterslokalerna i Halmstad av föreningar i området, ofta hyresgästföreningen. Den öppna verksamheten i Kojan ställer sådana anspråk på personal och resurser att hyresgästföreningen inte kan driva den på nuvarande stadium. Därför står fritidsnämnden för driften, vilket också har ansetts motiverat av att Kojan används av alla Vallåsbor, inte bara av dem som bor i kvarteret. När Vallås centrum blir färdigt 1974 planerar man att flytta över verksamheten till den integrerade centrumanläggningen med högstadieskola, fritidsgård och bibliotek. Då räknar man med att hyresgästföreningen skall kunna överta driften av Kojan.

Finansiering

Kommunstyrelsen har givit ett anslag på 52 000 kr. för ombyggnad och inredning av Kojan och ett årligt driftbidrag på 87 000 kr., som inkluderar hyran till bostadsbolaget.

Erfarenheter

Föreståndarens och fritidskontorets erfarenheter av Kojan är att gården i huvudsak har blivit vad man planerade. En avvikelse är att barn under sju år i stor utsträckning sökt sig dit. Verksamheten för såväl barn som vuxna har inte i önskad utsträckning kunnat drivas samtidigt. Därtill är Kojan för liten.

Kojan främjar gemenskapen i grannskapet. En av orsakerna är att de boende tillhör samma åldersgrupp och har barn som besöker Kojan.

Kojans utelekplats drar till sig föräldrarna. Det är främst där föräldrarna får kontakt med personalen. En bidragande orsak till att Kojan kan utnyttjas effektivt är att den är placerad i ett bilfritt område, där även små barn kan gå till Kojan på egen hand.

Socialstyrelsen skriver bl. a. i en rapport om Kojan att den i huvudsak fungerat på det sätt som var tänkt. De vuxna i bostadsområdet har dock inte deltagit i verksamheten i den utsträckning som man förutsatt. Ett av skälen kan vara att den nuvarande vuxengenerationen ännu inte har tillräcklig vana att utnyttja närlokaler för gemensam samvaro. I stället har utelekplatsen blivit den naturliga träffpunkten för föräldrar, barn och personal. Integreringen av barn i olika åldrar har däremot utfallit mycket väl.

Kojan har kommit att få mer eller mindre samma funktion som ett fritidshem. Barnen kommer dit regelbundet på den skolfria tiden av dagen. Föreståndaren känner barnen väl och sänder hem dem på avtalade tider. Även om den fysiska planeringen varit betydelsefull för Kojans funktion, tycks det ändå vara så att den inre verksamhetens utformning i hög grad har varit beroende av föreståndarens engagemang. Trots att Kojan dagligen besöks av 30—150 barn, i åldern 7—11 år, tycks föreståndaren

alltid ha en stund över för de barn som behöver en nära personlig kontakt, så att inte bara behovet av sysselsättning utan även behovet av tillsyn blir tillgodosett.

Socialstyrelsen har också jämfört kostnaderna för Kojan med driftkostnaderna för ett fritidshem i fristående byggnad och funnit att verksamheten i Kojan även ur ekonomisk synpunkt är en fördelaktig tillsynsform.

Källor: Projekt Kojan. Arbetsrapport 1—3. Curmans Arkitektkontor AB.
Arbetsboken Kojan. /Expressen/Curmans Arkitektkontor AB.
Experimentet Kojan. Curmans publikation nr 4.
Intervju med Kojans föreståndare Roy Ljungberg.
Rapport från Kojan. Siv Cederqvist, Socialstyrelsen.

4.5 *Allihopa-i-förort — integrerat fritidsprojekt i Göteborg*

Exemplets syfte

Allihopa-i-förort är ett mångsidigt fritidsprojekt som försöker förena lek, motion och idrott med varann och med andra aktiviteter. Det fungerar också som kontaktexperiment i en förortsmiljö som är torftigt utrustad ifråga om sociala och kulturella aktiviteter. Den lokala förankringen betonas genom att former för de boendes medinflytande över verksamheten prövas.

Bakgrund

Allihopa-projektet började som en utställning på Svenska Mässan i Göteborg sommaren 1971. Utställningen var ett experiment: ett rum skapades för lek och gemenskap, ett rum dit alla kunde komma för att vara verksamma tillsammans med andra människor och med en mängd material att använda. Bakom projektet stod GAKO:s arkitektkontor och fritidsnämnd, som efter en inventering av lekplatser och lekområden i äldre och nya bostadsområden ville ge ett konstruktivt förslag till hur lekmiljön i befintliga områden kan kompletteras och förbättras. Avsikten med projektet var att betona vikten av en rik och varierad miljö för barnens utveckling. Ett första led blev att skapa en kontaktpunkt för alla åldrar.

I september 1971 uppdrog kommunstyrelsen åt stadskontoret att framlägga förslag till åtgärder för förbättrande av boendemiljön i Bergsjön. Medel anslogs för iordningställande av anläggningar för lek, idrott och fritidsverksamhet. Dessa insatser för förbättrande av boendemiljön i Bergsjön förenades med ett statsbidrag för försöksverksamhet med fritidsaktiviteter för barn i åldrarna 7—12 år som erhållits av allmänna arvsfonden. Det statliga bidraget är beviljat för en försöksverksamhet under 1972—1973. Försöksverksamheten har sin grund i Allihopa-utställningen och är uppbyggd på dennas målsättning.

I februari 1972 återuppstod Allihopaverksamheten i mindre skala på Rymdtorget i stadsdelen Bergsjön i Göteborg, där den kommer att drivas som försöksverksamhet t. o. m. januari 1974.

Området började planeras 1961, de första husen var inflyttningsklara 1967. År 1970 var antalet lägenheter 6 044. Östra Bergsjön har huvudsakligen byggts av allmännyttiga och västra Bergsjön av privata byggnadsföretag.

Den yttre miljön är likartad den som finns i andra stadsdelar byggda vid ungefär samma tid. Området är visserligen högexploaterat, men har natursköna omgivningar, och den samhälleliga servicen är inte sämre där än på andra håll i staden.

Den yttre miljön tycks inte direkt kunna förklara den skillnad mellan Bergsjön och andra stadsdelar, som gör att Bergsjön fått en anhopning av sociala problem. Därför har man sökt efter andra förklaringar.

Bergsjön har en befolkningssammansättning, som på många punkter avviker från andra nybyggda områdens. Anmärkningsvärda är de höga andelarna invandrare och ensamstående med barn, samt den stora utflyttningen från och omflyttningen inom

stadsdelen. Andelen invandrare i Bergsjön var 1970 29 % av befolkningen, mot 8 % i Göteborg som helhet.

Medan stadsdelens befolkning hade ökat med 40 % mellan 1969 och 1970 hade kategorin ensamstående män mer än fördubblats och de ej gifta kvinnorna var 60 % fler än 1969. Det är anmärkningsvärda siffror eftersom nya stadsdelar både beträffande service och lägenhetsstorlek framför allt är byggda för familjer.

Jämfört med hela Göteborgs befolkning är åldersfördelningen mycket sned. År 1970 var 20 % i Bergsjön under sju år medan 13 % var över 45 år. Bergsjön är alltså som de flesta nya stadsdelar dominerat av barn och relativt unga människor. 22 % av medelbefolkningen hade under 1970 mottagit socialhjälp.

Anmärkningsvärda är också flyttningssiffrorna. Redan under byggnadsperioden flyttar en stor del av befolkningen från stadsdelen. År 1969 flyttade 19 % av medelbefolkningen under året ut från stadsdelen och 1970 flyttade hela 28 % ut ur Bergsjön. Under 1971 skedde även en befolkningsminskning i området som helhet. 1972 fanns 1 400 tomma lägenheter i denna stadsdel. En orsak till utflyttningarna anses bl. a. vara de långa restiderna (45 min. in till Göteborgs centrum).

Lokaliseringen av Allihopa-projektet till stadsdelen Bergsjön beror således dels på möjligheten till ekonomiskt genomförande i form av kommunens engagemang i stadsdelen, dels på den sociala behovsstrukturen. Från början var avsikten att förlägga aktiviteterna inom ett klart avgränsat bostadsområde för att göra det möjligt för de boende att identifiera sig med anläggningen och verksamheten.

Lokaliseringen till Rymdtorget nära fritidsgården Mångården, Bergsjöskolan och en lekpark skulle ge möjlighet till samverkan med de verksamheter som redan fanns i området. Verksamheten startade provisoriskt i fritidsgården. Den 1 november blev anläggningen — ett lektält av plast på 600 m² och ett idrottstält på 1 200 m² — klar.

Verksamhetens innehåll

1. Målsättning

Allihopa vill

- i demokratiska former bedriva en verksamhet fri från konkurrenstänkande, med syfte att öka deltagarnas förmåga till samarbete, hänsyn och tolerans,
- att verksamheten skall utformas i samråd mellan deltagare, stadsdelens befolkning och de i projektet verksamma organisationerna,
- ge deltagarna del av organisationslivets idéer och fritidsalternativ för att de sedan själva skall kunna välja personligt berikande aktiviteter i en eller flera föreningar,
- genom skapande aktiviteter stimulera barns och vuxnas känslomässiga upplevelser och träna deras förmåga att använda olika uttrycksmedel, att verka för en ökad kontakt och gemenskap mellan generationer och grupper.

Som allmänna riktlinjer för Allihopa hade också uppställts att alla boende i upptagningsområdet ska kunna attraheras av anläggningen, särskilt barn i skolåldern och deras föräldrar. Verksamheten skulle förändras efter de boendes — särskilt barnens — och de samverkande organisationernas skiftande önskemål.

Beroende på befolkningssammansättningen har hänsyn tagits till invandrargruppernas möjligheter att nå en social samhörighet i bostadsområdet. I verksamheten ingår både inom- och utomhusaktiviteter.

Alilhopa-i-förorts-projektet riktar sig nu främst till gruppen 7—12 år, som är illa tillgodosedd i fråga om fritidsaktiviteter. Denna grupp bör dock inte isoleras utan en integration av olika åldersgrupper är önskvärd.

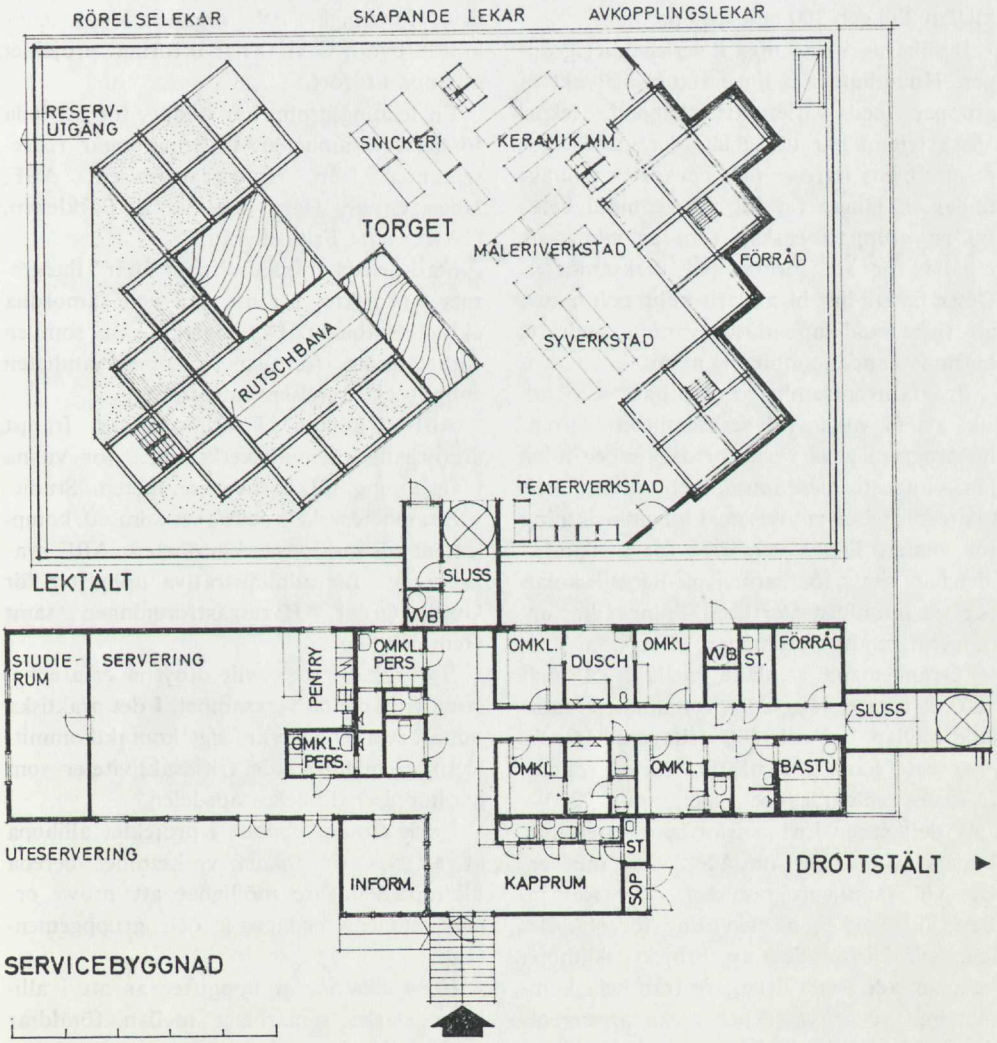
Man strävar också efter att nå barnens föräldrar i den normala verksamheten samt genom speciella lördags- och söndagsprogram. Tonåringar arbetar även i verksamheten som praktiserande lekledare, bl. a. inom ramen för "fritt valt arbete" i skolan.

2. Anläggning

Verksamheten utgår från ett luftburet tält som en centrumfunktion i det totala projektet.

Inomhusanläggningen i tältet består av fyra delar:

- *Rörelsedelen* — en avdelning uppbyggd med ställningar, bryggor, torn, kanor, som kompletteras med skumgummi, nät, rep, gummislangar och däck att äntra, klänga, hoppa och studsa i.
- *Kreativitetsdelen* — en avdelning med verkstäder för snickeri, måleri, sömnad, där man kan upptäcka och experimentera fram nya materialsammanställningar.
- *Mysrummet* — en mjuk hörna för att prata, koppla av, lyssna, läsa.
- *Torget* — en öppen yta som kan användas allteftersom verksamheten förändras, att göra gemensamma "byggen" på, att användas vid programverksamhet, att uppföra enkla teaterspel och göra gruppmusik på.



Allihopa-i-förort, Bergsjön, Göteborg. Plan över anläggningen.

I servicebyggnaden finns information, kafé och grupprum.

Ett tält för idrott är anslutet till servicebyggnaden. Idrotts- och friluftsnämnden förvaltar denna verksamhet. Bl. a. genom att de båda tälten har gemensam entré och ett gemensamt kafé hoppas man kunna integrera olika lek- och idrottsaktiviteter och på så sätt nå många åldersgrupper.

3. Verksamhet

I verksamheten arbetade 1972 en projektledare, två heltidsanställda fritidspedagoger och nio praktikanter. Verksamheten har mellan 200 och 300 besökare per dag.

Besökarna delas upp i verksamhetsgrupper. Huvudintresset ligger inom självaktiva grupper med varierande skapande lekar. Vissa teman har utvecklats för att fördjupa gruppens intresse och bevara den intakt under en längre tid för att ge möjligheter till en gruppgemenskap som är viktig att erhålla för att forma nya verksamheter. Dessa teman har bl. a. varit miljö och natur, att vara handikappad, att vara invandrare, barnmisshandel, mobbning m. m.

Programverksamheten har haft som avsikt att få vuxna till verksamheten. Utomhusprogram gavs varje torsdag under tiden juni—augusti med musik och allsång och två teaterpjäser visades med huvudinriktning för vuxna. Två *teaterpjäser* för mellanstadiet har visats för barnen på Bergsjöskolan och tre utomhusteaterföreställningar har arrangerats under juni månad i Bergsjön. Varje arrangemang samlade mellan 250 och 300 deltagare. Torsdagsprogrammen samlade mellan 125 och 200 deltagare. *Musikprogram* har genomförts varje söndag fr. o. m. september och har samlat 200—250 deltagare. En *pensionärsorkester* har bildats av boende i området, vilka medverkar vid familjeprogrammen varje söndag. Bergsjödagen, en *aktivitetsdag* för stadsdelen, administrerades av projekt Allihopa och samlade 6 000 deltagare från hela kommunen. Tre *utflykter* per vecka arrangerades för hemmavarande barn under sommaren. I varje tur har deltagit 35—50 personer, av dessa har ett mindre antal varit vuxna. *Utställningar* har anordnats på skolorna i Bergsjön, affärscentrum, fritidsgårdarna och biblioteket. Utställningarnas tema har varit bl. a. barnmisshandel, miljöekologi, HCF 50 år Då och Nu, ABF och Konstfrämjandet. I samband med utställningarna har debattkvällar ordnats med hundratalet deltagare.

Ansvariga och organisation

En arbetsgrupp bestående av representanter från kommunens olika förvaltningar inom ramen för projektet FRITID 70, stadens föreningar och organisationer samt konsultbyrån GAKO har utformat projektet allihopa-i-förort.

En ledningsgrupp har bildats för att leda försöksverksamheten. I denna ingår representanter från Hyresgäströrelsen, ABF, Unga Örnar, Hem och Skola, Parkleken, GAKO samt Fritidsbyrån.

Stadsdelens organisationer har integrerats i projektet för att öka och samordna aktivitetsutbudet. Det ingick också som en förutsättning för experimentverksamheten enligt socialstyrelsens intentioner.

ABF:s uppgift i allihopa är främst att organisera studieverksamhet för vuxna i anslutning till barnverksamheten. Studieverksamheten skall också ses som ett komplement till motionsverksamheten. ABF svarar vidare för administrativa uppgifter för Unga Örnar, Hyresgästföreningen samt Hem och Skola.

Hyresgäströrelsen vill utnyttja erfarenheterna från denna verksamhet. I det praktiska samarbetet engagerar sig kontaktkommittéerna i målinriktade fritidsaktiviteter som ger impulser till hela stadsdelen.

Unga Örnars uppgift i projektet allihopa är att via sin lokala verksamhet bereda allihopa-deltagare möjlighet att pröva organisationens pedagogik och gruppgemenskap.

Hem och Skolas uppgifter är att i allihopa stärka samarbetet mellan föräldrar samt mellan barn, skola och hem.

Göteborgs kommun skall genom i pro-

jektet engagerade förvaltningar bestrida de investerings- och driftkostnader som ej täcks av statsbidrag.

Genom ett utbildat system av *referensgrupper* skall stadsdelens föreningar och boende påverka projektets innehåll. Referensgrupperna samråder kontinuerligt om verksamheten. I dessa grupper tas initiativ till samarbete i olika verksamheter.

Ett nära samarbete med skolan har inletts. Representanter från årsklasserna 1—9 ingår i en av projektets referensgrupper. Eleverna har haft möjlighet att inom undervisningens ram arbeta dels med utformningen av tältets inredning, dels med lekverksamheten. Information om programverksamheten sprids kontinuerligt via skolan och i dessa referensgrupper formas även önskemål om olika verksamheter.

Samtliga i projektets verksamhet engagerade ledare kallas till kontinuerliga planeringsöverläggningar där de också skall deltaga i beslutsprocessen.

Inom den spontant bildade lilla gruppen får deltagarna i demokratisk form träna ansvar och beslutsförfarande. Varje enskild deltagare skall påverka gruppens aktivitet. Vidare får alla deltagare vid kontinuerliga möten ställa krav på innehållet i den gemensamma verksamheten.

Finansiering

Projektet drivs som försöksverksamhet med bidrag från Allmänna arvsfonden. Driftutgifterna beräknas uppgå till 400 000 kr. för 1972 och 1973. Kommunen har satsat 1 milj. kr. i investerings- och anläggningskostnader.

Erfarenheter

Genom att verksamheten har pågått under kort tid och fram till den 1 november i provisoriska former är det svårt att ännu göra några definitiva kommentarer.

Ledarnas uppgift har hitintills varit att av de spontana gruppbildningarna i Mångården och Bergsjöskolan forma gruppaktiviteter som tränar deltagarna till samarbete, hänsyn och tolerans. Ledaren är en i gruppen och följer denna. Man har försökt anpassa nivån på verksamheten efter deltagarnas ålder, utveckling, behov och intressen. Alla ska kunna deltaga och pröva nya roller i en gemensam aktivitet. Den spontana gruppen är basen för en aktivitet, präglad av ett fritt skapande genom olika uttrycksmedel.

En utvärdering av Allihopa-projektet kommer att ske. Den läggs upp av en utvärderingsgrupp bestående av representanter för projektledningen och sociologer. Vissa pilotundersökningar har genomförts av sociologiska institutionen. Syftet med utvärderingen är att ge en redogörelse för intentionerna — målen — med verksamheten hos de olika inblandade parterna. Det är nödvändigt att kartlägga de målsättningar som varit utgångspunkt för de involverade organisationerna. Det är viktigt för att förstå projektets utformning och utveckling. Det är också viktigt för att möjliggöra en utvärdering av i vilken utsträckning dessa mål blivit uppfyllda. De nedanstående punkterna i undersökningen kan också komma att kompletteras när målsättningsanalysen föreligger. För närvarande är dessa:

- *att* ge ökad kunskap om olika brukargruppers behov och intresse av verksamhet och gemenskap utanför bostaden och primärgruppens ram,
- *att* undersöka samspelet mellan projektgruppen och potentiella avnämargrupper och kringboende,
- *att* undersöka de kringboendes möjligheter, vilja och förmåga till medbestämmande i verksamhetens utformning,
- *att* kartlägga förändringar i social organisation (de sociala relationernas utformning) i närliggande områden och om möjligt koppla dessa till projektverksamheten,
- *att* utvärdera olika verksamhetsformer i och kring anläggningen. Resursbehov, användbarhet, utnyttjande, negativa och positiva konsekvenser för organisationerna, brukarna och de kringboende,
- *att* på basis av de gjorda erfarenheterna

föreslå förändringar i eventuellt fortsatt verksamhet,

att på basis av de gjorda erfarenheterna ge förslag till alternativa modeller för allmänt förekommande bostadskomplement. Lokaliseringsfrågor i förhållande till gruppstrukturer och bebyggelseområden belyses. Verksamheternas lokalbehov och krav på lokalernas inredning och utrustning skall här redovisas.

I första delen, kartläggning av verksamheten, ingår moment som registrering, systematiska beteendeobservationer och samtal, upprepade attitydmätningar, sociometriska mätningar, deltagarpåverkan i s. k. samrådsgrupper.

I andra delen, verksamhetens effekter i sitt sociala sammanhang, ingår kartläggning av influensområdet och dess karaktäristika, registrering av verksamhetens tillkomst och utveckling, beteendeobservationer av det sociala kontaktmönstret i stadsdelen, m. m.

Källor: Arkitekt Gunilla Dahlman, GAKO. Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar, nr 433 1971.
"Öppna", en rapport om lekverkstäder. Riksutställningar, Stockholm 1971.
Intervjuer med projektledarna, Sture Soneryd och Lars Olin.

4.6 *Fritidshem för vuxna i Örebro*

Exemplets syfte

Avsikten med exemplet är att visa hur en öppen fritidsverksamhet bidrar till att personer med personliga och sociala handikapp kan bryta sin isolering och integreras i en gemenskap.

Bakgrund

Idén till en öppen fritidsverksamhet för vuxna — hittills unik i Sverige — föddes under gruppsamtal bland nykterhetsnämndens klienter i Örebro. Där talades ofta om hur svårt det är för alkoholsvaga att bryta sig loss ur den miljö, som bidragit till eller uppmuntrat alkoholmissbruk. Nykterhetsnämnden i Örebro konstaterade att en mycket stor andel av dem som genomgår en kontinuerlig behandling på nykterhetsvårdsbyråns poliklinik är ogifta eller frånskilda. Ensamheten och den sociala isoleringen hos dessa människor är stor. Samtidigt behöver de stöd av en ny gemenskap som kan utgöra ett alternativ till den gamla miljön, en positiv men kravfri kontaktpunkt med möjlighet att träffa människor från andra grupper. Många har haft nykterhetsvårdsbyrån som tillflyktsort, men byrån saknar resurser att tillgodose sina klienters behov av planerad fritidsverksamhet.

Tyngdpunkten i nykterhetsvården förskjuts alltmer från anstaltsbehandling till öppen vård. Som ett led i att förbättra den öppna vårdens resurser att stödja de alkoholskadade och ge dem en chans till integrering i samhället öppnade nykterhetsnämnden i maj 1969 ett fritidshem för vuxna. Förutom den sociala rehabiliteringsaspekten räknade man också med att fritidshemmet skulle fungera som en förebyggande verksamhet där man skulle kunna nå sociala "riskfall" innan nödsituationen blev akut. Tanken fanns också att "vanliga" människor här skulle få en chans till kontakt med socialt handikappade för att kunna utveckla former för mänskligt medansvar.

Verksamhetens innehåll

Fritidshemmet är i princip öppet för alla, men verksamheten riktar sig främst till dem som inte själva har något påtagligt fritidsintresse eller behöver stöd för att undvika sociala misslyckanden av olika slag. Även inom mentalvården och kriminalvården finns stort behov av någon form av fritidshem med aktiverande och kontaktskapande verksamhet.

Verksamheten är av öppen karaktär. Fritidshemmet ligger centralt i staden och är öppet 10.00—22.30 under vardagar och 13.00—22.30 under helgdagar. Fritidshemmet har en kafélokal för 30—50 gäster, läs- och musikrum, hobbyrum och studierum samt badrum, vilrum och samtalsrum.

Fritidshemmet erbjuder många olika möjligheter till samvaro och aktiviteter. Många går dit bara för att sitta en stund och läsa tidningar, prata och dricka en kopp kaffe, spela schack eller bordtennis. För människor med dålig bostadsstandard finns möjlighet att sköta sin personliga hygien och sköta om sina kläder. För dem som vill delta i aktiviteter ordnas olika program: filmvisningar, musikunderhållning, utflykter, bridgetävlingar. Många besökare deltar i korpserier (fotboll, friidrott). Stadsbiblioteket har deponerat böcker.

Många besökare befinner sig i en social nödsituation och behöver få sina problem ventilerade, både på det personliga och på det praktiska planet. Samtalsrummet ger möjlighet till enskilda samtal mellan hemmets gäster och personalen, som också förmedlar kontakter med andra hjälporgan, t. ex. socialpatrull, sjukhus, kurator, nykterhetsnämnd. Man ordnar logi för bostadslösa, förmedlar kontakt med arbets- och bostadsförmedlingen, hjälper till med blankettskrivning, ger information om yrkes- och vuxenutbildning.

Under 1969 hade hemmet ca 30 000 besök (i medeltal omkring 150 besökare per dag). Besöksfrekvensen har därefter stigit, motsvarande siffror för 1970 var ca 106 000 (290 besök per dag) och under 1971 134 000 eller 368 besök per dag.

Man beräknar att ungefär tre fjärdedelar av de besökande på fritidshemmet har eller haft alkoholbesvär. Många av besökarna bor på något av nykterhetsnämndens tre inackorderingshem i Örebro. Personalen har fr. o. m. andra halvåret 1971 bestått av en föreståndare och fem assistenter samt fem extra timanställda assistenter, huvudsakligen socialstuderande. I kaférörelsen arbetar en föreståndare, ett heltidsanställt och fyra timanställda ekonomibiträden.

Ansvariga och organisation

Nykterhetsnämnden i Örebro är huvudman för fritidshemmet. För driften svarar ett särskilt organ, Fritidshemsrådet, som består av fem ledamöter, som utses av nykterhetsnämnden (ordförande plus en ledamot), socialnämnden, polisdistriktet och länsarbetsnämnden. F. n. genomförs en samordning av socialvården i Örebro.

Finansiering

Örebro kommun satsade 124 000 kr. på ombyggnad av lokalen. Nettokostnad för 1971 (drift- och kapitalkostnader) är 482 000 kr. varav 364 000 är personalkostnader.

Erfarenheter

Mycket snart efter hemmets tillkomst visade det sig att behovet av denna form av verksamhet var betydligt större än man kunnat föreställa sig. För personer ur missbrukargrupperna har fritidshemmet haft särskilt stor betydelse. Personalen försöker få med gästerna på olika aktiviteter och en del människor har genom den kontaktskapande verksamheten kunnat bryta isolering och sysslolöshet. Under verksamhetens gång har nya besökargrupper tillkommit: invandrare, arbetslösa, konvalescenter. Genom att hörselslingor kopplats till radio och TV hör nu en grupp hörselskadade till hemmets fasta besökarkrets.

Trots den ökande besöksfrekvensen har man inte haft problem med att klara ordningen. De flesta besökare är överens om att fritidshemmet skall vara alkoholfritt. Generationsmotsättningar har förekommit, men i stort sett kunnat överbryggas genom att både yngre och äldre lärt sig acceptera varandra och visat ömsesidig hänsyn. Antalet omhändertagna för fylleri har enligt polisen minskat sedan fritidshemmet öppnade.

Personalen efterlyser en uppföljning ute i samhället av de intressen som aktiviteterna på fritidshemmet väckt. Som komplement till fritidshemmet önskar de också någon form av friluftsanläggning, en bergslagsgård eller ett torp att göra utflykter till, där fritidshemmets besökare själva kunde forma och påverka sin miljö. De utflykter som gjorts har visat på ett stort latent behov hos många ensamma och socialt störda

människor att få lämna staden och uppleva naturen.

Källor: Intervjuer med kommunalrådet Karin Kallin och hemmets föreståndare Lars Hjelm.
Stenciler från Örebro stads nykterhetsnämnd.
Verksamhetsberättelse för fritidshemmet 1971.

4.7 *Rödakorsgården, dagcentral för pensionärer i Norrtälje*

Exemplets syfte

Dagcentralen i Norrtälje visar hur pensionärer kan aktiveras genom att många hobby- och servicefunktioner drivs av pensionärerna själva och formas med utgångspunkt i deras egna yrkeskunskaper och intressen.

Bakgrund

Att åldras betyder ofta passivitet och isolering. Pensioneringen berövar människor deras produktiva roll och minskar kontaktmöjligheterna. Samhället garanterar en viss materiell välfärd för dem som slutat arbeta, men har ännu inte tagit ansvar för de sociala och kulturella behoven.

Inom Röda korset började man 1964 diskutera tanken på att göra en pionjärinsats för äldre som kunde fylla dessa behov. 1967 öppnade man Sveriges första dagcentral för pensionärer, Rödakorsgården i Norrtälje. Att man valde Norrtälje beror bl. a. på att kommunen hör till de orter i landet som har störst andel pensionärer, ca 2 000 på 13 500 invånare.

Rödakorsgårdens verksamhet är avsedd för kommunens pensionärer, men är enligt stadgarna också öppen för andra behövande. Ideella föreningar använder Rödakorsgården för sammankomster.

Verksamhetens innehåll

Rödakorsgården är en dagcentral med hobby-, service- och kontaktfunktioner, där verksamheten utformas och drivs av pensionärerna själva. En pensionär med tidigare administrativ erfarenhet fick anställning som föreståndare, och bland dem som besökte gården under startskedet rekryterades på frivillig bas personer som var villiga att ta ansvar och leda gårdens olika aktiviteter. Verksamheterna har spontant växt fram ur den yrkeskunskap och de intressen som finns hos pensionärerna själva. En f. d. snickare sköter snickeriverkstaden, en f. d. trädgårdsmästare förvandlade den oplanerade tomten till en trädgård, en f. d. redaktör ordnar föreläsningskvällar och studiecirklar. En matlagningsroad pensionär ansvarar för mathållningen. En pensionerad läkare har gratis hälsovårdsrådgivning en gång i veckan.

En huvudtanke är att aktiviteterna i så stor utsträckning som möjligt ska vara produktiva och meningsfulla, inte bara tidsfördriv.

Snideriverkstaden fungerar som reparationsverkstad, i första hand för gården, men också för gäster och allmänhet. Gården har även *vävstuga* och *systuga,* där ABF, TBV och Medborgarskolan ordnar kurser. Produkterna från verkstäderna säljs. Gårdens *bibliotek* rymmer 150 volymer, som byts en gång i kvartalet av stadsbiblioteket. *Kaffeserveringen* håller självkostnadspris för pensionärer och kaffebrödet är gårdens egen produktion. *Skollunch* serveras på gården, och under skollov har man egen mathållning och erbjuder måltider till samma pris som skollunchen (3 kr.). 2/3 av målen äts på gården, resten hämtas och äts hemma.

På Rödakorsgården kan man få *hårvård* och *fotvård* till subventionerade priser och få hjälp med bad. Gården lånar också ut käppar, kryckor, rullstolar m. m., även till andra än pensionärer.

Föreståndaren karaktäriserar Rödakorsgården som en "ungdomsgård för äldre". Den har blivit en naturlig och avspänd *kontaktpunkt* för många ensamma och isolerade gamla. Verksamheten är "öppen" och frivillig; man behöver inte tillhöra någon förening för att delta, inte heller finns tvånget att man "måste göra något".

Rödakorsgården har öppet vardagar kl. 9—17. Lördagar och söndagar är den stängd.

Besöksfrekvensen är hög. 12 700 måltider och ca 50 000 koppar kaffe serverades under 1971.

Den avlönade personalen består av föreståndare, husmor och två ekonomibiträden, handledare för vävstugan, fotvårdsspecialist och tre timanställda hårvårdare. Resten av verksamheten bygger på frivilligt arbete från pensionärerna och Rödakorspersonal.

Ansvariga och organisation

Rödakorsgården är en stiftelse som förvaltas av en styrelse, där representanter för Norrtälje kommun, Röda korsets överstyrelse, RK:s Stockholmsdistrikt, RK-kretsen i Norrtälje samt föreståndaren ingår.

Finansiering

Rödakorsgården har i nuvarande skick kostat ca 500 000 kr., finansierat genom donationer. Kommunen upplät marken. Driftbudgeten är 132 000 kr. Kommunen ger ett årligt driftbidrag på 85 000 kr. Resten täcks av inkomster från hyror, mat- och kaffeservering, avgifter från hår- och fotvård och försäljning av produkter från hobbyverkstäderna.

Kommentarer

Rödakorsgården vilar, som framgått, till stor del på frivilligt arbete som i sin tur förutsätter en vital och initiativrik person som föreståndare och en personal med små löneanspråk. Risk finns att frivillighetens gränser kan komma att dras snävare den dag ett generationsbyte sker. Det betyder i så fall ökade insatser från kommunens sida för att hålla verksamheten igång.

Källor: Rödakorsgårdens årsberättelse 1971. Intervjuer med föreståndaren, Sven R. Wendel, samt gäster.
Boendeservice 1 (SOU 1968: 38).

5 Aktiviteter för alla åldrar

Avsikten med exemplen i denna grupp är att presentera ett antal verksamheter inom kultur- och fritidssektorn som svarar mot de mål som formulerats i kapitel 10, dvs. verksamheter som medverkar till aktivitet och upplevelse, kontakt och gemenskap, information och kunskap, samt ger möjlighet till olika grader av medbestämmande för dem som deltar i aktiviteterna. En urvalsprincip har också varit att ge exempel på integrerade verksamhetsformer med ett varierat utbud av aktivitetsmöjligheter som riktar sig till flera åldersgrupper.

5.1 *Biblioteksfilial i Kirseberg, Malmö*

Exemplets syfte

Malmö stadsbiblioteks filial i Kirseberg har under en ettårig försöksverksamhet med framgång prövat nya metoder att nå läsovana grupper. Medlen har bl. a. varit utlåning på arbetsplatser och aktiveringsverksamhet, som resulterat i ett ökat engagemang i stadsdelens angelägenheter.

Bakgrund

Stadsdelen Kirseberg i Malmö ligger något avskild från resten av staden och har en annorlunda karaktär. Stadsdelen är gammal och har traditionellt ett lågt anseende, understruket av att flera institutioner av vårdkaraktär — häkte, fångvårdsanstalt, mentalsjukhus, hem för alkoholskadade — lokaliserats dit. Befolkningen i Kirseberg, ca 14 000 personer, domineras av socialgrupp III. 10 % är invandrare. Vissa delar av stadsdelen har varit eller är förslummade (bl. a. Österhus-Östergård). Kirseberg har många arbetsplatser och en stor dagbefolkning (90 % av nattbefolkningen).

En stor del av befolkningen i Kirseberg utgörs av sådana grupper som sällan eller aldrig går till biblioteket. Utlåningsfrekvensen i Kirsebergsfilialen var 1969 7,5 band per invånare, mot 8,9 för Malmö i sin helhet. Mot denna bakgrund startade biblioteket 1970 en försöksverksamhet på uppdrag av litteraturutredningen med syfte att nå nya grupper.

Kirsebergsfilialen invigdes 1967 och är samlokaliserad med en fritidsgård. Det är ett familjebibliotek med avskild läsesal, särskilt programrum (för kasperteater, språkkurser, diskussioner m. m.) och en barn- och ungdomsavdelning. Bokbeståndet var 1969 27 700 band. Dessutom fanns 21 dagstidningar, 10 tidskrifter och 790 grammofonskivor.

1969 bestod personalen av tre heltidsanställda bibliotekarier samt två heltidsanställda och en halvtidsanställd kontorist. När experimentverksamheten startade sammanföll inte fritidsgårdens och bibliotekets öppethållande. När fritidsgården var stängd på eftermiddagen fick biblioteket fungera

som ställföreträdande fritidsgård för väntande ungdomar. Därför anställde biblioteket en speciell "biblioteksarbetare" med delvis terapeutiska uppgifter. När fritidsgården ökade sitt öppethållande fick han möjlighet att i stället arbeta med programverksamhet och information.

Verksamhetens innehåll

Försöksverksamheten i Kirseberg skedde på initiativ av litteraturutredningen och pågick under februari t. o. m. november 1970. Liknande försöksverksamhet pågick även på fyra andra orter under samma tid. Försöksverksamhetens syfte var att pröva nya och intensifierade former av bibliotekservice för att nå nya grupper, främst icke-biblioteksbesökare.

Vid planeringen av försöksverksamheten i Kirseberg utgick man från vetskapen om att de "finkulturella" aktiviteterna i området var mycket blygsamma, att filialens bokutlåning var något mindre i Kirseberg än vid andra filialer i Malmö och att läsovanan i området troligen var större, med tanke på befolkningssammansättningen. Man visste också, efter att ha gått igenom utlåningen från första halvåret 1969, vilka områden som utnyttjade biblioteket mest resp. minst. Mot denna bakgrund ville man demonstrera bibliotekets möjligheter att fungera i ett vidare kulturellt sammanhang. Därför startade man inte i första hand med information om bibliotekets "bokfunktion" utan försökte i stället genom olika aktiviteter visa att begreppet "kultur" innefattar mer än det man traditionellt definierar det med.

Sju olika typer av aktiviteter och verksamhet ingick i försöket:

- utlåning på arbetsplatser
- urval av "lättläst" litteratur
- stadsdelsdebatter
- bibliotekets konsumentråd
- invandrarverksamhet
- nya personalkategorier
- samarbete med andra institutioner.

För att nå dem som inte går till biblioteket startade man *bokutlåning på arbetsplatser*. S. k. boktoppar sattes ut i lunchrummen på 13 företag och utlåningsförfarandet var det enklast tänkbara, utan vare sig bokkort eller låntagarkort. Biblioteket satte upp en skylt: "Detta är ett nytt sätt att låna böcker. Ta hem de böcker du vill ha. Låna dem i tre veckor. Skriv en lapp om du vill ha hit andra böcker. Vi kommer en gång i veckan".

Svinnet (4 %) har varit obetydligt större än normalt på biblioteket. Bokurvalet i den externa utlåningen utgjordes av *s. k. lättläst litteratur,* (deckare, kärleksromaner, historiska äventyrsskildringar etc.) och kompletterades med populär facklitteratur och debattböcker. En satsning i början på pocketböcker visade sig felaktig genom att de på grund av sin lilla stilgrad är svårlästa för den läsovane.

Den viktigaste erfarenheten av utlåningen på arbetsplatser är att den pekar på ett stort behov. Ett osorterat och ganska litet urval böcker med attraktiv utformning tycks stimulera intresset hos dem som annars av sociala och psykologiska spärrar hindras att besöka bibliotekslokalen. Samtliga företag som varit inblandade i försöksverksamheten vill fortsätta utlåningen och själva svara för distributionen av de vandringsbibliotek som biblioteket fortsättningsvis gör i ordning i den mån biblioteket inte skulle ha resurser att följa upp verksamheten. Verksamheten fyllde också en viktig funktion som ett slags kontaktorgan på arbetsplatserna genom att böckerna användes som underlag för diskussioner de anställda sinsemellan.

Med utgångspunkt från en utställning om det gamla Kirseberg startades en serie *stadsdelsdebatter,* som ledde till att ett byalag bildades efter spontana aktioner av deltagarna. Byalaget har sedan varit aktivt och fått igenom en del av sina krav hos myndigheterna, vilket bl. a. medfört en positiv attitydförändring till stadsdelen Kirseberg hos det övriga Malmö.

Biblioteket startade också ett *konsumentråd,* där besökarna skulle få möjlighet att påverka bl. a. bokurval och bibliotekets ar-

betsgång och funktioner. Konsumentrådet träffades varje vecka, diskuterade programverksamhet, kommenterade boklistor m. m. Till konsumentrådets uppgifter hör också att fungera som stadsdelens kontaktorgan med kommunala myndigheter.

En stor satsning gjordes för att nå *invandrarna,* som utgör ca 10 % av stadsdelens befolkning, mest finländare, portugiser och jugoslaver. Bas för aktiviteterna var en utställning om invandrare i Kirseberg. Debatt- och informationskvällar ordnades bl. a. om hur skolan fungerar och hur fackföreningarna arbetar. Stencilerad information på invandrarspråken om program och kurser gick kontinuerligt ut till alla grupper, kombinerad med dörrknackning. Man fann att biblioteket har en viktig funktion för invandrarna som informationscentral, som kontaktpunkt mellan svenskar och invandrare och som plattform för invandrargruppernas egna kulturella aktiviteter.

Den intensiva aktiviteten bland invandrargrupperna möjliggjordes bl. a. av att bibliotekets personal, som tidigare nämnts, i samband med försöksverksamheten förstärkts med en "biblioteksarbetare" med social utbildning. Det har visat sig mycket värdefullt för biblioteket att ha tillgång till *nya personalkategorier* för bl. a. terapeutiskt betonat barn- och ungdomsarbete, för utställningar, programverksamhet och information och för samarbete med andra institutioner.

I samband med försöksverksamheten bildade biblioteket tillsammans med Östergårdsprojektet ett *kontaktorgan* för de sociala institutionerna i området (skolan, fängelset, kyrkan, socialbyrån, lekskolan, barnavårdscentralen, sjukhuset m. fl.). Man fann att bibliotekets arbete kunde bli mer effektivt genom en samordnad verksamhet. Ett konkret exempel är de familjesöndagar som arrangerats i nära samarbete mellan bibliotek, fritidsgård och lekskola.

Ansvariga och organisation

Kommunen är huvudman för biblioteket. Ansvarigt organ är biblioteksnämnden.

Finansiering

Fasta kostnader för biblioteksfilialen är 349 500 kr. För försöksverksamheten utgick ett anslag från litteraturutredningen på 95 000 kr. Invandrarverket gav 7 000 kr. för invandraraktiviteterna och utställningen. Statens råd för byggnadsforskning gav 6 000 kr. till arbetsgruppen för stadsdelsdebatten.

Erfarenheter

Erfarenheterna från Kirsebergsexperimentet kan sättas in under två huvudrubriker: *extern utlåning* och *aktiveringsverksamhet.* Externutlåningen aktualiserar enligt biblioteket frågan om det inte snarare är distributionsformen än bokutbudets innehåll som bestämmer efterfrågan. Erfarenheterna från försöket med extern utlåning på arbetsplatser är entydiga: man har genom försöket nått en stor grupp människor, där många hör till kategorin "icke-biblioteksutnyttjare" på grund av sociala och psykologiska trösklar. Att gå på bibliotek kräver tid. För många innebär det också att man riskerar att få en bristfällig teoretisk utbildning avslöjad. Man fyller då hellre sitt läsbehov via en distributionsform som utesluter de praktiska och psykologiska hindren, t. ex. i närmaste kiosk. Bokutlåning på arbetsplatser har alla de fördelar som bokförsäljning via kiosker innebär.

Av Kirsebergserfarenheterna att döma är bibliotekens roll som debattcentrum för miljö- och stadsplaneringsfrågor av stort intresse. I Kirseberg tog biblioteket på sig rollen som initiativtagare till debatter av den typen, eftersom det saknades andra fora för sådan information. Kirsebergsexemplet visar att bibliotekets aktiviteter kan leda till ökat engagemang i områdets problem.

Bokutlåningen ökade under försöksverksamhetsåret med 20 %, från 100 000 till 120 000 boklån.

Källor: Försöksverksamheten 1970. Preliminär rapport från Malmö stadsbiblioteks Kirsebergsfilial, 1971.

Försök med bibliotek. litteraturutredningens biblioteksstudier (SOU 1972:61).
Biblioteksbladet nr 1: 1971.
Intervju med biblioteksföreståndaren, Siv Ahlgren.

5.2 *Levande verkstad, Birkagården, Stockholm*

Exemplets syfte

I den nya kulturpolitiken får amatörverksamheten en viktig roll. Då uppstår ett behov av en ny kulturpedagogik som kan ge amatörverksamheten ett kvalitativt innehåll. Levande verkstads idéer och metodik är ett exempel på hur den skapande egenaktiviteten kan frigöras och artikuleras i personlighetsutvecklande och gemenskapsfrämjande syften.

Bakgrund

Levande verkstad är en av de många verksamheter som bedrivs inom ramen för Birkagården, Sveriges äldsta fritidsgård. Birkagårdens verksamhet startades för 60 år sedan i form av ett bibliotek med läsrum och programverksamhet med gemensamma aktiviteter, och har sedan vuxit till en rikt förgrenad kulturverksamhet. Idag finns ca 90 hemgårdar över hela landet, som är anslutna till Riksförbundet Sveriges fritids- och hemgårdar. Birkagården är en fri stiftelse som drivs med anslag av olika slag från stat, kommun, organisationer och fonder.

Birkagården är känd som "alla åldrars hus". Exempel på verksamheter som bedrivs i Birkagårdens regi är, förutom Levande verkstad, daghem, förskola och fritidshem, ungdomsverksamhet (ungdomskafé, fritidsgrupper), folkhögskola med studiecirklar och folkhögskolekurser, klubb- och ungdomsverksamhet (både i öppna och slutna former) samt pensionärsverksamhet av olika slag. Birkagården fyller genom sina många öppna verksamheter — Levande verkstads experimenterande lördagsverksamhet, "generationsträffar", offentliga lördagskvällsprogram m. m. — en viktig funktion som träff- och samlingspunkt för människor i alla åldrar, både från kvarteret och stadsdelen och från hela staden. Gården är också replipunkt för spontant bildade grupper i området.

Verksamhetens innehåll

1. Mål

Levande verkstad är både en idé, en pedagogik och en vitt förgrenad verksamhet. Ett av Levande verkstads mål är att *aktivera människor genom att frigöra den skapande förmågan*. Grundidén är att alla människor kan och har ett behov att uttrycka sig, men att den ensidiga konsumtionsinriktningen i samhället och den tilltagande mekaniseringen och specialiseringen i arbetslivet ger allt mindre chans för individen att pröva och utveckla sin skapande förmåga. Ett annat mål är att *träna den sociala förmågan*, och ett tredje att *utveckla den pedagogiska förmågan*.

"Att skapa är att formulera känslor och tankar, att ställa frågor och söka svar. Att skapa tillsammans med andra ger ökad förståelse och kunskap om människan och samhället. Att skapa är att ifrågasätta omvärlden. Den skapande människan vill delta, förändra och förbättra". (Ur Levande verkstads program).

2. Metoder

Arbetsgruppen Levande verkstad, som består av ett tiotal personer med konstnärlig, pedagogisk och social inriktning, bildades hösten 1967. Den startade då inom Birkagårdens hemgård dels en *dagskola med ledarutbildning* i skapande verksamhet, dels *fortbildningskurs för slöjdlärare* på kvällstid, *dag- och kvällskurser för allmänheten* samt *uppsökande verksamhet* i skolor, bibliotek, muséer, sjukhus, fångvårdsanstalter. Syftet har från början varit att etablera en ledareutbildning och härigenom sprida Levande verkstads idéer och metodik. Levande verkstad vill erbjuda ett alternativ till traditionella konstcirklar och bidra till att

förändra pedagogiken inom skola och fortbildningsarbete genom en uppvärdering av den arbetande och skapande handens arbete.

I Levande verkstad får deltagarna experimentera fritt i olika material: färg, lera, textil, trä, gips, papper och uttrycka sig med ord, ljud, rörelse, drama och miljö. Övningarna har ett bestämt mål och syftet är att stegvis öka deltagarnas kunskaper och uttrycksmöjligheter. Genom att lära känna materialens och verktygens möjligheter kan var och en hitta en form och ett eget uttryck. Sedan analyseras och diskuteras resultaten gemensamt. Grupparbetet har en viktig funktion som ett slags social träning där man lär och upptäcker genom varandra. Levande verkstad söker utveckla samarbetet mellan individ och grupp och samspelet mellan känsla, intellekt och alla sinnen.

3. Exempel på verksamhet

En speciell form av Levande verkstad är den *öppna lördagsgruppen,* en verksamhet som ligger mitt emellan den vanliga studiecirkeln och "den öppna verkstad" som förekommer på kulturhus och museer. Den är en experimentverksamhet vars form kan ge ett lämpligt innehåll i kommande fritidslokaler, kulturhus och integrerade fritidsanläggningar.

Bakgrunden till lördagsgruppen är också de alltmer uttalade behoven av lokaler där människor i olika åldrar och kategorier kan mötas på ett meningsfullt sätt i konstruktiva former som medför ökad kontakt och gemenskap. Lördagsgruppen är direkt inriktad på relationen vuxna—barn.

Viktigare än lokalernas utformning och kvalitet är verksamhetens innehåll och form, samt tillgång till människor som är kvalificerade att leda verksamheten.

Den slutna traditionella studiecirkeln och den ostrukturerade öppna verksamheten behöver ett alternativ för dem som inte är tillfredsställda med de nuvarande formerna.

I lördagsgruppen ingår alla åldrar mellan 3 och 60 år, och alla arbetar med samma uppgifter. Den har en öppnare studieform än cirkelns: deltagarna får ta med sig en gäst. Det måste dock finnas en kärntrupp som binder sig för hela terminen för att ge verksamheten stabilitet och kontinuitet och för att gruppgemenskap ska kunna utvecklas.

Lördagsgruppen pågår varje lördag mellan kl. 14—17 på Birkagården under oktober till maj. Mellan 25 och 40 personer träffas regelbundet tillsammans med fyra ledare. Lördagsträffarna arbetar med planerade övningar med ett bestämt syfte.

Övningarnas karaktär är beroende av gruppens sammansättning. Övningarnas syfte och medel växlar också med ledarnas olika intressen, kunskaper och erfarenhet.

Genomgående för alla lördagar är att man arbetar med ett gemensamt tema eller uppgift som man löser individuellt eller i grupp. Det börjar med en kontaktövning, en sorts samlek som kan växla mellan rörelse, ljud, improvisation, ord för att de nya i gruppen skall "komma in" och för att man skall komma igång med dagens uppgift. Förövningens idé är att skapa trygghet i gruppen och i rummet.

Man fortsätter med en materialövning som en av ledarna introducerar. Den följs av en genomgång, där var och en i gruppen berättar om sin bild eller modell. Genomgången har en viktig funktion: den är gruppstimulerande och ökar förståelsen för hur alla i gruppen jobbar, känner och tänker. Deltagarna brukar uppleva att skapande verksamhet är ett bra medel när det talade ordet inte räcker för att lära känna varandra genom bilder, lerformer, teckningar, collage, rörelser m. m.

Några erfarenheter som ledarna på Levande verkstad gjort är att barn har lättare att samarbeta än vuxna och att de vuxna har mycket att lära av barns förmåga att fungera socialt i grupp: att barn "tänder" på ett intensivare sätt när de jobbar med samma sak som vuxna, och att barnens direkta och självklara sätt att jobba inspirerar vuxna. Det känns också mer meningsfullt att vara ledare i en blandad grupp än i den traditionella cirkeln och en grupp-

storlek på mellan 15 och 30 deltagare med tre eller fyra ledare ger större möjlighet till gruppsamhörighet, gemenskap och inspiration än en helt ostyrd verksamhet där människor kommer på olika tider och fungerar isolerat förbi varandra.

En särskilt viktig erfarenhet är att både föräldrar och barn uppenbarligen upplever det som lättare att samspela med de egna familjemedlemmarna när man tillsammans ingår i en större gemenskap.

Finansiering

Levande verkstads lördagsgrupp finansieras med avgifter (vuxna med barn betalar 15 kr. per gång, ensamma personer 5 kr. per gång). Avgifterna täcker material, hyra, ljus och städning. Ledarna har tidigare arbetat utan lön. Under hösten 1971 och våren 1972 utgick ett anslag från skolöverstyrelsen på 5 000 kr. för försöksverksamhet. Lördagsgrupperna är genom sin blandade ålderssammansättning inte berättigade till studiecirkelbidrag. Det har också varit svårt att finna bidragsformer som inte är förknippade med detaljpreciserade kursplaner eller krav på studieresultat.

Erfarenheter

En huvudpunkt i Levande verkstads uppfattning är att även "öppen" verksamhet måste vara strukturerad för att bli meningsfull. Levande verkstadsmetodiken bygger på gruppverksamhet och på en viss inbördes tidsföljd i övningarna. Detta betyder vissa restriktioner i fråga om tider — det är t. ex. svårt för den som kommer för sent att kunna följa innebörden i vissa moment, som bygger på tidigare övningar. En annan begränsning ligger i att verksamheten, trots sin spontana karaktär, måste vara "ledd", dvs. kräver tillgång till specialutbildad personal.

Källor: Birkagårdens årsberättelse 1971.
Div. stenciler från Levande verkstad.
Intervju med Ann-Marie Lagercrantz, lärare på Levande verkstad.

5.3 *Närlokal i Norrliden, Kalmar*

Exemplets syfte

Närlokalen i kvarteret Marmorn i Norrliden, Kalmar, utgör exempel på en lokal som är avsedd för samtliga boende i kvarteret och där de boende själva haft ett avgörande inflytande över verksamheten.

Bakgrund

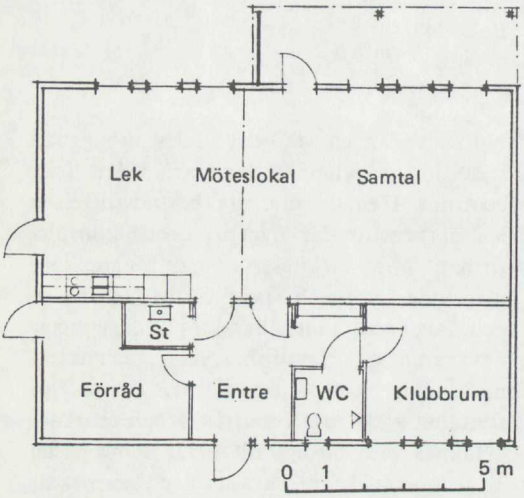
1. Området

Norrliden är en stadsdel under utbyggnad i nordöstra delen av Kalmar, 5 km från centrum. Den kommunala bostadsstiftelsen Kalmarhem är där byggherre och konsultfirman "bpp" (arkitekt Gunnar Magnusson) projektör för två bostadskvarter (Marmorn och Porfyren) innehållande 432 lägenheter i tvåvånings flerfamiljshus samt gemensamma lokaler och anläggningar. Första inflyttning ägde rum i maj 1971 och området beräknas vara färdigställt 1973. Bebyggelsen är grupperad i fyra "kvadranter", som skall rymma var sin s. k. närlokal, avsedd för de närmast liggande ca 110 hushållen. Den första lokalen togs i bruk i september 1971 och lokalen i nästa kvadrant kommer att invigas tidigt under hösten 1972.

Förebilden för denna lokaltyp presenterades i förslaget till God Bostad 1970. Tanken är där att en närlokal för 30—50 hushåll skall komplettera andra gemensamma lokaler i områdes- och stadsdelscentra. I den skall man t. ex. kunna samlas för att diskutera gemensamma angelägenheter, träffa sina grannar, ge barnen möjlighet till gemensam innelek och alla åldrar tillfälle till motion, hobby m. m. Det totala ytbehovet för 50 lägenheter beräknas till ca 100 m². Förslaget ger också anvisningar om hur lokalen kan placeras, dimensioneras och konkret utformas, samt hur den kan administreras.

Under år 1970 ville kommunen i Norrliden pröva former för de boendes medverkan vid utformningen av såväl den inre som den yttre bostadsmiljön. Bl. a. ville man ef-

ter principerna i förslaget till God Bostad 1970 låta de boende själva bestämma hur de fritidslokaler som redan planerats till området skulle användas och utformas. Dessa omprojekterades i samarbete med bostadsstyrelsen så att de bättre stämde överens med de i förslaget presenterade närlokalerna. Antalet lägenheter per lokal kom dock att bli större än det föreslagna, nämligen drygt 100.



Närlokal i kvarteret Marmorn, Norrliden, Kalmar. Plan.

2. Beslutsprocessen

Lokalen överlämnades formellt till de boende i september 1971 strax efter att den blivit färdigställd och 88 av de 110 hushållen i kvarteret hade flyttat in. Överlämnandet ägde rum vid en sammankomst till vilken samtliga hushåll hade kallats. Av de ca 50 närvarande representerade ungefär hälften de boende och övriga bostadsförvaltningen, kommunen, Hyresgästföreningen, studieförbund, press m. m. Som ett konkret resultat av mötet bildades en arbetsgrupp om fem personer. Denna åtog sig att sammankalla de boende till ett nytt möte för val av styrelse, verksamhetsformer, inredning o. d. Arbetsgruppen hade innan mötet, som ägde rum först en månad efter att lokalen blivit överlämnad, diskuterat igenom verksamhetsfrågorna och kommit fram till ett förslag. Alla hushåll hade meddelats via en stencil i brevlådan. Sammanträffandet lockade inte så många som man hade hoppats, ca 20 personer, både barn och vuxna. De församlade menade sig därför inte omedelbart kunna välja styrelse, eller ta ställning till aktivitetsformer, utan nöjde sig med att besluta om att gardiner, viss köksutrustning och ett bordtennisbord skulle inhandlas samt att styrelsevalet skulle uppskjutas till ett nytt möte nästkommande vecka, då även en fest skulle anordnas. Något fler, omkring 30 personer, hörsammade kallelsen denna gång, och man kunde också ena sig om sex personer till den nyvalda styrelsen. Samtidigt kom man överens om att själv snickra ihop inredningen till ett mindre rum i lokalen.

Verksamhetens innehåll

Lokalen, som är omkring 110 m² stor, är inrymd i en friliggande byggnad helt centralt i kvarteret. Drygt hälften av ytan upptas av ett samlingsrum, i vilket det förutom sedvanliga stolar och bord finns ett bordtennisbord och en bardisk i anslutning till ett pentry. Den övriga ytan upptas av ett klubbrum om 12 m², med dynbeklädda bänkar runt väggarna och några små bord; toalett, hall och ett förrådsrum.

Verksamheten befinner sig fortfarande i ett uppbyggnadsskede, men från en blygsam start i oktober 1971 har den utvecklats till att vid vårsäsongens slut omfatta följande regelbundna aktiviteter:

—*sagostunder* för de mindre barnen en gång i veckan i stadsbibliotekets regi. Tidigare organiserade några mödrar i kvarteret en identisk verksamhet, men när biblioteket kom in i bilden fanns inte längre samma behov och verksamheten lades ned

— *ungdomsverksamhet* i Frälsningsarméns regi. Förutom söndagsskola har man arrangerat hobbyträffar en gång per vecka, utflykter samt vid ett tillfälle en välbesökt familjeträff. Mellan 20 och 30 barn i åldern 4—10 år uppges ha deltagit i dessa aktiviteter

— *bordtennis,* vanligtvis två kvällar i veckan. De omkring 15 ungdomar i åldern 12

—17 år som deltagit aktivt har själva svarat för ordningen och ännu har inga större missöden rapporterats

— *privat uthyrning.* Alltsedan lokalen togs i bruk har uthyrningen till privata fester ständigt ökat så att nästan varje lördag eftermiddag och kväll varit bokad under våren. Lokalen skall vara städad och klar då söndagsskolan tar vid på söndagförmiddagen. Avgiften är 25 kr. per gång. Under slutet av våren 1972 har dessutom en fru i området dagligen haft försäljning av gamla barnkläder i det mindre rummet i lokalen. Hyran är 100 kr. i månaden.

Vid två tillfällen har man haft *gemensamma fester,* dels i samband med valet av styrelse, dels vid Lucia. Den senare festen besöktes av omkring 60 personer, både barn och vuxna.

Lokalen har sporadiskt och kostnadsfritt upplåtits till *styrelsesammanträden* för föreningar som har medlemmar i området, och i samband med en namninsamling för flera butiker i området hölls ett *stormöte* i lokalen. Mot slutet av våren startades en *pub-verksamhet,* om vilket samtliga hushåll fick skriftlig information. Det har funnits ett missnöje över att denna verksamhet inte kommit igång litet tidigare. Hittills har grovt uppskattat 50 personer deltagit i någon av pubkvällarna.

Under hösten har vårens program fortgått oförändrat. Dessutom har man engagerat NTO/IOGT att leda en verksamhet i "Skapande dramatik", både för vuxna och barn.

Deltagarna i de först inflyttningsklara husen närmast intill lokalen har visat sig utnyttja lokalen flitigare än de som bor längre bort från den.

Ansvariga och organisation

Huvudman för lokalen är Stiftelsen Kalmarhem, som dock överlåtit ansvaret för den konkreta utformningen av verksamheten på de boende i området genom en kvartersförening. Styrelsen för denna består av sex medlemmar vilka har delat upp ansvaret mellan sig så att en ansvarar för barnverksamheten, en annan för bordtennisspelet, en tredje för uthyrningsverksamheten etc. Ledningen av de olika aktiviteterna handhas som framgått tidigare av såväl de boende som utomstående organisationer. Den regelbundna städningen ombesörjs av bostadsförvaltaren, medan deltagarna själva grovstädar. Nycklar till lokalen har hittills endast funnits att hämta hos ordföranden i föreningen. Inför starten av höstens verksamhet har emellertid även övriga styrelsemedlemmar samt de utomstående organisationerna erhållit var sin nyckel.

Ekonomiskt ansvarig är den s. k. fritidskommittén i kommunen sammansatt av representanter från Hyresgästföreningen och bostadsföretaget.

Finansiering

Lokalens anläggningskostnader har beräknats till 170 000 kr. Lokalhyran utgör en del av den ordinarie bostadshyran. Till lokalens basinredning har föreningen av bostadsföretaget erhållit ett räntefritt lån på 2 000 kr. att amorteras under fem år. Enligt överenskommelse med Hyresgästföreningen avsätts dessutom årligen 2 040 kr. (25 öre per m² lägenhetsyta) till en budget avsedd för nämnda amorteringar, kompletterande inredning och utrustning, eventuella ledararvoden etc. Formellt fattar fritidskommittén beslut i dessa frågor. I praktiken har emellertid kvartersföreningen kunnat avgöra vad medlen skall användas till. Kassören disponerar en handkassa på 300 kr. Större räkningar har skickats till bostadsförvaltaren, varefter ordföranden i kommittén attesterat dem. I övrigt har föreningen regelbundna inkomster från uthyrningsverksamheten. Sporadiskt har lotterier och bingospel arrangerats.

Erfarenheter

Verksamheten är så pass ny att det ännu är svårt att mer definitivt uttala sig om dess funktionssätt. Klart är dock att allvarligare störningar och klagomål på verksam-

heten från intilliggande hus hittills inte har inträffat. Bostadsförvaltaren uppger sig också vara mycket nöjd. I styrelsen för kvartersföreningen, liksom inom bostadsförvaltningen, har man räknat med att det måste ta åtminstone ett år innan verksamheten fått en viss stadga och eventuella kvarstående effekter kan iakttagas. Önskan att i en eller annan form nå alla i kvarteret har i dag resulterat i att uppskattningsvis minst en femtedel av invånarna någon gång deltagit i aktiviteterna, främst barn och ungdom. Otillräcklig information men också en allmän "tröghet" och bristande vana att samarbeta och ta aktiv del i verksamheter utanför bostaden är viktiga förklaringsfaktorer. Åtskilliga personer tycks t. ex. känna mycket litet till vad lokalen är avsedd för och vilka möjligheter de faktiskt har att påverka. Man planerar dock att bjuda in några trappuppgångar per gång till särskilda informationsträffar i lokalen. Vad gäller verksamhetens innehåll upplever styrelsen det nu som mest angeläget att få igång en regelbunden verksamhet för de vuxna i kvarteret. Man tycker sig hos dessa ha funnit ett stort behov att bara ha någonstans att träffas. Den inledda pubverksamheten hoppas man därför kunna göra till ett permanent inslag. Med puben som rekryteringsbas hoppas man även kunna knyta nya krafter till organisationen och därigenom starta nya aktiviteter. Man har dock aldrig på allvar räknat med att själv kunna leda samtliga aktiviteter så även i fortsättningen kommer utomstående organisationer engageras till att dela denna uppgift.

Man vill göra kvartersföreningen till ett forum för diskussion av gemensamma angelägenheter, vilket lokalen ger möjlighet till. Att själva besluten om hur verksamheten skall utformas ligger i de boendes egna händer har upplevts som mycket väsentligt. Samtidigt har man varit medveten om att strävan att låta så många som möjligt vara med och bestämma och beslutet att göra delar av lokalens inredning på egen hand har fördröjt starten. Många anser att aktiviteterna skulle ha kommit igång bättre om man på ett tidigare stadium hade sett till att lokalen blev helt fördiginredd även om detta skulle ha inneburit högre kostnader och att färre personer hade fått delta.

Källa: Stig Welving: PM om kvartersverksamheten i Norrliden, Statens institut för byggnadsforskning 1972.

5.4 *Fritidsträdgårdar i Hässelby*

Exemplets syfte

Att själv få odla upp en bit mark i bostadsområdet är ett enkelt, billigt och effektivt sätt att påverka och förbättra närmiljön. Fritidsträdgårdar är dessutom en kontakt- och gemenskapsform som skär tvärs igenom samhällets traditionella ålders- och kategorigränser.

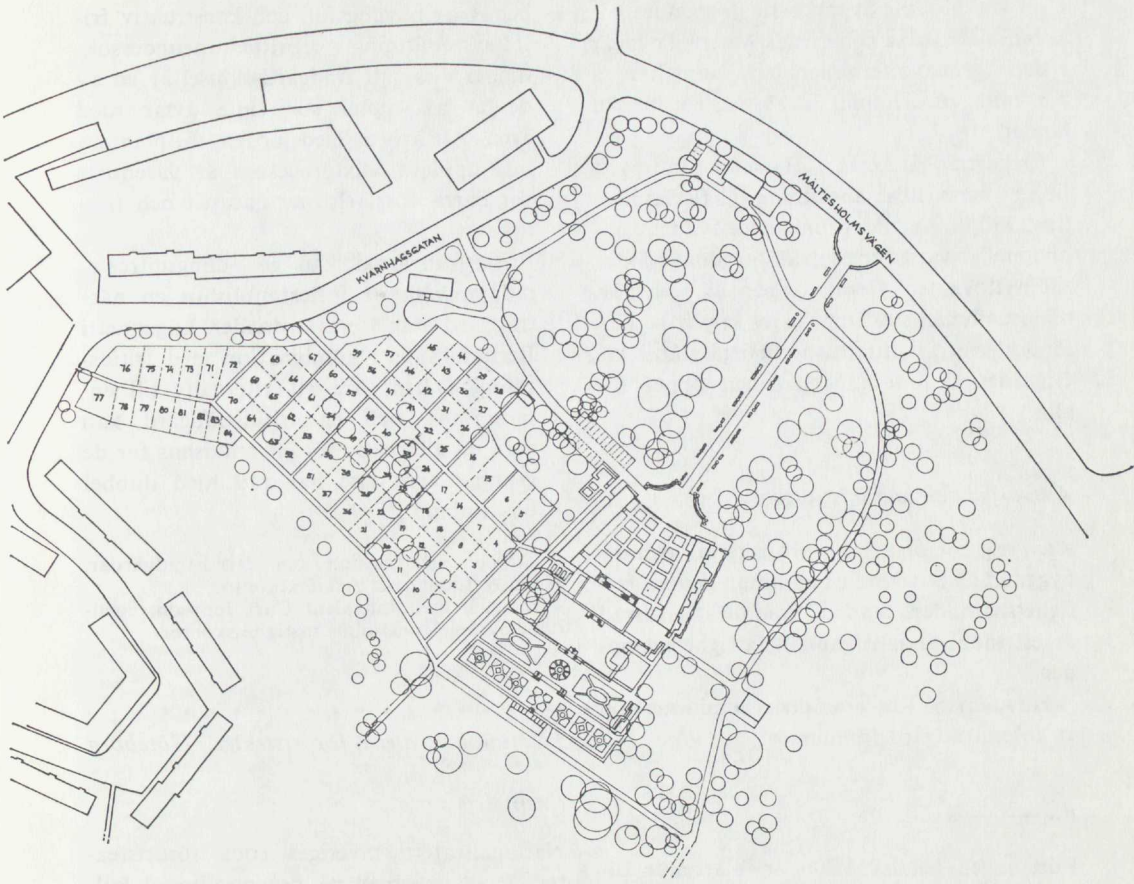
Bakgrund

Koloniträdgårdsrörelsen har gamla anor i Sverige. I slutet av 1880-talet anlades de första koloniträdgårdarna i Malmö. Idag uppskattar man antalet koloniträdgårdar i Sverige till ca 12 000. Samtidigt hotas många gamla koloniområden av expanderande tätortsbebyggelse. Det är viktigt att skapa ersättningsområden för dessa, samtidigt som det i nybebyggelse är väsentligt att någon del av marken kan disponeras på ett aktivt sätt av de boende.

Ett enklare alternativ till koloniträdgården med stuga är fritidsträdgården, dvs ett odlingsland, som mot arrende upplåts till dem som bor i ett områdes flerfamiljshus. Opinionen för fritidsträdgårdar i bostadsområden har växt sig allt starkare under senare år.

Verksamhetens innehåll

Ett exempel på fritidsträdgårdar i anslutning till ett bostadsområde är de trädgårdskolonilotter som Stockholms stad i slutet av 50-talet inrättade i den gamla förfallna kökträdgården till Hässelby slott, vars byggnader och park då genomgick en omfattande restaurering. I stället för att göra



Fritidsträdgårdar i Hässelby, Stockholm. Plan.

en "finpark" upplät staden en del av slottsträdgården till de boende.

Man delade upp den gamla trädgårdsmarken (stadens tomtmark) i ett antal lotter (84 st. 1972) på ca 150 m² vardera. Det ursprungliga vägsystemet och de gamla träden bevarades. Staden ledde in vattenledning med kran till varje kolonilott och rustade upp ett gammalt uthus till ett gemensamt redskapsskjul dit varje koloniodlare har nyckel.

Därefter upplåts området till Hässelby slotts koloniträdgårdsförening, som arrenderar marken av kommunen och som i sin tur arrenderar ut lotterna till föreningens medlemmar. Föreningen fungerar som förtroendeman mellan kommunen och medlemmarna och sköter administrationen av området (vägunderhåll, sophämtning, utgifter för vatten, ordningsregler som garanterar att kolonilotterna sköts m. m.). Föreningen har en styrelse på fem personer. Föreningens arrendekontrakt med staden löper f. n. på ett år i taget, men kommer sannolikt att ändras till rullande 5-årsavtal.

Självstyre i föreningsform är en tradition i trädgårdskolonirörelsen. En förening är nödvändig för att administrera och påverka gemensamma anläggningar och är dessutom värdefull ur kontakt- och gemenskapssynpunkt. Hässelby slotts koloniträdgårdsförening är ansluten till Föreningen Storstockholms koloniträdgårdar och fritidsbyar, som har ca 4 000 medlemmar, som

i sin tur hör till Svenska riksförbundet för koloniträdgårdar och fritidsbyar. Alla ingår i den "gröna internationalen", som har ca 1,5 milj. medlemmar i 13 västeuropeiska länder.

Fritidsträdgårdarna i Hässelby slottspark ligger i omedelbar anslutning till flerfamiljshus. Miljön är rik, prunkande, fylld av individuella variationer från prydnadsväxter till nyttoväxter. Gemenskapen är självklar, hjälpsamheten stor, umgänget kravfritt. Kolonilotterna är attraktiva: många står i kö. Området är inte inhägnat och öppet för alla.

Ansvariga och administration

Ansvarig för planering, projektering och utbyggnad är Stockholms kommun genom fastighetsnämnden. Stadens koloniträdgårdsråd är ett rådgivande organ till fastighetsnämnden.

Huvudman för områdets administration är koloniträdgårdsföreningen.

Finansiering

Föreningen betalar 1 200 kr. i arrende till staden. Summan täcker kommunens kostnader för investerat belopp och ränta. Varje medlem betalar 50—60 kr. om året för sin kolonilott (beroende på storlek).

Erfarenheter

Förutom den subjektiva upplevelsen av odlandet och växandets glädje som fritidsträdgårdarna ger sina ägare kan andra, mer principiella fördelar konstateras:

- Fritidsodlarna är kommunens ställföreträdande trädgårdsmästare. De förser området med blomsterodlingar, som annars vore kostsamma att anlägga och underhålla. Dessutom betalar de arrende för mark som staden annars skulle behöva underhålla som gräsytor.
- Fritidsträdgårdarna kan användas och avnjutas av alla, inte bara av odlarna.
- Fritidsträdgårdar tillgodoser ett starkt behov av meningsfull och konstruktiv fritidssysselsättning. Fritidsvaneundersökningar visar att trädgårdsskötsel är en av de få aktiviteter som inte avtar med åren. Att arbeta med jorden, så, plantera och uppleva växtprocessen är väsentligt för barns förståelse av naturen och livscykeln.
- Fritidsträdgårdar kan ge odlingsintresserade människor i flerfamiljshus en närträdgård utan stora kostnader. Lägenhet i flerfamiljshus i kombination med fritidsträdgård kan vara ett alternativ till enfamiljshus, och en fritidsträdgård kan vara ett alternativ för ett fritidshus för de grupper som inte har råd med dubbel bosättning.

Källor: Information om fritidsträdgårdar, Höjer & Ljungqvist Arkitektkontor.
Intervju med intendent Curt Jeppson, egendomsbyrån, Stockholms fastighetskontor.

5.5 *Nationalteatern, förortsteater i Göteborg*

Exemplets syfte

Nationalteatern, Sveriges enda förortsteater, är ett exempel på decentraliserad kulturaktivitet. Teatergruppen disponerar lokaler i fritidsgården i Hisings Backa, där man försöker integrera sin verksamhet med fritidsgårdens program. Nationalteatern har Göteborgs samtliga förorter som spelområde och bedriver också uppsökande teater bl. a. i skolor, bibliotek och fängelser.

Bakgrund

Nationalteatern startade 1970 som en fri teatergrupp med avsikt att nå andra publikgrupper än de ordinarie teaterbesökarna, främst genom att bedriva uppsökande teater. Fr. o. m. hösten samma år blev teatern "anställd" av Göteborgs socialförvaltnings fritidsavdelning för att spela barn- och ungdomsteater på stadens fritidsgårdar. Gruppens medlemmar fick också anställning som handledare i teater på olika fritidsgårdar i Göteborgs förorter. Avtalet (med bl. a. lön

från socialförvaltningen och ett minimum av garanterade föreställningar) sades ömsesidigt upp i juni 1971 på grund av ekonomiska svårigheter för fritidsavdelningen att i längden betala teaterns verksamhet. Samarbetet med föreställningar har emellertid fortsatt relativt oförändrat sedan dess. Fr. o. m. hösten 1971 har teatern åter fungerat som s. k. fri grupp.

Verksamhetens innehåll

Nationalteatern har formulerat följande målsättning för sin verksamhet:

"Vi vill hjälpa till att med kulturella aktiviteter, då främst teater, återskapa och nyskapa kultur i förorterna. Vi vill medverka till att det skapas en egen förortskultur. Denna nya kultur, i vidaste mening, grundas på och skapas i sista hand av förortsborna själva. Vi vill genom våra aktiviteter och kunskaper fungera som ett slags 'initiativtagare' till en sådan utveckling. Detta arbete måste självfallet bedrivas i förorterna, inte minst för att kunna tillvarata och aktivera de mindre aktivas intressen.

För att göra detta vill vi fortsätta att spela teater på Göteborgs fritidsgårdar. Dessa är idag de enda existerande lokaliteter som kan tjänstgöra som utgångspunkter för en breddad social och kulturell aktivitet i förorterna. Emellertid vill vi också utöka vår teaterverksamhet att omfatta andra icke-teaterlokaler, som gator, torg, bostadsområden, kaféer och restauranger, för att också försöka nå den stora — vanligtvis vuxna — publik som aldrig går på fritidsgårdar, teatrar, föreningsmöten eller andra träffpunkter. Vi hoppas också kunna vidareutveckla den teaterform, som vi av erfarenhet vet är kulturellt aktiverande, där publiken själv tar del av skapandet. Vi vill göra teaterrummet (i mycket vid bemärkelse) till en naturlig plats för kontakter mellan förortsborna — kontakter ur vilka en folkligt förankrad, aktiv förortskultur kan utvecklas.

Vårt arbete är ett experiment för att sprida information i bostads- och kvartersområden, som utgångspunkt för diskussioner och handlingar. Naturligtvis innebär det att vi måste vidareutveckla vårt teaterspråk till ett ännu högre informations- och underhållningsvärde som förortsteater, vidareutveckla teatern som ett forum för förortsbornas egna önskemål och värderingar och göra teatern till en teater för det stora flertalet".

Med Backa fritidsgård som utgångspunkt bedriver Nationalteatern uppsökande förortsteater i alla Göteborgs ytterområden. Främst spelar man på fritidsgårdarna, men också i skolor, fängelser, bibliotek, Folkets Hus m. fl. platser. Under sommaren spelar man barnteater utomhus.

Den "fasta" verksamheten vid Backa fritidsgård dominerar teatergruppens arbete. Den består inte bara av egna, kontinuerligt återkommande *föreställningar* utan också av *gästspel* av musik- och teatergrupper och *medverkan vid fritidsgårdens egna arrangemang*. Film och musik av och med fritidsgårdens besökare ingår också i gruppens arbetsformer. Musiken ingår också som ett viktigt element i hela teaterverksamheten. Gruppen skriver själv sina pjäser.

I samband med teaterföreställningarna försöker gruppen utveckla publikens kulturella aktivitet genom diskussioner och ge impulser till egenverksamhet. En väg har varit försök med öppna repetitioner, i syfte att så småningom kunna skapa föreställningar tillsammans med Backaborna själva kring intressen och problem som verkligen angår dem. En av ungdomspjäserna (Barn i betong) tog t. ex. upp ungdomsproblem i förorten och resulterade i att stormöten ordnades för att komma till rätta med thinnersniffningen i området. En annan pjäs (Sune, får jag knäppa din blazer?) handlar om en grupp ungdomar som försöker skaffa sig en egen lokal i Backa.

Genom fritidsgårdsförankringen har barn- och ungdomspublikens behov kommit att dominera verksamheten. I början trodde gruppen att man kunde nå de vuxna via barnen och ungdomarna, men så var inte fallet. I stället försöker man nu nå vuxengrupperna dels med "vuxenpjäser" och gästspelsarrangemang och dels genom att medverka i fritidsgårdens allmänna programverksamhet, t. ex. vid gårdsfester och familjesöndagar. Generationsklyftan är ett markant fritidsgårdsproblem som ännu inte är löst på gården i Backa. I gruppens arbete ingår att tillsammans med personal och besökare på Backa medverka i aktiviteter som går utanför det rent teatermässiga arbetet för att öka kontaktytorna i området och utveckla gården till ett aktivitetscentrum för området.

Under 1971 gav teatern sammanlagt 190 föreställningar av pjäser (3 ungdomspjä-

ser, 2 vuxenpjäser och 1 barnpjäs). Publiken beräknas ha uppgått till ca 22 000 personer.

Källor: Nationalteaterns "PM till myndigheterna", Göteborg 1971.
Intervjuer med teatergruppen.

Ansvariga och organisation

Nationalteatern är en fri teatergrupp som består av tio personer (1972). Teatern är organisationsmässigt registrerad som ideell förening. Bestämmanderätten över teaterns verksamhet är fördelad lika hos samtliga deltagare i gruppen. Teatern försöker också ge medlemmarna möjligheter till en bred arbetserfarenhet såtillvida att ingen av teaterns många funktioner är fast knuten till någon person. Arbetsuppgifterna växlar ständigt och varje medlem tar därför del i hela arbetsprocessen. Teatern arbetar inte med fasta skådespelare, regissörer, tekniker, scenografer etc. Teatern har också genomfört lika lön för allt arbete inom teatern.

Finansiering

Nationalteatern fick spelåret 1971/72 60 000 kr. i bidrag från Teater- och Musikrådet och 60 000 kr. från Göteborgs stad, inkl. lokalhyran. För övrigt finansierades verksamheten med avgifter.

Erfarenheter

Nationalteatern har satsat mycket på uppsökande information t. ex. att gå runt och sälja biljetter vid dörrarna i husen och i köpcentrum, vilket visat sig vara betydligt mer aktiverande än affischer och annonser. Enligt gruppens erfarenhet har de konventionella formerna av reklam ingen större effekt i förorterna på grund av en negativ förväntan hos de boende, "här händer det ingenting". Det centralt distribuerade kulturutbudet brukar ha låga besöksiffror, medan Nationalteaterns föreställningar är väl besökta och ofta slutsålda. En förutsättning för att öka intresset för kulturaktiviteter är enligt gruppen den *lokala förankringen,* den *kontinuerliga verksamheten* och den *uppsökande informationen.*

5,6 *Tvärinstitutionellt fritidsprojekt i Tensta —Rinkeby*

Exemplets syfte

Avsikten med exemplet är att visa en form av tvärinstitutionellt projekt för integrerade fritidsinsatser.

Bakgrund

Projektet aktualiserades av det centrala samarbetsorganet Barnavård — Polis — Skola i Stockholm (BPS), som också är ledningsgrupp för ett liknande projekt i Skärholmen—Vårberg. Stadsdelarna Tensta och Rinkeby omfattade vid årsskiftet 1971/72 ca 25 000 invånare. Av dessa var 9 000 eller 35 % under 13 år och ca 4 000 i åldersgruppen 7—13 år. Området kännetecknas av allt fler av de karakteristika, som vi möter i nya bostadsområden: stora barnkullar, brist på daghemsplatser, många invandrare, höga socialhjälpskostnader, disciplinproblem i skolan.

Förarbetet i form av datainsamling och förslag till åtgärder var färdigt i november 1971 i form av en skrift "Barn i Tensta". Denna innehåller en fyllig faktasamling byggd på intervjuer där varje berörd organisation och institution fått redovisa sin verksamhet, sina närmaste planer men också hur man rent allmänt ser på stadsdelen och således göra en värdering av miljön. Dessa enkäter kompletterades med studier av stadsplaner, statistik över befolkning, hushållstyper, inkomstfördelning, kartor och adresslistor m. m. Tillsammans med utredarna summerades sedan intrycken och ställdes förslag.

Till bakgrunden hör också antaganden om att 7—13-åringarnas behov av fritidsmöjligheter är helt eller delvis otillfredsställda dels genom ett för ringa utbud och dels genom att utbudet är alltför litet varierat. En förändring av fritidsutbudet skul-

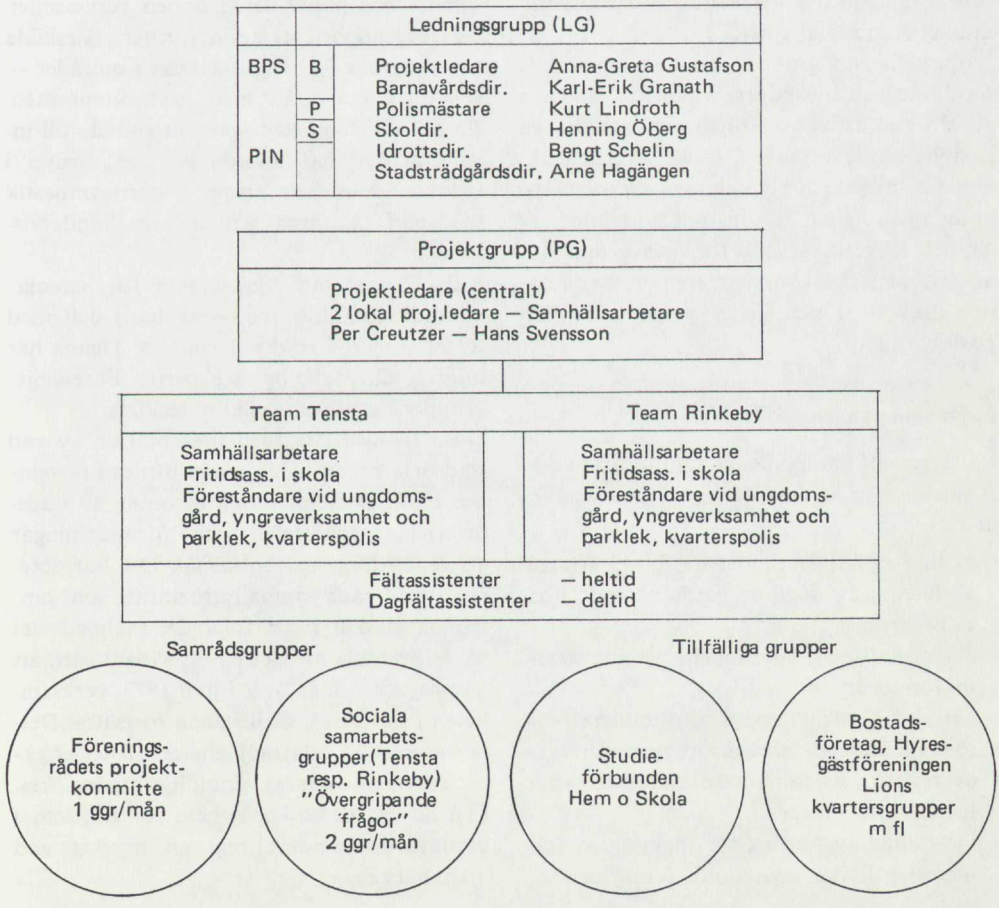
le således kunna förändra barnets situation.

Vidare har man förutsatt att en kvantitativ ökning av fritidsutbudet fyller fler lediga timmar för barnen, att en variation av utbudet ger större valfrihet för individen, att en satsning på ytor, material och framför allt engagerade vuxna bidrar till att fritidsverksamhetens innehåll kan öka — från underhållande, uppehållande moment — till att möta behov av skapande konstruktiv lek, utvecklande av färdigheter, självförtroende och självaktning. Barnet får därigenom träning i samlek, samvaro och samarbete och utvecklar sin förmåga att arbeta i grupp och sin förmåga att ta och dela ansvar, vilket bör motverka utveckling mot håglöshet, destruktivitet och kriminalitet.

Man har vidare utgått ifrån att fritidsverksamheten bäst tillgodoses om samtliga intressenter gör en gemensam satsning som svarar mot verkliga behov. Ett bättre arbete kan således utvecklas genom ett inter-institutionellt i stället för ett intra-institutionellt arbete. Var och en tillför därigenom verksamheten sin expertis — hämtad från den egna samhörigheten, t. ex. föreningsliv, institutionsarbete, öppet arbete — och erfarenheterna nyttiggöres utifrån det lokala områdets behov.

Det lokala arbetet utvecklas bäst om den lokala befolkningen får vara med och styra dess innehåll. De boende är de som är mest specialister på sin situation. Att tillvarataga deras erfarenheter och lära känna deras behov är en viktig och nödvändig tillgång

Fritidsprojekt Tensta—Rinkeby



i det samlade arbetet. Att utveckla ett sådant samarbete kan leda till att anonymitet och isolering brytes.

Detta har lett fram till uppfattningen att en samlad tvärinstitutionell plan ger förutsättningar för en bättre och mera utvecklad information om vad som i allmänhet bjuds. Den ger också förutsättningar för att ta emot information från fältet, insamla erfarenheter, tränga in i och förstå behov, önskemål och sedan nyttiggöra den samlade kunskapen.

Erfarenheter av och kunskap om barnets situation kan leda till ny kunskap om hur barnets socialisering sker i våra nya tätorter och vad som utvecklar och påverkar deras normer och värderingar.

Som en naturlig konsekvens av att programmet riktar sig till alla barn bör följa att personal av olika kategorier blir lyhörda för och iakttagande av speciella barns och gruppers särskilda behov av fritidsverksamhet eller social service.

Speciella målgrupper är hemmavarande föräldrar och invandrare vilka kan uppleva ett stort mått av isolering, som kan ha en passiviserande verkan. Genom särskilda aktiviteter riktade till föräldrar-barn-samvaro kring olika tema, träning i användning av lek och lekverktyg, stöd till egna gruppbildningar, kan såväl vuxnas som barns situation förändras och givas ett aktivare och positivare innehåll.

Verksamhetens innehåll

Förslaget till komponenter som ingår i verksamheten kan sammanfattas på nedanstående sätt:

- ökning av fritidsutbudet för 7—13-åringar
- aktivering av ungdomsgårdarna mot större programsatsning
- aktivering av målgruppen hemmavarande föräldrar
- aktivering av målgruppen invandrare
- påskyndande av lekparksutbyggnaden
- översyn över de bostadskompletterande lekplatsernas resurser
- inrättande av lekotek för utlåning av lekmaterial till hemmavarande föräldrar
- ökning av daghemsplatser
- inrättande av småbarnsgrupper (enligt försöksmodell) för 3—5-åringar
- genomgång av skolans behovssituation — specialinsatser m. m.

Under den tid projektet har pågått sedan den 1 september 1972 har följande åtgärder vidtagits.

Flera skolgårdar har försetts med lekverksamhet, med material och ledare under raster. Detta har redan lett till förbättringar som mindre håglöshet, färre snatterier och slagsmål och bättre undervisningssituation enligt lärarna i området.

I de klasser, där lärarna har särskilda svårigheter, kan lärarstöd lämnas i form av en fritidsledare.

Ökat öppethållande (med ledare på plats) har genomförts i parker och i inomhusverksamhet och pågår dels i öppen verksamhet, dels i grupporienterande former. Särskilda filmprogram — biograf saknas i området — anordnas i samråd med kulturkommittén. En del verksamheter, speciellt riktade till invandrarbarn har anordnats, t. ex. grupp i karaktärsdans och grupp i barngymnastik medan föräldrarna går på språkundervisning.

En "öppet hus"-verksamhet för hemmavarande föräldrar med små barn och med teater som röd tråd har startats. Denna har tillgång till psykologisk expertis. Föreningsgrupper har startats eller utvecklats.

En fritidsmässa med presentation av vad stadsdelarna erbjuder genomfördes i november 1972. Det blev då en betoning av stadsdelarnas samhörighet och förutsättningar att genomföra sina önskemål. Det bör noteras att de båda samhällsarbetarna, som omnämns särskilt i det följande, målmedvetet söker utveckla arbetet på ett sådant sätt, att då projekttiden är över i juni 1973, verksamheten i huvudsak skall kunna fortsätta. Detta innebär att alla möjligheter till en effektiv resursanvändning grundligt undersökes. F. n. är ett beredskapsarbete för ungdom i barnavårdsnämndens regi en mycket god hjälp härvidlag.

Ansvariga och organisation

Projektet bedrives primärt av barnavårdsförvaltningen, men i intimt samarbete med andra berörda förvaltningar och organisationer. Organisationen framgår av skissen på föregående uppslag.

BPS-organet är ledningsgrupp för projektet liksom för Projekt Skärholmen-Vårberg. Även projektledaren är gemensam.

Två lokala projektledare eller samhällsarbetare har anställts. Båda är väl förtrogna med stadsdelarna. Tillsammans med projektledaren utgör dessa projektgruppen, vilken ansvarar för genomförandet av projektet inom de ramar, som beslutas av ledningsgruppen. Projektledaren ansvarar för att ledningsgruppen förses med beslutsunderlag, rapporter och utvärdering.

Var och en av samhällsarbetarna leder arbetet inom var sitt team, Tensta resp. Rinkeby. Teamen består av personal som leder och organiserar fritidsverksamhet inom resp. område. I teamen ingår skolans fritidsassistent, parkleksföreståndare, föreståndare för ungdomsgårdar och yngreverksamhet. Till teamen knyts också kvarterspolisen liksom heltidsanställd och deltidsanställd dagfältassistent. Teamen diskuterar fritidssituationen i området, bearbetar inkomna förslag till aktiviteter, ger förslag på resursfördelning m. m. En riktpunkt för arbetet är en sådan satsning att verksamheten kan fortsätta även efter den nu tilldelade projekttiden. Samordningen av förslag och åtgärder sker i projektgruppen.

Samrådsgrupper finns av två slag, dels två ordinarie och dels tillfälliga. De ordinarie är föreningsrådets projektkommitté (sammanträder en gång i månaden) och de sociala samarbetsgrupperna (sammanträder två gånger i månaden).

De sociala samarbetsgrupperna kan närmast definieras som lokala BPS-organ.

Samarbetsgruppen — i relation till projektgrupp och team — har närmast en uppgift i samband med övergripande frågor, som gäller främst barnen i området och dessas situation i förhållande till familj, skola, närmiljö.

Tillfälliga samrådsgrupper tillkommer då behov av samråd föreligger kring ett speciellt tema, arrangemang eller målgrupp. Som samrådsgrupper bör också räknas mera centrala sådana med representanter för bl. a. parkleksbyrå, fritidsavdelning, invandrarförvaltning, skolinspektörer etc.

Finansiering

I juni 1972 beviljades 250 000 kr. ur Allmänna arvsfonden för en försöksverksamhet för perioden 1 sept. 1972—30 juni 1973. Denna avser de delar av projektet som gäller fritidsutbudet för 7—13-åringar. Andra ekonomiska insatser, som t. ex. utökning av daghemsplatser eller utegrupper för småbarn, sker inom ramen för barnavårdsnämndens och andra berörda nämnders ordinarie budget.

Erfarenheter

De hittills kortvariga erfarenheterna av verksamheten har beskrivits ovan. För varje kvartal kommer att avlämnas en skriftlig rapport med viss utvärdering till BPS-organet och de berörda nämnderna. Däremellan kommer muntliga rapporter att avlämnas till BPS.

En första kartläggning kallad "Barn i butik" och riktad till företagarna är redan under arbete. Annan forskning är f. n. under planläggning.

Källa: Fritidsprojektet Tensta-Rinkeby; Stockholms barnavårdsnämnd, stencil, Anna-Greta Gustafson.

6 Anläggningar för motion och friluftsliv

Projekten inom denna grupp utgör exempel på anläggningar, aktiviteter och åtgärder inom sektorn motion och friluftsliv som har anknytning till bostadsområdet eller dess närhet. Exemplen skall ses som konkretiseringar av de principer för den fysiska fritidsservicen som kommittén ansluter sig till i kapitel 14. Tonvikten i urvalet har lagts på sådana verksamheter som kan utövas dagligen enskilt eller i grupp och som är avgiftsfria, alternativt billiga för brukaren. En annan urvalsprincip har varit att ge exempel på samplanering av skolbyggnader och tillhörande områden för olika former av fritidsverksamhet.

6.1 *Hemlingby fritids- och motionsområde, Gävle*

Exemplets syfte

Detta exempel syftar till att ge bilden av vad en motions- och friluftsanläggning är och vad den anläggningen kan bjuda inom bostadsområde eller dess närhet. Samtidigt exemplifierar det också lämpliga anordningar och aktiviteter liksom i viss mån frekvensen av dem, vilket kan vara av värde att känna till vid planering av motion- och friluftsområde.

Bakgrund

Hemlingby fritids- och motionsområde utanför Gävle, som i stort fick sin nuvarande utformning 1965, har stått modell för en rad liknande anläggningar runt om i Sverige. Den är ett utslag av den satsning på motions- och friluftsliv, som görs i fler och fler kommuner.

Motionsanläggningen, som ligger vid ett villaområde 3 km från Gävle centrum, består av ett 1×2 km stort skogsområde.

Verksamhetens innehåll

Kärnan i området utgörs av Hemlingbystugan, som har barservering och plats för 225 matgäster. I nedre planet finns herr- och dambastu med omklädningsrum samt en hälsocentral.

Vem som helst kan regelbundet kontrollera sin kondition och hälsa i anläggningens hälsocentral, som har utrustning för omfattande hälsokontroller och konditionstest. Hälsokontrollen sker i samarbete med landstinget och under medverkan av för verksamheten speciellt intresserade läkare från Gävle lasarett.

I den omgivande terrängen finns utomordentliga möjligheter till aktivitet genom att en rad olika anordningar för konditionsträning och olika former av motions- och friluftsliv står till förfogande som t. ex.

- elbelysta och välpreparerade motionsspår

- promenadstigar och skidspår
- skidbackar med lift
- tempererade utomhusbassänger
- och enkla redskap för träning av bl. a. arm-, rygg- och bukmuskler.

Alla stigar och spår utgår från en *spårcentral,* där översiktliga kartor är uppsatta över spårens sträckning och längd. Utspritt längs spåren och promenadstigarna finns vindskydd och grillplatser, för rast och friluftsmåltider.

"Mullekojan" är samlingsplatsen och centrum för Skid- och friluftsfrämjandets småbarnsverksamhet "Skogsmulleskolan".

Ansvariga och organisation

Ett allsidigt motionsområde av Hemlingbys typ kostar drygt 1,5 milj. kr. i anläggningskostnader. Verksamheten på Hemlingby drivs av Skid- och friluftsfrämjandets Gävleavdelning, men anläggningen ägs av Gävle kommun. Inventarierna är Skid- och friluftsfrämjandets egendom. Skogsområdet har flera ägare: Gävle Kommun, Korsnäsverken och enskilda.

Finansiering

Driftkostnaderna för området är ca 750 000 kr. per år, vilka till 100 % utgörs av AMS' beredskapsarbeten för personer, som på ett eller annat sätt är handikappade.

Tack vare att också s. k. arkivarbetare ställs till förfogande för uppgifter inom Hemlingbystugan kan själva anläggningen drivas utan driftbidrag från kommunen.

Erfarenheter

Av ovanstående framgår, att ett antal människor genom denna lösning bereds en meningsfull sysselsättning, vilket såväl för dem som för kommunen måste vara av stort värde.

År 1971 hade anläggningen totalt ca 290 000 besökande. Antalet, som utövade någon form av aktivitet, var ca 160 000 och antalet bastubadare 82 000.

Ungefär 2 500 regelbundna motionärer har sina motionskort, där träningsresultaten förs in prydligt ordnade efter det företag de arbetar på — ett bevis för att individer och företag insett konditionens betydelse för arbetsprestationen.

Vid en undersökning utförd av statens institut för byggnadsforskning den 14—20 mars och den 18—24 september 1969 vid Hemlingbystugan, som bl. a. tog sikte på att studera besökare, besöksfrekvens, proportioner mellan olika aktiviteter och anläggningens dimensioner, framkom resultat som kan bidra till att ge svar på frågor, som är aktuella i samband med planering av olika motions- och friluftsanläggningar.

I genomsnitt ägnade varje besökare under vinterundersökningen sig åt drygt 1,5 aktiviteter och under höstundersökningen åt drygt 2 aktiviteter. Helt naturligt var den mest frekventa aktiviteten på vintern skidåkning och på sommaren löpning. Intressant är att en stor andel av besökarna kommer till anläggningen för att gå en promenad i lugn takt, trots att man är hänvisad till de preparerade slingorna.

De mest representerade åldersgrupperna var 20—40 år. En fördelning av besökare på socialgrupper visade högre andel för socialgrupperna I och II än för socialgrupp III, som var kraftigt underrepresenterad.

Av de män som besökte anläggningen var andelen i åldern 40—69 år störst för socialgrupp I och minst för socialgrupp III. Mer än 40 % av de besökande männen ur socialgrupp III var under 30 år.

Det är svårt att avgöra i vad mån de höga talen för de yngre åldrarna i socialgrupp III representerar en generationsbunden höjning av friluftsaktiviteten — en nivå som kanske kan bibehållas vid stigande ålder.

För dimensionering av friluftsanläggningar behövs uppgifter om antalet förväntade besök. Antalet personer, som anländer till eller lämnar anläggningen per tidsenhet, bör vara ett relevant mått som underlag för dimensionering.

De delar av anläggningen som bedömdes som mest väsentliga att detaljstudera var

löpspåren, bastun och parkeringsplatserna. Besökarnas enkätsvar gav också vid handen, att bastu och omklädningsrum upplevs som de trängsta utrymmena.

För planeringen av själva gårdarna gäller att aktivitetsutbudet bör anpassas till så många besökarkategorier som möjligt. Därigenom ger friluftsanläggningen större möjligheter för fler individer att ägna sig åt dagligt friluftsliv.

Hemlingby utgör ett exempel på hur man för en rimlig summa kan skapa ett attraktivt motionsområde, som kan utnyttjas såväl av dem som bor i bostadsområdet som av dem som bor på något längre avstånd.

Källor: Studiebesök i Hemlingby och intervjuer med intendent Uno Andersson.
Presentationsskriften "Hemlingbystugan".
Lindberg—Oskarsson—Pettersson: Dagligt friluftsliv, statsbidrag, friluftsgårdar, nyttjare (Statens institut för byggnadsforskning, Stockholm; Rapport R17:1971).

6.2 *Nackstaområdet i Sundsvall*

Exemplets syfte

Med detta exempel presenteras ett modernt bostadsområde i en tätort inom vilket de flesta av servicekommittén avgivna synpunkterna och förslagen inom sektorn motion och friluftsliv är tillgodosedda.

För att nå målsättningen att ge bostadsområdets invånare god service inom motion och friluftsliv har anläggningarna för idrott och rekreation fått ett centralt läge inom området. Den metodiskt genomförda samlokaliseringen möjliggör ett effektivt utnyttjande av anläggningarna.

Bakgrund

Nackstaområdet är beläget söder om E 75 ca 3 km väster om staden. Det är det hittills största bostadsområdet i Sundsvall, för vilket planering och projektering av centrumfunktioner och samhällelig service kunnat ske i ett sammanhang efter beslut om den allmänna målsättningen. Särskild omsorg har ägnats åt att göra området handikappvänligt.

För att nå bästa möjliga utnyttjande har lokaler för skola, bibliotek och fritidsverksamhet planerats för i hög grad gemensam användning. Huvudprojektör har varit Svenska Riksbyggen, Projekteringskontoret, Sundsvall.

Verksamhetens innehåll

Målsättningen är att Nacksta centrum med samhälleliga och kommersiella anläggningar skall kunna bjuda bostadsområdets invånare god service och trivsel.

Nacksta centrum innehåller ett antal anläggningar för fritid och rekreation — bad, bibliotek, fritidsgård, sportanläggningar.

Simanläggningen består av — en bassäng 25×10 m samt barnbassäng — omklädnadsbyggnad med dusch och bastu för damer och herrar — expeditioner för biljettförsäljning — maskindel för vattenrening, fläkt och fjärrvärme — samt omklädnadsrum med bastu för intilliggande idrottsanläggningar.

För vinterbruk har den stora bassängen försetts med plasttält. Vattnet i bassängen omsätts 6 ggr per dygn och vattentemperaturen är 25 grader. Inom badområdet finns även lekplatser och stora friytor för bl. a. solbad.

Anläggningen sköts av en badmästare och en kassörska, som är heltidsanställda, och deltidsanställd personal.

Stadsbiblioteket är den sjunde biblioteksfilialen i Sundsvalls kommun. Lokalen har en yta av 260 m² och rymmer ca 8 000 band. Biblioteket är utformat efter dagens krav på mångsidig service både för utbildning och avkoppling. Förutom böcker, där barnböckerna har en stor andel, tidskrifter m. m. finns möjlighet till musikavlyssning genom en modern stereoanläggning. Sagostunder för barn kommer också att arrangeras.

Fritidsgården representerar en ny form av fritidsgårdsverksamhet genom sin integration med skola, bibliotek och sporthall. Fritidsgården är en del av bostadsområdets service och strävar efter att bli en central

punkt för olika aktiviteter. För områdets föreningsliv finns möjlighet att hyra lokaler för möten och träffar.

En del av denna service är den av kommunen bedrivna fritidsgårdsverksamheten. Denna verksamhet vänder sig i huvudsak till dem som fyllt 13 år eller är inskrivna i grundskolans klass 7 och omfattar bl. a. hobbyverksamhet, idrott, bordtennis, film, dans, föreläsningar etc.

Lokalerna är även öppna för skolans elever under raster och håltimmar.

Fritidsgårdens arbete leds av en heltidsanställd föreståndare samt av timavlönade ledare.

Sporthallen har en golvyta på 35×17 m. Till sporthallen hör också omklädnadsrum, bastu samt expeditioner. Hallen kan avdelas genom en ridå. Golvet i hallen är upplinjerat för badminton (4 banor), basket, handboll och volleyboll.

Idrottsplatsen är främst avsedd för fotboll samt bandy och ishockey, men har också runtgående löparbana.

Tennisbanorna är fyra till antalet, har asfaltbeläggning och ligger parallellt med varandra.

Basketbollplanen är belägen utanför entrén till sporthallen och har måtten 28×14 m.

För skötsel av sporthall och uteanläggningar svarar två alternerande vaktmästare, som sammanlagt tjänstgör 56 timmar/vecka.

Idrottsanläggningarna utnyttjas under skoltid av Nacksta skolor. Övrig tid uthyres de genom Fritidskontorets uthyrningsbyrå.

Bostadsområdet ligger i anslutning till stora skogsområden. Förutsättningarna att idka motion och friluftsliv är därför mycket goda. I området finns markerade motionsspår, skidspår och vandringsleder av varierande längd samt möjligheter att bedriva orientering i olika former.

Ansvariga och organisation

Fritidsnämnden ansvarar för anläggningar, som drivs och underhålls genom fritidskontorets försorg.

Finansiering

Kommunen svarar genom fritidsnämnden för finansieringen av idrottsanläggningarna, där intäkterna utgörs av planhyror och entréavgifter till badet.

Erfarenheter

Ungdomsverksamheten är än så länge den mest dominerande. I badet, idrottshallen och på idrottsplatsen pågår under fritid en mycket livlig verksamhet.

För ungdomar under "fritidsgårdsålder" förekommer en omfattande verksamhet förlagd till låg- och mellanstadiets gymnastiksalar, där bl. a. 100 ungdomar per träningskväll tränar judo och drygt 50 pojkar per träningskväll utövar brottning.

Källor: Broschyren "Sundsvalls stad informerar om skolor och centrum i Nacksta".
Presentationsskrift "Varsågod Nackstabor! — bad, bibliotek, fritidsgård, sporthall, idrottsplats, tennisbanor nu färdiga".
Skidspår och vandringsleder i Sundsvall.
Intervjuer med fritidsassistent Curt Larsson och andra tjänstemän vid fritidskontoret.

6.3 *Vallbyområdet, Västerås*

Exemplets syfte

Detta exempel, liksom föregående, exemplifierar anläggningar för motions- och friluftsliv som anlagts inom ett bostadsområde eller dess närhet för att åstadkomma en bättre service för de boende.

Förutom en översiktlig redovisning av befintliga anläggningar koncentreras exemplifieringen till bostadsområdets utomhusanläggning, som består av simbassäng och plaskdamm i anslutning till en kvartarslekplats.

Bakgrund

Bostadsområdet Vallby ligger drygt 2 km nordväst om Västerås centrum. Byggherre och förvaltare av området är det allmännyttiga bostadsföretaget Byggnads AB Mi-

mer. Bostadsområdet har en yta av 45 ha och har byggts under åren 1965—69. Antalet lägenheter är 1 450, antalet rumsenheter 3 482 — de flesta i flerfamiljshus — och den totala bostadslägenhetsytan är 106 200 m².

I Vallby bor ca 5 000 personer.

Badet planerades inte samtidigt som området i övrigt. Behovet illustrerades så småningom bland annat genom att det centralt anlagda, ganska stora grannområdet med lekplats och bollplaner blev en uppskattad plats för solbad och rekreation. Då det centrala parkområdet var tillräckligt stort att rymma en badanläggning beslöt kommunen därför att anlägga ett friluftsbad.

Badanläggningens placering i bostadsområdet bestämdes dels med hänsyn till möjligheten att ordna uppvärmning av badvattnet genom anslutning till fjärrvärmenätet, dels med tanke på att en planerad plaskdamm för de mindre barnen inte borde ligga på alltför långt avstånd från kvarterslekplatsen. Att staden behövde en byggnad för den planerade parkleksverksamheten och utrymmen för parkförvaltningens personal underlättade och förbilligade hela anläggningen eftersom källarvåningen i denna byggnad med fördel skulle kunna utnyttjas för placering av reningsverk och värmeväxlare för uppvärmning av badvattnet.

Verksamhetens innehåll

Badanläggningen blev klar under augusti 1967. Bassängen har måtten 10 × 22 m och ett djup varierande mellan 0,70 och 1,80 m. Hela ena kortsidan är utformad med trappsteg, som leder ner i den grundare delen. Någon möjlighet till tävlingssimning eller simhopp från hopptorn finns inte. Den intilliggande plaskdammen som är cirkelrund har en diameter av 10 m och ett djup av 0,20—0,30 m.

Bassängen som är byggd i betong och målad invändigt står vattenfylld hela året. Under badsäsong är vattentemperaturen 24—26°C och resten av året hålls den just tillräckligt hög för att vattnet inte skall frysa.

Hälsovårdsnämnden tar regelbundet under badsäsongen prov på vattnets bakteriehalt, kloreringsgrad och ph-värde. De två senare är bestämda till 0,4 resp. 6,5—6,7.

Avstånden mellan de olika huskropparna inom flerfamiljshusområdet och bassängen varierar mellan 100 och 450 m, alltså rimliga gång- och cykelavstånd.

Det centrala grönområdet inom vilket badanläggningen byggts upp finns kvar i form av en "grönyta", som fungerar som lek- och solplats för de badande.

I anslutning till plaskdammen finns förutom ytor för lek- och sittplatser bl. a. två bordtennisbord och ett tärningsspel.

Centralt i bostadsområdet, på vardera sidan om utomhusbadet, ligger två grusplaner för bollspel. Den ena är uppskattningsvis 60 × 30 m och den andra 40 × 25 m.

En tennisplan med asfaltbeläggning ligger också alldeles intill badet.

Gymnastiksal finns i områdets skola på vars asfaltsbelagda skolgård en basketplan med korgar står till förfogande för skolan under skoltid, men också efter skoltid nyttjas av ungdomar i området.

Omedelbart öster om området ligger Västerås' golfbana som har 18 hål.

Inom bostadsområdet har inte några motionsspår anlagts, men inom ett avstånd av ca 1 km finns två anläggningar som har såväl belysta som icke belysta träningsspår. Den ena, Rocklunda-anläggningen, med bl. a. inomhushall för bollspel, konstfrusen hockeybana och bollplaner, ligger öster om Vallby, erbjuder spår i varierande längder från 1,5—10 km.

Söder om Vallby, i Pettersbergsområdet, finns också elbelysta motionsspår.

Vissa tider under året, främst vintern, erbjuder också golfbanan möjligheter till löpträning eller skidåkning.

Ansvariga och organisation

Ansvar för badanläggningen, bollplaner liksom motionsspår i Pettersberg har Byggnads AB Mimer. Motionsspåren i Rocklunda

drivs av Västerås' park- och fritidsstyrelse. Golfbanan drivs av Västerås' golfklubb.

Finansiering

Lånefinansiering av anläggningen har möjliggjorts genom att länsbostadsnämnden betraktat kostnaden för badet som en finplaneringskostnad och beviljat en höjning av pantvärdet för bostäderna inom området med motsvarande belopp.

Anläggningskostnaden uppgick till 305 000 kr. och driftkostnaden 1969 till 43 500. Den totala årskostnaden beräknades 1969 till 67 900 kr.

Eftersom det i Vallby finns sammanlagt 1 450 lägenheter med en bostadslägenhetsyta av 106 000 m² blir årskostnaden utslagen på dessa enheter kronor 46:83 per lägenhet eller kronor 0,64 per m² lägenhetsyta.

Erfarenheter

Med hänsyn till antalet boende kunde nyttjandegraden av de centralt belägna anläggningarna kanske vara högre året runt, men samtidigt är det svårt att mäta den totala motions- och friluftsaktiviteten i bostadsområdet då många av aktiviteterna troligen utövas i omkringliggande terräng och områden.

Att badet ej planerades i samband med området i övrigt hade vissa negativa konsekvenser, främst när det gällde samordningen med andra aktivitetslokaler i området. Sålunda blev det t. ex. omöjligt att åstadkomma samlokalisering med bastun, som hade varit naturligt.

Byggnadsforskningsinstitutet gjorde den 29 och 30 juli 1969 en undersökning med syfte att få en uppfattning om vilka personer som utnyttjade badanläggningen och om användningsfrekvensen. Undersökningen var uppdelad i två delar: intervjuer med alla besökare och kameraregistrering av bassängen och kringliggande ytor.

Här följer en sammanfattning och kommentar av denna.

Under de båda undersökningsdagarna hade bassängen en i förhållande till sin dimension och till bostadsområdets storlek hög besöksfrekvens, totalt 1 963 besök.

En relativt stor andel av de besökande kom på förmiddagen. På eftermiddagen sammanföll en besökstopp med arbetstidens slut. Båda könen uppvisade nästan samma besöksandel och fördelning mellan åldersgrupperna, och gruppen 7—16 år var starkt överrepresenterad.

Det dominerande sällskapsmönstret var att man kom tillsammans med någon familjemedlem.

Endast 13 % av besöken gjordes av personer utan sällskap. Avstånden mellan bostad och bassäng inom Vallby visar sig ha haft tämligen liten betydelse för besöksfrekvensen. Av totalbesöken kommer 13 % från övriga Västerås.

Mest påfallande torde annars vara det stora antal personer som samtidigt kan befinna sig i en bassäng av dessa mått (10 × 22 m). Den högsta siffran som registrerats var 57 personer samtidigt i vattnet och totalt vid ett tillfälle 133 personer inom bassängområdet. Nödvändigheten av att ha ordentligt dimensionerade reningsanläggningar framstår sålunda mycket klart.

Även för den lilla bassängen är besöksiffrorna överraskande höga. Det största antal samtidigt badande barn som registrerades var 18 st.

Bassängen står vattenfylld och är föremål för viss skötsel hela året men används bara sommartid. Om bastu och bassäng hade varit samlokaliserade hade det varit möjligt att använda bassängen även på vintrarna. Helt andra utnyttjandemöjligheter under vintern hade naturligtvis erhållits om man byggt ett tält över bassängen vintertid.

Det bör påpekas att resultaten av studien endast i begränsad utsträckning är generaliserbara på grund av det begränsade antalet undersökningsdagar. Möjligen kan man dra de allmänna slutsatserna att en badbassäng fyller ett stort behov i ett bostadsområde av Vallbys typ och att kostnaderna för en sådan anläggning inte tycks vara avskräckande höga. En inplanering av bassängen i samband med att området i sin

helhet planeras vore önskvärd för att uppnå ett optimalt utnyttjande av bassängen.

Källor: Besök vid anläggningen. Intervjuer. Statens institut för byggnadsforskning: Rapport BS: 1970 Utomhusbassäng i bostadsområdet Vallby, utformning och användning. Rapport R7: 1972 Besökare vid friluftsbad i Västerås.

6.4 *Samplanering skola-fritid i Mölndal*

Exemplets syfte

Exemplet visar hur man genom att planera skolbyggnader också för fritidsverksamhet kan skapa goda förutsättningar för ett effektivt samutnyttjande av kommunens skolbyggnader och anläggningar för bl. a. barn-, hobby-, studie-, kultur- och motionsverksamhet.

Bakgrund

Behovet av anläggningar för skolbruk liksom för fritidsverksamhet i dess varierande former och kostnaderna för planering, projektering och byggnation fordrar en kommunal planering, som tar sikte på att optimalt utnyttja de anläggningar som uppförs.

Samtidigt bör också vikt läggas vid att göra byggnader och anläggningar mer handikappvänliga.

Mölndals kommun försöker därför genom en samplanering av skolbyggnader för fritidsverksamhet nå dessa mål. De här angivna rekommendationerna tillämpas så långt som möjligt från fall till fall.

Verksamhetens innehåll

Verksamhetens innehåll beskrives bäst genom återgivande av de rekommendationer för samplanering som har antagits.

Rekommendation för samplanering av låg- och mellanstadieskola

Skolbyggnaden

1. Ca 150 m² hobbylokaler planeras i anslutning till elevmatsal, musiksal, textilslöjdsal, trä- och metallslöjdsal, mörkrum etc.
2. Elevmatsalen utformas så att den kan verka i den "öppna verksamheten". Leklinjer, 2 st., uppmärkes i golvet. Extra toaletter placeras i anslutning till matsalen, enär toaletter i centralkapprum inte nås på kvällstid. Flyttbar scen finns i elevmatsalen.
3. I anslutning till slöjdsalarna inlägges förråd för fritidsverksamheten.
4. Grupprummen i mellanstadiedelen formas så att de kan passa studieorganisationerna. Förråd eller skåp inplaceras för förvaring av studiemateriel.

Gymnastiksalsbyggnaden

5. Gymnastiksalen, som i regel är ca 200 m², bör ha formen 20×10 m för att passa fritidsaktiviteter.
6. En bastu med separat omklädningsrum skall finnas. Omklädningsrummet bör nås såväl inifrån gymnastiksalen som direkt utifrån. I detta omklädningsrum bör finnas tio låsbara skåp för utövares kläder.
7. I redskapsrummet bör finnas låsbara skåp för fritidsorganisationer.
8. Uteredskapsrum skall finnas och vara lätt tillgängligt från bollplanerna (se punkt 16).

Allmänt

9. Byggnaden skall vara handikappvänlig.
10. Elmanövertavlor bör samlas på ett ställe så att vaktmästaren från en punkt kan reglera belysning, fläktar, värme, jalusier etc.

Utomhuslek

11. Bollplan 70 × 40 m i anslutning till gymnastiksalsbyggnaden.
12. Rak löparbana utefter bollplanens långsida.
13. Anordningar för hopp och kast.
14. Kombiplan 18 × 36 m i asfalt för tennis, volleyboll, badminton, basketboll, handboll.
15. Utomhusbordtennis.
16. Uteredskapsrum i gymnastiksalsbyggnaden (se punkt 8).

Rekommendation för samplanering av högstadieskola

Skolbyggnaden

1. Ca 250 m² hobbylokaler placeras i anslutning till uppehållsrum, elevmatsal, musiksal, textilslöjdsal, trä- och metallslöjdsal, mörkrum etc.
2. Elevmatsalen utformas så att den kan verka i den "öppna verksamheten". Leklinjer, 3 st., uppmärkes i golvet. Extra toaletter placeras i anslutning till matsalen enär toaletter i centralkapprum inte nås under kvällstid. Scen skall finnas i matsalen.
3. I anslutning till slöjdsalarna inlägges förråd för fritidsverksamheten. Från trä- och metallslöjdsal skall stor dörr vetta utåt för intagning av mopeder, optimistjollar etc.
4. Grupprummen formas så att de kan passa studieorganisationerna. Förråd eller skåp placeras i anslutning till grupprummen för förvaring av studiemateriel.

Gymnastiksalsbyggnad

5. Gymnastiksalarna bör slås samman till en hall, helst med spelyta 20 × 40 m, dock minimum 18 × 36 m.
6. En bastu med separat omklädningsrum skall finnas. I detta omklädningsrum bör finnas 20 låsbara skåp för utövares kläder.
7. I redskapsrummen bör finnas låsbara skåp för fritidsorganisationer eller helst värmeventilerade förråd. Förråden kan i sådant fall placeras i anslutning till omklädningsrummen.
8. Vaktcentral skall finnas i anslutning till entrén. I vaktcentralen bör manövertavla för el, värme, fläktar etc. placeras.
9. Uteredskapsrum (se punkt 16) skall finnas och vara lätt tillgängligt från bollplanerna.

Allmänt

10. Byggnaden skall vara handikappvänlig.

Utomhusidrott

11. Bollplan 110 × 65 m i anslutning till hallbyggnaden.
12. Rak löparbana utefter bollplanens långsida eller en löpslinga runt skolidrottsplatsen.
13. Anordningar för hopp och kast.
14. Kombiplan — handboll, basketboll, volleyboll, badminton.
15. Utomhusbordtennis.
16. Uteredskapsrum i hallbyggnaden (se punkt 9).

Ansvariga och organisation

Mölndals fritidsnämnd svarar för samplaneringen av skolbyggnader och fritidsverksamhet i samarbete med Centrala byggnadskommittén.

Finansiering

Vinsten med den här exemplifierade samplaneringen är svår att ange i preciserade belopp. Den yta man i Mölndal anser behövs för en fritidsgård uppgår till ca 600 m². Genom samplaneringen med skolbyggnader kan tillbyggnaden för detta ändamål begränsas till ca 200 m² varigenom vinsten alltså ligger i kostnaden för mellanskillnaden.

Erfarenheter

Denna form av samplanering har pågått i 5—6 år. 1972 byggdes tre skolor enligt ovanstående principer för samplanering av fritidsverksamheter.

De som bor i berörd stadsdel har hittintills i några fall fått ta del av och medverka i planläggningsarbetet. Detta har bl. a. initierats vid välbesökta "stormöten" varvid de boende informerats om byggnadsplanerna av stadsarkitekt, skolchef, fritidschef och kommunalpolitiker. De boende har därvid beretts tillfälle framföra sina önskemål och synpunkter.

Bostads- och villaföreningarna har därefter fått tillfälle att deltaga i den fort-

satta planeringen.

När sedan skolorna med dess möjligheter för fritidsaktiviteter stått klara har i några fall byalag, villaföreningar eller bostadsföreningar tagit ansvaret för fritidsverksamheten, dess uppläggning och genomförande.

Enligt representanter för Mölndals kommuns fritidskontor är erfarenheterna hittills enbart av positiv art.

Källor: Intervju med fritidschef Thure Larsson, Mölndal. Mölndals fritidsnämnds rekommendation "Samplanering av skolbyggnader för fritidsverksamhet".

6.5 *Motionsarrangemang inom bostadsområden, utredning av GAKO, Göteborg*

Exemplets syfte

Att beskriva arrangemang för motions- och friluftsliv initierade av ett bostadsföretag och riktade till invånarna i olika bostadsområden.

Bakgrund

Konsultbyrån GAKO AB, Göteborg medverkar till att skapa förutsättningar för motions- och friluftsliv inom bostadsområdena genom en speciell fritidsnämnd. Bakom denna står de allmännyttiga bostadsföretagen, Göteborgs stads Bostads AB, AB Göteborgshem samt Familjebostäder i Göteborg AB.

GAKO:s fritidsnämnd är ett serviceföretag för de allmännyttiga och kooperativa bostadsföretagen i Göteborg med uppgift att:

- Planera och igångsätta motions- och friluftsaktiviteter i bostadsområden.
- Medverka till att motionsutrymmen planeras in i nya bostadsområden.

Målsättningen är att erbjuda ett stort antal aktiviteter året runt i så nära anslutning som möjligt till bostäderna.

Verksamhetens innehåll

Planering av aktiviteterna sker i samarbete med idrottens olika specialdistriktsförbund och deras föreningar. Arvoden tilldelas de föreningar som svarar för funktionärsuppgifterna. För idrottsföreningarna är denna form av medverkan också ett värdefullt led i "marknadsföringen" av såväl idrott som den egna verksamheten.

Exempel på av GAKO anordnade och ledda aktiviteter inom bostadsområden

A 1. Motionskampanjen "GO"

Kampanjens huvudmålsättning är regelbunden motion så nära hemmet som möjligt. GO-aktiviteterna omspänner hela året. 1971 registrerades 36 000 kontrollerade motionsbesök.

Följande aktiviteter erbjuds: Bingopromenader, cykling, naturstigar, olika former av orientering, simning, skid- och skridskoåkning samt terränglöpning.

2. *Göteborgs badmintonskola*

Nybörjarkurser och påbyggnadskurser för barn och vuxna.

På dagtid badminton för husmödrar. Barnpassning ordnad.

Kurskostnad 30 kr. (15 veckor).

1971 drygt 200 deltagare.

3. *Tennisskola*

Nybörjar- och fortsättningskurser för alla åldersgrupper.

På dagtid tennis för husmödrar med möjlighet till barnpassning.

Kostnad 50 kr. för 10 veckor.

1971 ca 470 deltagare.

4. *Ishockeyskolor*

1971 deltog 700 ungdomar i åldern 6—16 år i av GAKO anordnade ishockeyskolor.

5. *Pensionärsverksamhet*

Tävlingar i boccia, minigolf, inomhusbowling m. m.

6. *Handikappverksamhet*

a *Skridskoåkning* för blinda under specialutbildade instruktörers ledning. Detta har blivit en mycket omtyckt aktivitet.

b *Bingopromenader* för blinda. Tävlingsbrickor med blindskrift.

c *Gymnastik och idrott av olika slag*

7. *Invandrarverksamhet*

a *Motionsaktiviteter* — informationsblad på tre språk: svenska, finska, serbo-kroatiska presenterar de möjligheter och arrangemang som bjuds inom bostadsområdet.

b *Kombinerad motions- och informationsverksamhet för husmödrar på dagtid.*

Exempel: 3 km promenad. Vid "målet" ges information om kostens sammansättning med hjälp av en trespråkig matguide som delas ut gratis.

B Mobila patruller och anläggningar

1. Patruller om 2—3 lek- och idrottsledare cirkulerar regelbundet mellan olika bostadsområden under 5-veckorsperioder. Bristen på lokaler och idrottsplatser kräver att färdiga "aktivitetspaket" medtages ut i områdena.

a *Mobil friidrottsstation för barn och ungdomar*

Mobila anordningar som möjliggör längdhopp, höjdhopp, kulstötning, häcklöpning, kast med liten boll, terränglöpning m. m. iordningställs i bostadsområdet. Alla barn och ungdomar får deltaga i denna verksamhet som är förlagd till eftermiddagar mellan kl. 16 och 19.

b *Mobil volleybollstation*

Fritt spel och/eller "seriespel" inom bostadsområdena.

2. *Mobil minigolfbana med 18 hål*

Denna golfbana vandrar under vår, sommar och höst mellan olika bostadsområden.

Avsikten med den är att till alla inom bostadsområdet boende erbjuda tillfälle till en enkel form av rekreation i närområdet.

Under den kallare delen av året används den inomhus och kan då delas upp i t. ex. tre 6-hålsbanor som då läggs ut i olika bostadsområden.

C Exempel på anläggningar

1. *Mindre motionslokaler* för husmodersgymnastik, pensionärsverksamhet m. m.
2. *Konstfrusen ishockeybana* med omkringliggande isoval för mindre barn. (Isdala.) *Sommartid* utnyttjas banan till *fyra tennisbanor.*
3. *Ungdomslantgård*, s. k. "Junior-farm", i Tolsered där barn och vuxna ges tillfälle till fritidssysselsättning i skog och mark. Skötsel av olika djur är en mycket populär verksamhet bland många av de besökande ungdomarna.

Ansvariga och organisation

GAKO:s fritidsnämnd i samarbete med idrottens olika specialdistriktsförbund, Korpens lokalförbund och Skid- och Friluftsfrämjandets lokalavdelningar.

Finansiering

GAKO:s fritidsnämnd förfogar årligen över ca 60 000 kr för planering av kostnadsberäknade aktiviteter. Kostnader i övrigt täcks av deltagaravgifter i olika former.

Disponerade medel används för funktionärsarvoden, trycksaker, material, priser m. m.

Motionsaktiviteter i vilka hela familjen kan delta på samma villkor och utan tidsbegränsningar tycks vara mycket populära.

Kunniga och engagerade funktionärer innebär en mycket god reklam för aktiviteten i fråga liksom för dem som är arrangörer.

Källor: Intervjuer med tjänstemän inom GAKO:s fritidsnämnd, huvudsakligen fritidsintendent Sven-Erik Thorén.

GAKO fritidsnämnds presentationsfolder "Bästa medicinen — Motion".

Informationsblad från GAKO.

7 Hushållsteknisk service på områdes- och närhetsnivå

I följande avsnitt ges exempel på projekt i vilka tyngdpunkten ligger på hushållsteknisk service. De är vidare avgränsade till områdes- eller närhetsnivå och riktade till mer eller mindre avgränsade grupper.

7.1 *Servicecentrum i Brandbergen, Haninge*

Exemplets syfte

Exemplet visar funktion och organisation för en "enkel" servicecentral.

Bakgrund

Servicecentralen tillkom som en del av ett integrerat serviceutbud i samband med att kommundelen Brandbergen projekterades av HSB, Stockholm, i Haninge kommun.

Verksamhetens innehåll

Servicecentralen är inrymd i ett provisoriskt centrum. Huvudman för servicecentrum är HSB och den kommunala bostadsstiftelsen Haningehem. Efterfrågan på tjänster under den treåriga försökstiden kommer att påverka serviceprogrammet när stadsdelen är fullt utbyggd. De tjänster som förmedlas över centralen är förutom fastighetsservice och utlåning av borrmaskiner och verktyg, tapetserareutrustning och hantverkshjälp av olika slag också uthyrning av sängar, madrasser, bord och stolar, nyckelservice vid möbelleverans o. dyl., mottagning av varor, apoteksförmedling, beställning av färdiglagad mat, förmedling av olika slags tjänster som blomskötsel, städning och fönsterputsning samt barnvaktsförmedling. Servicetjänsterna utförs till största delen av boende i Brandbergen, som anmält sitt intresse till servicecentralen. Receptionen fungerar dessutom som upplysnings- och hänvisningscentral för hela Brandbergen i sociala och kulturella frågor. Det kan vara information om konserter, teater och fritidsverksamhet samt förmedling av kontakter med och information om kommunens olika organ. En särskild restaurang distribuerar färdigmat mellan kl. 8 och 15 varje dag utan extra kostnad. Prislista på olika rätter finns i servicereceptionen och kan beställas där. Centralen är öppen kl. 7—19.

Samtliga boende i Brandbergen är mottagare av servicen i den mån de vill utnyttja denna. Inflyttningen påbörjades 1969—1970 och hösten 1971 var ca 1 250 lägenheter inflyttade. Varje nyinflyttad får ett serviceblad med information om de tjänster som förmedlas över servicecentralen och med önskan om förslag för ytterligare önskad service och utformning av området. Vid inflyttningen bjuds hyresgästerna på kaffe i fritidsgården, där de erhåller kommunens informationskuvert.

Ansvariga och organisation

HSB, Stockholm och den kommunala bostadsstiftelsen Haningehem är huvudmän.

Finansiering

Kostnad för förmedling tas endast ut i de fall firmor tar särskild expeditionsavgift. All förmedling som kan skötas per telefon är kostnadsfri. Grundkostnaderna för servicen har uppskattningsvis beräknats till ca 50 öre/m² och är inbakad i hyran. Nyckelservicen är också kostnadsfri medan uthyrningen av säng inkl. madrass kostar 2 kr./dygn, barnsäng inkl. madrass 2 kr./dygn, bord 2 kr./dygn och stol 50 öre/dygn. Apoteksförmedlingen kostar 7 kr. vilket är självkostnadspris.

Erfarenheter

Någon omfattande utvärdering kan inte ske förrän hela försöksperioden är över. Allmänt kan sägas att intresset är ganska stort. När de boende besöker servicecentrum förhör de sig ofta om hur det fungerar, när man vill utnyttja någon servicetjänst. Ett flertal personer har anmält sig intresserade av att utföra en eller flera av tjänsterna. Någon svårighet att förmedla tjänster har inte förelegat. Vissa frekvensstudier har gjorts dels före utdelning av servicebladet och dels en vecka efter. Efterfrågan har visat sig öka, speciellt när det gäller uthyrning av sängar, blomvattning under semester och hämtning av medicin. Efterfrågan har inte varit speciellt stor när det gäller barnpassning men både hemmamammor och ungkarlar har anmält sig villiga att ställa upp både på dag- och kvällstid. Städning har främst utnyttjats för s. k. flyttningsstädning. Detta förmedlas via en städfirma. Hemarbetande kvinnor har åtagit sig hemstädning, men efterfrågan har inte varit särskilt stor. Fönsterputsning har däremot nyttjats en del och förmedlats över i området boende. Upplysningar om statliga men i första hand kommunala institutioner är dagliga arbetsuppgifter. Informationsbehovet har visat sig vara stort och receptionen fyller här en viktig funktion.

I första hand är det en fråga om att nå ut till människor med informationen om den service de kan få och framför allt att vänja dem vid att de kan få service och hjälp via servicecentralen. Orsakerna till att tjänster som barnvakt och städning inte utnyttjas särskilt mycket har visat sig vara på att de flesta f. n. inte anser sig ha något akut behov men räknar med att behöva tjänsterna framdeles. Ovana vid att ringa servicereceptionen och be om en tjänst utöver den vanliga fastighetsservicen kan också vara en spärr. En viss misstro fanns också i början mot att det verkligen var en seriös satsning på boendeservice.

Källa: HSB i Stockholm och stiftelsen Haningehem.

7.2 *Bo-Service i Hjällbo, Göteborg*

Exemplets syfte

Exemplet visar servicecentral i bostadsområde med 2 400 lägenheter.

Bakgrund

Servicecentralen har tillkommit som en del i ett bostadsområde med integrerad service.

Verksamhetens innehåll

Bo-Service är en servicecentral inrymd i centrumbyggnaden i direkt anslutning till tvättcentralen. Huvudman är Göteborgs stads bostadsaktiebolag och Göteborgshem. Centralen är öppen kl. 8—19 vardagar och 8—13 lördagar. Två servicevärdinnor turas om att betjäna hyresgästerna. Förutom felanmälningar och ordinarie fastighetsservice förmedlas barntillsyn i hemmet, städning och tillsyn av lägenheterna, paketmottagning och varutransport, hämtning av medicin på apotek, tillfälliga bud och tjänster åt sjuka hyresgäster, förmedling av ur- och skoreparationer, biluthyrning och

fullständig tvättservice (självtvätt, kemtvätt eller inlämningstvätt). Dessutom finns en särskild barnparkering. Kontakt har också etablerats med teatrarna i Göteborg, och förmedling av biljetter har ordnats, men också organisation av särskilda teaterresor.

Barnparkeringen tar emot barn upp till tre timmar och är öppen kl. 9—15 måndag t. o. m. fredag för barn från krypåldern upp till 6—7 år. Barnparkeringen omhänderhas av särskild lektant. Avsikten är att småbarnsföräldrarna skall kunna vara trygga för barnen och i lugn och ro besöka tandläkare, göra sjukbesök, ta körlektioner, studera, göra tidsödande inköp eller bara vila.

Servicen erbjuds samtliga boende i Hjällbo i de 2 400 lägenheterna. Bo-Service invigdes den 7 oktober 1970. Informationsblad har lämnats till alla hyresgäster och olika broschyrer delas ut efter hand. Man har också efterlyst vilka servicebehov som hyresgästerna bedömt som angelägnast och de tjänster som kan behövas men inte finns f. n.

Ansvariga och organisation

Verksamheten bedrivs av Göteborgs stads bostadsaktiebolag och Göteborgshem.

Finansiering

Tjänsterna som förmedlas av värdinnorna är avgiftsfria. Kostnaden för denna service ingår i de allmänna driftkostnaderna för bostadsområdet. Barnparkeringen kostar 5 kr. för tre timmar för första barnet plus 3 kr. för nästa barn. Skoreparationer betalas med ordinarie priser, tvätt likaså och övriga tjänster med hänsyn till tidsåtgången. Vid försöken med att arrangera bussresor till teater har uttagits 10 kr. för både teaterbiljett och resan tur och retur.

Erfarenheter

Någon direkt utvärdering har inte gjorts ännu, men allmänt kan sägas att skoreparationsservicen utnyttjas mycket och är allmänt uppskattad, apoteksservicen nyttjas framför allt av pensionärerna, barnparkeringen är mycket uppskattad och används mer och mer. Den skall dock ses som ett komplement till den kommunala barnomsorgsverksamheten som f. n. omfattar tre daghem i provisoriska lokaler. Däremot utnyttjas inte städning och tillsyn av lägenheterna eller barnpassning i hemmet i särskild utsträckning, troligen beroende av kostnaden. Satsningen på teaterverksamheten har inte givit förväntat gensvar, trots specialbroschyrer och information i lokal tidning. Man är oklar över orsakerna till att man inte lyckats med teatererbjudandena.

Förutom de ovan nämnda erfarenheterna redovisas viss oro för att en ökning av barnparkeringen för med sig ökade kostnader.

Källa: Huvudmannen.

7.3 *Integrerad service i glesbygd*

Exemplets syfte

Projektet visar att ett serviceutbud är tekniskt möjligt också i glesbygd.

Bakgrund

Verksamheten är en del av den försöksverksamhet som pågår i glesbygd med stöd av statsbidrag. Grundtanken är härvid att man förutsättningslöst söker fram den för individ och problem bästa lösningen.

Verksamhetens innehåll

I nio kommuner används *servicebussar,* inredda med fullständig städutrustning. I varje buss finns ADL-tavla med tekniska hjälpmedel för att instruera pensionärerna, utrustning för fotvård och för hårvård för dem som önskar. Man har även möjlighet

att ta med sig färdigmat till pensionärerna, samt ett litet bibliotek. I regel följer tre kvinnor med i varje buss. De följer ett bestämt schema i varje hem. Förmedlingen av tjänsterna sker via hemhjälpsledaren i kommunen. *Tvättservice* kompletterar bussen på så sätt att en gång per månad hämtas tvätten på en central plats i varje by och körs direkt till en särskild tvättfirma. Hjälpen till pensionärerna är en kombination av städning, praktisk hjälp och träning av ADL-hjälpmedel samt kontaktverksamhet. Särskilda kurser har ordnats för servicebusspersonalen.

En särskild form av *varudistribution* pågår också. Efter överenskommelse med postverket tar lantbrevbäraren med sig matvaror och alla andra slags varor till kunderna. För varor som väger upp till 10 kg tar postverket 4 kr., varav kommunen får statsbidrag med 2 kr. och konsumenten får betala 2 kr. Väger varorna mer än 10 kg debiteras för två paket.

En *förskola* i form av en turistbuss omgjord till klassrum rullar runt i Kälarne kommuns byar fyra dagar i veckan och stannar i varje by tre timmar. En utbildad förskollärare tar hand om och leker med 5- och 6-åringarna. Även pappafunktionen är klarad genom att chauffören (man) deltar i aktiviteterna. Fördelen är att barnen slipper långa resor. Erfarenheterna är positiva för både barn och föräldrar. Den femte dagen i veckan ägnas åt hembesök och familjevård, där förskolläraren i lugn och ro kan tala med föräldrarna, informera dem om material och hjälpa till med eventuella problem.

I Finnskoga-Dalby finns också en *ambulerande förskollärare*. Två gamla nerlagda handelsbodar har målats om och används till lekskola tre timmar förmiddag i den ena byn och tre timmar eftermiddag i den andra byn.

I Mora planeras en omvänd serviceform. I stället för att lantbrevbäraren två gånger per vecka kör ut post till byn Ulvsjö (30 människor), 9,2 mil från Mora, har efter överenskommelse med postverket två kvinnor i Ulvsjö med tillgång till bil åtagit sig att hämta posten mot ersättning. De skall samtidigt ta med sig pensionärer och övriga som har ärenden till Orsa för sjukbesök eller annan service. De skall dessutom svara för övrig varudistribution. Denna form av *färdtjänst* i kombination med postutbärning understöds med statsbidrag till kommunen med 10 000 kr. för en försöksperiod om ett år. Pensionärerna betalar 15 kr. per tur. Postverket betalar 250 kr. månad för postdistributionen till kommunen.

Försöksverksamheten riktar sig till åldringar och handikappade och till barn och ungdom enligt särskilda direktiv.

Ansvariga och organisation

Kommunen och landsting svarar för den lokala organisationen av verksamheten.

Finansiering

Några fastslagna principer finns inte. Praxis har blivit att 75—100 % av kapitalkostnaden täcks av statsbidrag. Till driftsidan har under försöksverksamheten utgått ca 50 % i statsbidrag av huvudmannens kostnader.

Erfarenheter

Utvärdering pågår i tre arbetsgrupper tillsatta för att utvärdera samtliga glesbygdsaktiviteter.

Man har övervägande positiva erfarenheter av försöksverksamheten. De verkligt stora problemen är självfallet kommunikationsfrågorna. Varuförsörjningen är ett annat problem. De stora kedjorna ICA och KF har ett svagt intresse för landsbygdshandeln och går endast in för större köpcentra i de befolkningstäta orterna. Kommunerna hade väntat sig att de återstående 2 kr. utöver statsbidragen för varudistributionen över lantbrevbäraren skulle ha tagits av handeln. Så blev inte fallet utan kon-

sumenterna får själva stå för den kostnaden. Tvättservicen används av en knapp tredjedel av dem som får hemhjälp, vilket tyder på att hemsamariten tvättar i deras hem eller att de gamla själva gör det. Förskolebussens enda problem är att den bara hinner med 3 tim./barngrupp och vecka.

Källa: Intervju med glesbygdskonsulent Arne Pettersson, Mora.

7.4 *Konsum-Stockholms servicebutiker*

Exemplets syfte

Exemplet visar att närhetsbutiker är möjliga som ett led i ett lokalt serviceansvar.

Bakgrund

Verksamheten får ses som en nyorientering mot bakgrund av "butiksdöden" under de senaste åren.

Verksamhetens innehåll

Konsums butiksnät i Stockholm omfattar 311 livsmedelsbutiker, 17 specialvaruhus, 11 Domusvaruhus, 3 OBS-varuhus och PUB. För perioden 1971—1976 planeras ytterligare 45 livsmedelsbutiker av närhetskaraktär och 5 Domusvaruhus. Föreningsstämman 1969 antog ett program om vidareutveckling av ett lokalt serviceansvar, som innebär att föreningen avdelat resurser för utveckling av äldre och mindre butiker. Under en 3-årsperiod 1970 t. o. m. 1972 upprustas omkring 150 sådana butiker. Butiker läggs knappast alls ner i dag. I stället pågår ett experiment med att omvandla olönsamma butiker till s. k. servicebutiker. Ett tiotal sådana servicebutiker är igång. Dessa finns i alla slags bostadsområden såväl i innerstadsdelar som i villaområden. Diskussion förs nu om möjligheten att ha servicebutiker som alternativ till mindre snabbköp.

Butikerna byggs om för ett begränsat och särskilt sortiment, baserat på förslag från Konsums servicekommittés utredning 1969 om ca 900 artiklar. Detta sortiment innehåller alla nödvändiga varor men med mindre djup än i övriga butiker, begränsat färskvarusortiment, rätt stor fryssortering, kompletterat med sybehör, tobak och vissa enkla varor för hushållsbehov. Sortimentet utvecklas efterhand efter erfarenheter och efter det lokala behovet. Servicebutikerna håller samma priser som övriga Konsumbutiker och har med något undantag samma öppethållandetider. De fungerar framför allt som komplement till veckoslutsköpen och har klar närhetskaraktär. Butikerna har minst två anställda och vid särskild belastning extraanställd personal.

Butikerna vänder sig till samtliga konsumenter i bostadsområdet. Information om butiken går ut i samband med öppnandet i form av flygblad till samtliga hushåll.

Ansvariga och organisation

Konsum, Stockholm.

Finansiering

Lönsamhetskalkyl utöver den lönsamhetsberäkning som gäller för övriga Konsumbutiker har inte uppgjorts. Dessutom har sortimentet i dessa butiker i genomsnitt lägre marginal än genomsnittssortimentet. Avsikten är att butikerna skall täcka sina kostnader när butiksyta och sortiment minskar. Initialkostnader med ombyggnad och ny inredning under det första året måste tas särskild hänsyn till. Belastningar på det ekonomiska resultatet p. g. a. dessa initialkostnader slår hårt. Med den reservationen redovisas nedan siffror för tre enheter, som varit i verksamhet 1971.

1. Butik i Spånga, Dagsverksvägen 255, belägen ca 500 m från centrum i Spånga.

Försäljning 1971	938 000:—	
Täckningsbidrag efter avdrag för moms[1]		17,3 %
Täckningsbidrag II[2]	+ 13 700:—	1,46 %

2. Butik i Bromma, Beckombergavägen 3, ca 500 m från Brommaplan. Småstugeområde med bostäder för studenter.

Försäljning 1971	682 000:—	
Täckningsbidrag efter avdrag för moms		17,5 %
Täckningsbidrag II	+ 16 500:—	2,4 %

3. Butik i Långsjö, Herrängsvägen 3, i villaområde. Ombyggdes 1970. Delar av lokalen uthyrs till Posten, vilket inneburit en ökad försäljning för butiken.

Försäljning 1971	920 700:—	
Täckningsbidrag efter avdrag för moms		16,7 %
Täckningsbidrag II	— 9 100:—	0,99 %

Erfarenheter

Någon generell utvärdering har inte gjorts än. Försök har gjorts med utvecklad service i form av mottagning av nycklar, tvätt och enklare servicetjänster i butiken i *Rinkeby*. Detta har utnyttjats mycket dåligt. Rinkeby-butiken har öppet kl. 8—20 och har alltför stor omsättning för att erfarenheter generellt skall dras av den, beroende av att butiken varit den enda inom ett stort område under mer än ett år. Återkommande inbjudningar till Rinkebybutiken till möten på kvällstid för att diskutera butiken, sortiment, vilken service konsumenterna önskade, påverkan etc. har väckt ringa gensvar.

Vid *Långsjötorg* (villaområde) där Konsum ägde huset delades den gamla butiken i två hälfter, varav ena hälften erbjöds Posten, som öppnade ett kontor där. På den kvarstående halva ytan och med det särskilda sortimentet har man haft en mycket kraftig försäljningsuppgång. Samlokaliseringen med postkontoret kan vara bidragande därtill.

Det överskuggande problemet är enligt Konsum lönsamheten, då varje butik måste bära sina kostnader. Vidare är dessa butiker sårbara, genom att personalen har annorlunda ansvar i de små butikerna med tätare översyn av färskvaror (p. g. a. mindre omsättning), datumstämpling etc. Skall butikerna ha längre öppethållande uppstår problem då man arbetar med färre personal än större butiker. Man anför att det inte går att tala om utökad service och vänta ensidiga lösningar från detaljhandelns sida. Samplanering måste för framtiden bli nödvändig, men det bör inte åvila detaljhandeln att föra samman service av social och kommersiell natur. Det är enligt Konsum Stockholm politikernas uppgift att finna bra lösningar på integrationen. Man anser det märkligt att det inte skett något experiment med total samplanering och drift av kommersiell och social service av det slag som föreslagits i kapitlet Servicecentral i den tidigare åberopade utredningen från Konsums servicekommitté 1969. Ett försök med en sådan totallösning och en utvärdering därav är önskvärd.

Källa: Material från Konsum, Stockholm.

7.5 *Pia Närköp, Pressbyrån, Salemstaden, Botkyrka*

Exemplets syfte

Med exemplet avses att visa ett system för servicebutiker.

Bakgrund

Verksamheten i Salemstaden är ett led i Pressbyråns verksamhet med närhetsbutiker.

Verksamhetens innehåll

Pressbyrån har etablerat s. k. servicebutiker sedan några år. Förutsättningar för en

[1] Efter avdrag för förutom moms varulagrets inköpspris, råvaror och vissa lagerhållningstjänster.

[2] Efter avdrag för övriga kostnader som löner, hyror, reklam, räntor etc. Täckningsbidrag II kan sägas redovisa vinst eller förlust.

framgångsrik drift av servicebutiker har man formulerat med ledning av sina praktiska erfarenheter sedan 1968 på följande sätt:

kundunderlag: 1 500—2 000 personer

läge: vid områdets viktigaste gata och med huvuddelen av kundunderlaget inom 300 m radie. Minst tio parkeringsplatser nödvändigt

storlek: 115—240 m²

sortiment: ca 1 000 artiklar med stor bredd och litet djup, innehållande de betydelsefullaste livsmedlen, kemisk-tekniska varor, sybehör och traditionellt kiosksortiment

prissättning: som helhet ingen lågprislinje, men gängse prissättning på de betydelsefullaste varugrupperna främst mjölk, begränsat antal priserbjudanden

öppethållande: efter önskemål, men i princip även kvällar och helger

servicefunktioner: bör fastställas tillsammans med lokal hyresgästförening och kommunala myndigheter.

Pia Närköp i Salemstaden, Botkyrka är en servicebutik av karaktären mittemellan livsmedelsbutik och pressbyråkiosk, som från början var den enda butiken i området. Kundunderlaget är ca 1 500. Ytan är 240 m², varav ⅓ utgör lager. Av de ca 1 000 artiklarna är ca 700 livsmedelsartiklar. Sortimentet har valts så att kunderna skall klara sig huvuddelen av veckan.

Butiken är belägen vid en genomfartsled och har därför haft en kundkrets som till stor del kommer från andra områden. Öppethållandetider är: måndagar—onsdagar kl. 7—20, torsdagar—lördagar kl. 7—22 och söndagar kl. 10—20. Man erbjuder servicetjänster som apoteksförmedling, barnvaktsförmedling, filminlämning, hantverksförmedling, nyckelservice, paketinlämning, skoservice och inlösen av barnbidrag. Mottagare är områdets ca 1 500 boende samt övriga förbipasserande, som utnyttjar butiken som en kompletteringsbutik.

Ansvariga och organisation:

Verksamheten bedrivs av AB Svenska Pressbyrån.

Finansiering

Pia Närköp har inte finansierats med bostadslån, även om det hade varit möjligt. Enligt uppgift från Pressbyrån söker man hålla ungefär gängse prissättning på vissa livsmedel, men anser att man måste ta ut mer för den service som erbjuds, bl. a. i form av längre öppethållande. Man ligger flera procent över livsmedelshandelns personalkostnader på grund av de obekvämlighetstillägg som utgår till de anställda på kvällar och helger. Man anser inte att de gängse konkurrensmedlen priser och sortimentsbredd får vara för dominerande utan konkurrensmedel som närhet och sortimentsbegränsning måste till för att man skall kunna överleva och driva med vinst.

En prisnivåundersökning som bygger på de varor på livsmedelssidan som SCB använder för konsumentprisindex och som gjorts av Konsum Stockholm hösten 1971 visar att vid ett kvartalsköp för genomsnittsfamilj priset hos Ica, Salem låg 0,9 % högre än Konsums och hos ICA, Rönninge 0,1 % lägre än Konsums (återbäringen oräknad), men att Pia Närköp i Salemstaden hade 4,5 % högre priser än Konsum.

Erfarenheter

Omsättningen sjönk med ⅓ när centrumanläggningen med konkurrerande butiker var färdigbyggd och man inte längre var ensam om kunderna, men har successivt ökat igen. Man anser nu att man har en naturlig balans. Omsättningen är 1—1,5 milj. år, men man anser att omsättningsstorleken allmänt fått något för stor betydelse och att omsättningshastigheten är en viktig faktor som i stället borde tillmätas större betydelse.

Genom att butiken ligger vid en genomfartsled fungerar den till stor del för kunder utanför bostadsområdet, vilket åter-

speglar sig i att man har många kunder på söndagar och kvällar. Öppettiderna gör att butiken fungerar som ett komplement. Man anser allmänt inom Pressbyrån att man behöver hålla öppet länge för att få omsättningstillskott. Förmedling av barnvakt sker flera gånger i veckan, film mottar man åtminstone en gång i veckan, annonstavlan utnyttjas fullt ut och barnbidrag inlöses. Däremot utnyttjas varken skoservice eller hantverksförmedling i någon särskild utsträckning.

Källa: Material från AB Svenska Pressbyrån Prisundersökning från Konsum, Stockholm.

7.6 *Mathållning för pensionärer i skolmatsalar, Stockholm*

Exemplets syfte

Projektet illustrerar en av de numera vanliga formerna för mathållning till pensionärer i skolmatsalar.

Bakgrund

Verksamheten har utvecklats sedan slutet av 1960-talet mot bakgrund av ett ökande behov.

Verksamhetens innehåll

Sedan oktober 1969 anordnas pensionärsluncher i Stockholms skolors bespisningslokaler i samarbete mellan skoldirektionen och socialnämnden. Verksamheten har utökats från 10 skolor till 20 skolor i olika delar av Stockholm. Under 1972 tillkom ytterligare 5 skolor. Under 1970 serverades pensionärsluncher i 16 skolor, för i genomsnitt 511 pensionärer/dag. En måltidsvärdinna tjänstgör vid varje skola, hjälper pensionärerna till rätta och inkasserar avgifterna. Matsedeln är densamma som för skolbarn och finns införd i dagstidningarna. Förhandsanmälan erfordras inte. Förutom att man underlättar för de äldre som har svårigheter att själva ordna matlagningen eller vill slippa bestyren, kan man dels erbjuda fullvärdig kost och dels ge tillfälle att träffa andra människor och få och ge gemenskap.

Pensionärslunch erbjuds samtliga Stockholms pensionärer. I en särskild broschyr hälsar man pensionärerna välkomna och informerar om vilka skolor som har servering, adressen till dem, vilka tider lunchen serveras, pris, samt att serveringen är öppen alla vardagar under terminen när skolorna är igång.

Ansvariga och organisation

Socialnämnden är huvudman, men samarbetar med skoldirektionen.

Finansiering

Priset för pensionären är 3:50/måltid. För detta får pensionären smör, bröd, ost, mjölk, varmrätt och kaffe. Kostnaden för måltidsvärdinnorna utgår över hemtjänsten och uppskattas till 150 000 kr./år. Kostnaderna för lokaler och personal i övrigt innefattas i skoldirektionens verksamhet. Skoldirektionen beräknar medelkostnaden/portion pensionärslunch till 6:48 (1972 7:05), vilket är väsentligt högre än man tidigare kalkylerat med. Detta kan jämföras med 2:44/portion för LM-skola (1972 2:64) och 3:30/portion H-stadium (1972 3:57).

Det övervägande problemet är de höga kostnaderna på personalsidan. Man har personal dimensionerad efter maximal tillströmning och vid få besökare blir personalkostnaderna därför extra höga. Fördyring gäller generellt när man går ifrån löpande bandsystemet. Även kaffeserveringen betyder extra kostnad på personalsidan.

Erfarenheter

Verksamheten är mycket uppskattad och andra större problem än kostnadsmässiga har inte påtalats. Ett av problemen är dock att serveringen endast kan anordnas de dagar skolorna har verksamheten igång, alltså inte lördagar och söndagar, sportlov och

under påsk-, sommar- och jullov. Ett annat problem är att man får relativt stora variationer i tillströmningen beroende på vilken maträtt som serveras.

Källa: Material från socialnämnden i Stockholm.

7.7 *Tranås måltidsverksamhet, Tranås*

Exemplets syfte

Syftet med exemplet är att redogöra för en helt centraliserad måltidsproduktion i kommunal regi.

Bakgrund

Verksamheten har tillkommit mot bakgrund av en strävan att förbilliga den kommunala mathållningen i kommunen.

Verksamhetens innehåll

Landets första kommunala centralkök startade den 13 april 1971. Från ett och samma kök produceras mat till hela den kommunala måltidsverksamheten. 3 600 portioner mat produceras per dag. Ekonomiföreståndarinnan har innan hon tillträdde fått ta del av handlingar, ritningar och program och kunnat påverka utformningen. Ett s. k. kylt matsystem tillämpas, d. v. s. maten läggs efter tillagningen i engångsförpackning och placeras efter snabb nedsvalning i kylrum i avvaktan på transport. Vid serveringstillfället — exempelvis skolans mottagningskök — återuppvärms maten i en särskild uppvärmningsanordning, s. k. varmluftsugn. Den kylda maten kan förvaras i kylskåp under åtminstone en vecka, vilket innebär många fördelar. Produktionen kan ske under femdagarsvecka och mathållningen under helger innebär inga bekymmer.

Mottagare är den kommunala sektorn inom Tranås kommun, d. v. s. skolor, ålderdomshem, barnstugor, öppen vård, skyddad verkstad, hem för alkoholskadade, brandkår och ett internationellt läger.

Ansvariga och organisation

Tranås kommun är huvudman för verksamheten.

Finansiering

Centralköket har kostat 1 390 000 kr., vari inkluderas byggnads-, målnings-, VVS- och elarbeten, kyl- och klimatanläggning, maskiner, apparater, rostfri inredning, konsultkostnader, utvändig planering och anslutningsavgifter. Om samma kök skulle byggts enbart för skolans behov hade kostnaden blivit 1 080 000 kr. För 310 000 kr. fick man in den övriga måltidsproduktionen i kommunen i samma kök. Av uppgjorda kalkyler framgår att skolmåltidskostnaden uppgår till 2:82/portion och den sociala sektorn får betala 5:55/portion. I dessa kostnader är inrymt allt från råvara till färdig produkt, inkl. hyror, räntor, el, vatten och avlopp, administration, värdeminskning, distribution och löner. Kommunen har för första gången fått ett enhetligt grepp på den kommunala måltidskostnaden, som tidigare visat sig svårt att få när verksamheten var uppdelad på flera huvudmän med olika beräkningsgrunder. En särskild mjölkapparat, till vilken kunde anslutas en 25-liters plastpåse innebar en besparing med 24,6 öre/liter mjölk för kommunen jämfört med tidigare använt system.

Erfarenheter

Uppskattningsvis torde en dryg miljon ha sparats i byggnads- och inredningskostnader för kommunen jämfört med två separata kök för skolan resp. för den sociala sektorn. Därtill kommer de vinster som görs genom central upphandling. Också på personalsidan bedömer man sig ha gjort besparingar, då det endast behövdes en heltidsanställd kokerska och två deltidstjänster förutom tidigare anställd personal för de ytterligare 800 portioner man producerar genom centralköket. För distributionen inköptes en lastbil. Distributionslin-

jerna tidsstuderades och det visade sig att även kommunens interna postgång kunde inrymmas, varför en besvärlig fråga löstes praktiskt och kommunen sparade pengar.

Källa: Kommunal Skoltidskrift.

7.8 *Kollektiv mathållning Kista—Husby —Akalla, Stockholm*

Exemplets syfte

Exemplet visar planerad kollektiv mathållning på bostadsområdesnivå.

Bakgrund

Verksamheten är ett led i en kommunal serviceplanering.

Verksamhetens innehåll

Integrerad kollektiv mathållning i bostadsrestaurang planeras för bostadsområdena Husby, Akalla och Kista på norra Järvafältet. En särskild utredningsgrupp har under 1971 utrett förutsättningarna för en samplanering av kommunala servicefunktioner i första hand för Husby och Akalla, för vilka utarbetas detaljerade förslag till servicecentra, som i princip även kan tillämpas på Kista. Förslaget till servicecentrum i Akalla innebär att pensionärshotell med kök, elevmatsal med kök, personalmatsal i skolan, samlingssalar, bibliotek, ungdomsgård och ungdomsgårdslokaler samordnas till en enhet i anslutning till högstadieskolan och i omedelbar närhet av pensionärshotellet med inre kommunikationsförbindelser mellan servicecentrumdelen, skolan och pensionärshotellet. I Husby servicecentrum ingår däremot inte någon högstadieskola.

Inom varje servicecentrum skall finnas en restaurang för att tillgodose ett behov av måltider åt de inom området verksamma människorna. Avsikten är att ordna någon form av entreprenad för restaurangerna, som skall baseras på prefabricerad kost med ugnar för värmning av kyld och fryst mat. Köken utrustas dock även för stekning av styckat kött och fisk och för kokning av potatis, grönsaker och såser. Skolmaten kommer emellertid att levereras från centralkök i Tensta.

Samtliga restauranger skall bygga på självserveringssystem med bardiskar och för skoleleverna skall finnas serveringsdiskar för självtagning. Vid behov kommer pensionärerna att få viss medverkan med serveringen från socialförvaltningen. Skoleleverna skall serveras lunch i omgångar kl. 11.00—12.30 under läsdagarna (180/läsår). Pensionärerna skall erhålla mat under hela året med tre mål per dag: frukost kl. 7.30, middag kl. 11.30 och kvällsmål kl. 16.30.

Restaurangernas gästunderlag blir pensionärer, som bor i pensionärshotell och insprängda pensionärsbostäder, skolelever från högstadieskolorna, kommunal personal, boende i servicehus och ungdomshotell (ej måltidstvång) samt övrig allmänhet.

Som underlag för intresserade entreprenörer till beräkningar av kostnader, utrymme etc., har planeringsgruppen tagit fram visst underlagsmaterial. Som underlag för Husbys del ligger ett befolkningstal om ca 6 515 år 1975 och ca 10 000 år 1978. Pensionärshotellet inrymmer 328 lägenheter, varav 120 kommer att bebos av pensionärer som ej klarar någon matlagning. Dessa lägenheter har endast en pentrybänk som köksutrustning. Bostadshotellet har 238 lägenheter om 1 rum och kokskåp, planerade som möblerade genomgångsbostäder. Servicehusen har 428 lägenheter med minimerade köksfunktioner. Det totala antalet lägenheter i Husby centrum blir 994, vartill kommer ca 300 insprängda pensionärslägenheter, som kommer att repliera på serviceutbudet i pensionärshotellet och restaurangen.

Akalla centrum domineras av 18 st. 12—13-våningshus med 1 600 ordinära flerfamiljshuslägenheter och ett pensionärshotell med 280 lägenheter, varav 40 kommer att bebos av pensionärer som ej klarar någon matlagning. Befolkningstalet för Akalla är

beräknat till 6 900 (alt. 5 925) år 1975 och 9 695 år 1978.

Kista centrum blir ett stadsdelsgruppcentrum där restaurangens idéuppläggning blir densamma som i Akalla men Kista kommer dessutom att ha uppskattningsvis 15—20 000 arbetsplatser. Befolkningen beräknas uppgå till 9 435 år 1978.

Ansvariga och organisation

Mathållningen skall drivas på entreprenad.

Finansiering

Hyreskostnaden för restauranglokalerna beräknas till ca 300 kr./m² och år, vari inte ingår kostnader för inredning av matsalar eller för köksinventarier. Ännu har inte avgjorts hur lokalkostnaderna bör fördelas mellan entreprenör och berörda förvaltningar. Skoleleverna erhåller gratis skolmåltider alla skoldagar. För pensionärerna tillämpar socialförvaltningen subventionering av vissa måltider som ätes i restaurang i form av måltidskuponger. Denna subventionering utgör f. n. högst 2:50/per måltid och är avpassad så att måltidspriset anpassas till det som uttas vid i egen regi bedrivna pensionärsserveringar. F. n. är detta 4:50/måltid.

Som underlag för beräkning av kostnader ligger en preliminär skattning av antalet måltider i de olika restaurangerna enligt tabell nedan.

Vid en dimensionering av matsalarna har man räknat med att pensionärerna och övriga gäster kan äta i tre omgångar. Detta innebär för Husbys del ett behov av 100 platser för pensionärer med hänsyn till att pensionärer äter långsammare än yngre och 30 platser för övriga. Matsalen delas i två ungefär lika stora rum.

För Akalla har beräknats att skoleleverna äter i tre omgångar liksom övriga gäster. Platsantalet blir för skoleleverna 200, för pensionärerna 112 och för övriga 33. Här delas platserna på tre matsalar; en för skolelever på 130 platser, en för pensionärer på 70 platser och en gemensam matsal på 110 platser.

Intresse har visats från flera entreprenörers sida. Dessa har lämnat förslag på utformning av lokaler och utrustning, matsedelsförslag för 3—5 veckor och kostnadskalkyler i 1972 års priser för olika måltider och för tillagning, servering, disk och städning för skolluncherna.

Erfarenheter

Någon utvärdering och redovisning av problem kan knappast ske förrän den samordnade restaurangfunktionen fått fungera ett antal år.

Källa: PM, Stockholms stadskansli, org.avd. "Samplanering av kommunal servicefunktion på norra Järvafältet".

7.9 *Kvartershus i Kungsängen*

Exemplets syfte

Syftet med projektet är att visa en lösning med tvättstuga i kvartershus.

Bakgrund

Avsikten med kvartershusen är att lösa lokalbehov planeringsmässigt och ekonomiskt.

Kategori	Måltidstyp	Husby	Akalla	Kista
Skolelever	Skollunch 180 d./år	—	600	600
Pensionärer	Heldagskost (frukost, middag, kvällsmål)	120	40	120
Pensionärer	Lunch	100	100	80
	Middag	100	100	70
Allmänhet	Lunch	70	70	50
Allmänhet	Middag			

Verksamhetens innehåll

Bostadshusen i Kungsängen är källarlösa s. k. systemhus. För att ersätta de lokaler vilka traditionellt har funnits i källarplanet tillskapades kvartershuset, som har tagit över den traditionella källarens och en del övriga funktioner. Kvartershuset är ett friliggande enplanshus som utformas efter de behov området har. Förutom traditionell tvättstuga med självtvätt och eftervårdsrum med mangel och strykrum innehåller kvartershuset lokaler för hobby- och fritidsverksamhet i området. I direkt anslutning till tvättstugan finns lekrum med dörr ut till vindskyddad sitthörna med sandlåda. Tvättstugan kan användas när som helst på dygnet utan att grannarna störs. Övriga funktioner i kvartershuset har utformats efter områdets behov. Samlingsrum, hobbylokaler, snickeriverkstad, vävstuga, barnparkering, kvarterskiosk, lågstadieklass, bastu och pentry kan ingå. Möjlighet finns också att inrymma den traditionella fastighetsförvaltningen, cykel- och mopedutrymmen och matförvaring.

Samtliga i området boende har rätt att nyttja kvartershuset. Gångavstånden är genomsnittligt 100—150 m från bostadshuset och dimensionering är gjord för 50—60 lägenheter.

Ansvariga och organisation

HSB, Stockholm genom bostadsrättsföreningarna.

Finansiering

Driftkostnaderna för tvättstugan och övriga utrymmen i kvartershuset är inbakad i hyran. I traditionellt byggt hus med källare beräknas behovet av yta i källaren till 0,13 m²/kvadratmeter lägenhetsyta och i systemhus med kvartershus beräknas ytbehovet till 0,03 m²/kvadratmeter lägenhetsyta plus 0,04 m² skyddsrumsyta/kvadratmeter lägenhetsyta, sammanlagt 0,07 m². Kostnaden för kvadratmeter sekundärutrymme/kvadratmeter lägenhetsyta i traditionellt byggda hus med källare beräknas till 40:30 kr. och samma kostnad i systemhus med kvartershus och särskilt friliggande skyddsrum beräknas till 37,40 kr.

Erfarenheter

En ekonomisk vinst syns föreligga med byggandet av kvartershus. Dessutom är det en uppenbar fördel att ha samlat alla aktiviteterna i bostadsområdet. Den stora fördelen ligger i att tvättstugan kan utnyttjas dygnet runt. Erfarenheterna är att den kvällstid också efter kl. 23 och helgerna utnyttjas mycket. Drift-, reparations- och underhållskostnader visar sig klart billigare i kvartershus, p. g. a. det rationella utnyttjandet av alla ytor och att utrymmet som underhålls minskar till ungefär hälften. Ett annat skäl till den lägre underhållskostnaden är att då lokalerna är iakttagbara är skadegörelsen och därmed följande kostnader klart lägre än i traditionella källarutrymmen.

Inga andra problem redovisade än viss skadegörelse i några av kvartershusen i Kungsängen.

Källa: Material från Riksbyggen.

7.10 *Trapphustvättstuga Fagotten, Lund*

Exemplets syfte

Exemplet visar trapphustvättstuga.

Bakgrund

Lösningen är ett alternativ till "egen" tvättmaskin.

Verksamhetens innehåll

Bostadsområdet Fagotten i Lund består av 24 st. tvåvånings flerfamiljshus, där lägenheterna saknar tvättutrustning. I varje trapphus finns i stället en tvättstuga som betjänar 4—6 lägenheter. Två tvättpass i fasta tvätttider (7—12 och 13—19) har an-

tagits som hålltider, men det har blivit rutin att de förvärvsarbetande tvättar när de kommer hem från arbetet, ofta både till kl. 21 och 22. Detta kan ske genom att man är överens i trapphuset. Företaget har haft anteckningslistor framför allt för att kunna följa utnyttjandegraden, men dessa fungerar inte utan tvättstugan används som en slink-in-stuga. Genom närheten till lägenheten kan annat skötas i hushållet samtidigt som tvättmaskinen går. I varje tvättstuga finns en fyrakilos tvättmaskin, ett torkskåp och två kallmanglar.

Mottagare är samtliga boende i områdets 268 lägenheter. De har ett gångavstånd av högst en trappa till tvättstugan.

Finansiering

Trapphustvättstugan med utrustning är inkluderad i låneunderlaget. Tvättavgift uttas med 1 kr./90 min. för tvättmaskinen och 1 kr./90 min. för torkskåpet.

Erfarenheter

Man har funnit att ljudisoleringen fungerat bra. Inga klagomål har framförts om störande ljud under tiden sen starten i mars 1970. Endast någon hyresgäst har ansökt om att få installera egen tvättmaskin, vilket tyder på att trapphustvättstugan fungerar tillfredsställande. Vid bruksvärdesprövning av hyresnämnden har denna uttalat att trapphustvättstugorna var de mest iögonfallande som välordnade och överträffade de jämförbara husen. Företaget kommer med erfarenhet från Fagotten i det kommande kvarteret Runristaren, att installera trapphustvättstugor med två tvättmaskiner. Tvättstugorna kommer där att betjäna 6—9 hushåll (trevåningshus) och placeras högst upp i huset, vilket innebär ett högsta gångavstånd av två trappor.

De enda redovisade problemen är att torkskåpen synbarligen underdimensionerats då hyresgästerna uttalat att de önskade större torkskåp.

Källa: Råd och Rön nr 2/72 och huvudmannen.

8 Hushållsteknisk service av bostadsanknutet individuellt slag

Under denna rubrik visas fem verksamheter, varav två innebär hemsändning av varor, en mathållning i glesbygd och två innefattar bostadsvård.

8.1 *Socialnämndens försöksverksamhet med hemsändning för pensionärer, Stockholm*

Exemplets syfte

Att visa hemsändningsverksamhet med kommunal huvudman.

Bakgrund

Verksamheten är en försöksverksamhet under ett år.

Mot bakgrund av de snabbt växande behoven måste alla möjligheter att avlasta hemtjänstpersonalen tyngre och tidskrävande arbetsuppgifter tillvaratas. Hemsändningen anses innebära en avlastning för hemtjänsten och en ökad trygghet vid tillfällig sjukdom eller andra tillfällen då hemtjänsten inte kan erbjuda omedelbar hjälp, inte minst under sommartid.

Verksamhetens innehåll

Den 1 oktober 1971 startade en försöksverksamhet som omfattar samtliga ålders- och förtidspensionärer i Stockholm. De slutliga formerna och reglerna för verksamheten skall fastställas efter vunna erfarenheter och bedömning av kostnadsutvecklingen. Hemsändning av livsmedel kan beställas från samtliga livsmedelsbutiker i Stockholm som har hemsändning. Två alternativ diskuterades mellan socialförvaltning och Konsum resp. Stockholms Livsmedelshandlareförening.

Alternativ 1

1. Samtliga livsmedelsbutiker som åtar sig hemsändning mot 3 kr. förtecknas.
2. Listor på dessa tillställs samtliga ålders- och förtidspensionärer genom socialförvaltningens försorg.
3. Socialnämnden subventionerar hemsändning med 2 kr. per gång för högst fem hemsändningar per månad.
4. Pensionären betalar själv 1 kr. per hemsändning direkt till butiken.
5. Pensionären legitimerar sig genom pensionsbrev.
6. Butikerna sänder månadsvis räkningar till socialförvaltningen med uppgift om namn, personnummer, adress och antal hemsändningar.

Alternativ 2

1. Pensionären skaffar sig själv uppgift om butik med hemsändningsservice.
2. Socialnämnden subventionerar hemsändningen med 2 kr. då hemsändningsavgiften uppgår till 3 kr. eller högre belopp. Vid en hemsändningsavgift med 2 kr. är subventionen 1 kr.
3. Subventionen erhålles för högst fem

hemsändningar per månad.
4. Pensionärerna sänder hemsändningsnotorna om minst tio st. till hemtjänsten. Notorna förses av pensionären med namnpåskrift och personnummer.
5. Hemtjänsten svarar för kontrollen och pengarna sänds per post till pensionären.
6. Efter hand upprättas förteckningar över hemsändningsbutiker för att hemtjänsten skall kunna lämna upplysningar till pensionärerna.

Alternativ 1 innebär att pensionären slipper lägga ut den subventionerade delen och besväret att själv spara ihop hemsändningsnotorna och sända dessa till hemtjänsten. Legitimeringen kan möjligen uppfattas som en olägenhet. Informationen om hemsändningsbutikerna underlättas liksom den administrativa hanteringen.

Alternativ 2 innebär att pensionären inte behöver legitimera sig vid kontakterna med butiken. Däremot får pensionären ligga ute med utläggen för hemsändningsavgifterna och besväret att sända in notorna till hemtjänsten. Butikerna slipper å andra sidan administrationen av månadsräkningarna och hemtjänstens utbetalningar ökar i stället.

Konsum förklarade sig kunna acceptera både alternativ 1 och 2, medan den enskilda handeln ansåg att alternativ 1 vore svårt att genomföra då olika butiker tillämpar olika villkor beträffande hemsändningstider, avgifter, leveransområden etc. Alternativ 2 har således förts fram som förslag för försöksverksamheten.

Erbjudandet gäller samtliga drygt 100 000 ålderpensionärer och 17 000 förtidspensionärer. Antalet ålderspensionärer beräknas öka med drygt 2 000 per år. Under 1971 beräknas 34 000 pensionärer få hjälp genom hemtjänsten för längre eller kortare tid. Hemtjänsten har över 8 000 anställda hemvårdsbiträden.

Ansvariga och organisation

Verksamheten bedrivs av socialnämnden i Stockholm.

Finansiering

Kostnaderna för subventionering anses ytterst svåra att beräkna på grund av ovissheten om i vilken omfattning hemsändningen används. Socialnämnden har beräknat att ca 6 000 pensionärer med i genomsnitt 25 hemsändningar per år skulle ge en årskostnad om 300 000 kr. Drätselnämnden har tillstyrkt försöksverksamheten och medgett socialnämnden rätt att disponera 75 000 kr. av i staten för 1971 upptagna anslag och 15 000 för tillfälligt anställningsbehov. Socialnämnden har dessutom beviljats möjlighet att återkomma med anmälan om hela det förväntade överskridandet.

Erfarenheter

Det slutliga avgörandet för valet av alternativ 2 har varit angelägenheten av att få ett så stort butiksunderlag som möjligt för hemsändningsservicen. Möjligt är att besväret att hålla reda på hemsändningsnotorna, att ligga ute med utläggen och först efter tio kvitton sända in dem till hemtjänsten kommer att avhålla många från utnyttjandet av servicen. Bidragen till hemsändningskostnaderna är i och för sig inte heller en garanti för en tillfredsställande hemsändningsservice. Hur många affärer som kommer att ha hemsändning har inte kunnat anges och några garantier för att det blir en önskvärd jämn geografisk fördelning har ej kunnat lämnas.

Källa: Socialnämnden i Stockholm.

8.2 *Konsum-Stockholms hemsändning*

Exemplets syfte

Att visa hemsändning i kommersiell regi.

Bakgrund

Verksamheten är en försöksverksamhet.

Verksamhetens innehåll

Sedan hösten 1970 pågår hemsändning från 18 butiker, fördelade över hela Stor-Stock-

holm. Kunden beställer per telefon hem varor från den butik som omfattar området där kunden bor. Varulistor där ca 1 000 artiklar särskilt framtagits står till kundens förfogande samt hela butikens sortiment i övrigt. Ordern måste ringas in dagen före leverans. Ordermottagning sker måndag—fredag kl. 9—18 och varorna levereras efter överenskommelse med kunden måndag till torsdag kl. 10—18 och fredagar kl. 10—20. Hemsändningsavgiften är 3 kr. oavsett storleken på ordern. Denna verksamhet är ett experiment och betraktas inte som något slutgiltigt utan mer som ett embryo till nya detaljhandelsformer.

Hemsändningen vänder sig till samtliga konsumenter och erbjuds via annonser i dagspress men framför allt i tidningen Storstaden. Omfattande information gavs framför allt i starten. Erfarenheterna framför allt i början har visat att det främst är villaområden som Djursholm, Lidingö etc. som nyttjar hemsändningen maximalt. Under sommaren sjunker hemsändningen i sådana områden med 50 %, troligen beroende av att familjerna åker till sina sommarställen.

Ansvariga och organisation

Konsum-Stockholm.

Finansiering

Avgiftsuttaget är 3 kr./hemsändning. Verksamheten går dock hittills med förlust, som enligt uppgift täcks framför allt av vinsterna från OBS-varuhusen. Verksamheten har hittills kostat 250 000 kr.; huvudsakligen är detta kostnaden för lejda bilar.

Erfarenheter

Någon direkt utvärdering har ännu inte gjorts. Verksamheten ingår i det serviceprogram som föreningsstämman beslutade om 1969 och skall fortsätta. Utfallet varierar kraftigt från butik till butik. De stora butikerna har klarat planeringen för hemsändning bra, speciellt de butiker som redan tidigare hade bil. Däremot har det närmast blivit katastrof för de små butikerna. Därför förändras butiksbeståndet efter hand och de största förlustbutikerna utgår och upptagningsområdet förändras något för övriga butiker.

15 kooperativa gillen inom Konsum-Stockholm hade under mars-april 1971 möten om hemsändning. På flertalet möten medverkade personal från medlemsupplysningen, biträden från berörda butiker och på några gillen även chaufförer. Mötena besöktes av ca 600 personer. Deltagarna ansåg sammanfattningsvis att en hemsändningskväll per vecka inte räckte, att dessutom många familjer reser bort fredag kväll över veckoslutet, att telefonbeställning bör kunna ske även kvällstid en eller två gånger per vecka, att torsdagsannonserna bör flyttas till onsdagen, samt att avgiften inte ansågs för hög då man sparade sin egen dyrbara tid och slapp impulsköp. Man ansåg däremot att samhället borde bekosta avgiften för pensionärer och sjuka, som har hemvårdare så att denne kan ägna sin tid åt pensionären i stället för att springa i butiker. Beträffande informationen menade man att de flesta är okunniga om hemsändningsmöjligheten och att beställningslistor borde läggas på synlig plats i butiker och varuhus. Annonser med betoning på rabattförmåner och bekvämlighet efterlystes.

Kostnaderna är stora och tveksamhet råder om man skall satsa mer på information om en verksamhet som utnyttjas främst av dem med bästa inkomsterna och inte av dem som bäst behöver den. Möjligt är att man bör förändra formerna. Man förhandlar med Stockholms stad om ett möbelvaruhus i Älvsjö där Konsum vill få in en livsmedelsbutik, som i så fall skall fungera som lager för hemsändning för hela södra sektorn (hemsändningscentral) vilket man räknar med skulle vara mer ekonomiskt.

Källa: Material från Konsumentgillet och Konsum-Stockholm.

8.3 *Mathållning för pensionärer i Idre, Älvdalen och Mora*

Exemplets syfte

Att visa en lösning av mathållningsfrågan i glesbygd.

Bakgrund

Verksamheten ingår i försöksverksamheten, som berörs i projekt 7.3.

Verksamhetens innehåll

I tidigare beskrivna försöksverksamhet i glesbygd ingår också en särskild form av mathållning i Idre, Älvdalen och Mora kommuner. Flera olika skäl gjorde att man önskade att pensionärerna åt rätt sammansatt kost. Ett var att man fann att endast 2—3 % utnyttjade möjligheten att gå till ålderdomshemmet eller skolans pensionärslunchen. Ett annat var att den sociala hemtjänsten kunde nyttjas mer rationellt och att kostnaderna där blev för höga. Man umgicks med tanken på centralkök eller central upphandling men fann att en lösning var att förse varje affär med engångsförpackningar av djupfryst färdiglagad mat. Överenskommelse träffades med affärerna och Indra, som levererade maten. Från början fanns 28 olika rätter men av utrymmesskäl har man minskat till 21. En rullande månadsmatsedel finns. Varje dag finns en särskild matsedel ovanför frysdisken i affären med matförslag och förslag till kompletterande grönsak. Pensionären erhåller särskilda kuponger av kommunen och betalar själv en del. Man behöver inte låsa sig för visst antal portioner utan handlar när man så vill. Hemsändning är i princip möjlig men grannsämjan fungerar så bra att man hjälper varandra om någon inte har möjlighet att gå till affären, varför hemsändning aldrig har behövt användas.

Erbjudandet gäller samtliga pensionärer. De inbjöds från början till byträffar där de fick äta ordentliga portioner, informerades om näringsriktig kost m. m. och fick matsedelsförslag för en månad. Dessa träffar gjorde dem positiva till både maten och försöksverksamheten.

Ansvariga och organisation

Verksamheten bedrivs med statsstöd av kommunen i samarbete med kommersiella företag.

Finansiering

Statsbidrag utgår för försöksverksamheten med glesbygdsservice på så sätt att man förstärkt frysaggregaten hos affärerna och ökade därmed också deras omsättning så att de kunnat fortsätta. Om ingen affär funnits har man installerat frysbox hos hemsamariten. Statsbidrag utgår vidare med 1 kr. per portion. Priset är 2:80—2:90/portion. Pensionären betalar 1:80—1:90/portion.

Erfarenheter

Erfarenheterna är enbart positiva. Mot att man förut nådde 2—3 % av pensionärerna med fullgod kost över ålderdomshem och skolmatsalar når man nu 55—60 % på detta sätt.

Källa: Glesbygdskonsulent Arne Pettersson, Mora.

8.4 *Hemvårdspatrull, Stockholm*

Exemplets syfte

Projektet visar en rationaliserad hemvårdsverksamhet.

Verksamhetens innehåll

Sedan september 1966 pågår en form av social hemhjälp i form av bilburen patrull för punkthjälp vid rengöring av hem samt återkommande regelbunden städning. Verksamheten omfattar år 1971 fem specialinredda bilar utrustade med städredskap och rengöringsmaterial. Varje patrull

består av sex hemvårdare med specialutbildning i bostadsvård. Tre av patrullerna är avsedda för hjälp åt åldringar och sjukpensionärer och två är avsedda för barnfamiljer och ensamstående vårdnadshavare, som har behov av denna form av hemhjälp. Personalen arbetar två och två och utför en grundstädning, innefattande grundlig rengöring av bostaden med tvättning av målade ytor, skurning av golv med skurmaskin, dammsugning av stoppade möbler, sängar och sängkläder. En förpatrull utan bil har dessföre rengjort skåp och garderober. Därutöver kan ske en underhållande städning av typ vecko- eller månadsstädning. Vid underhållande städning har patrullen också utfört planering av kosthåll, förberedelse av maträtter, djupfrysning av lagad mat, inköp och liknande för veckor framåt.

Städningarna har i regel föregåtts av ett hembesök där en hemvårdarinna har diskuterat med familjen om vilka arbetsuppgifter som skall utföras och beräknat hjälptidens längd. Hemvårdspatrullen ingår i ett paket i fyra former av rationell service och hjälp i hemmet, som Stockholms hemhjälpsnämnd erbjuder; hemvårdarinna, som ersätter husmor när hon är sjuk eller av annan anledning inte kan klara hem och barn, barnvårdarinna som vårdar sjuka barn, som i annat fall skulle ha varit på daghem eller hos dagmammor, förmedling av barnvakt, samt hemvårdspatrull.

Mottagare är åldringar och sjukpensionärer inom socialnämndens hemtjänstverksamhet och husmor eller hem där husmor eller ensamstående vårdnadshavare blir sjuk eller inte av annan anledning kan klara av hem och barn.

Servicen står i princip öppen för alla hushåll med barn och för pensionärer och handikappade, men behovsprövning måste ske då tillgången inte är lika stor som behovet. Vid bedömningen avgör behovet och inte inkomsten. Orsakerna till behovet av hemvårdspatrull varierar från ålderdom, fysiska eller psykiska åkommor till barnsbörd eller graviditet. De olika mottagargrupperna har olika behov. Barnfamiljerna är i första hand i behov av underhållande städning medan åldringar och sjukpensionärer har störst behov av grundstädning. Vid 54 % av hjälptillfällena har ensamstående eller makar utan barn fått hjälp och vid 46 % av tillfällena barnfamiljer.

Ansvariga och organisation

Stockholms hemhjälpsnämnd är huvudman för verksamheten.

Finansiering

Den som har råd betalar för servicen. Den högsta timersättning som tas ut är 6 kr./hemvårdarinna. Servicen finansieras till allt övervägande delen av kommunen och av statsbidrag. Bruttokostnaderna, inkl. löner, personalkostnader, material, drift- och reparationskostnader för bilar uppgick 1970 till 638 797 kr. Bruttokostnaden per utförd vårdtimme var 19:51 kr. Intäkterna av avgifter under samma tid var 30 209 kr. och intäkter av statsbidrag 198 300 kr. Nettokostnaden för Stockholms kommun var 410 288 kr. Nettokostnad per utförd vårdtimme framräknades till 12:53 kr. Personalen på hemvårdspatrullerna är anställda i lönegrad 13 med grundlön om 2 454 kr./månad.

Erfarenheter

Erfarenheten visar, att när hemvårdspatrullerna ersätter hemvårdarinna hos en åldring är besparingen av tid väsentlig och ekonomiskt är fördelarna stora. Behov av grundstädning som sker med god hållbarhetseffekt beräknas till en gång per år. Vårdpatrullernas personal rekryteras från tidigare hemvårdarinnor eller hemvårdare och erfarenheten är att de har god hand med både åldringar och barnfamiljer genom sitt tidigare arbete. Den grundliga genomgången av lägenheterna bedöms ske till väsentligt lägre kostnad och med bättre resultat än vid anlitandet av arbetskraft på den öppna arbetsmarknaden. Erfarenheterna är dess-

utom att skåp- och garderobsrengöring inte utförs om städfirmor anlitas. Genom grundstädningen och den effektiva hjälpen underlättas de dagliga sysslorna och de familjer som har behov av en återkommande vecko- eller månadsstädning har fått sådan. De önskemål om individuellt avpassad hjälp som familjerna kan ha haft har i hög grad kunnat tillgodoses tack vare att hemvårdarna har långvarig erfarenhet av växlande arbetsuppgifter.

Behovet bedöms under överskådlig tid vara större än tillgången trots den successiva utbyggnaden av hemvårdspatruller. Väntetiderna är långa framför allt för åldringar och handikappade, vars behov anmäls via sociala hemhjälpen. 50 % av deras anmälda behov klaras av och ca 75—80 % av det anmälda behovet för barnfamiljerna. Barnfamiljerna har mindre uttalat behov, möjligen beroende av att man inte känner till servicen. P. g. a. den långa väntetiden kan man inte som önskat är återkomma med grundstädningen en gång per år. Många av lägenheterna hos framför allt åldringar är hårt nerslitna, ofta omoderna och tungskötta, och är ofta mer i behov av reparation än grundstädning.

Källa: Stockholms hemhjälpsnämnd.

8.5 *Våningsstädning, Landala, Göteborg*

Exemplets syfte

Att visa städservice genom bostadsföretags försorg.

Bakgrund

Verksamheten beräknades starta under år 1972.

Verksamhetens innehåll

Göteborgs stads bostadsaktiebolag har under 1972 gått ut till de boende i Landala med ett erbjudande om städpaket. Kunden beställer i förväg ett antal städningar med bestämda arbetsmoment. Avtal upprättas med ett fast pris mellan hyresgästen och bostadsbolaget. Personalen är anställd av bostadsbolaget, som ansvarar gentemot hyresgästen. Städpaketen har två alternativ: städning varannan vecka och golvvård två gånger per år eller städning var fjärde vecka och golvvård två gånger per år. Vid varje städningstillfälle ingår följande arbeten.

1. *Badrum, toalett*: Rengöring av tvättställ, toalettstol, rostfri tvättho, spegel, lampa och vägg bakom tvättställ. Borttagning av fläckar på väggar och dörrpartier, dammtorkning av dörrpartier och standardväggbyllor.
2. *Diskbänk, spis och fläckar i kök, hall och rum*: Rengöring av diskbänk, spis ovanpå med spisplattor, 3-väggutrymme och golv för spis, platta bakom spis och diskbänk. Borttagning av fläckar på väggar och dörrpartier. Dammtorkning av dörrpartier i kök, vardagsrum, sovrum och hall. Polering av glasruta i dörr mellan hall och vardagsrum.
3. *Dammsugning och torkning av golv:* Dammsugning av mattor. Dammsugning av golv, golvlister och mattor i vardagsrum, sovrum, hall, kök, badrum och toalett. Fukttorkning eller tvättning av golv i vardagsrum, sovrum, hall, kök, badrum och toalett.
4. *Golvvård* (två gånger per år): Grovdammsugning. Skurning av golv. Parkettgolv rengöres med dilutin. Sköljning av linoleumgolv med kallt vatten. Påstrykning av vattenvax två gånger.

De hyresgäster som inte önskar abonnera på städpaket kan få golvvård enligt punkt 4 och fönsterputsning utförd och betalar då per gång.

Dessutom finns möjlighet att hyra sänglinne och handdukar.

Erbjudandet är avsett att lämnas samtliga hyresgäster i bostadsbolagets lägenheter i Landala.

Ansvariga och organisation

Göteborgs stads bostadsaktiebolag.

Finansiering

Då personalen blir fast anställd av bostadsbolaget kommer avtalsenlig lön att utgå. I de beräknade priserna — baserade på 1971 års löner — ingår alla kostnader som är förenade med arbetet som löner, sociala utgifter, städredskap, kemikalier m. m. De fasta månadspriserna är baserade på städprogrammet och än så länge preliminära. Betalningen kommer att tas ut via hyresinbetalningskortet. Vid en prisförändring informeras om detta minst en månad innan prisförändringen träder i kraft. Uppsägning av avtalet från någondera parten skall ske minst en månad före avtalets upphörande.

Kostnader per månad för städpaket (1971 års löner)

	Kvm	Varannan vecka	Var fjärde vecka
2 rum o. kokvrå	42,8	51:06	30:55
3 rum o. kök	75,2	70:33	44:09
4 rum o. kök	85,8	78:99	48:91
4 rum o. kök	100,2	86:94	54:20

Därtill kommer flerpersonstillägg: för 1—2 personer inget tillägg, 3—4 personer + 5 %, 5—6 personer + 10 %, 7—8 personer + 15 %. För arbeten som ej ingår i städpaketen debiteras 14 kr./timme.

Erfarenheter

Avsikten är att följa verksamheten speciellt noga både vad det gäller tidsberäkningar och priser då den är att betrakta som en försöksverksamhet.

Källa: Göteborgs stads bostadsaktiebolag.

Bilaga 2 Integration av lokaler för service i bostadsområden

Innehåll

1 Allmän bakgrund 301
1.1 Gemenskapsideologin 301
1.2 Tidigare utredningar om lokaler för service 302
1.3 Krav på ökad boendeservice . . 304
1.4 Tidiga försök med integrerade anläggningar 305
2 Motiv för integration 306
2.1 Begreppsförklaringar 306
2.2 Motiv för integrerade lösningar 307
2.3 Hinder för genomförande . . . 308
3 Studium av enskilda projekt . . . 311
3.1 Projekt i Sverige 311
3.2 Utländska projekt 314
4 Resultat 319
4.1 Allmänt 319
4.2 Innehållsliga aspekter 320
4.3 Organisatoriska aspekter . . . 323
4.4 Planeringsmässiga och tekniska aspekter 327
4.5 Sammanfattande kommentarer . 328

1 Allmän bakgrund

1.1 *Gemenskapsideologin*

I sin bok Garden Cities of To-Morrow[1] som utkom 1898, redovisar den engelske filosofen och arkitekten Ebenezer Howard hur den täta stadens fördelar kan kombineras med landsbygdens för att åstadkomma en ur social, ekonomisk och funktionell synpunkt optimal lösning på utformningen av människornas boendemiljö och arbetsmiljö. Howard konkretiserade sina idéer i planer som karakteriseras av att städerna skulle omges av större öppna gröna områden vilka dels skulle erbjuda möjligheter till rekreation, dels förhindra stadens utbredning. Intressant och utmärkande för Howards planer var vidare att bebyggelsen var uppdelad i s. k. grannskapsenheter. Dessa enheter baserades på den folkmängd som vid denna tid utgjorde underlag för en skola och som också skulle ha ett eget kommunalt centrum. Inom varje grannskap skulle finnas arbetstillfällen och enheten skulle vara självförsörjande i de flesta avseenden. På Howards initiativ tillkom de två trädgårdsstäderna Letchcworth och Welwyn Garden City, uppförda år 1903 resp. 1920.

Howards idéer om utformning av bostadsområden och gruppering i grannskapsenheter har i stor utsträckning präglat planeringen av bostadsområden i Europa och inte minst i Sverige sedan början av 1900-talet. Tillsammans med funktionalismen som under 1920-talet utvecklades i Tyskland har Howards idéer tillämpats i en stor del av nyproduktionen av bostadsområden i vårt land.

Grannskapstankarnas tillämpning i Sverige kan studeras bl. a. i den programskrift som sex progressiva planerare utgav i anslutning till Stockholmsutställningen 1930[2] och i konkreta bostadsområden byggda vid denna tid, bl. a. i Stockholm och Göteborg.

Under 1940-talet hämtades utformningsidéer återigen från England. Denna gång gällde det förverkligandet av grannskapsenheterna till självstyrande enheter. Centrum i sådana enheter skulle bestå av en eller flera anläggningar med skolan som utgångspunkt men också rymma fritidslokaler, rekreationsanläggningar m. m. avsedda att betjäna grannskapets invånare. Dessa anläggningar kom att kallas Community Centers.

Tankarna kring Community Centers togs bl. a. upp av professor C. F. Ahlberg, som i en artikel år 1947 skrev om storstäderna att dessa:

"... ger för lite underlag för gruppbildningar och samhörighetskänsla. Grupperna uppstår ju kring gemensamma intressen, och varje människa i en storstad är medlem i många gruppbildningar av varierande sammansättning. I ju högre grad de skilda grupperna sammanfaller, d. v. s. deras medlemmar är gemensamma, des-

[1] Howard, E.: Garden Cities of To-Morrow. Utkom första gången 1898. Senare utgiven av F. J. Osborn, London 1946.

[2] Asplund, Gahn, Markelius, Paulsson, Sundahl, Åhrén: Acceptera. Bokförlagsaktiebolaget Tiden. Stockholm 1931.

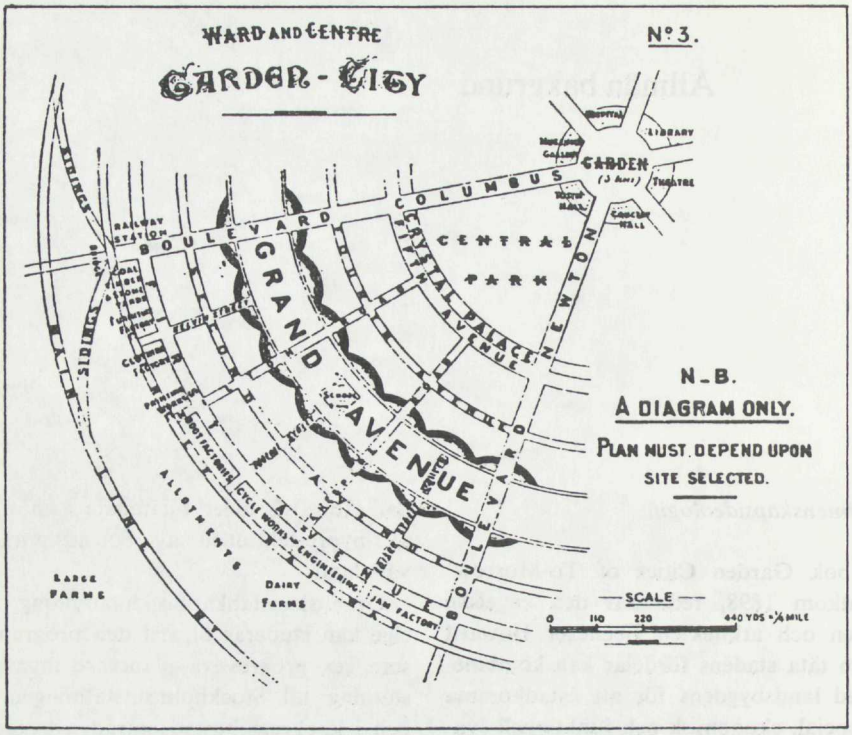


Fig. 1. Schematisk plan över en grannskapsenhet med ca 5 000 invånare enligt Ebenezer Howards idé om Garden Cities.[3]

to starkare blir dessas känsla av samhörighet. I ju större omfattning människorna kan fullgöra arbetsdagens olika göromål och tillfredsställa fritidens enskilda behov inom en och samma stadsdel, desto lättare är det för dem att känna sig hemma, att trivas. Är stadsdelen en klart avgränsad och lätt överblickbar enhet — en småstad i storstaden — så gör också detta det lättare för folk att trivas och få intresse för det egna samhällets problem".

Ahlberg diskuterar därefter hur stora dessa stadsdelar bör vara för att kunna betjäna de boende med komplement på bästa sätt.

Ahlbergs och andras tankar kom att prövas bl. a. i samband med planeringen av Årsta centrum i Stockholms södra förorter. Ambitionen var stor att åstadkomma en anläggning med rikt utbud av aktiviteter och med rikt mått av möjligheter till kontakt och gemenskap mellan människorna. Initiativtagare till projektet var Svenska Riksbyggen som redan 1943 gav uppdraget att utforma anläggningen till arkitekterna Erik och Tore Alsén. Av intresse i sammanhanget är att det inför planeringen av Årsta Centrum på ett tidigt stadium bildades en samarbetskommitté med representanter för politiska organisationer, hyresgästföreningar, idéella och kommersiella intressenter, vilka tillsammans utarbetade program för detta svenska exempel på Community Center. Årsta Centrum invigdes slutligt först 1954.

1.2 *Tidigare utredningar om lokaler för service*

Gemenskapsanläggningar, deras utformning och samband med bostäderna, har under 1950-talet blivit föremål för en serie utredningar, inte minst statliga sådana. Redan

[3] Byggforskningens informationsblad nr B 11: 1971. New Towns. Distribution Svensk Byggtjänst.

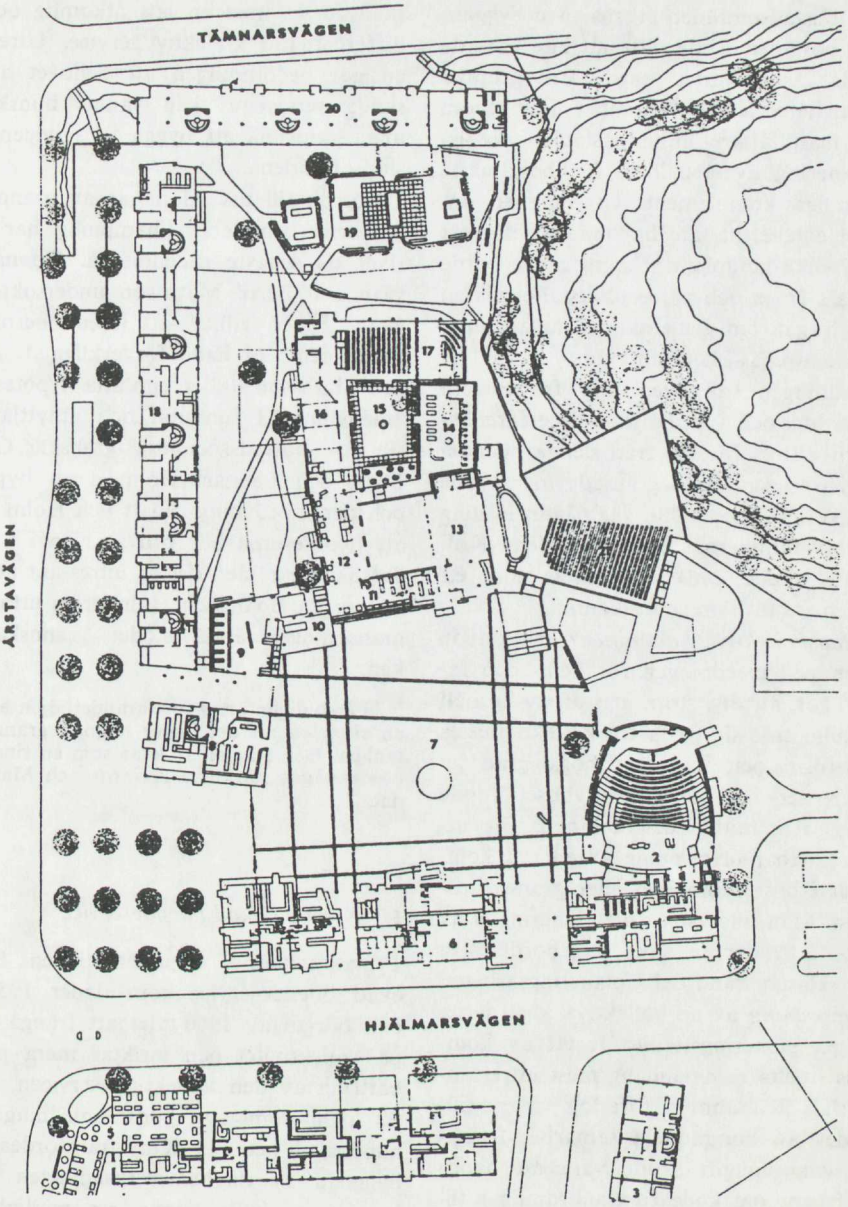


Fig. 2. Årsta Centrum i Stockholm. 1 o. 2 Biograf. 3 Bostäder. 4 Expeditionslokaler. 5 Restaurang. 6 Post, apotek, butiker. 7 Torget. 8 o. 18 Butiker och kontor. 9, 10 o. 12 Entré till fritidslokaler och kulturella institutioner. 11 Kafé. 13 Teater. 14 Bibliotek. 15 Öppen gård. 16 Ateljé. 17 Musiksal. 19 Lekgård. 20 Bostäder och barnträdgård. 21 Utomhusteater.

1945 framhöll den *bostadssociala utredningen*[4] vikten av att kollektiva anordningar uppfördes i anslutning till bostäderna. I bilagor redogörs för hur dessa anläggningar i detalj borde anordnas och utformas.

Utredningen för hem- och familjefrågor[5] framhöll två år senare beträffande komple-

[4] Bostadssociala utredningen. Slutbetänkande Del I. SOU 1945: 63. Del II. SOU 1947: 26.

[5] Familjeliv och hemarbete. Betänkande avgivet av utredningen för hem- och familjefrågor. SOU 1947: 46.

ment i bostadsområden att man vid byggandet av bostäder borde tillse att inte bara de enskilda fastigheterna utan större grupper av fastigheter bildade en enhet. Härigenom skulle man lättare kunna åstadkomma en samplanering av åtskilliga för bostäderna nödvändiga komplement. Utredningen ansåg sig emellertid inte ha underlag för att avgöra vilka komplement som främst borde komma i fråga och påpekade istället vikten av att frågan om gemensamma anläggningar skulle utredas i hela sin vidd.

Utredningen tog även upp frågan om kollektivhus och framhöll att de erfarenheter som dittills förelåg från denna boendeform visserligen var begränsade men tydde på att kollektivhuset inte var någon lösning i stort av familjernas bostadsproblem. Kollektivhus skulle endast betraktas som ett komplement till familjebostäderna.

Bostadskollektiva kommittén[6] ansåg 1956 i likhet med utredningen för hem- och familjefrågor, att den stora massan av hushåll inte skulle anse sig passa för kollektivhusets bostadsform och inte den höga grad av kollektiv service som kollektivhuset kunde erbjuda. Kommittén diskuterar därför utförligt tänkbar utformning av en rad komplement i bostadsområdet eller grannskapsenheten. Man underströk att planeringen av servicen i bygder av olika slag borde vara en självklar beståndsdel i planeringsarbetet. En *samordning* av de kollektiva åtgärderna redan på planeringsstadiet är ett av kommitténs i detta sammanhang mest intressanta förslag. Kommittén föreslog vidare tillsättandet av kommunala samarbetsdelegationer vars uppgift skulle vara att handlägga frågor om kollektiva anordningar till stöd för hemmen och hushållsarbetet och för familjepolitiska frågor överhuvudtaget. Kommittén föreslog slutligen att forsknings- och utvecklingsarbete rörande lokalisering och utformning av olika kollektiva komplement skulle initieras.

Bostadsbyggnadsutredningen[7] redovisar 1965 beträffande den yttre miljön ett antal bostadsvaneundersökningar men behandlar inte närmare de kollektiva komplementen. Man förordar endast att bostadsområdena skall förses med en lätt åtkomlig och rikt differentierad kollektiv service. Utredningen gör bedömningen att behovet av särskilda servicehus kan väntas minska om man satsar på att bygga ut servicen i bostadsområdena.

Försök till utvärderingar av grannskapstankarna och deras tillämpning har också skett de senaste decennierna. Gunnar Åsvärn och Bertil Mathsson undersökte åren 1954—56 på vilket sätt intentionerna med Årsta centrum hade förverkligats[8]. Åsvärn och Mathsson ställer upp åtta hypoteser om anläggningens funktion och utnyttjande. I sin bok Bostadssociologi[9] granskar Gunnar Boalt och Lennart Holm dessa hypoteser och deras prövning. Boalt och Holm finner att hypoteserna bör prövas igen i nya undersökningar men det är intressant att konstatera att Boalt och Holm trots utfallet av granskningen ändå stöder grannskapstanken:

"Personligen är vi fortfarande böjda att satsa en slant på att det ligger något i grannskapstanken. Den står alltså kvar som en rimlig hypotes, något stärkt av Åsvärns och Mathssons data."

1.3 *Krav på ökad boendeservice*

Tyngdpunkten i argumentationen för en ökad boendeservice kom under 1950-talet och början av 1960-talet att frångå kravet på kollektivitet och inriktas mera på förbättring av den kollektiva servicen, främst till dem som av skilda anledningar var bundna till hemmet. Krav framfördes på utbyggnad av daghemsverksamheten så att kvinnorna skulle kunna ges möjlighet att komma ut i förvärvsarbete. Dubbelarbetande skulle avlastas genom hushållsservice av

[6] Hemmen och samhällsplaneringen. Betänkande avgivet av Bostadskollektiva kommittén. SOU 1956: 32.

[7] Höjd bostadsstandard. Betänkande avgivet av Bostadsbyggnadsutredningen. SOU 1965: 32.

[8] Mathsson, B. och Åsvärn, G.: Fritid i förort. Stockholm 1959.

[9] Boalt, G. och Holm, L.: Bostadssociologi. Natur och Kultur. Stockholm 1966.

skilda slag. Servicehuset framstod fortfarande som en möjlig lösning för vissa av dessa grupper, men ytterst få sådana anläggningar uppfördes under denna tid.

I mitten av 1960-talet blossade debatten ånyo upp kring utformningen av bostäder och boendemiljö. Boendeservice blev ett modebegrepp och många kommuner tillsatte kommittéer med uppgift att kartlägga förhållanden beträffande boendeservice i de egna kommunerna. I debatten framfördes krav på centrala initiativ och på statligt stöd i större omfattning. Det var i detta sammanhang som servicekommittén våren 1967 tillsattes. Kommitténs arbete har hittills bl. a. bidragit till en förändrad syn på serviceförsörjningen som helhet. Kommittén anser att boendeservice måste betraktas som ett medel att uppnå av samhället formulerade sociala mål.

Ett av de medel som kommittén diskuterat som möjliga att använda för att uppnå de formulerade målen är att mera systematiskt än tidigare sammanlägga aktiviteter och/eller lokaler för service i bostadsområden till nya, okonventionella anläggningar vilka kommit att kallas integrerade serviceanläggningar. En sådan integration kan åstadkommas endast genom ökad samordning av såväl planering som genomförande och drift av dessa anläggningar.

1.4 *Tidiga försök med integrerade anläggningar*

Vissa försök med samutnyttjande av lokaler för service hade genomförts också före servicekommitténs tillkomst. Ett av de första medvetna försöken i denna riktning gjordes i samband med planeringen och uppförandet av Porthällaskolan i Partille norr om Göteborg. Anläggningen som innehåller sammanslaget folk- och skolbibliotek, matsal gemensam för elever och kringboende m. m. togs i bruk 1964.

Ett annat viktigt led i utvecklingen av samordnade och integrerade serviceanläggningar utgör den utredning om skollokaler och fritidslokaler som GAKO gjorde genom arkitekten Ingegerd Ågren i Göteborg[10]. Ågren föreslog tre typer av kombinerade skol- och fritidsanläggningar, en "minsta enhet", en "medelstor enhet" och en "stor enhet". Den minsta enheten skulle utgöra närcentrum för 2—3 000 människor i en grannskapsenhet.

Ågrens utredning, sociala ambitioner, vissa avsättningssvårigheter samt i någon mån servicekommitténs funderingar och stöd medverkade till att AB Göteborgshem valde att förutsättningslöst pröva möjligheterna till långt driven integration och därmed förbättrad boendeservice i samband med planeringen av bostadsområdet Lövgärdet inom Angeredområdet norr om Göteborgs centrum.

Servicekommittén har sedan 1968 kontinuerligt följt planeringen och tillkomsten av ett antal s. k. integrerade anläggningar. Några av dessa har redovisats i servicekommitténs Projektstudie (SOU 1971: 26), Boendeservice 4. Föreliggande studie har genomförts med stöd av forskningsanslag från statens råd för byggnadsforskning och utgör sammanfattning av forskningsrapporten[11].

[10] Ågren, I.: Angered Fritidscentrum. Utredning redovisad i två delar och utgiven av GAKO. Göteborg 1967.

[11] Lindencrona, T.: Möjligheter till integration av lokaler för service i bostadsområden. Forskningsrapport till BFR. Avdelningen för Byggnadsfunktionslära vid KTH. Stockholm 1972.

2 Motiv för integration av lokaler för service

2.1 *Begreppsförklaringar*

Boendeservice kan som servicekommittén tidigare uttalat betraktas som ett medel att uppnå av samhället formulerade sociala mål såsom ökad trygghet, gemenskap och jämlikhet, delaktighet i personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter och möjlighet att påverka såväl den egna som den gemensamma miljön.

Det kanske viktigaste målet/medlet i samband med planering av boendemiljöer i allmänhet blir därför att skapa *social integration,* varmed avses en samverkan mellan individer och/eller grupper med skilda sociala, ekonomiska, fysiska eller andra förutsättningar eller egenskaper.

Sådan social integration kan sannolikt skapas på flera olika sätt, t. ex. genom ökad blandning av bostäder och arbetsplatser, eller genom ökad blandning av skilda hustyper och/eller ägandeformer i bostadsområden. Ytterligare en möjlighet är att finna former för *integration av verksamheter och/eller lokaler* i bostadsområdenas centrumanläggningar. Det är främst denna sista typ av integration som skall behandlas i föreliggande material.

Vissa termer och begrepp som i detta sammanhang flitigt används kan visserligen inte definieras i ordets rätta bemärkelse men de kan inringas för användning i denna studie genom att ange *begreppsförklaringar.* Nedan redovisas förklaringar för en serie här vanligt förekommande begrepp:

integration

Med integration avses sådan sammanläggning av delar till helhet där samordningen är väsentlig för produktens helhet

funktion/verksamhet

Med funktion/verksamhet avses en eller flera aktiviteter vilka tillsammans är ägnade att tillfredsställa individens sociala, fysiologiska eller kulturella behov

integrerad planering

Med integrerad planering avses sådan planering där funktioner samordnas till helheter och där den samordnade planeringen är väsentlig för den slutliga produktens utformning och användning

integrerad anläggning

Med integrerad anläggning avses byggnad vilken tillkommit genom integrerad planering och i vilken funktioner samordnats till helheter enligt speciella kriterier.

Ytterligare några begrepp kräver en närmare precisering:

integrationsnivå

Med integrationsnivå avses den nivå i plansystemet som blir föremål för integration,

ofta mätt i befolkningsunderlag för verksamheter

integrationsgrad

Med integrationsgrad avses andel av den samlade mängden verksamheter eller lokaler som berörs vid integrerad lösning

vertikal integration

Med vertikal integration avses samordning mellan verksamheter på skilda nivåer i ett visst förlopp

horisontell integration

Med horisontell integration avses samordning mellan verksamheter på samma nivå i ett visst förlopp.

Utbyggnaden av samhället i allmänhet och därmed även av boendeservice sker mot bakgrund av av samhället formulerade mål. Integration kan betraktas som ett instrument, en metod att använda för att medverka till uppfyllandet av de formulerade målen. De medel som står till förfogande för utbyggnaden av bl. a. boendeservice är av två huvudtyper, nämligen process och produkt.

För att något konkretisera denna diskussion skall nedan redovisas ett försök till angivande av indikatorer på integration av innehåll, process och produkt samt exemplifieringar av dessa.

Med tillämpning av tidigare formulerade begreppsbeskrivningar och indikatorer på integration av lokaler/verksamheter kan följande *integrationsgrader* urskiljas:

partiellt integrerad anläggning där kriterierna 5 och 6 samt minst ett av kriterierna 1—4 och 7—8 är uppfyllda.

integrerad anläggning där kriterierna 5 och 6 samt kriterierna 1—4 och 7—8 uppfylls av huvuddelen av ingående lokaler/verksamheter

fullständigt integrerad anläggning där kriterierna 5 och 6 uppfylls och samtliga ingående verksamheter/lokaler uppfyller något av kriterierna 1—4 eller 7—8.

2.2 *Motiv för integrerade lösningar*

Som framgått av ovanstående har ansträngningar tidigare gjorts i olika former för att åstadkomma ett bättre resursutnyttjande i samband med utbyggnaden av service i bostadsområden. Ett ökat socialt inslag i bostadspolitiken har kunnat märkas bl. a. genom att såväl offentliga serviceproducerande organ som kooperativa och enskilda på skilda sätt sökt finna former för ytterligare kvalitets- och kvantitetsökningar i serviceutbudet till oförändrade eller helst lägre kostnader än tidigare. Integrerade serviceanläggningar har härvid kommit att spela en viktig roll. Inom åtskilliga kommuner och bostadsföretag pågår för närvarande planering eller uppförande av serviceanläggningar med skiftande integrationsgrad.

De motiv som anförs för att pröva integrerade lösningar i samband med utbyggnaden av boendeservice kan indelas i följande huvudtyper:

sociala motiv

varmed avses uppfattningen att integration av verksamheter och/eller lokaler medför ökade möjligheter till social integration i form av ökad kontakt och gemenskap mellan människor. Sådan integration medför också krav på ökat samarbete i planerings- och driftskedena vilket i sin tur erbjuder möjligheter till vidgat inflytande för flera brukargrupper.

rationella motiv

varmed avses uppfattningen att integration av verksamheter och/eller lokaler medför ökad mängd och kvalitet kollektiv service till samma eller lägre kostnad.

Indikatorer på integration av lokaler/verksamheter

	Typ	Benämning	Med avseende på tid	Med avseende på rum eller innehåll
innehåll	integrerad verksamhet	samutnyttjande	innebär att lika verksamheter bedrivs *samtidigt* i samma lokal kriterium 1	innebär att olika verksamheter bedrivs *samtidigt* i samma lokal kriterium 2
		dubbelutnyttjande	innebär att lika verksamheter bedrivs vid *skilda* tidpunkter i samma lokal kriterium 3	innebär att olika verksamheter bedrivs vid *skilda* tidpunkter i samma lokal kriterium 4
process	integrerad process	samplanering	innebär att planering sker *samtidigt* och med avseende på gemensam målpunkt i tiden samt utförs på sätt som är väsentligt för slutproduktens helhet kriterium 5	innebär att planering sker i *samverkan* mellan berörda och på ett sätt som är väsentligt för slutproduktens helhet kriterium 6
produkt	integrerad produkt	samlokalisering	innebär att *en lokal* eller anläggning med avseende på tiden kan *omvandlas* och utnyttjas för annan verksamhet än den ursprungliga kriterium 7	innebär att två eller flera lokaler eller anläggningar med samma funktion *sammanläggs* till en lokal resp. en anläggning för denna funktion kriterium 8

organisatoriska motiv

varmed avses uppfattningen att integration av verksamheter och/eller lokaler kan medföra förenklingar av planeringsförfarande och administrativa rutiner samt att organisatoriska förenklingar kan åstadkommas i förvaltningsskedet.

2.3 *Hinder för genomförande av integrerade lösningar*

Försök med integration av verksamheter och/eller lokaler för service i bostadsområden har, som tidigare nämnts, gjorts i många sammanhang de senaste åren. Trots dessa ansatser är antalet integrerade serviceanläggningar ännu mycket begränsat. Detta beror på att en rad hinder föreligger för genomförande av integrerade lösningar på skilda nivåer. Här skall endast mycket kortfattat redovisas några typer av hinder som förekommer för genomförande av integrerade lösningar på bostadsområdets nivå.

En grupp av sådana hinder utgör *attitydmässiga* hinder, dvs. enskilda individers värderingar och föreställningar vilka inte annat än möjligen på lång sikt kan förändras. Till denna grupp kan även föras hinder av typen revirtänkande och prestige. Eftersom tillkomsten av integrerade lösningar innebär nedbrytning av revir eller sektoriella ansvar är attityden hos de "hotade" av naturliga skäl ofta mycket negativ till sådana lösningar. Till de attitydmässiga hindren kan även föras uppfattningar eller farhågor av typen att integration leder till alltför stor koncentration av tillgängliga resurser till en enhet och ofta därmed till centralisering av servicefunktioner som annars kunde decentraliseras. Andra farhågor som ofta redovisas i dessa sammanhang är att integration leder till stora skolenheter, vidare att inte-

Exempel på integration av lokaler/verksamheter

	Typ	Benämning	Med avseende på tid	Med avseende på rum eller innehåll
innehåll	integrerad verksamhet	samutnyttjande	innebär att pensionärer äter lunch samtidigt och i samma lokal som skolbarn	innebär att skolsköterska samtidigt är barna- och mödravårdssköterska i samma mottagning
			kriterium 1	kriterium 2
		dubbelutnyttjande	innebär att en skolmåltidslokal används som restaurang utom skoltid	innebär att gymnastiksal utnyttjas som samlingssal
			kriterium 3	kriterium 4
process	integrerad process	samplanering	innebär att planering för skola och fritid sker samtidigt och med avseende på samma tidpunkt för ibruktagande och så att anläggningen innehållsmässigt och fysiskt utgör en samverkande helhet	innebär att skolförvaltning och fritidsförvaltning arbetar i direkt kontakt med varandra för att uppnå innehållslig eller fysisk samverkan i den färdiga anläggningen
			kriterium 5	kriterium 6
produkt	integrerad produkt	samlokalisering	innebär att barnstuga kan omvandlas till lågstadieskola	innebär att restaurang, pub, skolmatsal och personalmatsal sammanlägges och/eller har gemensamt kök
			kriterium 7	kriterium 8

gration skulle innebära ökade risker och frestelser för barnen genom den närhet som uppstår mellan t. ex. skola och butik eller andra serviceanläggningar. Slutligen framförs inte sällan uppfattningar om att en sådan nära kontakt mellan olika människor och grupper av människor ofta medför risker för konflikter. Den senare gruppens hinder kan även kallas *socio-kulturella* hinder.

En annan grupp av hinder för genomförande av integrerade lösningar är *organisatoriska och administrativa* hinder. Mycket kortfattat kan dessa hinder sägas bestå i den organisatoriska uppbyggnaden av den statliga och den kommunala förvaltningsapparaten. Boendeservice består ju av en rad verksamheter med skilda huvudmän. För att åstadkomma integrerade lösningar krävs därför en omfattande organisatorisk samordning i tid och rum beträffande ekonomiska insatser mellan såväl kommunala organ som kommunen och andra berörda, bland dem statliga organ. Den sektoriella planeringen är fortfarande vanlig även om former för projektanknuten samverkan utvecklas snabbt. Ett hinder av administrativt slag består vidare i att ägandet av de komponenter som normalt bör ingå i en integrerad anläggning ofta är splittrat.

Till gruppen organisatoriska och administrativa hinder kan även föras de restriktioner som utformningen av regler för finansiering och driftbidrag har. Reglerna för den statliga långivningen har nyligen ändrats så att uppförandet av integrerade serviceanläggningar avsevärt underlättats, men ännu har dessa regler inte prövats i den omfattningen att tillräckliga erfarenheter finns för bedömning av de nya reglernas effekt.

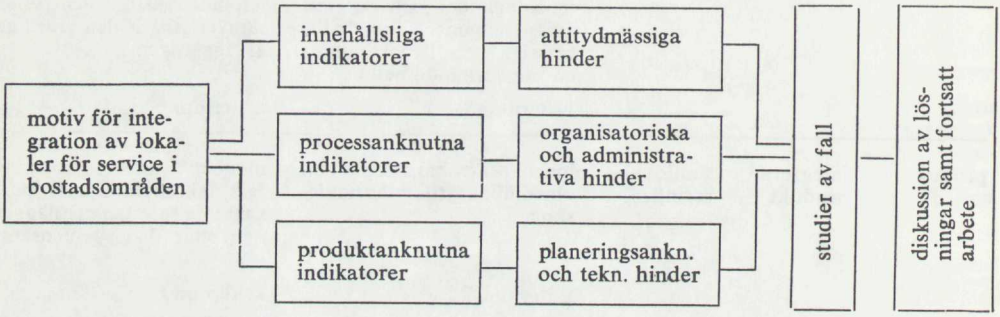
En tredje grupp av hinder utgör *plane-*

ringsanknutna och tekniska hinder. Till de planeringsanknutna hindren kan föras de skiftande underlag som de olika servicefunktionerna och anläggningarna anses kräva, vilket i många fall försvårar integration. Hit kan även föras plantekniska hinder liksom byggnadstekniska föreskrifter av skilda slag som hindrar integrerade lösningar. Som exempel på sådana kan nämnas bestämmelser rörande brandskydd, hälsovård och hygien.

Dessa tre grupper av hinder kan sättas i relation till de ovan diskuterade tre huvudgrupperna av kriterier på integration. Den fortsatta diskussionen skall därför främst ägnas följande aspekter, nämligen:

- attitydanknutna och innehållsmässiga aspekter
- administrativa och organisatoriska aspekter
- planeringsanknutna och tekniska aspekter

Sambandet mellan dessa led i diskussionen kan illustreras på följande sätt:



3 Studium av enskilda projekt

3.1 *Projekt i Sverige*

Den utveckling som beskrivs i kapitel 1 ledde till att ett fåtal kommuner i samverkan med konsulter började utveckla nya former för service i bostadsområdena genom att planera och bygga centrumanläggningar med varierande grad av integration mellan såväl verksamheter som lokaler för service. I Sverige har ännu ett mycket litet antal anläggningar av denna typ kommit att uppföras.

Servicekommittén redovisade i sin Projektstudie[11] ett antal anläggningar för service i bostadsområden, däribland ett mindre antal av integrerad typ. Sedan studien gjordes har ytterligare ett antal anläggningar av dessa slag börjat planeras. Några av dessa redovisas i den forskningsrapport av vilken denna bilaga är en sammanfattning[12].

De projekt som utvalts för studium är sådana som på skilda sätt kommit till servicekommitténs sekretariats kännedom. Vidare har vissa av de anläggningar som blivit föremål för särskild prövning i bostadsstyrelsen och inrikesdepartementet tagits med i studien. Det bör påpekas att urvalet skett relativt slumpartat. Samtidigt bör nämnas att antalet anläggningar av integrerat slag fortfarande är mycket begränsat. De valda projekten skall betraktas endast som *illustrationsexempel* eller case-studies. Trots det begränsade antalet torde de ge en tillräcklig beskrivning av vad som avses med integration i dess olika former i samband med service i bostadsområden.

Nedan skall som bakgrund beskrivas ett antal svenska serviceanläggningar med varierande grad av integration. För närmare studium av dessa projekt hänvisas dels till ovan nämnda studier (11) och (12), dels till för varje projekt redovisad källa.

Servicecentrum i Andersberg i Gävle[13]

Allmänt

Andersberg är en stadsdel belägen ca 3 km söder om Gävle stadskärna. Området skall bebyggas med ca 1 600 lägenheter i flerfamiljshus och ca 570 i småhus, vilket innebär att stadsdelen fullt utbyggd kommer att hysa ca 6 100 invånare. Som underlag för dimensionering av centrumanläggningen tillkommer ca 2 500 invånare från angränsande stadsdelar.

Tidsuppgifter

I januari 1970 gav den kommunala Stiftelsen Hyresbostäder i Gävle Svenska Riks-

[11] Boendeservice 4. Projektstudien. Studie utgiven av Servicekommittén. SOU 1971: 26.

[12] Lindencrona, T.: Möjligheter till integration av lokaler för service i bostadsområden. Forskningsrapport till BFR. Avdelningen för Byggnadsfunktionslära vid KTH. Stockholm 1972.

[13] Centrum i Andersberg i Gävle. Svenska Riksbyggen. Stockholm 1970.

byggens projekteringskontor i Stockholm i uppdrag att utarbeta program för centrumanläggningen samt att projektera bostäderna inom Andersbergsområdet. Kommunens fastighetskontor upprättade genom en enkät ett preliminärt lokalprogram för centrum 1970. Samma år presenterades Riksbyggen förslag till samordnat lokalprogram. Byggstart för bostäderna beräknades till 1972 och centrumanläggningen påbörjas 1973 och färdigställs 1975.

Ansvariga

Byggherre för centrumanläggningen är Stiftelsen Hyresbostäder i Gävle och projektör är Svenska Riksbyggens Projekteringskontor i Stockholm.

Anläggningen

Servicecentrum i Andersberg är grupperad kring ett uppvärmt invändigt torg vid vilket reception, barnparkering m. m. är placerat. Från detta nås via invändiga gånggator butiker, samordnade måltids- och samlingslokaler, undervisningslokaler för låg- och mellanstadiet, barnstuga m. m. Anläggningens allmänna del är förlagd i ett plan medan lagerutrymmen, lastutrymmen m. m. är förlagda till ett undre plan. I området i övrigt finns tre barnstugor.

Servicecentrum i Brickebacken i Örebro[14]

Allmänt

Brickebacken i Örebro är en stadsdel belägen på en kuperad bergsplatå ca 4 km sydost om stadens centrum. Området kommer fullt utbyggt att hysa ca 5 000 invånare främst i tvåvånings lamellhus.

Tidsuppgifter

Stadsplanearbetet påbörjades våren 1968, då byggherren anlitade konsulter och entreprenör för att i samarbete med stadsarkitektkontoret upprätta stadsplan för området. Samtidigt påbörjades programarbetet för centrumanläggningen. Byggstart för bostäderna skedde i november 1969 och sista inflyttning beräknas ske hösten 1972. Centrumanläggningen togs i bruk i september 1971.

Ansvariga

Byggherre för stadsdelen Brickebacken är Stiftelsen Hyresbostäder i Örebro. Arkitekt är Whites arkitektkontor WAAB i Örebro.

Anläggningen

Servicecentrum i Brickebacken är den första anläggning av integrerat slag som uppförts i landet. Servicelokalerna grupperas kring en invändig uppvärmd gånggata från vilken flertalet servicelokaler kan nås. Ute i området finns dessutom fritidslokaler, lågstadieskola, barnstugor och gängse bostadskomplement.

Serviceenhet på Järvafältet i Sollentuna[11]

Allmänt

Strävan att samordna serviceutbudet i bostadsområdet har resulterat i en flexibel servicebyggnad avsedd att uppföras i flera exemplar på Järvafältet, främst inom Sollentuna kommun norr om Stockholm. Enheten är avsedd att betjäna ett bostadsområde med ca 4 000 invånare. Fyra eller fem sådana bostadsenheter bildar en stadsdel med ytterligare service.

Tidsuppgifter

Dispositionsplan för hela Järvafältet presenterades 1968 och antogs av samtliga berörda kommuner våren 1969. Bostäderna inom Sollentuna kommun kommer att uppföras åren 1974 till 1980. Den första serviceenheten beräknas påbörjas 1974 och tas i bruk året därpå.

[14] Brickebacken Servicecentrum. Stiftelsen Hyresbostäder i Örebro. Örebro 1970.

Ansvariga

Generalplan och områdesplaner för Sollentuna upprättas av arkitekter SAR Sture Ljungqvist och Jon Höjer, Stockholm, i samarbete med kommunen. I detta arbete ingår programmering och projektering av serviceenheten.

Anläggningen

Serviceenheten utformas kring en invändig gånggata som leder mellan områdets huvudgångstråk och grönområde. Lokalerna utnyttjas effektivt och anläggningen utformas med hög flexibilitet.

Servicecentrum i Lövgärdet i Göteborg[11]

Allmänt

Lövgärdet är en stadsdel i Angered nordost om Göteborgs centrum. Angeredområdet, som inköptes av Göteborgs stad i början av 1960-talet, skall successivt utbyggas och 1985 enligt planerna hysa totalt 120—180 000 invånare. Lövgärdet är en av de stadsdelar som byggs ut först i området. Det skall rymma bostäder för ca 10 000 invånare och avståndet till Angered Storcentrum blir ca 2 km medan avståndet till Göteborgs centrum är ca 15 km.

Tidsuppgifter

Stadsplan för Lövgärdetområdet antogs 1970. Programarbetet för centrumanläggningen startade 1968. Byggstart för bostäderna skedde i maj 1970 och första inflyttning skedde i mars 1971. Sista inflyttning beräknas ske årsskiftet 1973—74. Centrumanläggningen skall uppföras 1971—74 och tas i bruk i sin helhet 1975.

Ansvariga

Byggherre för stadsdelen Lövgärdet är AB Göteborgshem. Arkitektkonsult för bl. a. centrum är Whites arkitektkontor WAAB i Göteborg.

Anläggningen

Servicecentrum i Lövgärdet består av en rad separata byggnader sammanbundna med en övertäckt gågata. I anläggningen ingår även en större vårdanläggning liksom pensionärs- och ålderdomshem. I området i övrigt finns två närhetsbutiker, skola, daghem och lekskolor.

Servicecentrum i Rödeby[15]

Allmänt

Rödeby tätort är belägen inom Rödeby kommun och ligger ca 10 km norr om Karlskrona. I kommunen bodde 1969 ca 4 000 invånare, varav ca 60 % i tätorten. I det regionplanearbete som för närvarande pågår inom området studeras möjligheterna av att utveckla Karlskrona i riktning mot Rödeby. Befolkningen inom den nuvarande kommunen väntas därför öka till ca 5 000 år 1980. Kommunen sammanläggs med Karlskrona vid årsskiftet 1973/74.

Tidsuppgifter

Rödeby kommun gav 1971 Svenska Riksbyggen i uppgift att projektera en integrerad skolanläggning samt vissa andra anläggningar för boendeservice inom Rödeby tätort. Byggstarten beräknas ske 1973 och anläggningarna skall vara färdiga vid årsskiftet 1974/75.

Ansvariga

Uppdragsgivare är Rödeby kommun genom "Utredningskommittén för Kyrkskolans tillbyggnad". Projektör är BPA Byggproduktions Projekteringskontor i Stockholm genom Svenska Riksbyggen.

Anläggningen

Utbyggnaden av boendeservice i Rödeby centrum innebär att samtliga kommunens

[15] Program för service i Rödeby. BPA Byggproduktion AB. Stockholm 1970.

invånare skall utgöra underlag, trots att ca 90 % av dessa bor i småhus. Ca 70 % av kommunens befolkning kommer att bo inom 1 km avstånd från serviceanläggningen.

Servicecentrum i Södra Ryd i Skövde[16]

Allmänt

Den blivande stadsdelen Ryd i Skövde består av två delar, Norra Ryd och Södra Ryd. Den senare ligger ca 4 km norr om Skövde centrum. Södra Ryd kommer att innehålla bostäder och service för ca 7 000 människor.

Tidsuppgifter

Skövde kommun gav 1970 i uppdrag till Svenska Riksbyggen att projektera bostäder och centrumanläggning i Södra Ryd. Byggstart för bostäderna skedde 1972 och för centrum 1973. Centrum beräknas vara utbyggt 1976.

Ansvariga

Byggherre för stadsdelen Södra Ryd är Stiftelsen Hyresbostäder i Skövde. Arkitektkonsult är Svenska Riksbyggens projekteringskontor i Stockholm.

Anläggningen

Servicecentrum i Södra Ryd består av en anläggning med en invändig gånggata från vilken de flesta servicelokaler kan nås. I anslutning till gånggatan finns femvånings bostadshus. I området i övrigt finns daghem, lekskolor och kiosker.

Servicecentrum i Vallås i Halmstad[17]

Allmänt

Vallås är en stadsdel belägen öster om Halmstads stadskärna på ett avstånd av ca 3 km. Området skall fullt utbyggt rymma service och bostäder för ca 10 000 invånare.

Tidsuppgifter

Programarbetet för Vallås centrum startade i kommunens regi 1969. Byggandet av bostäderna påbörjades 1969 och beräknas vara avslutat 1975. Centrumanläggningens kommersiella del påbörjades 1971 och beräknas bli färdig 1974. Den kulturella delen påbörjades 1972 och beräknas bli färdig 1974.

Ansvariga

Byggherre för den kulturella delen är Halmstads kommun genom Centrala Byggnadskommittén och för den kommersiella delen Halmstads stads fastighetsbolag. Arkitekter för den kulturella delen och för utformning av den yttre miljön är Lise & Hugo Höstrup arkitektkontor i Halmstad och för den kommersiella delen byggherrens egen förvaltning.

Anläggningen

Centrumanläggningen i Vallås består av ett antal separata byggnader förbundna med skärmtak. Den största enheten utgörs av den kulturella delen med en högstadieskola som central enhet. Kring denna är kommersiella lokaler samt vårdinstitutioner grupperade. I området i övrigt finns kvartersgårdar, närhetsbutik, lågstadieskola och kyrka.

3.2 *Utländska projekt*

Strävanden att åstadkomma förbättrad service i bostadsområden genom att integrera verksamheter och/eller lokaler för boendeservice har de senaste åren kommit till uttryck i ett begränsat antal projekt av experimentkaraktär i några europeiska länder. Även om de organisatoriska förutsättningarna för planering och uppförande av sådana anläggningar skiftar från land till land kan det ändå vara av intresse att i korthet redo-

[16] Program för service i Södra Ryd. Svenska Riksbyggen. Stockholm 1970.
[17] Höstrup, Lise & Hugo: Kultur- och köpcentrum i Vallås. Halmstad 1970.

visa pågående arbete och vissa projekt av integrerad typ.

Danmark

I Norden är det främst Danmark som under senare år redovisat intressanta former för serviceförsörjning såväl i bostadsområden som i mera specialiserade anläggningar av typ servicehus. Danska anläggningar som Carlsro och Værebro Park[18] har i stor utsträckning inspirerat de svenska planerarna och beslutsfattarna i samband med skapandet av vissa integrerade lösningar. Graden av integration i dessa danska projekt är emellertid relativt ringa. En faktor som bidragit till de danska projektens goda lösningar är den samordning som kunnat åstadkommas i såväl planerings- som driftskedet genom att byggherren i många fall utgjorts av ett enda organ, nämligen Dansk Almennyttig Boligselskab.

Norge

I Norge görs, delvis efter förebild från Sverige, ansträngningar att åstadkomma integrerade projekt. Ett sådant är Romsås Senter[19] utanför Oslo, där försök görs att integrera vissa för serviceförsörjningen gemensamma verksamheter. Graden av integration är emellertid något lägre än i de flesta svenska projekten av samma slag.

Frankrike

I Frankrike är frågor rörande integration av service föremål för omfattande studier och diskussioner vilka resulterat bl. a. i uppförande av en integrerad anläggning i Yerres några mil öster om Paris centrum. Denna anläggning är kanske den mest kända i sitt slag i Europa och har utgjort förebild för åtskilliga liknande projekt såväl inom som utom Frankrike.

Såväl på regionplaneringsnivå som i detaljplaner och för enskilda projekt diskuteras möjligheter till integrerade lösningar av serviceförsörjningen på bostadsområdesnivå. Departementet för bostäder och service har i direktiv till de lokala statliga planerande myndigheterna angivit hur denna integrerade planering och lösning kan utformas[20]. Konsekvenser av integration samt presentation av utländska erfarenheter har gjorts av regionplanekontoret i Paris[21], [22]. En utmärkt analys av för- och nackdelar med integrerade lösningar redovisas i tidskriften Urbanisme år 1971[23]. Slutligen skall nämnas att ett internationellt symposium rörande möjligheter till integration anordnats av en rad organisationer, bland dem Unesco, i Paris hösten 1971. I samband därmed redovisades ett antal projekt från skilda delar av världen samt de tendenser i utvecklingen som då kunde skönjas på skilda håll[24].

Initiativet till skapandet av ett integrerat centrum för service i Yerres utanför Paris togs 1967 av en av kommunens fullmäktigeledamöter, tillika chef för ett byggnadsföretag. Efter att ha övertygat en grupp fullmäktige, bl. a. genom att göra studieresor till England, om de fördelar som en integrerad lösning skulle innebära bildades på kommunens initiativ en interdepartemental statlig arbetsgrupp för att samordna planeringen av anläggningen i Yerres.

Anläggningen i Yerres ligger i den lilla förortens centrala del på av kommunen ägd mark. Anläggningen var färdig successivt med början 1968, då skolan togs i anspråk. Sportanläggningen togs i bruk senare samma år och 1970 togs bibliotek och sociala institutioner i bruk. En planerad museie- och teaterbyggnad har ännu inte uppförts.

[18] Boendeservice 1. Fakta och synpunkter sammanställda av den statliga Servicekommittén. SOU 1968: 38.

[19] Romsåsteamet: Romsås Senter. Del I mars 1970. Del II november 1971. Oslo 1971 resp. 1972.

[20] Equipement des superstructure d'accompagnement du logements dans les zones d'aménagement concerté. (Décrets 70—1225 et 70—1226 du decembre 1970). Paris 1970.

[21] Institut d'Amenagement et d'Urbanisme de la Region Parisienne: Equipements Culturels et Socio-Éducatifs. Analyse d'Exemples francais et étrangers. Publication nr 23/1971. Paris 1971. (400 sidor)

[22] Sammanfattning av (21). (150 sidor)

[23] L'Integration des Equipments Collectifs Urbains. Artikel i tidskriften Urbanisme. Nr 125/1971.

[24] Fondation Pour le Developpement Culturel: L'Integration des Equipements Educatifs et Culturel Publics en France. Tendances et Problemes. Paris 1970.

Anläggningen innehåller skola motsvarande högstadium för ca 900 elever, matsal gemensam för elever, anställda och allmänhet i övrigt. Vidare finns sport- och rekreationsanläggningar, aktivitetslokaler, socialcentral, bibliotek, samlingssalar m. m. Anläggningen administreras av ett sekretariat bestående av en föreståndare samt ansvariga för resp. aktiviteter. Finansieringen av anläggningen utgjorde problem som den interdepartementala gruppen hade att lösa. Finansieringen av lokalerna åstadkoms genom att varje berörd statlig myndighet och kommunal myndighet efter förhandling åtog sig viss andel av kostnaden. Ännu tre år efter anläggningens ibruktagande har vissa förvaltningar inte lämnat det utlovade beloppet. Den överenskommelse som träffats innebär följande fördelning av kostnader i % för lokalernas uppförande:

till *skolan* bidrog staten med	81,5
och kommunen med	18,5
till det *sociala centret* bidrog	
staten	40,0
allmän sjukkassa	40,0
kommunen	20,0
till *biblioteket* bidrog staten	35,0
och kommunen med	65,0
och slutligen till *aktivitetslokaler* inkl. *sportanläggning*	
bidrog staten med	50,0
och kommunen med	50,0

Några uppgifter om kostnader eller kostnadsfördelning beträffande driften kan ännu inte redovisas.

Mycket allmänt kan sägas att erfarenheterna från anläggningen i Yerres är i huvudsak positiva. Planeringsprocess och lösning av finansieringsfrågorna har utgjort stora problem men dessa frågor behandlas nu på skilda nivåer för att åstadkomma generella lösningar. Vidare ansågs allmänt att skoldelen och antalet barn var för stort i anläggningen, samt att de skilda verksamheterna skulle bedrivas mera öppet än vad som för närvarande var fallet. Slutligen anses av de berörda att erfarenheter från detta experimentprojekt borde insamlas systematiskt för att ligga till grund för planering av liknande anläggningar.

Schweiz

I Schweiz pågår likaså vissa försök med integration av lokaler för service. Det är här främst fråga om samordning mellan anläggningar för rekreation samt kulturella institutioner. I Zürich har de senaste åren uppförts en serie fritidsanläggningar av integrerat slag. Huvudman för dessa anläggningar är normalt kommunen men ansvaret för driften har i många fall överlåtits på en ideell organisation vid namn Pro Juventute. I vissa fall har ansvaret för driften överlåtits till sammanslutningar av de boende i anläggningens närhet. Ovanligt nog spelar skolan i dessa projekt endast en underordnad roll. Få projekt är knutna till skolanläggningar.

Holland

I Holland pågår intressant utvecklingsarbete med integrerade lösningar baserade på de skilda skolenheterna. I anslutning till Bouwcentrum i Rotterdam har inrättats ett organ avsett att informera om och bedriva utvecklingsarbete inom skolbyggandets område. (Stichting Informationscentrum voor Scholenbouw, ICS). Denna stiftelse finansieras till hälften av landets utbildningsdepartement och till hälften genom att ta uppdrag som konsulter i samband med planering och projektering av skolbyggnader m. m. Detta ger myndigheterna möjlighet att pröva nya idéer i direkt planering samtidigt som kommuner kan få god hjälp av sakkunniga på central nivå. Flera projekt med integrerade lösningar är under utarbetande med skolan som utgångspunkt[25].

I Holland finns en anläggning som är av intresse i fråga om generell utformning och allsidig användning, och som kommit att diskuteras främst som förebild till s. k. allaktivitetshus i den svenska debatten. Anläggningen kallas de Drontener Agora[26] och är belägen i den lilla staden Dronten på en av de konstgjorda öarna (poldrarna) i Hol-

[25] Geursen, Th.: The integration of facilities for schools and the community. Working paper for the Seminar in Yerres, november 1970.
[26] van Klingeren, F.: De Drontener Agora. Särtryck ur Bouwkundig Weekblad 3/1968.

land, nämligen Flevoland. Avståndet till Amsterdam är ca 70 km. Staden Dronten är helt nyanlagd och hade 1968 ca 10 000 invånare. Befolkningen planeras öka successivt till ca 18 000 inom tio år. För att skapa möjlighet till gemenskap och utrymme för en rad skiftande aktiviteter uppfördes på ett tidigt stadium denna anläggning. Huvudbyggnaden har formen av en låda och har stora glasväggar. Byggnadens mått är 70×50×10 m. Den rymmer en teatersalong som kan omvandlas för olika användningar och som står fritt i en stor hall. Den fria ytan kan användas för bollspel, torghandel, skådespel eller andra större möten etc. Avsikten med anläggningen var att en rad aktiviteter skulle kunna försiggå här på samma sätt som i den forntida grekiska 'agora', men inomhus. Anläggningen togs i bruk 1967 och erfarenheterna av denna anläggning är till största delen positiva. Några kritiker har ansett att anläggningen är för stor för sitt underlag och att den används i alltför begränsad omfattning.

England

I England har sedan lång tid skett en utveckling av nya former för boende och service, främst i de stadsliknande samhällen som efter andra världskriget byggts upp för att avlasta äldre stora städer. Dessa stora anläggningar kallas med ett gemensamt namn New towns och är för närvarande ca 30 st. New towns uppförs och administreras i princip av statliga organ och förvaltningen av färdigbyggda New towns sköts av ett centralt statligt organ. I New towns finns mycket av intresse att studera vad beträffar uppbyggnad av bl. a. serviceförsörjningen. I fråga om integration kan konstateras att trots att dessa anläggningar har en gemensam administration är möjligheterna till verksamhets- och lokalintegration utnyttjade i begränsad omfattning. Av intresse är emellertid de särskilda hälsocentra som finns i vissa New towns. I sådana anläggningar inryms läkare, tandläkare och övriga hälso- och socialfunktioner. Anläggningarna utgör centralpunkter också för arbetarskydd och för sjukvårdsupplysning, liksom för enkel undervisning i sjukvårdsfrågor.

En anläggning av intresse ur integrationssynpunkt är det nya stadscentrum som byggts i staden Billingham i norra delen av England. Staden, som har ca 35 000 invånare har nyligen uppfört ett centrum innehållande kommunal och kommersiell service och som en del i detta en anläggning avsedd för kulturell och fysisk rekreation för alla åldrar. Anläggningen, som kallas *Billingham Forum,* inrymmer en teater och biograflokal för drygt 600 personer, vidare isbana, motionslokaler, bad- och bastuanläggning, restaurang och lokal för tillfällig barntillsyn. Alla dessa lokaler är grupperade kring en gemensam foajé som innehåller café och garderober m. m. Anläggningen är öppen varje dag från kl. 8.00 till kl. 23.00. Utnyttjandet av anläggningen är högt, speciellt under veckoändarna. Anläggningen finansieras i huvudsak av kommunala bidrag, därtill kommer vissa statliga bidrag till den kulturella verksamheten samt av medlemsavgifter, entréavgifter och hyror. Anläggningen leds av en styrelse om 20 personer representerande kommunala och statliga organ, kyrkoråd, industriföretag och intresseorganisationer. I anläggningen arbetar ett drygt hundratal personer, administratörer, teknisk personal, instruktörer, m. fl. Driftkostnaden inkl. löner till anställda och aktörer är per år ca 3 milj. kr.

Sovjetunionen

Slutligen skall något nämnas om serviceförsörjningen på bostadsområdesnivå i Sovjetunionen. Grannskapsideologin har sedan lång tid satt sin prägel på bostads- och serviceplaneringen även i Sovjetunionen. Ett hierarkiskt system för serviceförsörjning är med stöd av de statliga normerna väl utvecklat, speciellt i de senaste tio årens produktion. En huvudprincip är att det dagliga servicebehovet skall kunna tillgodoses i bostadens närhet. En annan princip är att det skall vara möjligt för så många som möjligt att bo och arbeta i samma område, som då emellertid kan bli relativt stort. Grannskapsenheterna motsvaras i sovjetisk plane-

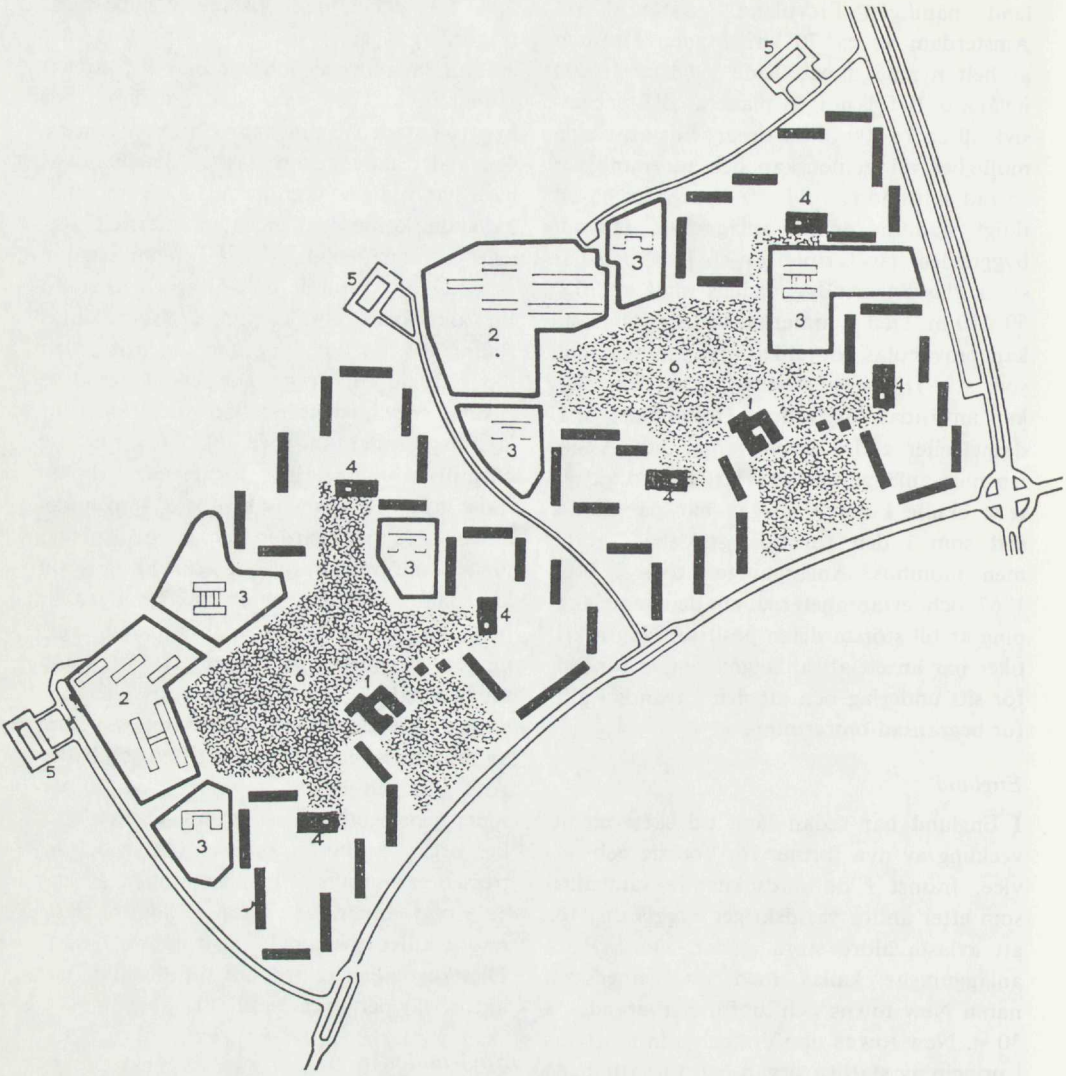


Fig. 3. Typplan för två mikroräjonger med vardera 6 000 invånare. Bostäderna är grupperade i grannskapsenheter med ca 2 000 invånare. 1. Servicecentrum. 2 Skola. 3 Daghem och lekskola. 4 Närhetscentrum. 5 Garage. 6 Kvarterspark.

ring av s. k. mikroräjonger. Dessa omfattar bostäder och service för normalt 6—12 000 invånare. Det centrala statliga forsknings- och projekteringsinstitutet utarbetar ett antal typplaner för sådana mikroräjonger. Planerna är ofta av rutnätstyp. Gator avsedda för kollektiv trafik omger dessa mikroräjonger som ofta har storlekar på ca 800×1 200 m. De största gångavstånd som accepteras till service och till kollektiva transportmedel är ca 500 m.

Som framgår av ovanstående figur är serviceförsörjningen spridd på ett stort antal byggnader. Skolan utgör ingen utgångspunkt för samordning av kollektiv service. Huvudmannaskapet för de olika servicefunktionerna är uppdelat på en stor mängd förvaltningar, vilka samordnas via statliga och kommunala servicedepartement. Någon strävan till integration av verksamheter och/eller lokaler av det slag som sker i bl. a. Sverige kan inte iakttagas.

4 Resultat

4.1 *Allmänt*

Ett studium av svenska och utländska exempel på försök med skiftande former av integrerade lösningar på serviceförsörjningen visar att de hinder som uppstår är mycket likartade, oberoende av projektets storlek eller läge. De attitydmässiga hindren är i många fall mycket uttalade och de organisatoriska och finansieringstekniska frågorna tycks i de allra flesta projekt vara svåra stötestenar. Det är emellertid intressant att konstatera att motiven för integration synes mycket lika i de studerade projekten och länderna. De sociala motiven framförs ofta och det påpekas samtidigt den ekonomiska fördel som integrerade lösningar förväntas innebära, såväl på kort som på lång sikt.

Vid en jämförelse kan vidare konstateras att skolsektorn spelar en central roll i samband med möjligheter till integration av lokaler för service i bostadsområden. Det är i många länder naturligt att utgå från skolans behov av verksamheter och lokaler i bostadsområden och med dessa som bas diskutera möjligheter till samverkan med andra verksamheter etc. Skolsektorn har i de flesta länder en stark ställning i planeringssammanhang genom sitt obligatorium, statliga stöd och omfattande verksamhet. En personlig erfarenhet är att det i många fall är enskilda individer inom skolsektorn som tar initiativ till att med skolan som utgångspunkt pröva integrerade lösningar. Men det är samtidigt från främst administratörer på olika nivåer inom skolsektorn som det största motståndet mot dessa försök kan iakttas.

Gemensamt för många av de studerade projekten är även att de tillkommit efter relativt omständig och segsliten planeringsprocess men med stöd av en eller ett par mycket inflytelserika beslutsfattare, ofta med den dubbla funktionen kommunal förtroendeman och knuten till ett bostadsföretag.

Det som skiljer de studerade projekten åt är ofta omfattningen av ingående verksamheter. Det beror dels på skiftande krav på de befolkningsunderlag för vissa verksamheter som tillämpas i de olika länderna och dels på typer av huvudmän för dessa verksamheter. I de svenska projekten har kommunen normalt varit den samordnande nivån. Det är också kommunen som här har ansvar för de flesta ingående serviceverksamheterna. I Schweiz sker arbetet visserligen i samarbete med kommunen men i stor utsträckning av en privat organisation med statligt stöd. I Frankrike har staten stort ansvar för boendeservice även på bostadsområdesnivå och samordningen där har således måst ske mellan främst statliga organ. I Sovjet är normeringen för serviceanläggningar visserligen enhetlig men ansvaret för genomförandet är uppdelat på flera huvudmän, t. ex. stat, kommun, samhällsägda företag och kooperativa företag.

Vad gäller det allmänna innehållet i dessa typer av serviceanläggningar är det som nämnts ofta baserat på någon typ av utbildningsenhet på grundnivå. De allmänna målen för utbyggnad av boendeservice och för integrerade lösningar har ovan antytts. Nedan skall därför göras ett försök till *strukturering* av vilka *komponenter* i bl. a. begreppen trygghet och gemenskap som integrerade lösningar kan medverka till att uppfylla samt med vilka medel skola och andra anläggningar kan användas för detta ändamål.

En viktig komponent i trygghetsbegreppet är för de flesta människor *trygghet vid* tillfällig eller långvarig *ohälsa*. Det är av detta skäl angeläget att åstadkomma en rikhaltig omsorgsverksamhet i bostadsområdet. Detta kan åstadkommas såväl genom decentraliserad sjuk- och hälsovård som genom ökad samordning mellan olika vårdformer på bostadsområdes- eller stadsdelsnivå. Exempel på sådan samverkan som kan studeras i vissa integrerade projekt är integration mellan distrikts- och skolhälsovård och anordnande av jourcentral på bostadsområdesnivå för gamla och/eller sjuka.

En annan trygghetskomponent är enligt sociologisk vetenskap[27] *möjlighet till identifikation*, vilket innebär krav på visuell och funktionell rikedom. Omsatt i integrationssammanhang betyder detta krav på stort utbud av aktiviteter i bostadsområdet och på stimulerande utformning av anläggningarna. Ökat utbud kan bl. a. åstadkommas genom samverkan och integration av verksamheter.

En tredje komponent är *möjlighet att påverka* sin situation, såväl den egna som den gemensamma. Detta innebär att planering och nyttjande av integrerade anläggningar bör ge möjligheter till ökad grad av inflytande för skilda brukargrupper vilket i sin tur ställer krav på att tekniska och ekonomiska möjligheter att genomföra förändringar i verksamheter eller lokaler måste åstadkommas.

En fjärde trygghetskomponent är *fysisk trygghet*, varmed avses trygghet mot yttre påverkan för varje människa. Den integrerade anläggningen har här mindre betydelse. Det är istället fråga om utformningen av den fysiska miljön så att alla, oberoende av rörelseförmåga, kan röra sig fritt i bostadsområdet eller serviceanläggningen. Hit kan även föras krav på byggnadsteknisk säkerhet samt på ordningshållning i allmänhet.

Gemenskapsbegreppet kan på liknande sätt nedbrytas i komponenter för vilka integrerade lösningar kan bidra till uppfyllande. En sådan komponent kan sägas vara *kontakt mellan generationer*. Det innebär att de integrerade lösningarna bör utformas så att spontan eller planerad kontakt mellan generationer uppstår.

En annan sådan komponent är möjlighet till *spontan kontakt*. Därmed avses att anläggningar för service bör utformas så att spontan kontakt uppstår vilket kan åstadkommas genom planuppbyggnad och detaljutformningen av den fysiska miljön.

En tredje gemenskapskomponent är möjlighet till *intressegemenskap* speciellt över åldersgränser. Det innebär att serviceanläggningar och verksamheter inriktas på att samla människor med gemensamma intressen, vilket kan ske genom en medveten planering av verksamheternas innehåll och förläggning i tid.

En fjärde komponent kan *möjlighet till avskildhet* sägas utgöra. Serviceanläggningar och speciellt integrerade sådana bör därför utformas så att möjligheter till avskildhet åstadkoms i tillräcklig omfattning.

4.2 *Innehållsliga aspekter*

Servicekommittén har valt att beskriva omfattningen av begreppet boendeservice genom att precisera sju servicefunktioner vilka tillsammans skall sägas utgöra boendeservice. Eftersom skolan med dess verksamheter och lokaler spelar en så viktig roll

[27] Saarkoppel, H. och Selander, P.: Att bygga för kontakt — en myt? Forskningsrapport nr 11 från Sociologiska institutionen, Göteborgs Universitet, Göteborg 1969.

i samband med integrerade lösningar skall här även något beröras de gängse servicefunktionerna och utbildningsverksamheterna på bostadsområdets nivå. De *grupper av verksamheter* som på detta sätt kan urskiljas är följande:

utbildning

varmed avses grundutbildning i teoretiska och praktiska ämnen, vuxenutbildning, fortbildning etc. kurativ och medicinsk elevvård, mathållning och andra sekundära funktioner liksom skoladministration och liknande

omsorg

varmed avses omsorg om barn, gamla, sjuka och handikappade, vidare distriktssjuk- och hälsovård, mödra- och barnavård, tandvård, etc.

kultur- och fritidsaktiviteter

varmed avses olika former av kulturell verksamhet, förenings- och hobbyverksamhet, sakral verksamhet, lek, motion, samvaro och kontakt.

teknisk service

varmed avses varudistribution och expeditiva tjänster, inkl. fastighetsförvaltning, kollektiv mathållning m. m.

Den faktor som sedan lång tid haft störst inverkan på dimensioneringen av bostadsområdens storlek och avgörande inverkan på utformningen av service är *skolan*. Redan Ebenezer Howard ansåg som ovan nämnts att grannskapsenheterna skulle baseras på upptagningsområdet för en grundutbildningsenhet. Det är därför naturligt att något beröra skolans roll främst i den svenska planeringen av bostadsområden och vad gäller utformningen av boendeservice.

Redan i Skolöverstyrelsens skriftserie nr 20 — Skolbyggnader — som utkom 1961 diskuteras möjligheter till utnyttjande av skolans resurser för andra ändamål än grundutbildning. Därvid framhålls:

"Vid bestämmande av en skolas placering inom skolorten bör vederbörlig hänsyn tagas även till skolans uppgift att vara ett naturligt centrum för ortens bildningsverksamhet, då skollokaler i mån av behov skall ställas till förfogande för sådan verksamhet. Ofta kan det vara god ekonomi att dimensionera vissa lokaler med hänsyn härtill".

Vidare sägs i samma källa att:

"Genom samordnad lokalisering — där så är möjligt — av skolanläggningar och vissa andra allmännyttiga institutioner synes betydande besparingar kunna göras."

Samma grundtanke men med någon utvidgning återfinns i läroplan för grundskolan[28] som säger:

"Skolan inlemmas i närsamhällets liv inte minst då dess lokaler under eftermiddagar och kvällar upplåts även för andra samhällsändamål.

...

Skolan bör på detta sätt kunna bli ett centrum i samhället, dit de flesta har ärende. En klok inställning från skolans sida i de hänseenden som nyss berörts, bidrar starkt till att förverkliga en god samverkan mellan hem, skola och samhälle."

Skolsektorn är som framgår formellt och i de flesta tillämpningsfall intresserad av samverkan med andra samhälleliga servicefunktioner, även om exempel på motsatsen förekommer.

Beträffande *omsorgsverksamheterna* kan konstateras att samhällets insatser på bostadsområdesnivå ökat kraftigt under senare tid, bl. a. i form av utbyggnad av barnstugeverksamheten. Klara strävanden kan här iakttas beträffande samordning av skolhälsovård och allmän sjuk- och hälsovård. Samverkan mellan primärkommunal och sekundärkommunal sjukvård är också ett klart uttalat mål i åtskilliga studerade projekt.

Inom sektorn *kultur- och fritidsaktiviteter* har samordnings- och integrationstankar funnits sedan länge och i viss utsträckning tillämpats. Skolor och Folketshus-anläggningar har på många platser kommit att utgöra integrerade serviceanläggningar inom

[28] Skolöverstyrelsen: Läroplan för Grundskolan. Utbildningsförlaget. Stockholm 1969.

denna sektor. Undantag har i många fall utgjorts av de sakrala verksamheterna vilka på grund av skild huvudman och separat finansiering ofta kommit att stå utanför dessa samordningssträvanden. Detta har emellertid kunnat undvikas i vissa av de studerade projekten.

Slutligen skall något nämnas om funktionen *teknisk service*. På grund av den stora mängden huvudmän och de ofta skilda finansieringsformerna för dessa verksamheter har samordnade eller integrerade lösningar varit mindre vanliga inom denna sektor. Det är intressant att konstatera att mycket få av de studerade utländska anläggningarna har inslag av tekniska serviceverksamheter i kommersiell regi. I många fall har t. ex. butiksförsörjning och vissa tjänster förlagts till separata enheter i bostadsområdena. I Sverige däremot är det ovanligt att sådan åtskillnad gjorts.

Förutom integration mellan olika verksamheter inom dessa huvudgrupper finns anledning att något närmare diskutera möjligheter till integration också mellan skilda eller lika verksamheter inom olika huvudgrupper.

Sålunda visar bl. a. vissa studerade exempel möjligheter till integration mellan verksamheter inom *utbildnings- och omsorgsgrupperna*. Detta gäller främst verksamheten elevvård som i många fall kan kombineras med den allmänna mödra- och barnavården men även med allmän psykiatrisk och kurativ verksamhet. I de studerade fallen har skolhälsovården i många fall föreslagits samordnad med barnavårdscentraler i området. En sådan samordning kräver emellertid tillstånd från bl. a. skolöverstyrelsen. I ett studerat fall har skolöverstyrelsen motsatt sig sådan samordning.

Skolan rymmer en rad lokaler för praktisk undervisning i skilda ämnen. Sådana lokaler kan med fördel utnyttjas också för fritidsverksamhet liksom för terapeutisk verksamhet. Vidare kan de motions- och idrottsanläggningar som i många fall ingår i skolanläggningar genom integration med omsorgsverksamheterna göras mera lämpade för användning också i samband med rehabilitering, sjukgymnastik och annan liknande verksamhet för vilken idag separata lokaler ofta uppförs, främst i sekundärkommunal regi. I något studerat fall har samverkan i detta avseende mellan kommun och landsting påbörjats men inte kunnat slutföras.

Också de sekundära verksamheterna inom skolan torde lämpligen kunna bli föremål för integrerade lösningar. Detta gäller i första hand mathållning för samtliga huvudverksamheter, och för övriga verksamheter inom bostadsområdet. Därmed avses samordning av skolmathållning, personalmathållning, kommersiell mathållning i olika former samt mathållning i samband med sammankomster etc. I de flesta studerade fall har sådan samordning av mathållningsverksamheter genomförts eller föreslagits. På liknande sätt torde det i många fall vara möjligt att samordna skoladministration med en rad andra till för vissa anläggningar gemensam administration. Sådan samordning har delvis genomförts i t. ex. de studerade fallen Brickebacken och Lövgärdet. I Centre Educatif et Culturel i Yerres utanför Paris (se ovan) har en sådan integration prövats med hittills i huvudsak goda resultat.

Relativt stora möjligheter till integration finns också mellan huvudgrupperna *utbildning* och *kultur- och fritidsverksamheter*. Många verksamheter är här likartade och en samordning och integration är därför naturlig. Åtskilliga lösningar av detta slag har kunnat registreras i de studerade projekten och ett omfattande utvecklingsarbete har bedrivits och pågår inom olika institutioner i landet kring dessa frågor, bl. a. vid tekniska fakulteten inom Lunds universitet liksom inom Malmö kommunalförvaltning. Integrationen kan avse lokaler för praktiska verksamheter, vidare fritidsverksamheter och olika former av kollektivt umgänge. I några studerade fall har också sakrala verksamheter kunnat integreras med övriga kulturella och med fritidsverksamheter. Som exempel kan nämnas Servicecentrum i Brickebacken.

Samverkan mellan huvudverksamhets-

grupperna *utbildning och teknisk service* är emellertid mindre vanlig och relevant endast i begränsad omfattning. Ett undantag utgör verksamheten mathållning, som ovan berörts. En fråga som blivit aktuell i många av de studerade fallen är önskvärdheten av samlokalisering av skola och butik i bostadsområdets centrumanläggning. I vissa studerade fall, såsom Södra Ryd och Andersberg, har butiker förlagts i omedelbar anslutning till skollokaler medan i andra fall, t. ex. Brickebacken, Vallås och Rödeby, dessa lokaler helt eller delvis har förlagts åtskilda. Att ta upp denna fråga skulle i detta sammanhang medföra alltför stort utrymme. Diskussionen kommer emellertid med stor sannolikhet att fortsätta på denna punkt.

Beträffande huvudverksamhetsgrupperna *omsorg och teknisk service* finns en rad delverksamheter som med fördel skulle kunna integreras men som endast i begränsad omfattning kommit att prövas, åtminstone av vad som framgår av studerade praktikfall. Exempel på sådana verksamheter inom huvudgruppen teknisk service som kan integreras med motsvarande verksamheter inom gruppen omsorg är varudistribution, tjänsteförmedling samt uträttande av tjänster. En sådan integration skulle i första hand möjliggöra för äldre eller sjuka människor att få tillgång till erforderlig service och därmed ge dessa människor möjlighet att bo i den vanliga, i många fall inbodda miljön.

Studiet av praktikfallen visar beträffande lokalintegrationen att den totala mängden lokaler för service i bostadsområdena ytmässigt skulle kunna reduceras med mellan 5 och 10 % jämfört med konventionella lösningar och med bibehållen eller förbättrad servicenivå. Denna s. k. integrationsvinsts storlek beror av hur stor koncentrationen av lokalerna är till centrumanläggningen. Dessa samband diskuteras närmare i huvudrapporten (12).

Sammanfattningsvis bör framhållas att det studerade materialet inte ger underlag för utvärdering av konsekvenser av integrerade lösningar. Föreliggande studie är att betrakta som explorativ, dvs. avsedd att strukturera begrepp och att lokalisera problem och i viss mån formulera frågeställningar och hypoteser vad gäller möjlighet och lämplighet av integration av lokaler för service i bostadsområden. Någon egentlig utvärdering kan inte ske förrän ett större antal anläggningar kommit i drift och kunnat studeras ingående.

4.3 *Organisatoriska aspekter*

I detta avsnitt skall kortfattat refereras vissa synpunkter och erfarenheter hämtade från *planeringsprocessen* för de studerade projekten. Vidare behandlas likaså i korthet några aspekter på *driftskedet* för integrerade anläggningar. Slutligen skall några ord nämnas om *finansieringsproblematiken* och ekonomiska konsekvenser av integrerade lösningar.

Den organisatoriska uppbyggnaden av de organ som deltar i samhällsplanering och samhällsbyggande redovisas i del V i betänkandet. Därvid konstateras sammanfattningsvis att boendeservice består av en rad verksamheter och samordningsfrågorna blir av detta skäl viktiga i strävan att åstadkomma en kollektiv service i bostadsområdena som i tid och rum är anpassad till de boendes behov.

I de studerade projekten har konstaterats att huvudansvaret för arbetet i planeringsskedet varit förlagt till olika organ. I några fall har kommunen i någon form varit den initiativtagande och arbetsledande parten. I andra däremot har bostadsföretag varit drivande, självklart med kommunalt samarbete, och i något fall har en fristående konsult varit samordnande och arbetsledande.

Servicekommittén har i betänkandet Boendeservice 2 framhållit att kommunen bör ha ansvar för att planering för samtliga servicefunktioner kommer till stånd. Det är naturligt att *kommunen* är det organ som leder arbetet vid planering av integrerade serviceanläggningar. En lämplig form för sådant arbete är att införa s. k. *projektorganisation,* varom talas mera i del V och som

närmare utvecklas av Kommunförbundet[29].

Den integrerade planeringen på projektnivå kan indelas i tre skeden:

- förberedande programskede
- programsamordning
- produktutformningsskede

Det *förberedande programskedet* baseras på den kommunala översiktliga planeringen eller produktionsförberedande planeringen. Detta skede omfattar bildande av projektgrupp och insamling av de olika intressenternas programkrav. Detta skede har i de flesta studerade fall legat helt inom den kommunala förvaltningen.

Programsamordningsskedet består i ett intensivt bearbetande av planeringsförutsättningarna samt av det insamlade kravmaterialet från berörda organ. Detta skede har i vissa av de studerade projekten förlagts i huvudsak till byggherre eller fristående konsult. Det torde emellertid vara lämpligt att också detta skede ligger inom den kommunala förvaltningsapparaten eller inom den för ändamålet inrättade projektorganisationen. Resultatet av programsamordningsskedet bör vara ett integrerat verksamhets- och lokalprogram som kan läggas till grund för den fortsatta detaljerade produktutformningen.

Produktutformningsskedet omfattar omsättning av det integrerade programmet till produkt i form av ritningar som kan ligga till underlag för upphandling, anbudstävlan eller omedelbart uppförande. Detta skede har ett nära samband med programsamordningsskedet och kan i vissa fall inte särskiljas från detta. Det är bl. a. av det skälet lämpligt att samma organisatoriska arbetssätt används i de två sista skedena.

Det är som nämnts lämpligt att alla dessa tre skeden leds av ett kommunalt organ eller projektorganisation i kommunal regi. I syfte att få flera lösningsalternativ belysta har *tävlingsmoment* förekommit i vissa studerade projekt. I några fall har detta legat efter det förberedande programskedet för att åstadkomma alternativa program. I andra projekt har tävlingsmoment införts efter programsamordningsskedet i syfte att få alternativa fysiska lösningar på i princip samma program. Det har inte registrerats men är fullt tänkbart att införa sådant tävlingsmoment även efter produktutformningsskedet. Det blir då en ren entreprenadtävling.

Planeringsskedet övergår i *driftskedet* i det ögonblick en anläggning tas i bruk för sitt ändamål. Driftorganisation kan studeras med hänsyn till två huvudfrågor:

- drift av serviceverksamheter
- drift av servicelokaler

Förvaltningen av verksamheter och lokaler för service i bostadsområden är ofta vertikalt organiserad såtillvida att den huvudman som har ansvar för driften av en verksamhet oftast även äger och förvaltar lokaler för detta ändamål. I vissa fall har t. ex. den kommunala fastighetsförvaltningen samlats under ett gemensamt kommunalt organ. Det är i samband med drift av integrerade anläggningar av stor vikt att drift av lokaler kan samlas till en enda huvudman. Detta för att uppnå samordningsmöjligheter, för att kunna utnyttja flexibilitet, för att effektivt kunna organisera fastighetsskötsel, underhåll, renhållning och uppvärmning. I vissa av de studerade projekten har kommunalt organ utgjort sådan samordnare men i de flesta fall har ett kommunalt bostadsföretag ägt och drivit den integrerade anläggningens lokaler medan resp. huvudmän endast ansvarat för drift av verksamheterna. Detta har kunnat åstadkommas bl. a. genom att skollokaler numera kan ägas och förvaltas av annan kommunal nämnd enligt riksdagsbeslut[30].

Allmänt kan emellertid konstateras att erfarenheter från driftskedet är mycket begränsade eftersom endast ett litet antal svenska projekt uppförts och detaljerade erfarenheter från de utländska projekten inte kunnat erhållas.

I samband med organisatoriska förhållanden i driftskedet skall något nämnas om

[29] Svenska Kommunförbundet: Kommunal Projektadministration. Stockholm 1971.
[30] Se SFS 1970: 78, § 4 a.

brukarnas möjligheter att påverka anläggningens utformning och användning.

Allmänt kan sägas att det är angeläget att representanter för brukarna ges *möjlighet att följa och lämna synpunkter på planeringen* av integrerade anläggningar. Speciellt gäller detta representanter för eller de verkliga brukarna i den planerade anläggningen såsom anställda, dvs. lärare, fritidsansvariga, butiksinnehavare och -anställda, fastighetsskötare, socialarbetare m. fl. kategorier. Detta är angeläget bl. a. av det skälet att dessa personers motivation och engagemang i sitt arbete i den integrerade anläggningen ofta är en förutsättning för att den skall fungera som avsetts.

Flera av de studerade projekten har utarbetat former för *brukarinflytande i driftskedet*. I några fall föreslås eller arbetar redan samarbetsgrupper bestående av representanter för berörda kommunala förvaltningar, andra intressenter i serviceanläggningen samt boende i området. Ordförande i sådana grupper är ofta bostadsföretagets lokale representant. Denna större grupp, som ofta kallas "områdesfullmäktige" utser bland sina ledamöter ett arbetsutskott bestående av ett fåtal berörda med daglig kontakt med den integrerade anläggningen, t. ex. skolans rektor, butiksföreståndare, kurator och socialassistent. Ordföranden bör vara densamme i arbetsgrupp som i "fullmäktige". Arbetsgruppens uppgift skall vara att lösa dagliga och rutinartade problem rörande drift av anläggningen. Organisation av detta slag har genomförts i Brickebacken och diskuteras i bl. a. Lövgärdet och Sollentuna. Erfarenheterna från Brickebacken är hittills mycket goda. Formerna för dessa samråd bör emellertid utvecklas så att grupperna kan ges ekonomiska och tekniska möjligheter att genomföra beslut om t. ex. förändringar av lokalers användning etc.

De *erfarenheter* som hittills föreligger beträffande organisatoriska aspekter på integrerade lösningar kan sammanfattas i ett antal punkter vilka främst får ses som *hypoteser* vilka närmare bör studeras när möjligheter till detta finns.

- *Kontinuitet* mellan planeringsskede och driftskede för integrerade anläggningar är angeläget för att uppnå önskade effekter. Detta innebär att den organisatoriska formen för planeringen bör överföras till driftskedet. Det kan ske genom att projektorganisationen i planeringsskedet övergår till samrådsgrupp i driftskedet men med delvis nya personer.
- *Driftfrågorna måste behandlas i tidigt programskede*. Studiet av projekten visar att driftfrågorna i många fall är komplicerade och även påverkar verksamheter och utformningen av anläggningen. De bör därför behandlas så tidigt som möjligt i planeringsarbetet.
- En *integration av verksamheter* medför krav på *samordnande organ* samt på *samordning av drift av lokaler*. Detta innebär att strävan bör vara att samla samtliga lokaler under en huvudman, samt att former för samverkan mellan huvudmän för verksamheter åstadkoms.
- Samtliga *brukarkategorier* bör ges *möjligheter till påverkan* såväl i planeringsskedet som i driftskedet. Detta främst för att förverkliga sociala mål samt att åstadkomma ökade kunskaper hos dem som skall använda anläggningen.

De *ekonomiska aspekterna* på integrerade lösningar är naturligtvis av allra största intresse. Vad beträffar *finansiering av lokaler* för service har detta behandlats relativt utförligt såväl av servicekommittén i Boendeservice 2 som av delegationen för bostadsfinansiering[31]. Dessa båda utredningars förslag har bl. a. legat till grund för det nya system för finansiering av lokaler för boendeservice och för nytt ramsystem för bostadsbyggandet som riksdagen beslutat om på grundval av regeringens proposition i ärendet[32].

Servicekommittén har, bl. a. på grund av

[31] Lokalbyggandet i samband med den statliga bostadslångivningen. Promemoria utarbetad av Delegationen för bostadsfinansiering. Inrikesdepartementet Ds In 1971: 17.

[32] Kungl. Maj:ts proposition med förslag till riktlinjer för finansiering av lokaler för boendeservice m. m. 1972: 72.

studier av här redovisade projekt, konstaterat skolans stora betydelse när det gäller att åstadkomma och förbättra servicen i bostadsområden. Det är studiet av dessa integrerade anläggningar som visat att problem ofta uppstått som har samband med den kommunala planeringen och med de statliga finansieringsformerna. Problemen har främst uppstått i samband med finansiering av skoldelen i integrerade anläggningar.

Frågan togs upp i 1970 års statsverksproposition varvid den s. k. *dispensregeln* för integrerade anläggningar tillkom, som innebar att skolbyggnadsdelen i integrerade anläggningar försöksvis och efter prövning av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall skulle få innefattas i pantvärdet för bostadslån. Dispenser har under två år givits till en handfull integrerade anläggningar. Den första av dem var Brickebacken som beviljades sådan dispens i juni 1971. Dispensen har inneburit att skolan kunnat finansieras med långfristigt bottenlån. Genom särskild dispens har också statsbidraget till skolbyggandet kunnat utgå till kommunen utan hinder av att anläggningen uppförts av ett allmännyttigt bostadsföretag.

Denna dispensregel har nu således ersatts av *nya bestämmelser*[32]. Riksdagen har beslutat att ett nytt ramsystem för bostadsbyggandet skall införas med verkan från och med år 1974. Systemet innebär att en gemensam ram för bostäder och lokaler införs. Inom denna ram får kommunerna väga bostadsbyggnadsbehov och lokalbyggnadsbehov mot varandra.

Nya regler gäller även för vilka lokaler som får ingå i pantvärdet för bostadslån. I princip skall lokaler som inte har någon servicefunktion inom bostadsområdet inte få utrymme i ramen. Till de lokaler som således inte längre kan ingå i pantvärdet hör bl. a. arbetsplatser, sjukvårdsinrättningar för sluten eller halvöppen vård, vissa kyrkolokaler och större kommersiella anläggningar. I pantvärdet skall inräknas de lokaler inom bostadsområdet som är till påtaglig nytta för de boende inom samma område och som kan anses fylla ett normalt servicebehov. Till låneunderlaget hänförs, liksom tidigare, de lokaler som det finns ett klart behov av.

Beträffande *skoldelen i en integrerad anläggning* skall denna enligt de nya bestämmelserna kunna *ingå i låneunderlaget* under förutsättning att de utgör en integrerad del av en anläggning vars våningsyta till övervägande del består av lokaler som fyller annan servicefunktion för de boende. Det sägs vidare att anläggningen bör vara utformad så att förekomsten av skollokaler i väsentlig utsträckning nedbringar behovet av övriga lokaler i bostadsområdet. Det är främst låg- och mellanstadiets lokaler som skall inräknas i låneunderlaget på detta sätt. Dessa ändrade regler för finansiering av skollokaler i integrerade anläggningar träder i kraft 1 juli 1973. I avvaktan på erfarenheter av belåning i denna ordning förbehåller sig Kungl. Maj:t rätten att även fortsättningsvis och under en övergångstid fatta beslut om bostadslån till skollokaler.

De ekonomiska aspekterna vad gäller finansiering av lokaler i integrerade anläggningar kommer således att ägnas stor uppmärksamhet även i fortsättningen.

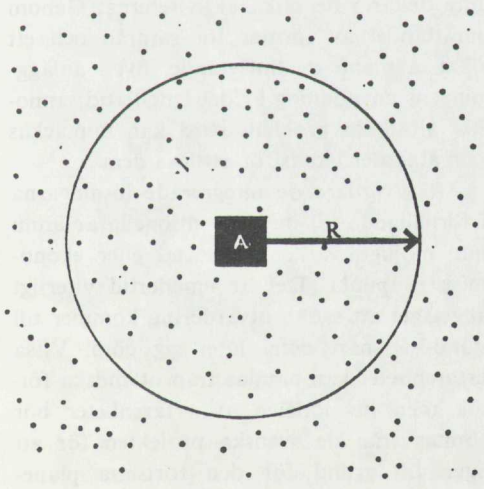
Då det slutligen gäller *kostnadsfrågor* i samband med uppförande och drift av integrerade anläggningar är erfarenheterna ännu så ringa att några kommentarer inte kan göras. Förväntningarna har i de studerade projekten varit stora på kostnadsbesparingar främst då det gäller byggnadskostnaderna men även beträffande driftkostnader för dessa anläggningar. I vissa fall har farhågor framförts att integrationen skulle leda till ökade totala kostnader genom bl. a. ökade administrations- och planeringskostnader. Ännu finns inget material att redovisa som kan stödja eller förkasta dessa påståenden. De preliminära siffrorna rörande byggnadskostnaden för Brickebacken servicecentrum visar endast att *integrationsvinst* uppstått och att de där valda kvalitetstillskotten kunnat erhållas till ett pris som motsvarar halva produktionskostnaden för dessa tillskott.

4.4 *Planeringsmässiga och tekniska aspekter*

I detta avsnitt skall kortfattat behandlas dimensionering av bostadsområden och av serviceanläggningar. Vidare skall något nämnas om jämförelse mellan de olika projekten vad avser lokalytor och slutligen nämnas något om vilka lokaler som främst integrerats.

Grannskapsideologin bygger på de två föresatserna att det *dagliga servicebehovet* skall kunna tillgodoses inom ett för de flesta människor *acceptabelt gångavstånd*. Detta har inneburit att bostadsområden kommit att dimensioneras efter erforderligt befolkningsunderlag för vissa viktiga servicefunktioner, främst skola och dagligvaruhandel men även de kollektiva kommunikationernas utformning kan ibland vara styrande.

Den vanligaste metoden för utformning av bostadsområden är fortfarande den hierarkiska, dvs. att grannskapen tillsammans bildar stadsdelar vilka i sin tur bildar stadsdelsgrupper och hela städer, alla med olika typer av centra. Problemet med att optimera serviceutbud och befolkningsunderlag har i Boendeservice 1 uttryckts som redovisas i nedanstående figur.



Serviceanläggningen (A) skall vara så dimensionerad att den fungerar tillfredsställande samtidigt som avståndet till den längst bort boende nyttjaren skall vara för honom acceptabelt (R). Inom området eller såsom underlag för servicen måste därtill finnas en viss mängd invånare (N). Om detta tillstånd inte uppnås måste anläggningen minskas, gångavståndet ökas, underlaget minskas eller annan form för service anordnas.

Dimensioneringen är samtidigt beroende av de *tröskelvärden* som finns för flertalet serviceanläggningar. Därmed avses de språngvisa storleksförändringar som anläggningarna av funktionella skäl måste få vid ett förändrat befolkningsunderlag. Allmänt kan konstateras att integrerade lösningar genom sin ökade flexibilitet i såväl innehåll som fysisk utformning medverkar till att minska dessa trösklars inflytande.

Om den generella strukturen under lång tid varit stabil så har *kravet på underlag* varierat kraftigt. 1947 ansågs (9) att den mest lämpliga storleken på grannskapsenheter i Stockholm var ca 2 000 invånare. Idag har motsvarande siffra stigit till 3 500—4 000 invånare som minsta gräns. Flertalet studerade projekt ligger avsevärt högre.

Vad beträffar *fördelningen* av servicelokalerna på anläggningar ute i bostädernas omedelbara närhet i förhållande till lokaler i centrumanläggningen kan konstateras att för de svenska projekten ligger *koncentrationsgraden*, dvs. kvoten mellan lokalytan i centrum och totala lokalytan, på ca 75 % i de flesta projekten. Siffran är något lägre, ca 65 %, i Brickebacken och något högre i Andersberg. Det är oklart vad de nya finansieringsreglerna kommer att medföra i detta avseende.

Ett närmare studium av vilka lokaler som faktiskt integrerats i projekten visar att det i stor utsträckning berör skollokaler. Det är främst mellan- och högstadieskolorna som blir föremål för integrerade lösningar. Det beror på att lågstadieskolan i stort sett saknar lokaler för praktiska ämnen, vidare att lågstadieskolor i många fall förläggs ute i bostadsområdet samt att det rent praktiskt är olämpligt att samordna lågstadiets lokaler med andra på grund av inredningsenheternas och andra komponenters ringa storlek.

De lokalgrupper som i obetydlig eller liten omfattning blivit föremål för integra-

tion i det studerade materialet är skoladministrativa lokaler, kyrkolokaler och lokaler för teknisk service.

Då det gäller de integrerade anläggningarnas *tekniska utformning* kan konstateras att de i de flesta fall är uppförda i ett plan och med ett pelare-balk-system som ofta erbjuder stor *flexibilitet*. Detta åstadkommes också genom att inredningsenheterna är lätta och möjliga att enkelt flytta.

I vissa projekt har *generaliteten* ägnats stor uppmärksamhet, dvs. möjligheten att använda samma lokal för skilda ändamål utan att förändra rummets form eller inredning. Däremot är *elasticiteten* mycket litet uppmärksammad, dvs. möjligheterna att utvidga anläggningen och samtidigt åstadkomma en väl fungerande produkt.

4.5 *Sammanfattande kommentarer*

Av det redovisade materialet framgår att försök pågår på flera håll, såväl inom som utom vårt land, att åstadkomma delvis nya former för serviceförsörjning i bostadsområden. De motiv som framförs för att finna nya former är främst av social karaktär men även av ekonomisk karaktär.

Många skäl talar för att dessa försök till integrerade lösningar för service framgångsrikt

- bidrar till att åstadkomma ökad *trygghet* för de boende genom att kvalitet och kvantitet av service ökar
- bidrar till att åstadkomma ökad *gemenskap* för de boende genom att flera tillfällen till interaktion skapas
- bidrar till att åstadkomma *personlighetsutvecklande aktiviteter* i form av bl. a. ökade möjligheter till inflytande på utformningen av den gemensamma miljön

Försöken är ännu relativt få och ännu finns inga möjligheter att med fakta styrka eller förkasta dessa påståenden.

Det finns emellertid skäl att uppmärksamma vissa risker för *negativa konsekvenser* av integrerade lösningar. Till dessa hör risken för att anläggningarna i bostadsområdenas *centra blir stora* och att områdets *resurser* i alltför hög grad *samlas* dit så att en önskvärd decentralisering av serviceverksamheter motarbetas. En alltför stark koncentration är av många skäl olämplig och det är en angelägen uppgift i det fortsatta utvecklingsarbetet att finna anläggningstyper som på bästa sätt åstadkommer god kollektiv service i bostadsområdet och där så många funktioner som möjligt förläggs till bostädernas omedelbara närhet. Ett exempel som arbetat i denna riktning är projektet Brickebacken, där området utom centrum innehåller lågstadieskola, barnstugor, fritidslokaler, tvättstugor m. m.

Andra negativa konsekvenser som befaras är *ökade administrativa problem* i samband med samordnad eller integrerad drift. Sannolikt blir dessa problem uttalade i ett initialskede vad gäller såväl planering som drift av integrerade anläggningar. På sikt är det emellertid troligt att administrativa lösningar kan skapas som förenklar driften jämfört med nuvarande förhållanden.

Vidare föreligger enligt vissa bedömare *risker för ökade ordningsproblem* dels med hänsyn till närhet mellan skola och butiker och dels med hänsyn till att anläggningen blir uppehållsplats för bl. a. ungdom som inte deltar i de olika aktiviteterna. Genom inrättandet av former för samråd och ett ökat allmänt medinflytande över anläggningens användning är det emellertid sannolikt att dessa problem i tid kan upptäckas och åtgärder vidtas för att lösa dem.

Att *utvärdera* de integrerade lösningarna i förhållande till de konventionella är ännu inte möjligt, varken ur social eller ekonomisk synpunkt. Det är emellertid ytterligt angeläget att sådan utvärdering kommer till stånd så snart detta låter sig göra. Vissa erfarenheter kan hämtas från utländska försök men huvuddelen av erfarenheter bör hämtas från de svenska projekten för att ligga till grund för den fortsatta planeringen.

Det är av detta skäl angeläget att den verksamhet för främjande av *utvecklingsprojekt* inom serviceområdet, som riksda-

gen beslutat[33] skall bedrivas inom bostadsstyrelsen, kommer att omfatta även uppföljning och utvärdering av redan gjorda försök.

En liknande uppföljande och utvärderande verksamhet beträffande integrerade lösningar för service bedrivs i Paris av "Fondation Pour le Developpement Culturel". Stiftelsens verksamhet finansieras bl. a. med bidrag från franska staten och utgör ett centrum för kunskapsinsamling och erfarenhetsutbyte rörande integrerade anläggningar, främst i Europa.

Många *uppgifter återstår* emellertid ännu att studera och lösa inom detta område. Till dem hör främst studium av lämpliga aggregations- och integrationsnivåer för serviceförsörjningen i bostadsområden. En sådan studie bör göras förutsättningslös och relativt bred i en första etapp, varvid totalekonomiska effekter i görligaste mån bör studeras. Till detta problemkomplex hör frågan om lämplig fördelning av serviceförsörjningen mellan bostadsområdescentrum och bostädernas omedelbara närhet.

Andra viktiga uppgifter i sammanhanget är att studera möjligheterna att åstadkomma en närmare kontakt mellan bostäder och arbetsplatser och vilka krav på serviceutbud och möjligheter till integration som detta medför.

Vidare är det angeläget att utveckla former för planeringsprocessens förenkling i samband med integrerade lösningar. I de flesta fall har organisationen byggts upp beroende på tillfälligheter. Det är angeläget att finna generella lösningar som är anpassbara till lokala förhållanden.

Slutligen är det angeläget att utveckla de tekniska lösningarna så att en mera fullständig flexibilitet beträffande stomme och inredning kan åstadkommas.

[33] Se proposition 1972: 1 bilaga 13, sid. 255 ff.

Bilaga 3 Ekonomiska studier

Innehåll

Inledning 333
3:1 Bredängsundersökningen 334
1 Inledning 334
2 Befolkningens förändringar i Bredäng 1966—1971 337
3 Den samhälleliga servicens totala direkta kostnader och intäkter 1965—1971 338
4 Olika typer av enhetskostnader för den samhälleliga serviceverksamheten 341
5 Slutsatser 348
3:2 Konsekvenser av en utbyggd barntillsyn 351
1 Undersökningens syfte och uppläggning 351
2 Diskussion om önskvärt planeringsunderlag 351
3 Befintligt utredningsmaterial . . 358
4 Redovisning av inventeringsarbetet 358
3:3 Totalkostnadsstudien 367

Inledning

Servicekommittén behandlar i *del VI Ekonomiska frågor* av föreliggande betänkande några principiella och komplicerade frågeställningar av betydelse för utbud och efterfrågan på boendeservice. Kommitténs ursprungliga avsikt var att exemplifiera och konkretisera denna principiella diskussion med sammanställningar av empiriskt material från olika servicesektorer. I första hand skulle kommittén göra analyser av befintliga undersökningar och utredningar. De tillgängliga empiriska materialen visade sig emellertid vara så begränsade och svårigheterna att göra dem jämförbara så stora, att kommitténs ambitionsnivå, med hänsyn till tids- och resurstillgång, måste sänkas.

Kommittén har därför begränsat sig till att belysa de aktualiserade frågeställningarna genom att låta utföra två studier som exemplifierar problemområden och angreppssätt av intresse för fortsatta ekonomiska studier inom serviceområdet.

Syftet med *Analys av den samhälleliga bostadsservicen i Bredäng 1965—71* (bil. 3: 1) är att genom redovisning av ett praktikfall belysa olika servicekostnaders storlek samt vissa kostnadssamband av intresse. Studien exemplifierar en teknik att beskriva och jämföra kostnader för olika serviceslag och utbudsformer inom en geografisk enhet..

Syftet med *Konsekvenser av en utbyggd barnomsorg* (bil. 3: 2) är främst att undersöka jämförbarheten mellan en rad ekonomiska studier inom barntillsynsområdet samt att i samband därmed peka på de problem som sammanhänger med totalekonomiska analyser av komplicerade sammanhang.

Båda studierna har lagts upp i samråd med servicekommitténs sekretariat medan författarna själva svarar för genomförande och slutsatser.

Sammanfattningar av studierna redovisas i denna bilaga. Studierna återges i sin helhet i departementsstenciler (Ds In 1973: 7 resp. 1973: 8).

I bilaga 3: 3 redovisas en sammanfattning av det av servicekommittén år 1971 publicerade arbetet: *Totalkostnadsstudien — en analys av ekonomiska konsekvenser av några former av boendeservice* (SOU 1971: 27).

Bilaga 3:1 Bredängsundersökningen

Sammanfattning av en ekonomisk analys av den samhälleliga boendeservicen i Bredäng 1965—1971. Studien utförd av Jon Leóns och publicerad i sin helhet i inrikesdepartementets stencil (Ds In 1973: 7).

1 *Inledning*

Inom samhällsplaneringen pågår f. n., såväl på lokal- som på rikspolitisk nivå, intensiva mål- och prioriteringsdiskussioner rörande den samhälleliga boendeservicen. Inom detta område har man dock än så länge att röra sig med många okända bakgrundsförhållanden, bl. a. frågan om kostnaderna för olika typer av boendeservice. För att få just denna fråga närmare belyst har under våren 1972 företagits en ekonomienkät bland alla de kommunala förvaltningar i Stockholms kommun som vid den tidpunkten erbjöd någon form av samhällelig service i den relativt nybyggda stadsdelen Bredäng i Stockholms ytterstad.

I det följande skall resultaten av denna enkät redovisas och diskuteras.

1.1 *Undersökningens uppläggning och syfte*

Förvaltningarna tillställdes ett frågeformulär avseende förhållandena under stadsdelens hela dittillsvarande existens, dvs. åren 1965—1971. Formuläret innehöll ganska detaljerade frågor rörande:

förvaltningarnas kvantitativa utbud av service: antal platser, antal besökare, antal kvadratmeter lokaler etc.

årliga kapital- och driftkostnader: kostnader för lokaler och inventarier, personalens lönestruktur och totala lönekostnad, övriga kostnader.

årliga intäkter: statliga och kommunala bidrag, avgifter, landstingsmedel, intäkter från fonder eller stiftelser.

Ursprungligen angavs utredningen ha följande, mera preciserade delsyften:

1. Att rent allmänt få en inblick i hur de totala årliga kapital- och driftkostnaderna för den samhälleliga serviceverksamheten i Bredäng utvecklat sig.

2. Att få närmare kännedom om relationerna mellan statens, landstingets, kommunens och övrigas kostnader förknippade med olika former av samhällelig serviceverksamhet.

3. Att få närmare kännedom om kapitalkostnaders och driftkostnaders relativa andel av den totala årliga kostnaden för olika former av serviceverksamhet.

4. Att med ledning av dessa uppgifter söka dra mera generella slutsatser rörande kostnadsutvecklingen för den samhälleliga boendeservicen också utanför Bredäng.

5. Att för åtminstone vissa serviceverksamheter beräkna någon form av enhetspris som skulle kunna användas av:

a) beslutsfattare i den egna kommunen som har att fatta principiella prioriterings-

beslut rörande medelstilldelningen till olika serviceverksamheter, och

b) beslutsfattare i andra kommuner som kanske, med ledning av de för Bredäng beräknade à-priserna, lättare skulle kunna besluta om ett eventuellt startande av en ny serviceverksamhet i sina egna kommuner.

Under arbetets gång visade det sig dock snart vara svårt att lämna entydiga svar på de mera generella frågorna 4 och 5. Att beräkna någon typ av kostnadsuppgift som kan anses gälla för annat än just den undersökta stadsdelen vid just den undersökta tidpunkten, är omöjligt. Därtill föreligger alltför stora skillnader i fråga om sammansättningen på serviceutbudet och utbudets standard, inte bara mellan olika kommuner utan också mellan olika stadsdelar inom en och samma kommun såväl som mellan olika år inom en och samma stadsdel.

Trots detta diskuteras i utredningen flera olika typer av enhetskostnader eller à-priser. Detta dock inte så mycket för att få fram några allmängiltiga à-priser, utan för att mera principiellt illustrera olika pristypers användningsmöjlighet och tillförlitlighet. I övrigt har utredningens generella ambitioner begränsats till att främst analysera *förändrligheten* i ett bostadsområdes serviceförhållanden, snarare än några absoluta nivåer, såväl i fråga om serviceutbudets sammansättning som i fråga om dess kostnader.

1.2 *Allmän bakgrund till Bredängsundersökningen*

Stadsdelen Bredäng ligger relativt centralt inom Stockholmsregionen, (ca 11 km. sydväst om City). Stadsdelen har egen tunnelbanestation och är därigenom direkt ansluten till Storstockholms T-banenät. Stadsdelen har också en direkt anslutning till E 4-an varför även vägtrafikförbindelserna måste anses vara goda.

Exploatering av området påbörjades 1963 och avslutades i princip 1965/66. All mark har upplåtits med tomträtt av Stockholms kommun.

Inom Stockholms stadsbyggnadskontor gjordes 1970 en utredning av alla kostnader förknippade med den nya bostadsstadsdelen Bredäng[1]. Följande *tabell 1* sammanfattar utredningsresultatet[2].

Den samhälleliga servicen svarade endast för 6 % av stadsdelens samtliga kostnader om man bortser från grundskolan — inklu-

[1] Stockholms stadsbyggnadskontor/utredningsbyrån, Meddelande nr 39: "Investeringar och driftkostnader i Bredäng". Stencil 13.12. 1970.

[2] Det bör observeras att stadsbyggnadskontorets utredning endast avsåg verksamheter *belägna inom Bredäng och i huvudsak använda av Bredängsbor.* I föreliggande utredning har därutöver i några fall *Bredängsbornas beräknade eller uppskattade andel av i Skärholmen belägna serviceverksamheter* medtagits.

Tabell 1. Totala årliga kostnader (kapital- plus driftkostnader[1]) för samtliga anläggningar i Bredäng. Kostnaderna avser 1969 men är omräknade till 1965 års penningvärde.

	Totalt		Kr. per kvm. bostads-våningsyta
	Milj. kr	%	
Bostäder + direkta bostadskomplement[2]	28,9	56	80
Lekparker, bollplaner, parkmark	0,9	2	2
Övriga stadsbyggnadskostnader (gator, ledningar, T-banestation m. m.)	4,7	9	13
Kommersiell service	2,3	4	6
Grundskola	11,7	23	32
Barnstugor	2,1	4	6
Ungdomslokaler	0,3	1	1
Övrig samhällelig service	0,5	1	1
	2,9	6	8
Totalt	51,4	100	141

[1] Med driftkostnader avses här: underhålls-, administrations-, löne- och inventariekostnader.
[2] Inkl. bilplatser, central för värme, tvätt och sopförbränning, lekplatser samt gräsmattor på tomtmark.

deras denna så utgör servicekostnadernas andel 29 %. Jämfört med ett bostadsområdes totala kostnader är således servicekostnaderna av ganska underordnad betydelse. I senare tids samhällsdebatt har emellertid servicefrågorna tilldragit sig ett intresse som är vida större än vad som kan motiveras enbart av serviceverksamheternas kostnadsandel. Om denna debatt verkligen återspeglar de boendes preferenser, så är det troligt att en marginell förbättring av boendeservicen ger ett tillskott till ett områdes totala boendekvalitet som är mycket större än den därmed förknippade höjningen av områdets totala kostnader.

1.3 *Enkätsvarens representativitet och tillförlitlighet*

I utredningen har i princip medtagits alla former för *lokal samhällelig service*. Vid avgränsningen av relevanta serviceverksamheter har dock vissa praktiska problem uppstått som inte alltid fått en principiellt sett fullt tillfredsställande lösning.

Lokal kontra icke-lokal service. I princip har ingen service medtagits som har mera regional karaktär, såsom tunnelbana, huvudvägnät, telenät och centraliserad kommunal service. Det förekommer emellertid service av "semiregional" karaktär, där anläggningarna ligger inom eller utanför Bredäng och betjänar ett större omland än enbart denna stadsdel, exempelvis gymnasium, simhall samt större centraliserad socialbyrå. I flertalet sådana fall har vi försökt beräkna eller uppskatta Bredängsbornas andel av den större serviceenhetens totala utnyttjande och därmed av de totala kostnaderna.

Samhällelig kontra annan service. I princip har endast samhällelig service medtagits, således ingår t. ex. inga enskilda butiker i utredningen. Inte heller ingår sådana samhälleliga verksamheter där konsumenten antingen direkt via avgifter eller indirekt via t. ex. tomträttsavgälder betalar hela eller större delen av verksamhetens kostnader, t. ex. i fråga om vatten- och avloppsanläggningarna.

Övriga icke medtagna verksamheter. Ett antal verksamheter har uteslutits ur utredningen på grund av problem i samband med materialinsamlingen eller bearbetningen: postens lokaler i Bredäng, Bredängs T-banestation, Bredängs andel av SL:s busstrafik inom området samt distriktssköterskeverksamheten.

Resultatet av samtliga dessa överväganden och materialsvårigheter har blivit att i allt 33 samhälleliga servicefunktioner medtagits i utredningen, jfr exempelvis *tabell 2*.

1.4 *Vissa brister i ekonomienkätens uppgifter*

Följande typer av brister föreligger med avseende på de inhämtade kostnadsuppgifterna:

- Kostnadsuppgifterna skulle lämnas för samtliga år då verksamheten funnits. Det har dock visat sig att flera verksamheter inte hade sin bokföring så upplagd att man, utan allt för mycket arbete, kunde särredovisa varje års förhållanden. I samtliga fall har dock uppgifter erhållits avseende 1971 och oftast även avseende något tidigare år. I dylika fall har då egenhändiga uppskattningar gjorts beträffande de icke redovisade åren. Detta gör att förändringen i vissa enskilda verksamheters kostnadsförhållanden inte kan studeras för sig. Däremot torde jämförande studier avseende Bredängs totala serviceförhållanden olika år mycket väl vara möjliga.
- I vissa fall har de ovannämnda skattningarna av Bredängsbornas andel av vissa semi-regionala verksamheters totala kostnader blivit relativt osäkra.
- I svarsmaterialet ingår för grundskolans del endast uppgifter avseende 1969. I flera speciella analyser har därför grundskolan i sin helhet måst uteslutas, vilket ibland kan ge en missvisande bild avseende speciellt 7—15-åringarnas servicesituation. I ett senare avsnitt skall därför grundskolans tyngd i vissa särskilda sammanhang illustreras separat.

Tabell 2. De i utredningen studerade 33 serviceverksamheterna, de för dessa antagna "relevanta åldersgrupperna" samt den relativa skillnaden mellan det under perioden 1966—71 konstaterade minsta och största antalet invånare i dessa åldersgrupper.

Verksamhet	Antagen "relevant" åldersgrupp"	Min.-årets antal invånare i % av max.-årets
1. Mödravårdscentral[1]	0	45
2. Barnavårdscentral	0—6	62
3. Daghem	0—6	62
4. Familjedaghem A	0—6	62
5. Hemhjälpsnämnd A	0—6	62
6. Komb. daghem + lekskola	0—6	62
7. Barnavårdsnämnd	0—17	88
8. Strandbad	0—64	94
9. Distriktstandvård	0—6, 16—w	91
10. Parklek	4—11	88
11. Barn- och ungdomsteater	4—15	87
12. Bibliotekets barn- o. ungdomsavd.	4—15	87
13. Inomhusbad	4—64	91
14. Lekskola	5—6	77
15. Komb. lekskola + fritidshem	5—11	87
16. Familjedaghem B	7—11	90
17. Fritidshem	7—11	90
18. Grundskola	7—15	86
19. Skoltandvård	7—15	86
20. Idrottshall	9—44	90
21. Bibliotekets vuxenavdelning	12—w	91
22. Ungdomsgård	15—19	84
23. Övriga ungdomslokaler	10—19	77
24. Arbetsförmedling	16—64	92
25. Nykterhetsvård	18—64	93
26. Hemhjälpsnämnd B	18—w	93
27. Hemhjälpsnämnd C	65—w	53
28. Hemtjänstverksamhet	65—w	53
29. Socialvård	0—w	94
30. Socialläkare	0—w	94
31. Parkmark	0—w	94
32. Kyrka	0—w	94
33. Gaturenhållning, belysning	0—w	94

[1] Det kan naturligtvis diskuteras huruvida mödravårdscentralens "kundunderlag" utgörs av 0-åringar eller av deras mödrar. Om man emellertid antar att inget av Bredängsbarnen har varit tvilling, så är antalet mödrar lika med antalet barn. Att precisera "kundunderlaget" på detta sätt är dessutom betydligt enklare än att forska efter alla mödrars faktiska ålder och på så sätt avgränsa en "relevant åldersgrupp". Det bör noteras att i princip samma problem gäller för samtliga här angivna åldersgrupper: Vem är det som *huvudsakligen* drar fördel av en viss serviceverksamhet, t. ex. när det gäller daghem eller ungdomsgård: barnen eller föräldrarna eller samhället?

Jämför i övrigt *appendix A och B* där de gjorda uppskattningarna redovisas utförligare.

2 *Befolkningens förändringar i Bredäng 1966—1971*

Befolkningsutvecklingen har stor betydelse för servicestandarden per invånare inom ett bostadsområde. Utbudet av servicekapacitet anpassas av olika institutionella skäl endast långsamt till de ofta snabba förändringar i befolkningsstrukturen som automatiskt äger rum i nyare bostadsområden. Härigenom kommer servicestandarden per invånare att fluktuera ganska kraftigt från år till år.

I detta avsnitt skall visas att det, även under en så kort period som sex år (1966—1971), kan äga rum stora förändringar i en

stadsdels befolkningsstruktur. Inledningsvis görs emellertid först en uppdelning av befolkningen i "relevanta åldersgrupper", utgörande ett tänkt "kundunderlag" för olika serviceverksamheter.

2.1 *Precisering av "relevanta åldersgrupper"*

Avgränsningen av skilda serviceverksamheters "kundunderlag" i form av relevanta åldersgrupper är i många avseenden osäker. Framför allt föreligger stora olikheter mellan skilda åldersklassers faktiska utnyttjande av en viss verksamhet. Samhällets officiella mål kan vara att en viss verksamhet, t. ex. en idrottshall, skall vara tillgänglig för alla invånare i åldern 5—w år, medan man i verkligheten kanske har skäl anta att 75 % eller dylikt av hallens totala utnyttjande faller på åldern 9—35 år.

Det finns f. n. endast för daghem, lekskolor och fritidshem material tillgängligt som i detalj redovisar hur de olika anläggningarna i verkligheten utnyttjas av olika åldersgrupper. Endast för dessa verksamheter kan således de relevanta åldersgrupperna, eller kundunderlaget, med säkerhet specificeras.

I föreliggande studie har vi i övrigt baserat oss på ganska rymliga bedömningar av för skilda verksamheter tänkbara åldersgrupper. I och med detta söker vi svaret på frågan "Hur mycket ställer samhället till förfogande för *dem som kan tänkas vara intresserade av* en viss verksamhet" snarare än på frågan "Hur mycket ställer samhället till förfogande för *dem som aktivt deltar i* en viss verksamhet?" Det tillgängliga materialet förefaller kunna ge ett något säkrare svar på den förra än på den senare frågan.

Den i undersökningen använda åldersindelningen redovisas i *tabell 2* på föregående sida. Tabellen visar också den procentuella skillnaden mellan de under 6-årsperioden konstaterade minimi- och maximiåren avseende antalet invånare i olika åldersgrupper. Som framgår av tabellen, är det ibland frågan om mycket olika utvecklingstakt hos olika åldersgrupper.

Härutöver förtjänar följande problem ett särskilt påpekande, eftersom de inte i och för sig framgår av tabellen: Utvecklingen för olika åldersgrupper går ibland i helt olika riktning. Maximiåret för 0—6-åringar (av särskilt intresse för daghemmen) inträffade redan 1967 med drygt 2 000 barn. Detta antal hade vid slutet av 1971 *minskat* med 38 % till ca 1 250. Under samma period visade 7—11-åringarna (bl. a. fritidshem) en mindre *ökning*, liksom antalet personer över 65 år (bl. a. hemtjänst). Maximiåret för 0-åringarna inträffade redan 1966, varefter deras antal *minskade* till mindre än hälften.

3 *Den samhälleliga servicens totala direkta kostnader och intäkter 1965—1971*

I föreliggande kapitel behandlas följande tre frågor:

- Serviceverksamheternas totala kostnader per år och dessa kostnaders utveckling under perioden 1965—1971.
- Serviceverksamheternas förhållande mellan kapital- och driftkostnader.
- I vilken utsträckning svarar staten, landstinget, kommunen eller konsumenten själv för serviceverksamheternas kostnader.

3.1 *Serviceverksamheternas totala kostnader i Bredäng 1965—1971*

Den samhälleliga servicen kostade under 1971 i Bredäng nästan 11 milj. kr. Dessutom kan grundskolans kostnader detta år uppskattas till minst 15 milj. kr.

Under den studerade perioden har mycket stora förändringar ägt rum i dessa kostnader. Även om man utesluter året 1965, då stadsdelen ännu inte var i fullständig funktion under hela året, så var även förändringarna under den återstående perioden betydande, jfr *tabell 3*.

Från 1966 till 1971 ökade de totala årliga kostnaderna från 4,6 till 10,9 milj. kr. eller med 135 %. Kostnaden per invånare ökade i samma takt.

Tabell 3. Förändringen i de totala kostnaderna för den samhälleliga serviceverksamheten i Bredäng 1965—1971.

År	Total kostnad		Invånare den 31/12		Kostnad/invånare	
	milj. kr.	index 1966 = 100	antal	index 1966 = 100	kr.	index 1966 = 100
1965	2,30	49	8 500	74	270	67
1966	4,65	100	11 500	100	403	100
1967	6,04	130	12 300	107	492	122
1968	7,09	152	12 000	104	589	146
1969	7,98	172	12 200	106	653	162
1970	9,18	197	12 000	104	763	189
1971	10,93	235	11 600	101	942	234

Till en del beror de illustrerade kostnadsökningarna givetvis på vanliga höjningar av löner och andra kostnadsposter. Den ojämförligt största delen återspeglar emellertid en helt självständig kostnadshöjning vilken på ett eller annat sätt bör kunna betraktas som en standardhöjning för servicen i Bredäng. Det har i så fall varit frågan om både en kvantitativ höjning, genom att flera daghemsplatser o. d. ställts till invånarnas förfogande, och en kvalitativ höjning, genom att en relativ höjning av löne- och/eller inventariekostnaderna lett till en bättre kvalitet hos serviceutbudet. I denna utredning har det endast visat sig möjligt att i viss utsträckning studera den förstnämnda, kvantitativa utvecklingen.

Samhällets totala *kostnader per invånare* enbart för den "lokala" servicen i Bredäng är betydande: 942 kr. under 1971. Vid en yrkesverksamhetsgrad på 40 % (motsvarande ungefär 1970 års procenttal i Bredäng) skulle detta vara likvärdigt med 100/40 × 942 = 2 355 kr. per år och yrkesverksam. Beloppet per invånare har mer än fördubblats jämfört med 1966 då kostnaden uppgick till 403 kr. per invånare.

3.2 *Serviceverksamheternas förhållande mellan kapital- och driftkostnader*

Enär nya bostadsområden ännu befinner sig på planeringsstadiet tycks kostnadsdiskussionerna med avseende på serviceprogrammet för närvarande huvudsakligen begränsa sig till de för servicen erforderliga investeringarna. Driftkostnaderna, som i själva verket kan vara betydligt mera betungande för kommunens ekonomi under många påföljande år, tycks däremot ganska ofta nonchaleras.

Den samhälleliga serviceverksamheten har sina årskostnader mycket klart koncentrerade till *driftkostnadssidan*. I genomsnitt 86 % av serviceverksamheternas totala årskostnader för 1971 avsåg driftkostnader och således endast 14 % kapitalkostnader (detta räknat exkl. grundskolan och den av socialnämnden utgivna hjälpen). *Tabell 4* visar att det endast finns ett fåtal verksamheter med en kostnadsstruktur som mera principiellt avviker från detta genomsnitt.

Tabell 4 illustrerar det ovan som inledning till detta avsnitt sagda: Det är uppenbart att de för en anläggning erforderliga investeringarna och deras finansiering kan vålla en kommun stora problem och därför blir föremål för intensiva diskussioner. Det kan dock inte nog understrykas att redan driftkostnaden under enbart det första året efter det att investeringen gjorts, kan bli lika stor som hela det ursprungliga investeringsbeloppet. Och därefter återkommer samma driftkostnad, men med sina successiva höjningar, år efter år.

3.3 *Serviceverksamheternas intäkter*

Samtliga i Bredängsenkäten tillfrågade verksamheter har svarat på frågan hur stor

Tabell 4. Serviceverksamheternas totala årskostnader fördelade på kapital-, löne- och inventariekostnader 1971.

Verksamhet	Totala kostnader 1971 milj kr.	Därav ... %		
		kapital-kostnader	löner	inventarier, förbrukn.-materiel, övrigt
1. Mödravårdscentral	0,07	22	65	13
2. Barnavårdscentral	0,30	14	80	6
3. Daghem	2,56	9	82	9
4. Familjedaghem A	0,65	8	80	12
5. Hemhjälpsnämnd A	0,49	1	98	1
6. Komb. dagh. + leksk.	0,19	8	84	8
7. Barnavårdsnämnd	0,11	23	74	3
8. Strandbad	0,10	49	51	—
9. Distriktstandvård	0,48	11	81	8
10. Parklek	0,51	24	50	26
11. Barn- o. ungd.-teater	0,05	36	59	5
12. Bibl., barn- o. ungdomsavd.	0,08	13	61	36
13. Inomhusbad	0,14	35	61	4
14. Lekskola	0,82	16	79	5
15. Komb. leksk. o. frit.-hem	0,23	15	76	9
16. Familjedaghem B	0,36	8	80	12
17. Fritidshem	0,39	14	71	15
18. Grundskola	15,31	21	60	19
19. Skoltandvård	0,51	8	84	8
20. Idrottshall	0,21	83	17	—
21. Bibl., vuxenavd.	0,27	22	62	16
22. Ungdomsgård	0,35	26	67	7
23. Övr. ungdomslokaler	0,08	51	40	9
24. Arbetsförmedling	0,10	20	76	4
25. Nykterhetsvård	0,14	11	88	1
26. Hemhjälpsnämnd B	.	.	.	.
27. Hemhjälpsnämnd C	0,02	1	98	1
28. Hemtjänstverksamh.	0,30	3	97	—
29. Socialvård[1]	0,19	18	81	1
Socialvård[2]	1,32	3	11	87
30. Socialläkare	0,03	31	37	32
31. Parkmark	0,30	26	50	24
32. Kyrka	0,14	28	67	5
33. Gaturenhålln., belysn.	0,78	—	90	10
Totalt exkl. grundskola o. socialhjälp	10,93	14	77	9
inkl. grundskola exkl. socialhjälp	26,24	18	67	15
inkl. grundskola o. socialhjälp	27,38	17	64	19

[1] Socialvårdens administrationskostnader.
[2] Socialvårdens administrationskostnader *plus* det under året utgivna beloppet för socialhjälp.

del av deras intäkter som härstammade från staten (statliga bidrag), landstinget, Stockholms kommun, "kunders" avgifter eller från fonder, stiftelser e. d. De olika intäktskällornas betydelse har växlat något under åren men inte mer än att den redovisning som i det följande lämnas för 1971, kan anses vara representativ även för de övriga här diskuterade åren. Observeras bör dock att de kostnader som 1971 finansierades av landstinget, dessförinnan i så gott som samtliga fall finansierats av Stockholms kommun.

År 1971 hade alla serviceverksamheter tillsammans en total kostnad på 10,9 milj. kr. exkl. och 26,2 milj. kr. inkl. grundsko-

lan. Dessa belopp täcktes av följande intäkter:

	Den samhälleliga serviceverksamhetens intäktskällor — %	
	exkl. grundskolan	inkl. grundskolan
Statliga bidrag	12	35
Landstinget	10	4
Stockholms kommun	68	57
Avgifter	8	3
Fonder, stiftelser, kyrkoskatt o. d.	2	1
Totalt	100	100

Totalt sett svarar kommunen för den absolut största delen av serviceverksamheternas intäkter. Statens roll i sammanhanget blir relativt obetydlig, åtminstone om man bortser från grundskolans kostnader och intäkter.

En närmare studie av de enskilda verksamheternas finansieringssätt redovisas i *tabell 5*. I flertalet fall visar sig härvid kommunen vara den mest betydande finansiären. Endast när det gäller mödra- och barnavård samt tandvård är landstinget huvudfinansiär. Staten är endast dominerande när det gäller arbetsförmedling och nykterhetsvård.

4 *Olika typer av enhetskostnader för den samhälleliga serviceverksamheten*

Det finns två särskilda skäl att studera skilda verksamheters enhetskostnader eller à-priser:

- Att till utomstående beslutsfattare (t. ex. i andra kommuner) förmedla viss information om skilda verksamheters kostnadsnivåer.
- Att för den egna kommunens tjänstemän och politiker möjliggöra att mera direkt jämföra kostnaderna för skilda verksamheter, till ledning för framtida prioriteringsdiskussioner.

Två huvudsakliga problem är emellertid förknippade med beräkningen av à-priser för den samhälleliga servicen:

- Någon entydig, en gång för alla gällande kostnadsuppgift för en viss verksamhet, i form av vare sig totalkostnad eller à-pris, kan inte beräknas. Samtliga faktorer som påverkar en viss kostnad (lönenivå, hyror, antal "kunder" m. m.) är nämligen underkastade kontinuerliga och ofta mycket kraftiga förändringar. I det följande redovisade à-priser av olika typ bör därför endast betraktas som allmänna illustrationer till de ungefärliga kostnadsnivåer som kan förväntas för olika verksamheter.
- Men även då det endast är frågan om att använda dessa à-priser i diskussioner rörande de i Bredäng tillämpade prioriteringsprinciperna, bör de i det följande redovisade värdena tolkas med försiktighet. Det har nämligen visat sig svårt att konstruera relativtal som dels är rättvisande för varje särskild verksamhet och dels har ungefär samma innebörd för de olika verksamheterna. Ett försök till konstruktion av åtminstone ett sådant mått har dock gjorts i den sistnämnda av de i det följande diskuterade fyra typerna av à-priser.

1. Olika serviceverksamheters kostnad per person i relevant ålder.
2. Den totala servicekostnaden som för varje invånare i en viss ålder betalas av samhället.
3. Servicekostnaden per utbudsenhet.
4. Servicekostnad per utnyttjandetimme.

4.1 *Servicekostnad per person i relevant ålder*

Med ledning av i avsnitt 2.1 redovisade antaganden kan för 1971 beräknas hur mycket skilda serviceverksamheter kostade per person i relevant ålder — jfr. *tabell 6*.

Daghemsverksamheten kan sägas vända sig speciellt till 0—6-åringar, motsvarande 1 259 barn år 1971, medan lekskolorna i

Tabell 5. Serviceverksamheternas intäkter 1971 fördelade efter intäktskälla.

Verksamhet	Totala intäkter 1971 kr.	Därav ... %				
		stat	landsting	kommun	avgifter	övrigt
1. Mödravårdscentral	65 000	—	100	—	—	—
2. Barnavårdscentral	300 000	20	80	—	—	—
3. Daghem	2 561 000	20	—	65	14	1
4. Familjedaghem A	649 000	22	—	58	20	—
5. Hemhjälpsnämnd A	487 000	29	—	65	6	—
6. Komb. dagh. + leksk.	193 000	18	—	74	7	1
7. Barnavårdsnämnd	105 000	—	—	100	—	—
8. Strandbad	96 000	—	—	98	2	—
9. Distriktstandvård	481 000	6	54	36	4	—
10. Parklek	510 000	—	—	100	—	—
11. Barn- o. ungd.-teater	50 000	—	—	100	—	—
12. Bibl., barn- o. ungdomsavd.	82 000	—	—	99	1	—
13. Inomhusbad	142 000	—	—	64	36	—
14. Lekskola	822 000	—	—	92	8	—
15. Komb. leksk. o. frit.-hem	229 000	10	—	85	5	—
16. Familjedaghem B	365 000	22	—	58	20	—
17. Fritidshem	385 000	15	—	78	6	1
18. Grundskola	15 312 000	51	—	49	—	—
19. Skoltandvård	508 000	—	100	—	—	—
20. Idrottshall	214 000	—	—	90	10	—
21. Bibl., vuxenavd.	268 000	—	—	99	1	—
22. Ungdomsgård	350 000	—	—	100	—	—
23. Övr. ungdomslokaler	75 000	—	—	100	—	—
24. Arbetsförmedling	96 000	100	—	—	—	—
25. Nykterhetsvård	140 000	50	—	34	—	16
26. Hemhjälpsnämnd B	2 000	29	—	65	6	—
27. Hemhjälpsnämnd C	23 000	29	—	65	6	—
28. Hemtjänstverksamh.	303 000	28	—	62	10	—
29. Socialvård[1]	186 000	—	—	100	—	—
Socialvård[2]	1 321 000	—	—	100	—	—
30. Socialläkare	30 000	—	—	100	—	—
31. Parkmark	297 000	—	—	100	—	—
32. Kyrka	136 000	—	—	—	—	[3]100
33. Gaturenh., belysn.	779 000	5	—	95	—	—
Totalt exkl. grundskola och socialhjälp	10 929 000	12	10	68	8	2
inkl. grundskola exkl. socialhjälp	26 241 000	35	4	57	3	1
inkl. grundskola och socialhjälp	27 376 000	33	4	59	3	1

[1] Socialvårdens administrationskostnader.
[2] Socialvårdens administrationskostnader *plus* det under året utgivna beloppet för socialhjälp.
[3] Kyrkoskatt.

praktiken visat sig vara avsedda för 5—6-åringar, motsvarande 509 barn samma år. Per person i den åldersgrupp till vilken resp. verksamhet i första hand riktar sig, kostade då daghemmen 2 034 kr. år 1971, medan lekskolan endast kostade 1 615 kr.

Med ledning av uppgifterna i tabell 6 ovan, bör det vara möjligt att något närmare diskutera huruvida kostnadsstrukturen hos dagens samhälleliga service är den optimala. Exempelvis: Förefaller det rimligt att man satsar 245 kr. årligen per "potentiell kund" i form av parklekskostnader, medan lekskoleverksamheten erhåller 1 615 kr. per person i relevant ålder?

En dylik diskussion försvåras emellertid av att man måste ta hänsyn till att de olika verksamheterna arbetar med mycket olika intensitet, att deras antal verksamhetstimmar under året är mycket olika. Kalkylerna

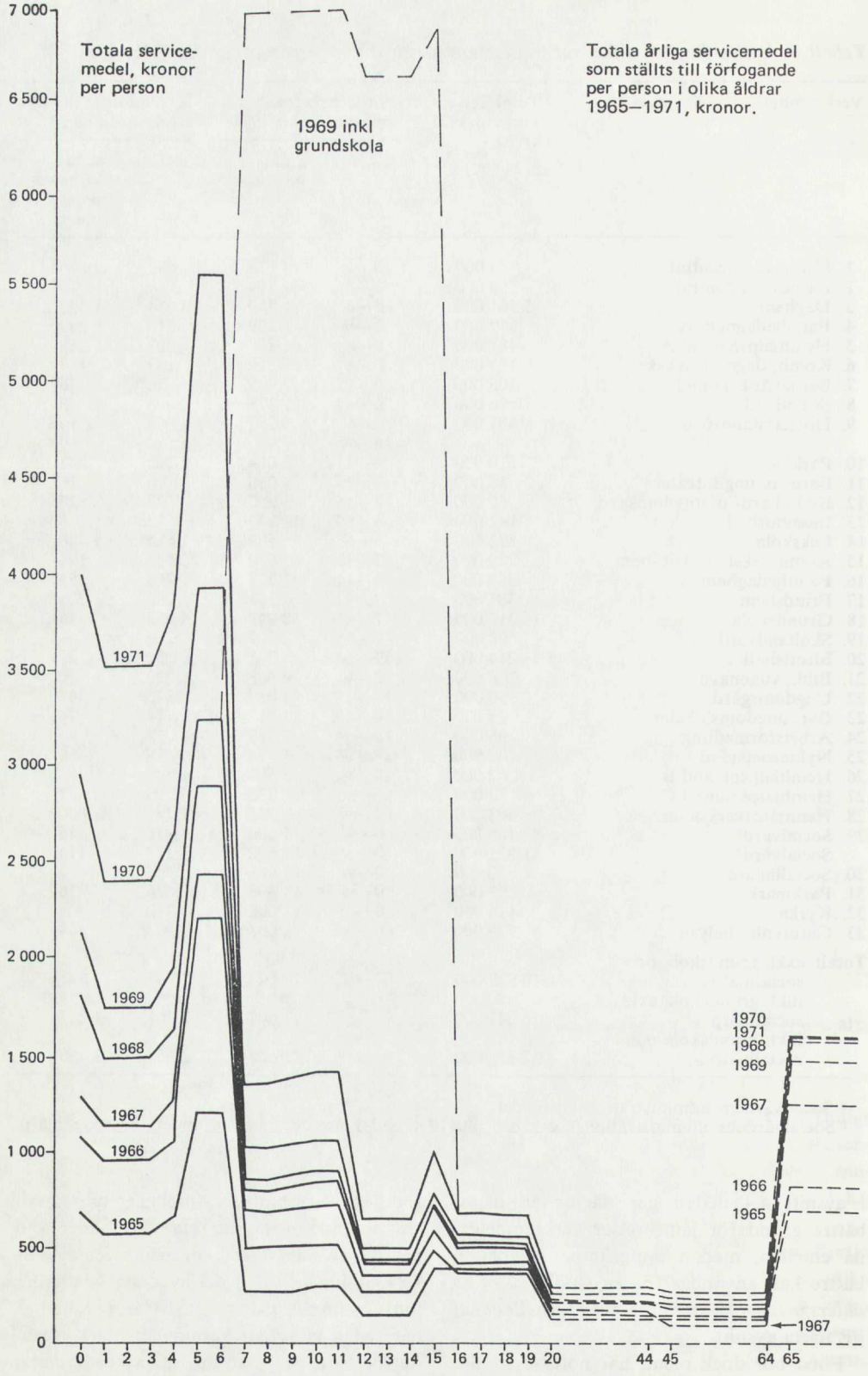
Tabell 6. Beräkning av olika verksamheters kostnad per person i relevant ålder 1971.

Verksamhet	Total årskostnad 1971 kr.	Antal personer i relevant ålder 1971		Kostnad per person i relevant ålder	
		ålder	antal personer	totalt	därav kommunala medel
1. Mödravårdscentral	65 000	0	135	482	—
2. Barnavårdscentral	300 000	0—6	1 259	238	—
3. Daghem	2 561 000	0—6	1 259	2 034	1 322
4. Familjedaghem A	649 000	0—6	1 259	515	299
5. Hemhjälpsnämnd A	487 000	0—6	1 259	387	252
6. Komb. dagh. + leksk.	193 000	0—6	1 259	153	113
7. Barnavårdsnämnd	105 000	0—17	3 999	26	26
8. Strandbad	96 000	0—64	11 373	8	8
9. Distriktstandvård	481 000	0—6, 16—w	9 281	52	19
10. Parklek	510 000	4—11	2 084	245	245
11. Barn- o. ungd.-teater	50 000	4—15	3 050	16	16
12. Bibl., barn- o. ungdomsavd.	32 000	4—15	3 050	27	27
13. Inomhusbad	142 000	4—64	10 837	13	8
14. Lekskola	822 000	5—6	509	1 615	1 486
15. Komb. leksk. o. frit.-hem	229 000	5—11	1 870	122	104
16. Familjedaghem B	365 000	7—11	1 361	268	155
17. Fritidshem	385 000	7—11	1 361	283	221
18. Grundskola	15 312 000	7—15	2 249	6 808	3 336
19. Skoltandvård	508 000	7—15	2 327	218	—
20. Idrottshall	214 000	9—44	7 071	30	27
21. Bibl., vuxenavd.	268 000	12—w	8 988	30	30
22. Ungdomsgård	350 000	15—19	1 017	345	345
23. Övr. ungdomslokaler	75 000	10—19	1 017	74	74
24. Arbetsförmedling	96 000	18—64	7 787	12	—
25. Nykterhetsvård	140 000	18—64	7 374	19	6
26. Hemhjälpsnämnd B	2 000	18—w	7 609	.	.
27. Hemhjälpsnämnd C	23 000	65—w	235	96	62
28. Hemtjänstverksamh.	303 000	65—w	235	1 291	800
29. Socialvård[1]	186 000	0—w	11 608	16	16
Socialvård[2]	1 321 000	0—w	11 608	114	114
30. Socialläkare	30 000	0—w	11 608	3	3
31. Parkmark	297 000	0—w	11 608	26	26
32. Kyrka	136 000	0—w	11 608	12	—
33. Gaturenh., belysn.	779 000	0—w	11 608	67	64
Totalt exkl. grundskola och socialhjälp	10 929 000	0—w	11 608	942	641
inkl. grundskola exkl. socialhjälp	26 241 000	0—w	11 608	2 261	1 287
inkl. grundskola och socialhjälp	27 376 000	0—w	11 608	2 358	1 390

[1] Socialvårdens administrationskostnader.
[2] Socialvårdens administrationskostnader plus det under året utgivna beloppet för socialhjälp.

i avsnitt 4.4 nedan ger därför en något bättre grund för jämförelser verksamheterna emellan, medan uppgifterna i tabell 6 bättre kan användas för en studie av *olika åldersgruppers totala serviceförhållanden,* jfr. nästa avsnitt.

Först bör dock redan här noteras att det för flera verksamheter föreligger en ganska stor skillnad mellan de totala kostnader som betalas av *samhället* i sin helhet för en viss verksamhet och den del av dessa kostnader som *kommunen* har att bära. I tabell 5 har redan visats att kommunen 1971 svarade för 57 à 68 % av de totala kostnaderna


Totala service-
medel, kronor
per person
1969 inkl
grundskola
Totala årliga servicemedel
som ställts till förfogande
per person i olika åldrar
1965–1971, kronor.
7 000
6 500
6 000
5 500
5 000
4 500
4 000
3 500
3 000
2 500
2 000
1 500
1 000
500
0
1971
1970
1969
1968
1967
1966
1965
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 44 45 64 65
1970
1971
1968
1969
1967
1966
1965
1967

för samtliga verksamheter. Detta gäller givetvis också för olika i det följande beräknade enhetskostnader. Jämför särskilt skillnaden mellan näst sista och sista kolumnen i tabell 6.

4.2 *Totala servicemedel som samhället ställer till förfogande för varje invånare i viss ålder*

För flertalet åldersklasser erbjuder samhället flera olika serviceverksamheter. De servicemedel som varje årsklass på så sätt erhåller kan sammanslås så att man får en bild av *hur mycket som totalt tilldelas varje åldersgrupp*. Resultaten av dylika beräkningar visas i diagrammet på föregående sida.

Det skall här betonas att primärmaterialets kvalitet gör att de absoluta kostnadsbeloppen för olika åldersgrupper bör behandlas med försiktighet. En jämförelse mellan olika års förhållanden bör dock vara fullt möjlig, liksom vissa, mera generella, jämförelser mellan åldersgrupperna.

Exempelvis visade det sig att varje 5-åring under 1971 erhöll 5 600 kr. i form av lokal samhällelig service, medan motsvarande belopp för 67-åringar endast var 1 600 kr. En liknande analys som utförts för åren 1966—1971 visar dels att dessa belopp, räknade i absoluta tal, ökade mycket kraftigt under perioden och dels att en märkbar förskjutning ägt rum i totalbeloppets fördelning på olika åldersgrupper: Barnens och ungdomarnas totala servicebelopp har ökat betydligt kraftigare än beloppen för personer över 65 år. Det har således i Bredäng under den studerade perioden skett en viss omstrukturering av samhällets medelstilldelning.

Diagrammet visar emellertid också hur beklagligt det är att inte flera uppgifter föreligger avseende grundskolans kostnader. Uppgifterna för 1969 antyder vilken dominerande betydelse denna serviceverksamhet har när det gäller en realistisk bedömning av medelstilldelningen till olika åldersgrupper.

Den här diskuterade formen av enhetskostnad är i och för sig ganska enkel att hantera i en prioriteringsdiskussion. Man kan således snabbt konstatera om någon viss åldersgrupp erhåller flera eller färre samhälleliga servicepengar än någon annan åldersgrupp. Detta sätt att mäta tar emellertid inte hänsyn till i vilken utsträckning en viss serviceverksamhet verkligen utnyttjas av samtliga personer i den avsedda åldern.

Just denna tolkningssvårighet elimineras om man övergår till att beräkna kostnaden per faktiskt ianspråktagen "utbudsenhet": daghemsplats, biblioteksbesökare, lekskoleplats e. d. Man bör då emellertid observera att ordet "utbud" använts i en synnerligen icke-vetenskaplig form, de olika utbudsmåtten är nämligen sinsemellan inte jämförbara. "Daghemsplats" avser i själva verket ett helt annat antal årliga utnyttjandetimmar än utbudsenheten "biblioteksbesökare". Detta problem elimineras i sin tur om man övergår till ytterligare ett annat mått av enhetskostnad, nämligen "kostnad per utnyttjandetimme", även om ett sådant mått måste baseras på ett flertal osäkra antaganden. De båda måtten redovisas i avsnitten 4.3 och 4.4 nedan.

4.3 *Serviceverksamheternas kostnad per utbudsenhet*

Detta mått bör endast hanteras i vissa speciella fall, t. ex. vid jämförande studier av en och samma verksamhets effektivitet under ett flertal år. I vissa fall kan det kanske också användas som basuppgift i en mera utförlig jämförelse olika verksamheter emellan om en sådan görs i form av en allomfattande cost-benefit-analys.

I det följande diskuteras i detta sammanhang främst verksamheter som riktar sig till barn och ungdomar. För dessa verksamheter är kalkylresultaten nämligen trots allt tämligen väl jämförbara sinsemellan — jfr. *tabell 7*.

Det föreligger stora skillnader mellan de olika verksamheterna i fråga om kostnaden per plats. Exempelvis: 11 330 kr. per daghemsplats och endast 2 620 per lekskole-

Tabell 7. Vissa serviceverksamheters kostnad per utbudsenhet 1971.

Verksamhet	Total årskostnad 1971		Antal utbjudna platser e. d.	Kostnad per utbjuden plats e. d.	
	totalt milj. kr.	därav kommunala medel		totalt kr.	därav kommunala medel
Daghem	2,56	1,67	226	11 330	7 360
Familjedaghem A (0—6 år)	0,65	0,38	79	8 210	4 760
Komb. daghem + leksk.	0,19	0,14	32	6 030	4 460
Lekskola	0,82	0,76	314	2 620	2 410
Komb. lekskola + fritidshem	0,23	0,20	51	4 490	3 820
Familjedaghem B (7—11 år)	0,37	0,21	52	7 020	4 070
Fritidshem	0,39	0,30	119	3 240	2 530
Grundskola	15,31	7,46	2 249	6 810	3 340

plats. En studie av enbart de kommunala kostnaderna ger i vissa fall något annorlunda relationer mellan verksamheterna.

Det finns god anledning förmoda att cost-benefit-analytiska jämförelser mellan de olika barnavårdande verksamheterna kan ge värdefulla upplysningar beträffande relationen mellan deras kostnader och deras effektivitet (i vidare bemärkelse).

4.4 *Serviceverksamheternas kostnad per "utnyttjandetimme"*

I detta avsnitt har skilda verksamheters ibland mycket olikartade serviceutbud översatts till en sorts mindre gemensamma nämnare: antalet årliga utnyttjandetimmar. En sådan översättning medför emellertid flera olika problem:

- Endast för ett fåtal verksamheter finns direkta eller indirekta uppgifter rörande antalet besökstimmar under året (främst daghem, lekskolor och i vissa fall fritidshem).
- Ibland kan det vara svårt att entydigt avgränsa besökets verkliga längd. Således kan t. ex. ett biblioteksbesök antingen avse några minuters vistelse i byggnaden för hemlån och hemläsning (under flera timmar) av en bok, eller avse en längre stunds avkoppling inom byggnaden — utan hemlån. I föreliggande studie har vissa gissningar gjorts rörande antalet besök med resp. utan hemlån och rörande antalet hemläsningstimmar per hemlånebesök.
- Dylika, givetvis mycket osäkra, gissningar har endast gjorts för biblioteksverksamheten. För andra verksamheter har inga sådana "sekundäreffekter" medtagits. Övriga verksamheters extra effekter förefaller nämligen betydligt mera indirekta (ökad hälsa och bildning genom tandvård, daghem, simhall osv.) än det här diskuterade antalet lästimmar som är direkt förknippat med vissa biblioteksbesök.
- Endast för 17 av samtliga 33 verksamheter har det visat sig intressant eller möjligt att göra en bedömning av antalet utnyttjandetimmar. De antaganden som ligger till grund härför redovisas i detalj i en utförligare redogörelse för denna utredning[1], här lämnas endast en sammanfattande redogörelse för beräkningsresultaten — jfr *tabell 8*.

Det finns tre verksamheter med timkostnader som mycket klart avviker från de övriga verksamheternas:

- *Mödravårdscentralen* med 73 kr./timme säkerligen beroende på verksamhetens höga löneläge och dyra inventarier.
- *Barn- och ungdomsteatern* med 58 kr./

[1] Jfr appendix E i servicekommitténs stencil "Ekonomisk analys av den samhälleliga bostadsservicen i Bredäng 1965—1971" Stencil.

Tabell 8. Approximativ beräkning av kostnaden per utnyttjandetimme för olika verksamheter år 1971.

Verksamhet	Total årskostnad kr.	Antal platser, besök e. d. per år	Antaget antal utnyttjandetimmar per besök	Kostnad per utnyttjandetimme	
				totalt	därav kommunala medel
Mödravårdscentral	65 000	1 790	0,5	73:—	0
Daghem	2 561 000	226	1 966	5:80	3:80
Familjedaghem A (0—6 år)	649 000	79	1 966	4:20	2:40
Komb. daghem + leksk.	193 000	32	936	6:40	4:70
Strandbad	96 000	69 000	3	0:50	0:50
Parklek	510 000	168 800	1	3:—	3:—
Barn- o. ungdomsteater	50 000	290	3	58:—	58:—
Bibl., barn- o. ungd.-avd.	82 000	19 300	4,25	1:—	1:—
Inomhusbad	142 000	30 300	1,5	3:10	2:—
Lekskola	822 000	314	648	4:—	3:70
Komb. leksk. + fritidshem	229 000	51	711	6:30	5:40
Familjedaghem B (7—11 år)	365 000	52	787	8:90	5:20
Fritidshem	385 000	119	787	4:10	3:20
Grundskola	[1]15 312 000	[2]2 249	1 386	4:90	2:40
Idrottshall	214 000	80 000	2	2:70	2:40
Bibliotek, vuxenavd.	268 000	213 750	6,6	1:30	1:30
Hemtjänst	303 000	176	100	17:20	10:70

[1] Uppsk. med ledning av faktisk uppgift för 1969 vilken höjts med 10,4 % (konsumentprisindex 1969—71).
[2] Antal barn i åldern 7—15 år 1971.

timme. Denna höga kostnad torde dels bero på att verksamheten är relativt nystartad och dels på att antalet deltagande barn endast var 290 under året (varvid egentligen inte antalet barn utan antalet *närvarotillfällen* räknats).

- Den relativt höga kostnaden för *hemtjänstverksamheten* måste främst tillskrivas denna verksamhets speciella karaktär, med bl. a. en stor andel nattvakstimmar.

De övriga verksamheterna har kostnader som alla ligger inom samma storleksklass, även om den relativa skillnaden dem emellan kan vara ganska stor. För att illustrera detta har dessa verksamheters kostnad per utnyttjandetimme översatts till det omvända begreppet: hur många dylika timmar erbjuder de olika verksamheterna för ett belopp motsvarande timkostnaden för daghemmen (5:80 i totala kostnader och 3:80 i kommunala kostnader).

Resultaten av dessa kalkyler visas i *tabell 9*.

Här presenterade siffror bör, som redan tidigare kraftigt understrukits, behandlas med försiktighet. De antyder dock ett intressant område för fördjupade studier: å ena sidan en förbättrad kostnads- och utbudsanalys samt å andra sidan en utförlig diskussion av "intäktssidan".

Enligt tabell 9 kan man exempelvis för kr. 3:80 i kommunala medel erhålla *antingen* 1,0 daghemstimme *eller* 1,6 timmar i familjedaghem A. Det bör vara möjligt för en kommunal beslutsfattare att, åtminstone subjektivt och i mycket grova drag, jämföra kommunens "avkastning" (i vidast möjliga bemärkelse) i de båda fallen. Om han anser att ett vanligt daghem, sett ur kommunens synvinkel, är "betydligt" bättre (dvs. minst 60 % bättre), bör han välja detta framför familjedaghemmet. Anser han däremot att avkastningen är ungefär densamma i båda typerna, så bör han i första hand satsa kommunens pengar på familjedaghemmet där han erbjuds 60 % flera timmar för samma belopp.

Tabell 9. Hur många utnyttjandetimmar kan erhållas hos olika verksamheter för ett belopp motsvarande daghemmens totala resp. kommunala timkostnad (kr. 5:80 resp. 3:80).

Verksamhet	Antal utnyttjandetimmar som erhålls för en kostnad av	
	Kr. 5:80 samhälleliga medel	Kr. 3:80 kommunala medel
3. Daghem	*1,0*	*1,0*
4. Familjedaghem A (0—6 år)	1,4	1,6
6. Kombinerad daghem + lekskola	0,9	0,8
8. Strandbad	11,6	7,6
10. Parklek	1,9	1,3
12. Bibliotek, barn- o. ungdomsavdelning	5,8	3,8
13. Inomhusbad	1,9	1,9
14. Lekskola	1,5	1,0
15. Kombinerad lekskola + fritidshem	0,9	0,7
16. Familjedaghem B (7—11 år)	0,7	0,7
17. Fritidshem	1,4	1,2
18. Grundskola	1,2	1,6
20. Idrottshall	2,1	1,6
21. Bibliotek, vuxenavdelning	4,5	2,9

Olikheten mellan de båda kolumnerna i tabell 9 illustrerar ett annat dilemma som beslutsfattaren ofta kan befinna sig i. Det föreligger andra relationstal verksamheterna emellan om man mäter med kommunala pengar jämfört med när man mäter med totala samhälleliga medel. Således erhåller man exempelvis för ett visst belopp i *totala samhälleliga* medel antingen 1,9 parklekstimmar eller 1,2 grundskoletimmar, motsvarande ungefär relationen *1,6:1*. Samma verksamheter erbjuder 1,3 resp. 1,6 timmar för ett visst belopp i *kommunala* medel, dvs. i förhållandet *0,8:1*. Kommunala beslutsfattare kan således ibland väntas ha helt andra prioriteringsprinciper än beslutsfattare som räknar med totala samhälleliga medel.

5 *Slutsatser*

1. Under den studerade perioden har kostnaderna för den samhälleliga lokala servicen i Bredäng stigit mycket kraftigt — i själva verket betydligt kraftigare än i kommunen i dess helhet. Frågan är om denna utveckling har varit resultatet av en medveten extra tilldelning av serviceresurser till Bredäng (i så fall på bekostnad av andra stadsdelar, eftersom de totala serviceresurserna i hela kommunen inte ökat i samma takt) eller om denna utveckling varit det omedvetna resultatet av ett stort antal små höjningsbeslut, där varje beslut för sig har baserats på en icke-koordinerad särbedömning.

2. En beräkning av de totala servicebelopp som ställts till förfogande för personer i olika åldrar ger förhanden att de yngre åldrarna successivt något ökat sin andel av den totala "servicepotten", främst på bekostnad av personer över 65 år. Även här kan man fråga sig huruvida detta varit en medveten utveckling.

3. Bland de olika typer av à-priser som beräknats förefaller måttet "kostnad per utnyttjandetimme" vara det mest intressanta. F. n. måste emellertid dylika beräkningar baseras på för många antaganden för att resultaten skall kunna betraktas som tillförlitliga nog för att kunna utgöra ett riktigt beslutsunderlag. En viss, inte särskilt komplicerad eller omfattande forskning erfordras för att analysera det faktiska antalet utnyttjandetimmar som alstras av de i utredningen studerade verksamheterna. Skulle tillförlitliga uppgifter föreligga i detta hänseende, så skulle det vara relativt lätt att, med hjälp av fortsatta kostnadsanalyser av här redovisad typ, tillhandahålla ett mycket användbart beslutsunderlag. Det skulle i många avseenden avsevärt kunna underlätta beslutsfattandet inom ett f. n. mycket svårbedömt område, nämligen allokeringen av resurser till olika samhälleliga serviceverksamheter.

Appendix A. Totala kostnader för skilda serviceverksamheter i Bredäng åren 1965—1971.

Verksamhetstyp	Relevant ålder	Totala kostnader, kr. per år						
		1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
1. Mödravårdscentral	0	[11]28 500	[11]32 040	[8]38 910	[8]49 950	[8]60 700	[8]71 230	[8]65 098
2. Barnavårdscentral[1]	0—6	132 000	155 040	178 600	199 720	224 040	260 000	300 000
3. Daghem	0—6	351 749	1 110 762	1 367 195	1 720 248	1 881 411	2 317 234	2 560 664
4. Familjedaghem A[2]	0—6	92 339	129 587	155 853	203 648	202 163	308 403	648 704
5. Hemhjälpsnämnd A[3]	0—6	175 023	291 718	366 034	404 068	486 080	474 229	486 834
6. Daghem + lekskola	0—6	—	—	—	—	—	—	193 002
7. Barnavårdsnämnd	0—17	19 400	25 900	32 800	47 800	64 900	83 500	105 100
8. Strandbad[4]	0—64	67 200	74 700	78 850	83 000	86 350	91 150	95 949
9. Distriktstandvård	0—6 16—w	16 091	256 721	390 983	401 306	461 594	453 786	481 061
10. Parklek	4—11	133 720	168 840	217 060	259 240	364 660	432 240	509 585
11. Barn- o. ungdomsteater[5]	4—15	—	—	—	—	3 500	44 880	50 000
12. Bibliotek, barn- o. ungd.-avd.	4—15	8 416	10 369	10 591	18 643	46 004	82 947	82 049
13. Inomhusbad[6]	4—64	—	—	100 000	105 885	115 000	125 000	142 168
14. Lekskola	5—6	191 754	549 149	624 034	685 508	759 067	713 255	822 265
15. Lekskola + fritidshem	5—11	—	41 724	154 886	176 819	187 029	214 438	228 770
16. Familjedaghem B[2]	7—11	51 941	72 893	87 667	114 552	113 717	173 477	364 896
17. Fritidshem	7—11	26 288	127 893	167 430	188 822	191 256	228 387	385 073
18. Grundskola	7—15	.	.	.	.	13 869 700	.	.
19. Skoltandvård	7—15	—	283 254	423 312	516 673	529 713	520 050	508 194
20. Idrottshall	9—44	—	—	120 000	145 700	160 000	185 000	213 897
21. Bibliotek, vuxenavd.	12—w	167 752	163 045	170 219	222 764	252 401	283 914	268 081
22. Ungdomsgård	15—19	145 036	186 702	214 520	265 942	272 292	292 258	350 424
23. Övr. ungdomslokaler	10—19	35 000	32 000	37 000	37 000	38 000	40 000	75 000
24. Arbetsförmedling	16—64	1 840	1 950	2 050	23 700	88 000	92 000	96 000
25. Nykterhetsvård[9]	18—64	53 093	58 983	65 537	72 819	80 910	89 900	140 218
26. Hemhjälpsnämnd B[3]	18—w	—	—	—	—	126	2 099	1 948
27. Hemhjälpsnämnd C[3]	65—w	5 413	7 480	10 981	12 497	17 029	22 429	22 673
28. Hemtjänstverksamhet	65—w	36 513	77 939	167 313	214 707	226 759	285 199	303 374
29. Socialvård[10]	0—w	59 303	63 412	71 253	89 944	127 721	153 439	185 886
30. Socialläkare[10]	0—w	15 735	17 662	19 676	21 325	22 964	24 296	29 688
31. Parkmark	0—w	47 960	77 470	91 670	108 760	182 080	254 820	297 320
32. Kyrka[7]	0—w	47 268	45 324	45 552	54 204	64 253	134 168	136 111
33. Gaturenhålln., -belysn.	0—w	390 900	582 700	632 600	646 500	670 400	722 200	779 000
Totalt		2 300 234	4 645 257	6 042 576	7 091 744	7 980 119	9 175 928	10 929 032
Totalt inkl. grundskola						21 849 819		

[1] Uppskattat som 4 % av för 1965—70 redovisade kostnader avseende hela kommunen, för 1971 egen uppsk. = 1970 + 15 %.
[2] Uppsk som 4 % av för hela kommunen redovisade uppg.
[3] Uppsk. som 2,7 % av för hela kommunen redovisade uppgifter.
[4] Uppsk. för 1965—66 och 67: 80, 90 resp. 95 % av för 1968 redov. uppg.; uppsk. för 1969 och 1970: 90 resp. 95 % av för 1971 redov. uppgift.
[5] Uppsk. som 17 % av uppg. för Skärholmens församl.
[6] 1967, 1969, 1970 som lämpl. avrundade tal i förh. till 1968 resp. 1971.
[7] Fr. o. m. 1971 kapell + förs.-hus.
[8] Uppsk. som 32 % av Skärholms-kostnaden.
[9] Uppsk. som 8 % av kostn. för Skärholmsbyrån.
[10] Uppg. skattade som 17 % av Skärh.-byrån.
[11] Uppsk. som 40 resp. 45 % av 1970.

Appendix B. Olika typer av kostnader och intäkter för serviceverksamheterna i Bredäng år 1971.

Verksamhetstyp	Totala kostn. 1971	Därav kostnader för:				Därav intäkter från:				
		lokalkostn. (kapitalkostn.)	löner	inv., förbrukn.-	övrigt	kommun	stat	avgifter	landsting	övrigt
1. Mödravårdscentral	65 098	14 438	42 407	8 253	—	—	—	—	65 098	—
2. Barnavårdscentral	300 000	44 000	238 800	17 200	—	—	60 000	—	240 000	—
3. Daghem	2 560 664	225 178	2 109 902	175 057	50 527	1 671 857	505 400	371 071	—	12 336
4. Familjedaghem A[1]	648 704	52 675	517 017		79 012	375 155	139 796	133 753	—	—
5. Hemhjälpsnämnd A	486 834	6 760	474 738		5 336	315 911	142 511	28 412	—	—
6. Daghem + lekskola	193 002	15 483	162 342	11 624	3 553	143 486	35 000	13 436	—	1 080
7. Barnavårdsnämnd	105 100	[2]24 400	78 000		[2]2 700	105 100	—	—	—	—
8. Strandbad	95 949	[3]47 447	48 502	—	—	93 718	—	2 231	—	—
9. Distriktstandvård	481 061	51 169	390 116	39 776	—	172 375	27 872	18 000	262 814	—
10. Parklek	509 585	121 185	254 850	86 550	47 000	509 585	—	—	—	—
11. Barn- o. ungdomsteater	50 000	17 993	29 357	2 650	—	50 000	—	—	—	—
12. Bibliotek, barn- o. ungd.-avd.	82 049	10 658	50 235		21 156	81 299	—	750	—	—
13. Inomhusbad	142 168	50 118	86 800	5 250	—	90 968	—	51 200	—	—
14. Lekskola	822 265	134 239	647 936	22 604	17 486	759 481	—	62 784	—	—
15. Lekskola + fritidshem	228 770	35 180	174 940	15 230	3 420	195 276	22 500	10 820	—	174
16. Familjedaghem B[1]	364 896	29 630	290 822		[4]44 444	211 019	78 635	75 242	—	—
17. Fritidshem	385 073	54 101	274 538	49 095	7 339	301 113	60 000	22 082	—	1 878
18. Grundskola[4]	15 312 170	3 199 552	9 145 658		2 966 960	7 463 547	7 782 974	65 649	—	—
19. Skoltandvård	508 194	43 000	422 136	43 058	—	—	—	—	508 194	—
20. Idrottshall	213 897	176 600	36 597	700	—	193 397	—	20 500	—	—
21. Bibliotek, vuxenavd.	268 081	58 844	164 997		44 240	265 831	—	2 250	—	—
22. Ungdomsgård	350 424	90 735	236 389	17 138	6 162	350 138	—	—	—	286
23. Övr. ungdomslok.	75 000	38 000	30 000	7 000	—	75 000	—	—	—	—
24. Arbetsförmedling	96 000	19 000	73 000	4 000	—	—	96 000	—	—	—
25. Nykterhetsvård	140 218	16 080	123 334	804	—	47 674	69 408	—	—	23 136
26. Hemhjälpsnämnd B	1 948	27	1 900		21	1 264	570	114	—	—
27. Hemhjälpsnämnd C	22 673	315	22 109		249	14 713	6 637	1 323	—	—
28. Hemtjänstverksamhet	303 374	8 042	294 932	400	—	187 716	85 358	[5]30 300	—	—
29. Socialvård a[8]	185 886	33 505	150 706	1 675	—	185 886	—	—	—	—
Socialvård b[8]	1 321 140	33 505	150 706	1 675	1 135 140	1 321 140	—	—	—	—
30. Socialläkare	29 688	9 382	10 906	9 400	—	29 688	—	—	—	—
31. Parkmark	297 320	76 320	[6]150 000		[6]71 000	297 320	—	—	—	—
32. Kyrka	136 111	39 000	91 211	3 500	2 400	—	—	—	—	136 111
33. Gaturenh., -belysning	779 000	—	[7]701 000		[7]78 000	738 300	40 700	—	—	—
TOTALT	10 929 032	1 543 504	8 380 519		1 005 009	7 463 270	1 370 387	844 268	1 076 106	175 001
Tot. inkl. grundskola	26 241 202	4 743 056	17 526 177		3 971 969	14 926 817	9 153 361	909 917	1 076 106	175 001
Tot. inkl. grundsk. + soc.-hjälp	27 376 456	4 743 056	17 526 177		5 107 223	16 062 071	9 153 361	909 917	1 076 106	175 001

[1] Lokalkostnaderna uppsk. som 40 % av tot. "ersättning för förslitning m. m.".

[2] Uppsk. som 90 resp. 10 % av restpost efter avdrag för löner.

[3] Avser markhyra.

[4] Motsvarar 1969 + 10,4 % (konsumentprisindex 1969—71).

[5] Uppsk. till 10 % av tot.-kostn. ("ca 15 % av hjälptagarna betalar viss avg

[6] Uppsk. andelar av totalbelopp 221 000 för "underhåll".

[7] Uppsk. som 90 resp. 10 % av tot.-kostn.

[8] a = enbart lokala administrationskostnader, b = lok. adm.-kostnader *plus* utgiven hjälp (1 135 254 kr.).

Bilaga 3:2 Konsekvenser av en utbyggd barnomsorg

På servicekommitténs uppdrag har Regionkonsult AB i Göteborg gjort en utredning angående konsekvenser av en utbyggd barnomsorg. Utredningen omfattar främst en diskussion om önskvärt planeringsunderlag samt en inventering av befintligt utredningsmaterial. Arbetet har utförts av fil. kand. Bengt Holmgren, pol. mag. Kjell-Åke Lantz, fil. kand. Bo Mattsson och fil. kand. Thomas Rostock.

Resultatet av undersökningen redovisas i en särskild departementsstencil (Ds In 1973: 8). I det följande skall lämnas en sammanfattning av denna varvid i huvudsak den omfattande inventeringsdelen utelämnats.

1 *Undersökningens syfte och uppläggning*

Huvudsyftet med föreliggande studie är att söka belysa vilka konsekvenser en utbyggd barnomsorg medför samt storleken av dessa. Dock behandlas ej effekter av lekskoleverksamhet. Detta primära syfte kan fördelas på tre delsyften:

a. att diskutera önskvärt planeringsunderlag,

b. att utifrån en inventering av befintligt utredningsmaterial redovisa gjorda beräkningar,

c. att belysa prissättningens effekter på efterfrågan.

Genom detta förfaringssätt torde en uppfattning erhållas om vad som fattas innan samtliga konsekvenser av en utbyggnad av barnomsorgen kan anses vara fullgott belysta.

För att kunna belysa konsekvenser, såväl positiva som negativa, är det önskvärt med någon form av beräkningsmodell. Syftet med detta arbete är emellertid inte att presentera någon generell modell som direkt kan användas i planeringen. Däremot skall en diskussion föras om vilka kostnads- och intäktsposter som bör medräknas i en sådan modell på olika nivåer under olika förutsättningar. Dessutom diskuteras något olika tillvägagångssätt för att kunna göra beräkningar av så generell art som möjligt.

Den beräkningsmetodik som redovisas bör endast ses som funderingar kring problematiken. För att kunna formulera en generell modell krävs en mer utförlig diskussion än vad som ryms inom ramen för detta arbete.

2 *Diskussion om önskvärt planeringsunderlag*

2.1 *Inledning*

Konsekvenser av en utbyggd barnomsorg kan uppdelas i positiva, prestationer, och negativa, uppoffringar. Dessutom kan dessa konsekvenser fördelas på olika nivåer eller intressenter: samhälle, stat, kommun, landsting samt individ och hushåll.

Samhälle

Till grund för ett önskemål om en utbyggd barnomsorg kan antas ligga en samhällsekonomisk målsättning att exempelvis öka produktionen i samhället eller ge barnen förbättrad social anpassning. Dessa s. k. prestationer som önskas kan emellertid inte uppnås utan de uppoffringar en utbyggd barnomsorg medför.

Konsekvenser på samhällsnivå kan sägas innefatta samtliga konsekvenser. Dock medräknas ej rena inkomstöverföringar. Sammanfattningsvis kan sägas att man på denna nivå talar om reala konsekvenser där man således väger en uppoffring av resurser mot värdet av utbytet av resursanvändningen.

Stat, kommun och landsting

Stat, kommun och landsting antas endast ha finansiella målsättningar angående en utbyggd barnomsorg. En samhällelig målsättning att t. ex. ge barn en ökad social anpassning ger upphov till positiva och negativa konsekvenser på dessa nivåer. Då de negativa effekterna kan ses som kostnader för stat, kommun och landsting och de positiva som intäkter är det naturligt att eventuella målsättningar är att hänföra till dessa finansiella effekter.

Individ och hushåll

För individ och hushåll kan effekterna av en utbyggd barnomsorg sägas innefatta både finansiella och reala effekter.

Kommentar

Genom att väga samman konsekvenserna för stat, kommun och landsting samt individ och hushåll erhålles en bild av de totala konsekvenserna för samhället, dock med vissa reservationer. Dels medtages som tidigare nämnts ej direkta inkomstöverföringar och dels finns sådana effekter som ej är direkt hänförbara till vare sig stats-, kommun- eller individnivå.

De samhälleliga konsekvenserna är i allmänhet mycket svåra att mäta, vilket medför att någon form av approximation är nödvändig. En sådan kan vara att mäta effekterna på olika nivåer. Detta innebär att direkta inkomstöverföringar mätes vilka ju inte kommit med om de samhälleliga konsekvenserna studerats.

I de flesta arbeten studeras enbart de finansiella, främst de kommunfinansiella, effekterna av barnomsorg. Detta innebär att föreliggande arbete i huvudsak inriktas på att belysa dessa effekter.

Genom att inkomstöverföringar studeras blir det en redovisningsfråga på vilken nivå man väljer att redovisa olika kostnads- och intäktsposter. Med tanke på att kommunerna är huvudmän för barnstugeverksamheten, och torde ha störst nytta av det framtagna materialet såsom planeringsunderlag, har valts att så långt möjligt redovisa kostnader och intäkter på denna nivå.

2.2 *Konsekvenser av en utbyggd barnomsorg*

Produktionsökning (samhälle)

Denna post kan ses som en positiv effekt för samhället och kan ej direkt hänvisas till någon av övriga nivåer. Olika beräkningssätt är tänkbara.

Produktionsökningen kan t. ex. mätas i form av den förvärvsinkomst som erhålles genom att barnomsorg kan ordnas.

Ett alternativ är att från förvärvsinkomsten dra kostnaden för de tjänster som tidigare utfördes i hemmet men som nu får köpas.

Genom att kvinnornas löner i allmänhet ligger lägre än männens medför detta att lön för kvinnlig arbetskraft torde vara ett alltför lågt mått på den produktion kvinnorna utför.

Ökad tillgång på arbetskraft i regioner med brist på sådan synes kunna innebära ökade möjligheter till förbättrad vinst, ett bättre utnyttjande av gjorda investeringar m. m. för företag. Ett alternativt sätt att beräkna produktionsökningen vore därför

att ange förädlingsvärdet per anställd inom industrin.

Likaväl som en underskattning av värdet av produktionsökningen görs om kvinnolönen används som utgångspunkt innebär det sannolikt en överskattning att använda förädlingsvärdet som mått. Det senare beror på att förädlingsvärdet är beroende av ett flertal produktionsfaktorer, inte enbart arbetskraft. Det värde som kommer de verkliga förhållandena närmast bör således ligga någonstans i intervallet mellan lön för kvinnlig arbetskraft och förädlingsvärde. Det förefaller svårt att närmare kunna bestämma värdet av produktionsökningen.

Subjektiva värden: valfrihet, trygghet etc. (samhälle, individ och hushåll)

För en förälder innebär tillgång till daghemsplats valfrihet till förvärvsarbete eller hemarbete. Möjlighet att utnyttja eventuella yrkeskunskaper erhålles liksom möjlighet att i större utsträckning än tidigare få kontakt med andra människor. Ytterligare konsekvenser är tänkbara. För samtliga gäller dock att de är mycket svårmätbara.

Inverkan på barnen, social anpassning, mognad (samhälle, individ och hushåll)

Daghemsvistelse innebär en förändrad social anpassning genom samvaro med andra barn och en pedagogisk uppfostran, men också att barnen ofta kan behöva gå upp tidigt på morgonen och komma hem sent på kvällen. Dessa effekter är liksom effekterna på individ och hushåll svårmätbara.

Kostnad för utbildning av vårdpersonal (samhälle, stat)

En utökad barnomsorg leder till ökade kostnader för utbildning av vårdpersonal på samhälls- och statsnivå. Kostnaden bör medräknas i en kalkyl om det är fråga om specialutbildning som inte kan utnyttjas på annat håll. Däremot bör den ej medräknas om utbildningen är av mer generell natur eller om personerna som är aktuella för utbildningen i alternativfallet hade genomgått annan utbildning.

Driftkostnad (samhälle, kommun)

Driftkostnaden för barnstugeverksamhet är förhållandevis enkel att beräkna utifrån de bokslut som görs upp för varje daghem. Av dessa bokslut framgår också fördelningen av den totala driftkostnaden på ett antal delposter.

När det gäller att belysa skillnader mellan olika kommuner, olika typer av daghem, sådana som hyrs och sådana som byggs i egen regi m. m. föreligger betydande svårigheter. Detta beror bl. a. på skiftande redovisningssystem hos kommunerna där man ofta för olika delposter till olika huvudposter. Detta varnar för att dra alltför långtgående slutsatser av genomsnittsvärden beräknade på grundval av ett antal daghem.

En post som är särskilt svår att urskilja i den kommunala redovisningen är administrationskostnaden. Denna är ofta inbakad i poster för andra ändamål. Med administrationskostnader avses i allmänhet kostnader för löneutbetalningar, utbyggnadsplanering, redovisning m. m.

Det är av intresse att studera i vilken mån driftkostnaderna varierar på grund av olika förhållanden. Detta torde vara svårt innan det empiriska grundmaterialet rensats från redovisningstekniska variationer. En mer tillförlitlig kostnadsredovisning för daghemsverksamheten är således önskvärd från kommunernas sida.

Investeringskostnad (samhälle, kommun)

Kostnaden för investering i barnstugor som avses att byggas i egen regi finansieras genom lån av kapital. För detta lån har kommunen kostnader för avskrivning och ränta. Dessa kostnader redovisas i allmänhet under posten "lokalkostnader" i den totala driftkostnaden.

Statligt investerings- och driftbidrag (stat, kommun)

Statsbidrag i form av investerings- och driftbidrag utgör kostnader för staten och intäkter för kommunen. Driftbidraget som utgår per år och plats, således ej för eventuell överinskrivning, kan direkt medräknas i en ekonomisk kalkyl.

När det gäller investeringsbidraget kan olika beräkningsmetoder användas. Bidraget kan t. ex. anges som ett årsvärde som är beroende av avskrivningstid och räntesats. Ett alternativt beräkningssätt är att se bidraget som en intäkt vid byggandet vilket innebär minskade byggkostnader vilket i sin tur leder till lägre årliga räntor och avskrivningar. Det torde vara likgiltigt vilken metod som användes.

Kostnad för utbildning och lön åt barnvårdare (samhälle, stat, kommun)

En ökad barnomsorgsverksamhet kräver utbildning av fler barnvårdare för tillsyn av sjuka barn i barnens hem. För utbildningen svarar kommunen. Staten bidrar med 35 % av kommunens kostnader för lön och sociala förmåner efter avdrag för föräldraavgifter. Bidraget utgår per kalenderår och i efterskott.

Minskade investeringskostnader jämfört med alternativet inflyttning (samhälle, stat, kommun)

Genom att en ökad utbyggnad av barnstugor möjliggör en ökad förvärvsintensitet bland kvinnor torde en kommun kunna tillgodose sitt arbetskraftsbehov med mindre kommunala investeringskostnader än genom alternativet inflyttning av arbetskraft. I kommunen boende har redan bostad och använder de kommunala investeringarna oberoende av yrkesarbete. Inflyttad arbetskraft däremot förorsakar bl. a. investeringar i bostäder, gator och vägar m. m. Till viss del torde dessa kostnader drabba kommunen.

Föräldraavgifter (kommun, individ och hushåll)

Daghemsverksamheten finansieras till viss del av de avgifter som föräldrar i allmänhet måste erlägga. Avgifterna fastställs av den enskilda kommunen. Flertalet kommuner följer emellertid en av Svenska Kommunförbundet rekommenderad taxa som är differentierad. Avgifternas storlek beror huvudsakligen på familjeinkomst, antal barn under 16 år och hur många av barnen som vistas på daghem.

Vid denna form av taxesättning är således kommunens intäkt och individens kostnad till stor del beroende av den typ av arbete som föräldrar kan erbjudas när barnomsorg ordnas. Föräldrarnas tidigare utbildning spelar här en avgörande roll. Dessutom finns exempel på enhetstaxa för ensamstående resp. gifta samt helt fria daghemsvistelser.

Kommunens intäkt synes p. g. a. ovan nämnda förhållanden variera mellan olika kommuner med olika näringslivsstruktur m. m. För att klarlägga dessa skillnader är empiriska studier en nödvändighet. Dessutom bör studeras vilka eventuella finansiella fördelar en kommun som använder sig av enhetstaxa kan tänkas få genom minskad central administration m. m.

Stats-, kommunal- och landstingsskatt (stat, kommun, landsting, individ och hushåll)

I vilken utsträckning stat, kommun och landsting erhåller ökade skatteintäkter vid ett ökat daghemsbyggande är avhängigt i vilken utsträckning föräldrar som får in sina barn på daghem tidigare löst barnpassningsfrågan. Det förefaller osannolikt att varje ny daghemsplats skulle innebära ett arbetskraftstillskott med en person.

Det har i vissa undersökningar framkommit att många föräldrar som får in sina barn på daghem tidigare löst barnpassningen genom att t. ex. barnen varit på familjedaghem eller hos släktingar.

I idealfallet bör man således känna till dels hur stor andel av föräldrar som får

plats för sina barn på daghem som tidigare löst sin barnomsorg på annat sätt och dels vad som händer med de familjedaghemsplatser som eventuellt blir lediga. Frågan om i vilken utsträckning dagbarnvårdare kan ordna annat arbete vid eventuell indragning av familjedaghemsplatser spelar också in.

Dessutom är av intresse i vilken utsträckning släktingar som tas i anspråk för barnomsorg i alternativfallet hade haft annan sysselsättning.

Storleken av skatteintäkterna för stat, kommun och landsting är naturligtvis beroende av den utbildning och den lön som föräldrar som erhåller plats för sina barn på daghem får. Resultatet kan således variera beroende på lokala förhållanden m. m.

Socialhälp och bostadstillägg (stat, kommun, individ och hushåll)

Genom att vid ett ökat daghemsbyggande föräldrar kan börja arbeta och få en inkomst bortfaller eller reduceras den socialhjälp och de bostadstillägg de tidigare varit berättigade till. Analogt innebär detta minskade utgifter för stat och kommun som står för denna verksamhet. Resonemanget förutsätter emellertid att de föräldrar som får plats för sina barn på daghem inte tidigare arbetat och således ej tidigare löst barnpassningen på annat sätt (jfr tidigare avsnitt).

För att kunna beräkna eventuella besparingar för stat och kommun är det nödvändigt att studera hur stor socialhjälp och hur stora bostadstillägg som utbetalades när föräldrarna var hemma och jämföra detta med hur mycket som utbetalas när föräldrarna har barn på daghem. Skillnaden utvisar eventuell besparing.

Reglerna för utbetalande av socialhjälp och bostadstillägg liksom storleken av dessa varierar mellan olika kommuner. Dessutom bestäms skillnader i besparingarnas storlek av den lön som föräldrar som får plats för sina barn på daghem erhåller.

Många förklaringsfaktorer till skillnader kan således pekas på när det gäller denna post. Genom studier av storleken av socialhjälp och bostadstillägg till hemmavarande föräldrar med barn i förskoleåldern, som sedan jämförs med motsvarande uppgifter för föräldrar med barn på daghem, torde en god uppfattning erhållas om besparingarnas storlek.

Investering och drift av allmänna kommunikationer (samhälle, kommun, individ och hushåll)

Liksom vad gäller skatteintäkter och besparade utgifter för socialhjälp och bostadstillägg bör i detta fall endast medräknas effekterna av den arbetskraft som direkt överförs från hemmen. Dessutom spelar det en avgörande roll i vilken utsträckning kommunala färdmedel utnyttjas framför andra.

När det gäller att kalkylera vilka ökade investerings- och driftkostnader som kommunen får för de kollektiva trafikmedlen när arbetskraft frigörs från hemmen uppstår stora svårigheter. Det torde vara mycket svårt att direkt kunna relatera dessa kostnader till just den arbetskraft som överförs från hemmen. Beräkningarna kompliceras ytterligare av det faktum att kostnaderna inte ökar förrän vissa tröskelvärden uppnås.

Storleken av de intäkter som erhålles från föräldrarna synes vara lättare att beräkna. Ett studium av dessa kan t. ex. göras genom att studera resvanor för föräldrar med barn på daghem.

Multiplikatoreffekter inom produktion och handel (kommun)

Förutsättningen för att multiplikatoreffekter skall uppkomma är att ledig produktionsfaktorkapacitet finns att tillgå. Under denna förutsättning kan t. ex. produktionen inom ett område öka utan att någon motsvarande minskning behöver ske på andra håll.

Effekterna är mycket svåra att identifiera och ännu svårare att beräkna. Detta beror

på att dessa effekter inte bara är hänförbara till en utbyggd barnstugeverksamhet utan också kan relateras till många andra funktioner i samhället. Inom produktion och handel kan antalet sysselsatta tänkas behöva ökas genom att köpkraften ökas vid en utbyggd barnomsorg. Detta förutsätter emellertid att storleken av den socialhjälp och de bostadstillägg som tidigare erhölls är mindre än den lön som erhålls när föräldrarna börjar arbeta. Är detta fallet uppkommer således multiplikatoreffekter i form av ökade skatteintäkter för kommunen.

Försök till beräkningar kan göras genom att använda någon form av multiplikatormodell. Ett alternativt tillvägagångssätt är att "spela" fram utvecklingen från ett utgångsläge. I detta läge uppställes vissa förutsättningar för en viss situation varefter successiva antaganden om de faktorer som påverkar den fortsatta utvecklingen görs.

Följdinvesteringar p. g. a. ökat förvärvsarbete för f. d. hemarbetande (samhälle)

Liksom vad gäller multiplikatoreffekter inom produktion och handel torde beräkningar av följdinvesteringar p. g. a. ett ökat antal förvärvsarbetande vara ytterst vanskliga, för att inte säga omöjliga att göra. Även i detta fall är det sannolikt fråga om marginella effekter. Dock kan på längre sikt effekterna bli av större betydelse i och med att en allt större del av befolkningen berörs av barnstugeverksamheten.

Bidrag från allmänna arvsfonden (stat, kommun)

Till mindre kommuner utgår ett bidrag från allmänna arvsfonden för inköp av inventarier till daghem.

Bidraget kan medtagas i ekonomiska kalkyler som ett årsvärde beräknat efter gängse annuitetsregler.

Personalens kostersättning (kommun, individ och hushåll)

Denna post utgörs av den ersättning som daghemspersonal betalar för den mat de äter på daghemmet. Posten framgår i allmänhet av den kommunala redovisningen.

Övriga kostnads- och intäktsposter (kommun, individ och hushåll)

Eventuell ökad disponibel tid som en förälder erhåller när barnomsorgen ordnas torde påverka efterfrågan på kommunal fritidsservice och kulturdistribution. Även en ökad familjeinkomst kan tänkas få denna effekt.

Ytterligare en effekt av en utbyggd barnomsorg är att företag påverkas i val av lokaliseringsort. En utbyggd barnomsorg bör emellertid ses som endast en av de faktorer som påverkar företags val. Detta innebär stora svårigheter att relatera eventuella ökade skatteintäkter till den ökade barnomsorgen.

De nämnda effekterna torde inte i någon större utsträckning påverka resultatet av en ekonomisk kalkyl varför försök till beräkningar inte synes vara nödvändiga.

Ökade familjekostnader för mat, tvätt etc. är ytterligare en tänkbar effekt. Storleken av denna är sannolikt möjlig att beräkna genom intervju- eller enkätundersökningar.

Vissa poster kan tänkas medräknas i en ekonomisk kalkyl för en kommun om denna har direkta målsättningar för verksamheten ifråga. Detta kan t.ex. gälla minskat antal familjedaghem, minskat behov av lekskolor, ökad fritidsverksamhet samt ökad barnavårdarverksamhet. Om t. ex. en kommun har som målsättning att varje ej daghemsinskrivet barn i lekskoleålder skall ha plats på lekskola innebär detta vid en ökad tillgång på daghemsplatser att behovet av lekskoleplatser minskar.

2.3 *Sammanfattning*

Av *figur 1* framgår vilka effekter av en utbyggd barnomsorg som är hänförbara till olika nivåer samt vilka som är transfereringar mellan olika nivåer.

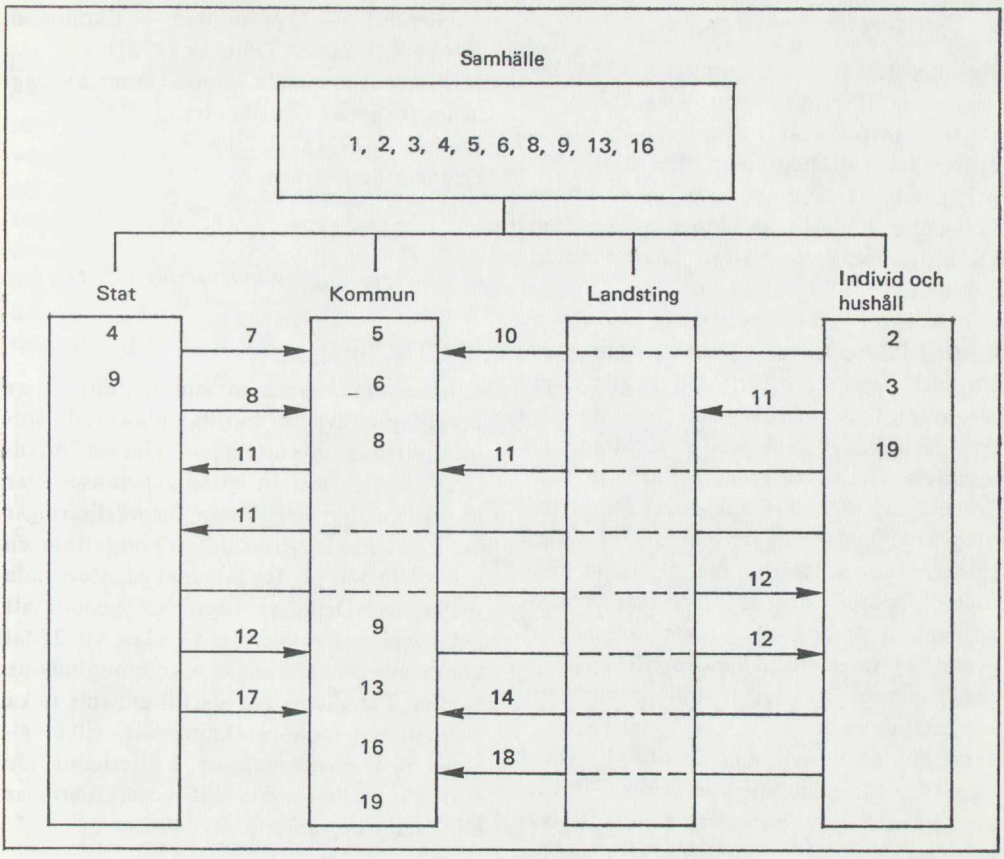


Fig. 1. Konsekvenser på olika nivåer av en utbyggd barnomsorg.

1. Produktionsökning.
2. Subjektiva värden: ökad valfrihet, trygghet etc.
3. Inverkan på barnen: ökad social anpassning, mognad.
4. Ökad kostnad för utbildning av vårdpersonal.
5. Ökad driftkostnad.
6. Ökad investeringskostnad.
7. Ökade statliga investerings- och driftbidrag.
8. Ökad kostnad för utbildning och lön åt barnvårdare.
9. Minskad investeringskostnad jämfört med alternativet inflyttning.
10. Ökade föräldraavgifter.
11. Ökad stats-, kommunal- och landstingsskatt.
12. Minskad socialhjälp och minskade bostadstillägg.
13. Ökad kostnad för investering och drift av allmänna kommunikationer.
14. Ökade intäkter i form av avgifter för nyttjande av kollektiva trafikmedel.
15. Multiplikatoreffekter inom produktion och handel.
16. Ökade följdinvesteringar.
17. Ökade bidrag från allmänna arvsfonden.
18. Ökad kostersättning från personal.
19. Övriga poster.

3 *Befintligt utredningsmaterial*

Ett omfattande inventeringsarbete har genomförts. Härvidlag kan konstateras att flertalet utredningar i ämnet är gjorda på universitet och högskolor. De flesta som behandlats är hämtade från universitetens nationalekonomiska och företagsekonomiska institutioner samt från landets socialhögskolor.

I de flesta arbeten behandlas utförligt de direkta kostnader och intäkter som barnstugeverksamhet medför. Med direkta effekter avses t. ex. driftkostnader, skatteintäkter, föräldraavgifter och statsbidrag. De indirekta konsekvenserna, i form av t. ex. kommunens besparade utgifter för socialhjälp och bostadstillägg, berörs ofta endast resonemangsvis. Detsamma är fallet med multiplikatoreffekter av olika slag. Tyngdpunkten i föreliggande arbete kommer på grund av dessa förhållanden att ligga på redovisningen av de direkta kostnaderna och intäkterna.

De studerade arbetena är ofta baserade på olika beräkningsmetoder, olika fördelning av delposter på större kostnads- och intäktsposter, skilda tidpunkter för beräkningarna o. s. v. Detta medför att betydande svårigheter föreligger när det gäller att göra jämförande analyser mellan olika utredningar.

Flertalet utredningar studerar kostnader och intäkter för ett eller flera befintliga daghem. Detta ger i allmänhet en låg generalitetsgrad åt resultaten. Andra studier söker beräkna kostnader och intäkter för en framtida utbyggnad av daghemsverksamhet. Sådana studier baseras emellertid ofta på genomsnittssiffror och generella antaganden, vilket inte heller ger den önskvärda generalitetsgraden.

Huvudsakligt underlagsmaterial har utgjorts av följande arbeten:

Jönsson, B (1970):
Daghem och Samhällsekonomi.
Sundberg, E (1969):
Vilka ekonomiska engagemang innebär en daghemsplats?
Holmgren, B och K-Å Lantz (1971):
Kommunen — Daghemmen — Ekonomin.
Stenberg, L och A Ödmark (1971):
Kommunalfinansiella konsekvenser av daghemsutbyggnad i Stockholm.
Wadell, B (1971):
Daghemsbarns frånvaro.

4 *Redovisning av inventeringsarbetet*

4.1 *Inledning*

I detta kapitel göres en sammanfattning av den på grundval av hittills publicerade studier utförda inventeringen. Härvid diskuteras möjligheten att göra generaliseringar utifrån materialet. Dessa generaliseringar är i huvudsak beroende av omfattningen och kvaliteten på det tillgängliga, studerade materialet. Detta är begränsat genom att det bygger på studier från endast ett 25-tal kommuner samt vissa icke kommunbundna studier. I studierna har därtill använts olika redovisnings- och beräkningssätt, vilket givetvis ej kunnat korrigeras i efterhand. De faktiska möjligheterna till generaliseringar blir därför begränsade.

4.2 *Konsekvenser för samhället*

En konsekvens för samhället är den produktionsökning en utbyggd barnomsorg leder till i samhället. En författare anser värdet av denna ligga mellan kvinnolönen på arbetsmarknaden och förädlingsvärdet per anställd inom industrin. Som mått på kvinnolönen använder författaren den genomsnittliga inkomsten för en kvinnlig industriarbetare. För år 1970 anges denna till 22 000 kr.

För år 1970 kan man skatta det genomsnittliga förädlingsvärdet till ca 50 000 kr. Variationerna mellan olika branscher, och därmed även i många fall olika orter, är dock stora.

Försök till mätning av övriga effekter på samhällsnivå har ej gjorts i det studerade materialet. Ett flertal effekter på samhällsnivå återfinns emellertid som effekter för t. ex. stat och/eller kommun.

4.3 *Kostnader och intäkter för staten*

En stor del av statens kostnader utgörs av den förräntning och amortering man avstår från genom att ge kommunerna investeringsbidrag vid byggande av barnstugor. Några beräkningar häröver har inte redovisats i det undersökta materialet. Vidare har staten kostnader för utbildning av vårdpersonal samt personal för central administration. Beräkningar av dessa poster saknas likaledes.

Statens största intäkter förekommer i form av direkta och indirekta skatter. En författare har beräknat statens ökade skatteintäkter för år 1970 till 3 750 kr. per daghemsplats, medan en annan för år 1969 erhållit 3 850 kr. Båda har utgått från den genomsnittliga industriarbetarlönen det aktuella året. Om hänsyn tas till mervärdeskatten erhåller staten enligt den första författaren ytterligare 2 000 kr.

Ett flertal av statens kostnader och intäkter för daghemsverksamheten är också kostnader resp. intäkter för kommunen. Vad gäller de kostnader och intäkter som endast är hänförbara till staten kan konstateras att underlagsmaterialet är bristfälligt och att därför möjligheterna till generaliseringar är begränsade. Möjligheterna till generella beräkningar av t. ex. statsskattens storlek torde emellertid avsevärt kunna förbättras vid tillgång till ett större empiriskt material.

4.4 *Kostnader och intäkter för kommunen*

De studerade utredningsresultaten på kommunnivå har, med ledning av förändringar i konsumentprisindex, framräknats och uttryckts i 1971 års penningvärde. För flertalet kostnads- och intäktsposter har framtagits dels det högsta och lägsta värde per plats eller per barn som återfunnits i det studerade materialet och dels ett genomsnittligt värde (aritmetiska mediet) för samtliga utredningsresultat.

4.4.1 Kostnader

Driftkostnader

Driftkostnaderna varierar i det undersökta materialet mellan 8 740 kr. och 14 350 kr. i 1971 års penningvärde. Genomsnittet är 10 750 kr.

Av de totala driftkostnaderna utgör personalkostnaden i allmänhet 70 à 80 %. Genomsnittet ligger på 7 360 kr. och varierar från 5 680 till 9 010 kr. Skillnaden är främst att hänföra till antal avdelningar per daghem samt till personaltäthet och personalsammansättning.

Lokalkostnaderna kan variera kraftigt mellan olika kommuner och olika daghem. Variationer kan bero på bl. a. skillnader i byggnadskostnader mellan specialritade och prefabricerade daghem samt på om daghemmet drivs i villa, förhyrd lägenhet eller friliggande byggnad. Det sistnämnda är vanligast. Genomsnittet för lokalkostnaden är 1 250 kr. och kostnaden varierar mellan 290 och 2 340 kr. i 1971 års penningvärde.

Sätten att beräkna kostnaderna för inventarier, kapitaltjänstkostnaderna, är många. Kostnaderna varierar mellan 250 och 570 kr. Genomsnittet bland utredningsresultaten är 380 kr. Skillnader är att hänföra till bl. a. olikheter i ränta och avskrivningstid.

Kostnader för kosthåll och lekmaterial varierar mellan 650 och 990 kr. Genomsnittet är cirka 850 kr.

Administrationskostnader varierar mellan 40 och 670 kr. Genomsnittet i det studerade materialet är 290 kr. i 1971 års penningvärde. Det stora intervallet torde bero på mycket stora svårigheter att urskilja posten i den kommunala redovisningen.

Möjligheterna att göra generella beräkningar avseende driftkostnadernas storlek förefaller små utan tillgång till ett större empiriskt material. Detta med hänsyn till de många faktorer som diskuterats ovan och som mycket ofta varierar kraftigt mellan olika kommuner.

Kostnad för barnvårdare

Social hemhjälp utgår till bl. a. förvärvsarbetande föräldrar för tillsyn av sjuka barn i hemmet. Endast ett fåtal undersökningar har sökt belysa denna post. Två undersökningar redovisar kommunens kostnad till 385 resp. 445 kr. i 1971 års penningvärde. Största delen utgörs av barnvårdarens lön. En annan författare beräknar kommunens kostnader för barnvårdare utifrån olika antaganden om täckning av antalet sjukdagar. Vid en redovisad 47 % täckning uppgår kommunens kostnad till cirka 900 kr. i 1971 års penningvärde.

Kommunens kostnader för barnvårdare torde i huvudsak vara beroende av hur stor andel av sjuka daghemsbarn som kan få vård i hemmet. Detta torde variera i stor utsträckning mellan landets olika kommuner, bl. a. beroende på vilken målsättning resp. kommun har för denna verksamhet.

Kostnader för investering och drift av allmänna kommunikationer

Få författare har behandlat posten och därvid endast diskussionsvis. Det torde enligt de författare som studerat dessa effekter råda tveksamhet om huruvida de över huvud taget skall ses som effekter av en utbyggd barnomsorg. Det studerade materialet har ej klarlagt om i realiteten dessa konsekvenser över huvud taget uppkommer eller om de är marginella till sin karaktär. Sannolikt kan man i en kostnads-intäktsanalys av här aktuellt slag bortse från denna post.

Kostnader för fritidsservice och kulturdistribution

Beräkningar av effekterna av en eventuell efterfrågeökning på fritidsservice och kulturdistribution genom ökad familjeinkomst m. m. vid en utbyggd barnomsorg saknas genomgående. I några undersökningar har dock dessa effekter diskuterats. De uppkomna kostnaderna torde vara marginella till sin karaktär.

Följdinvesteringar p. g. a. ökat förvärvsarbete

Posten har något diskuterats i ett par av utredningarna. Mycket stora svårigheter föreligger att göra beräkningar. Ett antal kommunfinansiella konsekvenser kan dock uppräknas, bl. a. trafikträngselproblem. Dessa effekter är sannolikt av marginell betydelse ur kostnadssynpunkt.

4.4.2 Intäkter

Skatteintäkter

En författare har räknat med att en ny daghemsplats innebär en genomsnittlig merintäkt för kommunen på ungefär 1 890 kr. år 1971.

Författaren utgår då från årets genomsnittliga industriarbetarlön. En annan utredning har beräknat en kommuns skatteintäkt för en daghemsplats till omkring 1 720 kr. i 1971 års penningvärde. Dessa beräkningar förutsätter att varje ny daghemsplats medför ett arbetskraftstillskott med en person.

Kommunens ökade skatteintäkter vid en utbyggd barnomsorg är till största delen beroende på hur stor andel av de föräldrar som får plats för sina barn på daghem som tidigare arbetat. Ett flertal utredningar har, som tidigare nämnts, antagit att varje ny daghemsplats medför en ny förälder i förvärvslivet. Detta antagande torde vara felaktigt, varför några generella slutsatser av det studerade materialet härvidlag ej kan dras. Tillförlitliga beräkningar torde emellertid kunna uppnås genom empiriska stickprovsundersökningar.

Statligt investeringsbidrag

I två arbeten, vilka med hänsyn till ränta och avskrivningstid fördelar det statliga investeringsbidraget på 5 000 kr. per plats på en längre tidsperiod, erhålles en årlig

intäkt för kommunen på omkring 400 kr. Någon författare ser bidraget som en intäkt vid uppförandet av daghem, vilket innebär lägre byggkostnader och lägre årliga räntor och avskrivningar.

Storleken av denna post kan sägas vara ganska enkel att fastställa och varierar inte beroende på val av beräkningsmetodik.

Statligt driftbidrag

Bidraget utgick år 1972 med 4 000 kr. per plats och år och lika till alla kommuner. Under senare år har en ganska kraftig höjning av bidraget skett. Från att år 1966 ha varit 1 600 kr. höjdes bidraget sålunda år 1970 till 2 800 kr. per plats och år. Vid årsskiftet 1971/72 höjdes bidraget till 4 000 kr. Variationerna i beräkningarna är små och främst att hänföra till vilken överinskrivning resp. författare räknar med. Denna post väger tungt på den kommunala intäktssidan.

Föräldraavgifter

I det undersökta materialet varierar kommunernas intäkter i form av föräldraavgifter ganska kraftigt. Två författare har beräknat intäkter från gifta föräldrar till mellan 2 400 och 2 600 kr. Det förstnämnda beloppet avser år 1969 och det andra beloppet år 1970. För en ensamstående förälder har av en författare intäkterna beräknats till 950 kr. Ytterligare författare har gjort beräkningar för daghem i olika kommuner. Intäkterna enligt det studerade materialet varierar från cirka 1 140 till 2 810 kr. i 1971 års penningvärde. Genomsnittet ligger på 1 810 kr.

Skillnader i gjorda beräkningar beror främst på att kommunerna tillämpar olika avgiftssystem.

Personalens kostersättning

Undersökta arbeten ger vid handen att denna post varierar mellan 30 och 330 kr. i 1971 års penningvärde. Genomsnittet blir cirka 125 kr.

Variationerna i resultaten är som synes i och för sig mycket stora men varierar ändock inom ett ganska litet intervall i förhållande till den totala intäkten av barnstugeverksamheten.

Bidrag från allmänna arvsfonden

Endast en författare har räknat med detta bidrag och beräknar det till 750 kr. per plats i 1967 års penningvärde. Årsvärdet enligt vissa annuitetsprinciper blir cirka 70 kr.

Besparade utgifter för socialhjälp

Få arbeten har behandlat denna post. För ett undersökt daghem har storleken av den kommunala besparingen beräknats till 5 160 kr. i 1971 års penningvärde. Detta resultat talar för att posten är en av de tyngre på kommunens intäktssida. Några generella slutsatser kan emellertid ej dragas av endast en undersökning. Storleken av posten torde i hög utsträckning vara beroende av andelen ensamstående föräldrar i undersökningspopulationen. Denna är i den ovan refererade undersökningen förhållandevis hög. Det förefaller emellertid med tanke på resultatet av nämnda undersökning värdefullt att ernå generella beräkningar.

Besparade utgifter för bostadstillägg

För ett undersökt daghem kan storleken av den kommunala besparingen anges till ca 40 kr. i 1971 års penningvärde. Ytterligare en författare anser storleken av denna post vara mycket liten. Dessa resultat pekar således mot att posten har marginell betydelse. Underlagsmaterialet är dock alltför begränsat för att detta med säkerhet skall kunna fastställas.

Reseintäkter

Endast i en utredning har försök till beräkningar gjorts. Kommunen erhåller på ett undersökt daghem från föräldrarna ca

350 kr. per plats i 1971 års penningvärde. Intäkterna från den personal på daghemmet som reser kollektivt uppgår till 100 kr. Beräkningarna förutsätter att föräldrar och personal i alternativfallet ej hade annan sysselsättning, vilket i analogi med vad som tidigare sagts knappast kan anses vara relevant. Ytterligare empiriska studier torde dock utan större svårigheter kartlägga storleken av denna post.

Minskade investeringskostnader jämfört med alternativ inflyttning

Beräkningar saknas av denna post. För att klarlägga storleken av posten synes det nödvändigt att genomföra mycket omfattande beräkningar och empiriska studier, emedan påverkande faktorer ofta torde variera kraftigt mellan olika kommuner. Detta gäller t. ex. kommunens andel av ansvaret för kapitalanskaffning för bostäder med följdinvesteringar.

Företagslokalisering

Endast några författare har diskuterat de kommunfinansiella konsekvenser, i form av t. ex. ökade skatteintäkter, vissa företag kan ge upphov till genom att de påverkas i val av lokaliseringsort om en väl utbyggd barnomsorg finns. Beräkningar saknas. Denna post är sannolikt av marginell betydelse på den kommunala intäktssidan.

Minskat behov av annan barnomsorgsverksamhet

I endast en undersökning har man sökt beräkna storleken av denna post. Beräkningarna baseras på antagandet att varje daghemsinskrivet barn innebär en besparing av en halv lekskoleplats. Författarna anger besparingens storlek till 850 kr. Genom att den kommunala familjedaghemsverksamheten minskas vid en utbyggd institutionell barnomsorg erhålles enligt samma undersökning en intäkt på 350 kr. Undersökningen bör endast ses som ett räkneexempel.

Förhållandena torde variera mellan olika kommuner, bl. a. beroende på den kommunala målsättningen, vilket ej möjliggör några generella slutsatser utan ytterligare underlagsmaterial.

Multiplikatoreffekter inom produktion och handel

Denna post är mycket svår att beräkna och inga försök har heller gjorts i det studerade materialet. Effekterna torde dock ha mycket liten betydelse.

4.4.3 Sammanställning av beräkningar av kostnader och intäkter

I *tabellerna 1 och 2* redovisas sammanställningar av kostnader och intäkter för kommunen. Vid läsandet av tabellerna måste man vara medveten om det fåtal undersökningar som ligger till grund för sammanställningarna samt att jämförelser mellan olika utredningar är svåra att göra p. g. a.

Tabell 1. Kostnadsredovisning på kommunnivå (1971 års penningvärde). Kr. per plats eller per barn.

Kostnader	Min.	Max.	Genomsnitt[1]
Driftkostnader	8 740	14 350	10 750
Personalkostnader	5 680	9 010	7 360
Lokalkostnader	290	2 340	1 250
Kapitaltjänstkostnader	250	570	380
Kostnader för kosthåll och lekmateriel	650	990	850
Administrationskostnader	40	670	290
Kostnad för barnvårdare	385	900	580
Kostnad för investering och drift av allmänna kommunikationer	—	—	—
Kostnader för fritidsservice och kulturdistr.	—	—	—
Följdinvesteringar p.g.a. ökat förvärvsarbete	—	—	—

[1] Genomsnittligt värde baserat på samtliga studerade utredningsresultat.

Tabell 2. Intäktsredovisning på kommunnivå (1971 års penningvärde). Kr. per plats eller per barn.

Intäkter	Min.	Max.	Genomsnitt[1]
Skatteintäkter	1 720	1 890	1 810
Statligt investeringsbidrag	400	410	400
Statligt driftbidrag	4 000	4 000	4 000
Föräldraavgifter	1 140	2 810	1 810
Personalens kostersättning	30	330	125
Bidrag från allmänna arvsfonden	70	70	70
Besparade utgifter för socialhjälp	5 160	5 160	5 160
Besparade utgifter för bostadstillägg	40	40	40
Reseintäkter	450	450	450
Minskade investeringskostnader jämfört med alternativet inflyttning	—	—	—
Företagslokalisering	—	—	—
Minskat behov av annan barntillsynsverksamhet	350	850	600
Multiplikatoreffekter	—	—	—

[1] Genomsnittligt värde baserat på samtliga utredningsresultat.

olika redovisningsmetodik, bristande underlag för gjorda antaganden m. m.

Sammanställningarna är endast avsedda att på ett överskådligt sätt presentera resultaten av gjorda beräkningar på kommunnivå. De presenterade beloppen förutsättes således inte komma att användas i syfte att ange ett kommunfinansiellt netto av barnomsorgsverksamheten. Detta skulle ge en felaktig bild av de verkliga förhållandena med tanke på de brister som finns i befintliga utredningsmaterial. Man behöver bara tänka på vilka konsekvenser ett antagande om att t. ex. varannan daghemsplats medför en ny person i förvärvslivet skulle få på ett sådant netto. Detta skulle innebära att bl. a. kommunens ökade skatteintäkter och besparade utgifter för socialhjälp skulle halveras jämfört med vad som anges i tabell 2 eftersom refererade utredningar antar att varje ny daghemsplats medför en ny person i förvärvslivet.

4.5 *Kostnader och intäkter för landsting*

En utbyggd daghemsverksamhet innebär ökade skatteinkomster för landstingen. För år 1970 har en författare beräknat dessa intäkter till 900 kr. per plats. Beräkningarna baseras på en utdebitering av sju kr. samt på att föräldern har en genomsnittlig industriarbetarlön. En annan författare har för år 1972 beräknat landstingets skatteintäkt till 1 200 kr.

Storleken av denna post varierar således ej mycket mellan olika undersökningar och kan därför fastställas på ett ganska tillförlitligt sätt.

4.6 *Konsekvenser för individ och hushåll*

En positiv effekt för individ och hushåll av en utbyggd barnomsorg kan t. ex. vara en ökad familjeinkomst, medan en negativ kan vara den avgift som får erläggas för att få ha barn på daghem, resekostnader samt minskade bostadstillägg och minskad socialhjälp.

Andra effekter kan noteras. En författare har uppskattat en familjs besparing i kostnader för mat när barnet äter på daghem till 500 kr. per barn och år. En annan räknar med att matkostnaden på daghem samt en viss del av kostnaden för lekmateriel och lokaler motsvaras av en minskad kostnad i hemmet för mat, leksaker och förslitning av bostaden. Denna kostnadsminskning uppskattas till 1 000 kr. per daghemsplats och år. Det studerade materialet medger p. g. a. sin begränsning inga slutsatser i generaliserande riktning.

4.7 *Kostnader och intäkter för kommunala familjedaghem*

Med kommunal familjedaghemsverksamhet förstås enligt socialstyrelsen tillsyn av barn genom av kommun anställd dagbarnvårdare. Under förutsättning att vissa regler uppfylls utgår statligt bidrag. Sålunda erhåller kommunen statsbidrag med 35 % av

kostnader för lön och sociala förmåner åt dagbarnvårdare efter avdrag för influtna föräldraavgifter. Statsbidrag utgår ej för omkostnadsersättning för dagbarnvårdare och för hälsokontroll av dagbarnvårdare och andra medlemmar i familjedaghemmet.

Bruttokostnaden per barn och dag för år 1969 har av två olika författare beräknats till 10:50 resp. 14:05 kr. I ett bokslut för en kommun har bruttokostnaden per barn och år 1970 angivits till knappt 4 800 kr. Detta innebär vid 200 tillsynsdagar en kostnad på 24 kr. per dag och barn.

En författare har beräknat en dagbarnvårdares bruttoinkomst till 9 500 kr. vid tillsyn av två barn under 200 dagar med nio timmars arbetsdag. Genom att räkna med att dagbarnvårdaren vid alternativt arbete hade avlönats enligt den genomsnittliga arbetslönen för kvinnor beräknas personalkostnaden till 11 000 kr. per barn vid tillsyn av två barn. Totalkostnaden, där förutom personalkostnaden även kostnader för bl. a. kost- och materielersättning ingår, beräknas till 12 400 kr.

På grund av materialets begränsning synes möjligheterna små att draga generella slutsatser.

4.8 *Prissättningens effekter på efterfrågan av barnomsorg.*

Den reella efterfrågan på barnomsorg är svår att studera beroende på bl. a. bristfälliga mätmetoder. Det mått som oftast användes är daghemskön. Faktorer som bestämmer efterfrågan på barnomsorg kan t. ex. vara daghemsavgift, pris på alternativ barntillsyn, föräldrarnas inkomst, skatter, sociala bidrag, möjlighet till förvärvsarbete, restriktioner vid platstillsättandet samt smak och preferenser.

Är kommunens daghemsavgift så hög att alternativ barnomsorg ställer sig fördelaktigare, kan föräldrarna komma att välja det senare. Dessutom är det tänkbart att föräldrar som erhåller högre "nettoinkomst" i form av socialhjälp och bostadstillägg när de är hemma hos sina barn kan vara obenägna att ta förvärvsarbete.

Det torde vara lättare att studera efterfrågeförändringen vid kraftiga förändringar av daghemsavgiften än vid successiva mindre förändringar. Om vid en kraftig prishöjning föräldrar tar sina barn från daghem kan detta till stor del anses bero på själva prishöjningen. Övriga på efterfrågan verkande faktorer förutsättes således relativt konstanta. Om däremot vid små successiva höjningar barn efter hand tas från daghem är det svårare att veta om prishöjningen haft någon direkt effekt på efterfrågan. Vid en kraftig prishöjning synes det också realistiskt att anta att föräldrar som står i daghemskö inte längre efterfrågar barnomsorg i samma utsträckning som tidigare även om de kanske inte säger upp sin plats i kön.

Tre subjektivt utvalda kommuner har studerats med avseende på prissättningens effekter på efterfrågan av barnomsorg.

Hudiksvalls kommun höjde den 1 januari 1972 daghemsavgifterna relativt kraftigt. Från att tidigare ha varierat mellan 2 och 39 kr. för ett barn och närvarodag kom den nya avgiften att variera från 5 till 49 kr. för ett barn och närvarodag. Motivet för höjningen uppges vara kommunens fördyrade kostnader för verksamheten. Efter höjningen har efterfrågan på daghemsplatser minskat avsevärt. Orsaken är främst att finna i olika negativa reaktioner gentemot själva avgiftshöjningen. Bl. a. har flera föräldrar tagit sina barn från daghemmen.

I *Borås kommun* tillämpas en enhetstaxa, vilken höjdes den 1 juli 1970. Den nya taxan är 9 kr. per barn och närvarodag för makar/sammanboende samt fyra kr. för ensamstående. Den tidigare taxan var 7 resp. 3 kr. Motivet för höjningen är den allmänna kostnadsutvecklingen i samhället. Efterfrågan på familje- och daghemsplatser har sedan 1967 varit starkt stigande (27 % per år) och helt opåverkad av taxehöjningen. En av orsakerna härtill anses vara att höjningen uppfattas som skälig och taxan som låg.

Smedjebackens kommun, som enbart har familjedaghem, höjde den 1 januari 1971 avgiftstaxan. Avgiften varierade före höjningen mellan 0 och 20 kr. per barn och närvarodag. Den nya avgiften för ett barn och närvarodag varierar från 0 kr. till ett självkostnadspris som överstiger 38 kr. per barn och närvarodag. Motivet för höjningen var kommunens ökade kostnader för verksamheten. Härvid ansågs Kommunförbundets taxeförslag för lågt. Efter höjningen kunde endast en liten nedgång i efterfrågan noteras. I maj 1971 införde kommunen en restriktion vid platstillsättandet som markant ändrade efterfrågan och föräldrasammansättning. Barnomsorg beviljas nu endast ensamstående samt lågavlönade makar eller sammanboende.

4.9 *Avslutande synpunkter*

Ett syfte med detta arbete har varit att försöka diskutera vilka konsekvenser en utbyggd barnomsorg kan få för samhälle, stat, kommun, landsting samt individ och hushåll och hur sådana konsekvenser skall kunna mätas. Framställningen bör ses som första funderingar kring problematiken att kunna skapa någon form av beräkningsmodell. Inga anspråk görs således vare sig på att ha fått med samtliga konsekvenser eller på att ha kunnat fullständigt belysa de uppräknade konsekvenserna.

Genom att mot denna, vad vi kan kalla "idealbild", ställa resultatet av de beräkningar som hittills gjorts i ämnet erhålles en uppfattning om vad som eventuellt fattas innan konsekvenserna av en utbyggd barnomsorg kan anses fullgott belysta.

Jämförelsen mellan önskvärt och befintligt planeringsunderlag har, som framgått ovan, gett vid handen att det befintliga underlagsmaterialet är mycket heterogent och bristfälligt. Detta har medfört att generella slutsatser av materialet har varit omöjliga eller mycket svåra att dra. Några av de faktorer som bidragit till detta kan sägas vara:

1. Största delen av befintligt material utgörs av arbeten gjorda som ett led i utbildningen på universitets- och högskolenivå med de begränsningar detta innebär, främst vad gäller möjligheterna att genomföra mer omfattande empiriska studier.

2. Främst beräkningar av kostnader och intäkter som framgår av den kommunala redovisningen har belysts, medan beräkningar av indirekta och långsiktiga effekter till största delen saknas.

3. Stora skillnader i resultatet mellan olika arbeten föreligger. Detta kan förklaras av bl. a. olika redovisningsmetodik hos kommunerna, olika beräkningsår och olika typer av daghem. Dessutom föreligger viktiga skillnader i grundantaganden som gjorts för att underlätta beräkningar där empiriskt material ej funnits att tillgå.

Kommuner anger ofta som skäl till den relativt långsamma utbyggnadstakten de höga kostnaderna för verksamheten. Därför synes det mycket väsentligt att konsekvenserna av en utbyggd barnomsorg noga klarläggs. På detta sätt erhålles också en uppfattning om den verkliga kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, vilket är av stor betydelse för utbyggnadstakten. För att detta skall kunna genomföras krävs empiriska studier, främst i syfte att klarlägga indirekta och långsiktiga effekter men också för att kunna belysa kostnader och intäkter i den kommunala redovisningen. Härvid torde det i detta arbete framtagna materialet utgöra en god grund.

Vad som vore önskvärt i ett eventuellt fortsatt utredningsarbete är ett närmare studium av ett antal kommuner med avseende på effekterna av en utbyggd barnomsorg. Man kan tänka sig 15—25 kommuner av olika typ, t. ex. glesbygdsdominerade kommuner och kommuner där tätbebyggelse dominerar, olika storlek o. s. v. Det synes nödvändigt att då besöka kommunerna, bl. a. för att så långt som möjligt undvika att redovisningstekniska skillnader mellan olika kommuner påverkar beräkningarna. Vidare ges då möjlighet att diskutera hur en utbyggd barnomsorg har påverkat andra

sektorer i kommunen. Man torde härvid få en relativt god bild av såväl indirekta effekter som multiplikatoreffekter. Uppskattning av storleken av dessa effekter förefaller också kunna göras enklast på detta sätt.

Bilaga 3: 3 Totalkostnadsstudien

Sammanfattning av *Totalkostnadsstudien — en diskussion av ekonomiska konsekvenser av några former av boendeservice.* Studien utförd av Per Åhrén och publicerad i sin helhet i SOU 1971: 27.

Syftet med del 1 av denna studie är att med utgångspunkt från definitionen av boendeservice i servicekommitténs första betänkande (SOU 1968: 38) försöka kartlägga förväntade konsekvenser av en ökning av olika former av boendeservice. Härvid har följande former studerats:

1. Barntillsyn
2. Bostadsvård
3. Tvätt och klädvård
4. Varudistribution och expeditiva tjänster.

Dessutom har fritidsservice och kulturdistribution berörts. I denna kartläggning, som kan tjäna som beslutsunderlag vid överväganden om boendeservice, beskrivs samhället som ett komplicerat system av inbördes beroende delsystem och element. Boendeservice kan då vara element i ett delsystem som utgörs av bostadsområdet.

Konsekvenserna av boendeservice uppdelas i positiva prestationer och negativa uppoffringar samt fördelas på följande nivåer eller intressenter:

individ eller hushåll
kommun
stat
samhälle.

Samhället omfattar härvid samtliga konsekvenser exkl. inkomstöverföringar. Konsekvensbeskrivningen på samhällsnivån bör ligga till grund för beslut. De övriga nivåbeskrivningarna kan främst ses som komplement till samhällsnivån. De kan användas för att studera de skillnader i fördelning av konsekvenserna på olika nivåer som föreligger mellan olika servicealternativ.

1 *Barntillsyn*

Konsekvensbeskrivningen grundar sig här på en jämförelse mellan tillsyn i hemmet eller annan privat tillsyn och tillsyn i kommunal, institutionsbunden form (daghem eller lekskola). På samhällsnivån medför en ökad institutionsbunden barntillsyn uppoffringar bl. a. i form av investeringar i lokaler och inventarier, driftkostnader samt eventuellt följdinvesteringar. På prestationssidan kommer främst inverkan på barnen i form av social anpassning, mognad etc. samt en produktionsökning, under förutsättning att förvärvsfrekvensen påverkas. För stat och kommun uppkommer konsekvenser i form av investerings- och driftbidrag och en ökning av skatteintäkter om förvärvsfrekvensen påverkas. Konsekvenser för enskilda består främst av avgifter för tillsyn samt möjlighet till förvärvsarbete och ökad inkomst.

2 *Bostadsvård*

Väsentliga konsekvenser är här att den enskildes användning av tiden kan förändras om han kan få hjälp med bostadsvård. Om tiden användes till ökat förvärvsarbete kommer stat och kommun att få ökade skatteintäkter.

3 *Tvätt och klädvård*

Man kan tänka sig följande huvudalternativ för att tillgodose behovet av tvätt:

tvätt utan maskinell utrustning i hemmet
tvätt med maskinell utrustning i hemmet
tvätt i fastighetstvättstuga
bortlämning av tvätt.

Alternativen skiljer sig främst beträffande tidsåtgång samt storlek på utgifterna.

4 *Varudistribution och expeditiva tjänster samt mathållning*

Varudistributionen kan uppdelas i olika funktioner:

planering
förflyttning
upphandling
transport
lagring.

Även mathållning kan uppdelas i funktioner:

tillagning
konsumtion
efterarbete (disk etc.).

Till dessa funktioner kan man knyta en eller flera resurser som t. ex. tid och pengar. Individens resursanvändning är olika för olika alternativ av varudistribution och mathållning.

För kommunen kan framför allt investering i och drift av gator, parkeringsplatser och allmänna kommunikationer komma att påverkas av vilket alternativ som väljes.

Syftet med del 2, *Nyttokostnadskalkyler för åldringsservice*, är att analysera möjligheterna att kunna mäta storleken av förväntade konsekvenser av en utökad boendeservice. Analysen görs för en servicefunktion, nämligen åldringsservice, varvid konsekvenserna systematiseras i en nyttokostnadskalkyl. Efter en inledande teoretisk del exemplifieras analysen med hjälp av ett räkneexempel från Göteborg.

Genomförandet av en nyttokostnadskalkyl kan uppdelas i olika steg.

1. Konkretisering av de mål som finns för den studerade verksamheten. Utgångspunkten har här varit de år 1957 fastställda riktlinjerna för åldringsvård där man bl. a. understryker att allt bör göras för att så många gamla som möjligt skall kunna få leva kvar i sina invanda miljöer. För att precisera de fastställda målen skulle man behöva analysera faktorer som påverkar behov av service samt diskutera indikatorer som "mäter" behoven. En sådan faktor kan vara hälsotillstånd varvid indikatorer kan vara antal dagar i sängläge per år och rörlighet. Andra faktorer är boendeform och bostadens läge.

2. Det andra steget i nyttokostnadskalkylen är att göra ett urval av alternativ. Alternativen för åldringsvård kan t. ex. systematiseras efter bostadsalternativ. De viktigaste är därvid:

bostadslägenhet
pensionärslägenhet
ålderdomshem.

Dessa alternativ, grundalternativ, kan kompletteras med olika former av service såsom hemvård, färdtjänst, matdistribution, fotvård etc. Alternativen för den åldringsservice som skall analyseras består då av olika kombinationer av grundalternativ och kompletterande service.

3. Det tredje steget består i att försöka beskriva och kvantifiera alternativens förväntade konsekvenser. Dessa kan uppdelas i positiva och negativa och fördelas på nivåerna samhället, staten, kommunen och den enskilde individen. För alternativet ålderdomshem kommer väsentliga förväntade

konsekvenser vid en flyttning till detta från en egen lägenhet att bli:

För åldringar

Förlust av nyttan eller värderingen av den egna lägenheten. Mot denna står nyttan eller värderingen av ålderdomshemmet. Uppskattningen av nyttoförändringar diskuteras härvid mot bakgrund av inkomst- och utgiftsförändringar.

För kommunen (kommunfinansiella konsekvenser)

Kostnad per plats för ett nytt ålderdomshem. Mot denna kostnad står eventuella minskningar i kommunalt bostadstillägg, socialhjälp och andra vårdkostnader.

För staten (statsfinansiella konsekvenser)

Minskning i bidrag till kommunal hemhjälp.

För samhället

Kostnad per plats för ett nytt ålderdomshem.

Däremot bortfaller kostnader för uppehälle och tidigare vårdform. Slutligen tillkommer åldringens värdering av förändrad boendeform och standard.

4. Det fjärde och sista steget består i att ställa de undersökta alternativens konsekvenser mot målen för att göra en utvärdering av och jämförelse mellan alternativen.

Räkneexempel från Göteborg

Ovanstående kalkylschema applicerades på Göteborgs stad. Beräkningarna gjordes enligt två alternativ. I alternativ I användes typtal medan alternativ 2 kan betecknas som maximialternativ beträffande kommunens kostnader för en åldring. Beräkningarna avser ett år.

I alternativ 1 kommer en flyttning från egen lägenhet till ålderdomshem att medföra att åldringens inkomster sjunker med drygt 800 kr. Motsvarande siffra för alternativ 2 är 5 000 kr. Slutsatsen för nyttokostnadskalkylen på denna nivå blir då att om åldringen anser att hans värdering av standarden på ålderdomshemmet kompenserar förlusten av 800 kr. alternativt 5 000 kr. så bör han flytta till ålderdomshemmet.

För kommunen uppstår enligt alternativ 1 en "förlust" på ungefär 6 700 kr. om åldringen flyttar till ålderdomshem medan det i alternativ 2 blir en "vinst" på ca 12 400 kr. Det innebär att om kommunen endast ser på den finansiella sidan så bör kommunen i alternativ 1 i första hand satsa ytterligare upp till 6 700 kr. på åldringens hemvård. Det är snävt ekonomiskt billigare för kommunen än om åldringen flyttar till ålderdomshem. I alternativ 2 är det önskvärt för kommunen att åldringen flyttar. För staten uppstår en minskning i bidrag till den kommunala hemvården på ca 1 300 kr. i alternativ 1 och ca 9 300 kr. i alternativ 2.

På samhällsnivån blir resultatet av kalkylen att om åldringens värdering av standarden på ålderdomshemmet överstiger värderingen av standarden i hemmet med ca 5 400 kr. i alternativ 1 så bör åldringen flytta till ålderdomshem. Enligt alternativ 2 bör åldringen från samhällets synpunkt flytta om värderingen av standarden på ålderdomshemmet ej understiger värderingen av standarden i hemmet med mer än ca 21 800 kr.

Ett räkneexempel av ovanstående slag bör kunna användas i olika beslutssituationer:

1. Långsiktiga beslut om resursfördelning mellan öppen och sluten vård i kommunerna.

2. Kortsiktiga beslut om vård av en viss åldring.

3. Beslut på samhällsnivå om avvägning mellan öppen och sluten vård samt beslut om styrning av individer eller kommuner om deras handlande avviker från samhällets mål.

Bilaga 4 Servicekommitténs direktiv

I yttrande till statsrådsprotokollet den 14 april 1967 anförde chefen för inrikesdepartementet följande.

Frågan om lämpliga former för att tillgodose hushållens behov av service har utretts tidigare. År 1948 tillkallades sakkunniga, bostadskollektiva kommittén, för att utreda frågor om bostadsområdenas utrustning med gemensamhetsanläggningar av olika slag. Kommittén lade under 1950-talet fram en serie betänkanden med förslag till åtgärder för förstärkning av den kollektiva servicen. Komitténs förslag fick praktisk betydelse bl. a. när det gäller anordningar för hushållstvätt samt utbyggnaden av kommunal service till åldringar och till hushåll som drabbats av sjukdom e. d.

De allmänna rekommendationer för bostadsområdenas utformning som kommittén lade fram i sitt slutbetänkande om hemmen och samhällsplaneringen (SOU 1956:32) har också i stor utsträckning satt sin prägel på den kommunala bebyggelseplaneringen. I vissa avseenden har emellertid de grundläggande förutsättningarna för bebyggelseplaneringen ändrats sedan kommittén redovisade sina överväganden. Sålunda torde t. ex. bilismens expansion och koncentrationstendenserna inom detaljhandeln ha blivit starkare än kommittén räknade med.

Intresset för bostadsområdenas utbyggnad med service av olika slag har ökat starkt under 1960-talet. Främst är det den allt starkare ökningen av antalet yrkesarbetande kvinnor som har framkallat önskemål om anordningar för att underlätta hem- och hushållsarbetet och ge hushållens medlemmar större möjligheter att bestämma över användningen av sin tid och forma sitt livsmönster. Även behovet av vård i hemmet och service för gamla och handikappade har tilldragit sig ökad uppmärksamhet.

Den forsknings- och utredningsverksamhet som rör servicefrågorna har också ökat. Denna verksamhet — vilken till stor del bedrivs inom ramen för undersökningar som finansierats med anslag av statens råd för byggnadsforskning, statens konsumentråd, statens råd för samhällsforskning och riksbanksfonden — har huvudsakligen inriktats på undersökningar om behovet av bostadsservice, vård och tillsyn för barn i olika åldrar, ungdomar, åldringar och handikappade. Även studier som belyser användningen och värderingen av olika typer av service ingår. Vidare pågår försök att upprätta modeller för serviceutbudets organisation, lokalisering och omfattning dels i samband med regional planering, dels som teoretiska forskningsobjekt. I fråga om glesbygdernas servicebehov pågår särskild utredning.

Behovet av grundläggande utredningar för att klarlägga servicebehovet torde till stor del bli tillgodosett genom pågående och redan slutförda undersökningar. Därmed torde också utgångspunkter erhållas för att pröva olika former att tillgodose servicebehovet i bebyggelseplaneringen. Det synes med hänsyn härtill inte finnas anledning att genom särskilda sakkunniga låta utföra mera omfattande utredningar efter mönster av bostadskollektiva kommitténs arbete. Däremot finns det skäl som talar för att en kommitté får till uppgift att hålla kontakt med pågående undersökningar, sammanställa utredningsresultat och praktiska erfarenheter beträffande service i bostadsområden samt vid behov ta initiativ till kompletterande utredningar.

Kommittén bör som en första uppgift ställa samman de normer eller riktvärden som myndigheter och enskilda nu tillämpar för dimensionering och lokalisering av serviceanläggningar i tätorter. En sådan sammanställning kan bli av särskilt värde för kommunerna i

samband med planering, finansiering och drift av olika serviceverksamheter i bostadsområden.

Kommittén bör vidare överväga vilka ytterligare undersökningar som kan behövas som underlag för planering, genomförande och finansiering av serviceanläggningar. Behovet av centrala initiativ bör belysas. Uppmärksamhet bör också ägnas åt spörsmålet hur servicen skall byggas ut i befintliga bostadsområden. Avsikten är dock inte i första hand att kommittén själv skall genomföra dessa studier utan såvitt möjligt söka aktivera forskare inom de sociala och tekniska fälten att ta upp sådana uppgifter. Kommittén skall också, om så visar sig lämpligt, genom framställning till Kungl. Maj:t kunna föreslå att myndighet eller annan ges i uppdrag att utreda hithörande frågor.

Kommittén bör vidare genom kontakt med kommuner och bostadsföretag söka få del av sådana erfarenheter av nu bedriven verksamhet beträffande bostadsområdens service som kan ligga till grund för att bedöma behovet av framtida åtgärder.

Serviceuppgifterna i ett bostadsområde kan vara många och av olika vikt för skilda hushållsgrupper. Av särskild betydelse är anordningar för barntillsyn, som ökar föräldrarnas möjlighet till förvärvsarbete utanför hemmet, samt för sådan vård och tillsyn av åldringar, handikappade och andra hjälpbehövande att de kan bo i det vanliga bostadsbeståndet. Åtgärder för att tillgodose behovet av lokaler för fritidssysselsättning för dessa grupper liksom för ungdomen synes också vara av stor betydelse. Vid bedömningen av frågan om serviceanordningar av nyssnämnda slag bör de undersökningar beaktas som har utförts inom bl. a. familjeberedningen och socialpolitiska kommittén.

Utöver dessa allmänna servicebehov finns en hel rad andra som bör tillgodoses för att bostadsområdena skall fungera väl och ge sina invånare bekvämlighet och trygghet. Lokalisering och dimensionering av samhällets olika institutioner är av betydelse i detta sammanhang. Olika kulturella verksamhetsformer såsom riksteater, rikskonserter, riksutställningar, folkbibliotek och folkbildning kräver lokaler som är lätt tillgängliga för allmänheten. Likaså bör inriktning, lokalisering och dimensionering av olika kommersiella verksamheter prövas. Ansvarsfördelningen när det gäller serviceanläggningar i bostadsområden behöver också belysas.

Sedan kommittén vunnit sådan erfarenhet och överblick i servicefrågorna att den kan urskilja lämpliga mönster för organisationen av service i bostadsområden, bör den undersöka möjligheterna att få till stånd försök efter dessa mönster. Förutsättningarna för sådan försöksverksamhet torde vara goda, eftersom intresset för dessa frågor är stort hos kommuner och bostadsföretag.

Det är av värde om promemorior och annat material som utarbetas inom kommittén kan offentliggöras för att ligga till grund för en vidare diskussion.

Summary

The Service Committee's Previous Work

In April 1967 the Swedish Government appointed a committee under the chairmanship of the Minister for Family Affairs to study different aspects of services in residential areas.

In August 1968 the Committee published an information booklet on service in residential areas, Boendeservice 1, (The Swedish Government Official Reports, SOU 1968: 38). In November 1970 the Committee published a report dealing with goals of services in residential areas, the financing of premises for service facilities and Government support measures for development activities, Boendservice 2, (SOU 1970:68). In April 1971 four studies with the following titles were published:

> Kommunstudien, (The Municipality Study) — an enquiry concerning the service provision and service planning of the municipalities (Boendeservice 3, SOU 1971:25)
> Projektstudien, (The Project Study) — a report of existing service centres (Boendeservice 4, SOU 1971:26)
> Totalkostnadsstudien, (The Total Costs Study) — a discussion of the economic consequences of some kinds of service in residential areas (Boendeservice 5, SOU 1971:27)
> Strukturstudien, (The Structure Study) — ten papers on society changes which influence the service in residential areas (Boendeservice 6, SOU 1971:28).

In June 1973 the Committee will publish another two studies with the following titles:

> Ekonomisk analys av den samhälleliga bostadsservicen i Bredäng 1965—1971, (Economic Analysis of the Public Services in the Residential Area of Bredäng 1965—1971, Ds In 1973:7)
> Konsekvenser av en utbyggd barntillsyn, (Consequences of an Extended Child Care, Ds In 1973:8).

The Committee's Final Report

The report in hand is the final report of the Service Committee. Here the service question is treated in three main perspectives:

> Service activity
> Planning and organization
> Economy

In the parts of the report dealing with the activities a detailed description is made of the objectives of an extended social welfare, of an increased activity in the residential area with regard to the residents' carrying out of various types of recreational and cultural activities as well as sports and open air activities, and of an extended service of house-work.

The part of the report dealing with planning and organization discusses how the supply of service in residential areas is ruled by planning on different levels. With this background various forms of organization for planning and operation of service activities are discussed. In this connection the possibilities for an increase in the users' influence on the decision processes are taken into particular consideration.

The part of the report dealing with economic matters throws light on the problems of the allocation of costs and the effect of alternative ways of covering the costs of service in residential areas.

There are three appendixes attached to the report. The first one gives a number of examples of service activities and forms of supply of a theoretical interest. The second treats the integration of service activities. In the third appendix there are brief accounts of the Total Costs Study (SOU 1971:28).

Aspects of Principle

According to its terms of reference the Service Committee shall pay particular attention to matters concerning the expansion of service in existing residential areas, matters of service premises of particular importance to certain categories such as children, aged, handicapped and others needing help, matters of measures to be taken to meet the need for premises for spare time occupation and various cultural forms of activity, matters of specialization, location and dimensioning of commercial activities, and matters of the distribution of the responsibility concerning service centres in residential areas. According to the terms of reference the work of the Service Committee shall result in an illustration of the need for central initiatives, in suggestions to investigate relevant matters, in judgements of the need for future measures and in experimental activities.

In order to be able to carry out its work the Service Committee had to make a comprehensive analysis of those social conditions and other prerequisites that form the background of the present position of the service issue. The Committee also considered it necessary to discuss some of the activities comprised in the concept of service.

As the provision of service by and large is a municipal concern where the responsibility of planning is on the municipal board according to the opinion of the Service Committee, the Committee's suggestions often presume municipal activity. Only in exceptional cases the problems illustrated by the Committee can be solved by Government action. However, the Committee wishes to emphasize that most of the problems that must be solved by the municipalities are of a general nature and common to a large number of municipalities. Therefore it is realistic to figure that central bodies will be given the task to find theoretical solutions which then can be applied by the various municipalities.

According to the opinion of the Committee, the goals, the realization of which includes service in residential areas as one among many means, are increased security, affinity and equality, facilitation of burdensome house-work, participation in personality developing and health promoting activities and possibility to influence one's private as well as the public environment.

Decisive for the possibility to accomplish these goals is that the contents of the service activities and the forms of the service supply correspond to people's needs and resources.

According to the Service Committee the guiding principle that should direct the development of the service activities and the premises for service in residential areas can be summed up in four key concepts:

integration intended to give positive additions to the contents of the activities, to render the use of resources more efficient and thus increase the possibilities to a supply of service

decentralization intended to give closeness

between user and supply and thus increase the possibilities of contact, facilitate the stimulation of those who would otherwise be outside and create interest for own initiatives

possibility to exercise influence intended to give the users of and others participating in the service production possibilities to take part in the forming of the contents and environment of the activities according to varying needs and wishes

rationality intended to contribute to an efficient use of resources adapted to current needs and directed through a well functioning organization, and to an allocation of costs corresponding to the social goals of the service in residential areas, thus adequately utilizing available resources.

Suggestions

On a central level no body exists today that has a comprehensive view of the way the service in residential areas is developing, and there is no follow-up of the effects of measures taken by the society to facilitate the expansion. Nor is there a responsible body to promote the co-ordination of different activities within the service in residential areas as recommended by the Committee, aiming at facilitating the accomplishment of social goals and an efficient use of existing resources. These activities are now planned separately by different central authorities. For the accomplishment of service in residential areas, as to the intentions of the Committee, a number of measures are further needed to improve the present organization and methods of planning in the municipalities. Therefore the Service Committee proposes the forming of a centrally independent body—a Government Board for Service in Residential Areas—to be connected to the Ministry of the Interior.

It is the responsibility of the housing board to create physical prerequisites for service in residential areas. Therefore the housing board should be given a collective responsibility for the provision of buildings and premises in the whole residential area. Such an increase in the housing board's field of work should, however, be done gradually in order that new duties are added at the same rate as the possibilities to carry them out.

The Service Committee is of the opinion that there are now *four types of tasks* of particular topicality within the field of responsibility of the Government Board for Service in Residential Areas. It sums up these tasks and its view of the need for immediate action as follows. The *first* group of tasks refers to the development and improvement of models for the municipal service planning. These models should comprise judgements of needs, account of prerequisites for planning, as well as concrete activity programmes. The *second* group concerns development of local forms of organization for the municipal service planning, guaranteeing that premises and activities can be shaped in co-operation between users and producers of service. The *third* group relates to the estimation of already existing experimental activity and, to the extent that completions are required, initiatives to further experimental activities. The *fourth* group of tasks concerns a co-ordinated follow-up of the central steps taken by the society to speed up and facilitate the expansion of service as well as a follow-up of factors influencing the service expansion negatively.

The Service Committee considers it essential that all education in some way dealing with dwelling, people's social conditions and matters of community planning in a relevant way integrates the questions of service in residential areas. All staff categories such as youth leaders, school staff, and home helps working within the service activities of the municipality should be guaranteed education and information in the whole service field in their occupational and further training.

Through its work the Service Committee has found that a number of problems in the new residential environments, now

seeking a natural solution, could be avoided or lessened through a well-planned integration of working places, dwellings and service centres. Increased possibilities to work near the dwelling, opportunities to social contacts between different categories, a balanced use of service premises of various kinds, a more plentiful and complex experience of the environment for children as well as adults would constitute immediate and positive effects of such an integration. Thus the Service Committee has found it justified to propose studies to be made of the possibilities to a co-ordinated and integrated expansion of working places, dwellings and service when constructing new areas, and with the same purpose a study of the prerequisites for supplementing lopsidedly constructed residential and working areas.

The Service Committee regards the rapid development within the great market sector with particular anxiety. Therefore the Committee suggests that there should be considerable restriction in the establishment of new great markets, and in line with this that the municipalities carefully consider if the expert material available today is sufficient for a decision *for* a further expansion of the supply of great markets.

Statens offentliga utredningar 1973

Kronologisk förteckning

1. Litteraturen i skolan. U.
2. Högskolan. U.
3. Högskolan. Sammanfattning. U.
4. Fastighetstaxering. Fi.
5. Museerna. U.
6. Data och näringspolitik. I.
7. Trygghet i anställningen. In.
8. Radio i utveckling. U.
9. Fortsatt uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. U.
10. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. U. (Utkommer senare)
11. Reklam IV. Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer. U.
12. Försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning. U.
13. Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. Ju.
14. Mål och medel i skogspolitiken. Jo.
15. Kommunal planering och detaljhandel. H.
16. Samhället och filmen. Del 3. U.
17. Teknisk översyn av studiemedelssystemet. U.
18. Styrelserepresentation för bankanställda. Lagteknisk översyn. Fi.
19. TRU:s försöksverksamhet 1967—1972. U.
20. Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken. H.
21. Svensk ekonomi fram till 1977. Fi.
22. Utsökningsbalk. Utsökningsrätt XII. Ju.
23. Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. Ju.
24. Boendeservice 7. In.

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. [13]
Utsökningsbalk. Utsökningsrätt XII. [22]
Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. [23]

Finansdepartementet

Fastighetstaxering. [4]
Styrelserepresentation för bankanställda. Lagteknisk översyn. [18]
Svensk ekonomi fram till 1977. [21]

Utbildningsdepartementet

Litteraturen i skolan. Separat bilagedel 4 till litteraturutredningens huvudbetänkande. [1]
1968 års utbildningsutredning. 1. Högskolan. [2] 2. Högskolan. Sammanfattning. [3] 3. Försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning. [12]
Museerna. [5]
Radio i utveckling. [8]
Fortsatt uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. [9]
Reklamutredningen. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. [10] (Utkommer senare) Reklam IV. Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer. [11]
Samhället och filmen. Del 3. [16]
Teknisk översyn av studiemedelssystemet. [17]
TRU:s försöksverksamhet 1967—1972. [19]

Jordbruksdepartementet

Mål och medel i skogspolitiken. [14]

Handelsdepartementet

Kommunal planering och detaljhandel. [15]
Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken. [20]

Inrikesdepartementet

Trygghet i anställningen. [7]
Boendeservice 7. [24]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [6]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
24 JUL 1973
STOCKHOLM

Allmänna Förlaget

KUNGL. BIBL.
24 JUL 1973
STOCKHOLM

ISBN 91-38-01469-6