Socialtjänstens roll

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

– en kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag

RAPPORT AV SOCIALTJÄNSTKOMMITTÉN

SOU 1993:91

Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete

– en kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag

RAPPORT AV SOCIALTJÄNSTKOMMITTÉN

SOU 1993:91

Ref KB Occ 500

Statens offentliga utredningar
1993:91
Socialdepartementet

Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete

– En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag

Rapport av Socialtjänstkommittén
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13448-9
ISSN 0375-250X

Förord

En av nyheterna i socialtjänstreformen var att de strukturinriktade insatserna blev en lagstadgad skyldighet för socialnämnden. Lagstiftarens avsikt var att socialnämnden genom sin medverkan i samhällsplaneringen skulle tillföra sådan kunskap i planeringsprocessen att uppkomsten av struktur- eller miljöbetingade sociala problem motverkas eller förhindras. Fält- och grannskapsarbete, som utvecklats till en av flera former av samhällsarbete, skulle ha ett likartat syfte.

Socialtjänstkommittén (S 1991:07) har tillkallats av regeringen för att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen. Översynen syftar bl.a. till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarstaganden. I uppdraget ingår att bl.a. ur ett folkhälsoperspektiv närmare ta ställning till på vilket sätt socialtjänsten kan och bör medverka i samhällsplaneringen.

Kommittén har tidigare i år utkommit med delbetänkandet Rätten till bistånd (SOU 1993:30) samt rapporten Frivilligt socialt arbete (SOU 1993:82). I huvudbetänkandet som avlämnas 1994 kommer kommittén bl.a. att behandla frågan om socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete.

Föreliggande rapport är en kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. Den har på Socialtjänstkommitténs uppdrag utarbetats av förre socialchefen i Norrköping, John Lovén, som själv svarar för innehållet. Rapporten innehåller en sammanställning av både internationella och svenska erfarenheter inom området både i ett historiskt perspektiv och i vår tid. I rapporten görs också en genomlysning av aktuella problembilder i olika samhällstyper med koppling till pågående förändringar i samhället. Vidare diskuteras socialtjänstens framtida roll och arbetssätt i det strukturinriktade arbetet.

Lagstiftarens intentioner samt en begrepps- och kunskapsöversikt på planeringsområdet redovisas i bilagor upprättade av Sonja Helling vid Socialtjänstkommitténs sekretariat respektive Lars Hjärne, Statens Institut för Byggnadsforskning.

Rapporten innehåller inga ställningstaganden från Socialtjänstkommitténs sida. Det är vår förhoppning att den skall stimulera till debatt om det strukturinriktade arbetets framtida uppgifter och former. Den kommer också att utgöra ett underlag för kommitténs fortsatta arbete med dessa frågor.

Stockholm i november 1993

Carl-Anders Ifvarsson

Innehållsförteckning

Sammanfattning		9
1	**Syfte och innehåll, bakgrund och vägval**	17
1.1	Syfte och innehåll	17
1.2	Bakgrund - förutsättningar i stora drag	18
1.3	Vägval - etisk grund	22
2	**Historiska och internationella erfarenheter på samhällsplaneringens område**	25
2.1	Historisk återblick - "doktriner" under skilda epoker	26
2.2	Internationella erfarenheter under efterkrigstiden	30
2.2.1	*"Överblivna människor i överblivna områden"*	30
2.2.2	*EG:s "grönbok" - en inspirationskälla under debatt*	32
2.2.3	*OECD:s arbete för bostadsförsörjning, social integration och livsdugliga miljöer*	32
2.3	Kan man skönja en ny svensk planeringskultur?	35
3	**Socialtjänstens strukturinriktade insatser - forskningsbakgrund, begreppsdiskussion och erfarenhetsåterföring samt nya ansatser**	39
3.1	Forskning om den sociala och fysiska miljöns betydelse för hälsa och välfärd - en grund att stå på för att söka lösningar	40
3.1.1	*Exempel på kunskap som vuxit fram ur samhälls- och beteendevetenskaplig forskning*	41
3.1.2	*Exempel från medicinsk forskning*	44
3.1.3	*BFR-chefens synpunkter*	45
3.2	Begreppsdiskussion och erfarenhetsåterföring med anknytning till socialtjänsten	47
3.2.1	*"Sociala problem" och "socialt arbete"*	47
3.2.2	*"Sociala aspekter" och "social planering"*	50
3.2.3	*"Grannskapsarbete" och "samhällsarbete"*	54
3.2.3.1	*Intentionerna bakom socialtjänstlagen*	55
3.2.3.2	*Historiska och internationella rötter*	56

	3.2.3.3	*Teorier och principer*	58
	3.2.3.4	*Erfarenhetsåterföring och metodutveckling*	60
	3.2.3.5	*Varför behövs samhällsarbete?*	63
	3.2.3.6	*Gemensamma drag och nya utvecklingslinjer*	64
	3.2.4	*"Hälsa" och medverkan i folkhälsoarbete*	66
3.3	Nya ansatser utifrån diskussion om grannskapsidéns förutsättningar i nutidssamhället		69
4	**Översiktliga problemanalyser och diskussion om strategier från storstad till glesbygd**		71
4.1	Nya förutsättningar kräver nya strategier		71
	4.1.1	*Ekonomiska förutsättningar*	72
	4.1.2	*Befolkningsutecklingen 1991-2025*	73
	4.1.3	*Omfördelning av uppgifter*	74
	4.1.4	*Normalisering och marginalisering i kristid*	75
	4.1.5	*Arbete och boende i krisens spår*	76
4.2	Samhällsomvandling och värdeförskjutningar - konsekvenser och handlingsmöjligheter		79
	4.2.1	*Det nya "moderniseringsprojektet"*	79
	4.2.2	*Frågor inför framtiden*	82
4.3	Problembilder och förnyelsestrategier ur socialt perspektiv från storstad till glesbygd		85
	4.3.1	*Storstadsregionernas strukturer och förorter*	85
	4.3.2	*Miljonprogramområden i vanliga städer*	90
	4.3.3	*Äldre bostadsområden*	94
	4.3.4	*Små tätorter*	97
	4.3.5	*Glesbygd*	99
5	**Sammanfattande diskussion och förslag om socialtjänstens framtida roll i det strukturinriktade arbetet**		103
5.1	Etisk grundsyn		104
5.2	Behovet av prioritering och en social dimension i förändringsarbetet		104
5.3	Från mönster- och expertplanering till process- och dialogplanering		106
5.4	Från myndighetsstyrt grannskapsarbete till kommunalt stöd för flexibelt samhällsarbete		107
5.5	Överväganden och preliminära förslag		108
	5.5.1	*Socialtjänstens framtida roll och arbetssätt i det strukturinriktade arbetet*	108
	5.5.2	*Underlag för diskussion om översyn av lagtext om strukturinriktade insatser*	113

5.5.3 *Organisatoriska aspekter* 115
5.5.4 *Behov av tvärsektoriell utbildning och FoU-insatser* 116
5.5.5 *Fråga om särskilda insatser för att initiera lokalt förnyelsearbete* 117

Bilagor:

1 Figur för illustration av ett "interaktionistiskt" synsätt inom handikappområdet (upprättad av docent Jerker Rönnberg, Universitetet i Linköping, ur "Välfärd i blåsväder?", SoS-rapport 1992:6) 119

2 Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen - lagstiftarens intentioner (sammanfattning av Sonja Helling, sekretariatet, Socialtjänstkommittén) 121

3 Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen, En begrepps- och kunskapsöversikt (upprättad av Lars Hjärne, Statens Institut för Byggnadsforskning) 129

Sammanfattning

Rapporten bygger på dokumentation av historiska och internationella erfarenheter, rapporter från forskning och utvecklingsarbete, samråd med myndigheter och forskare samt synpunkter från praktiker. Tidsperspektivet sträcker sig över och bortom 90-talet.

Syfte och innehåll, bakgrund och vägval (Kap 1)

Syftet är att belysa socialtjänstens framtida roll i samhällsplanering och samhällsarbete. I samhällsarbete innefattas medverkan i lokalt hälsoarbete. Verksamheterna överlappar varandra. Insatser av såväl professionella som frivilliga i betydelsen icke-yrkesarbetande ses som naturliga i detta strukturinriktade arbete.

Med socialtjänst menas insatser som omfattas av Socialtjänstlagen (SoL). Häri ingår samverkan med skilda parter i kommunen, hälso-och sjukvård, bostadsföretag, etablerade nya folkrörelser m.fl.

Sverige integreras - oavsett formerna för Europasamarbetet - alltmer i internationella och globala sammanhang med återverkningar i alla delar i vårt land. I början av 90-talet sveper en våg av oro över västvärlden i den ekonomiska krisens och den ökande arbetslöshetens spår. Det har utlöst nya planeringsaktiviteter och okonventionella grepp bl.a. inom internationella organ som EG och OECD för att mobilisera medborgarna i försök att bekämpa miljöhot, social oro och främlingsfientlighet.

Sverige är inte oberört av sådana problem. De är varningssignaler. Problemen har i samband med sviktande ekonomi och pågående förskjutning mot ett högteknologiskt tjänstesamhälle. Den avancerade industrin blir allt mindre personalkrävande. Det är viktigt att tidigt se samhällsomvandlingens avigsidor. De tenderar att leda till segregation mellan människor med mycket hög respektive låg skolning. De lägst betalda skikten av serviceanställda är ofta invandrare.

I samhällsdebatten finns skillnader i synen på det önskvärda och realistiska i att staten och andra samhällsorgan söker påverka samhällsutvecklingen och dess effekter. Det gäller bl.a. synen på hur långt statens åtaganden kan och bör utsträckas. Man kan tala om en mera passiv respektive aktiv hållning.

I ett avsnitt om vägval och etisk grund erinras om Ingemar Hedenius' samman-

fattning av det svårfångade begreppet människovärde när han säger att "människors lika värde ingenting annat är än att alla har precis samma rätt till en människovärdig tillvaro". Innebörden förtydligas med Regeringsformen och SoL.

Utifrån dessa värderingar blir det en etiskt grundad plikt både att mildra omställningsproblemen och underlätta förnyelse och utveckling. Det kan illustreras med sammanfattningen av psykiatern Johan Cullbergs bidrag i skriften "Miljö för livet" 1991:

> "En ful, smutsig, vanskött och vandaliserad miljö bär budskapet att man hör till skräpet i tillvaron. Den låga självkänsla som blir följden kommer till uttryck i psykosomatiska besvär, ångestsymptom, krisreaktioner, självmordsförsök och 'tröstsökande' i konsumtion och missbruk."

Kapitlet avslutas med bl.a. följande slutsatser:

– Oavsett om det gäller en storstads förort, ett miljonprogramområde i en vanlig svensk stad, en liten tätort eller en by i glesbygden finns ett slags "gränsvärden" som man måste hålla ögonen på. Det är tecken som säger: Nu är det dags att alla - ansvariga politiker, verksamma i privat och offentlig tjänst, enskilda medborgare och grupper - söker vända de negativa spiralerna till positiva spiraler.

– Föräldrar har alltid det primära fostraransvaret. Vuxna ansvarar för sina liv. Men förtroendevalda kan aldrig svära sig fria från det yttersta ansvaret för vilken roll den fysiska och sociala miljön spelar särskilt som fostrare av barn och unga.

– På olika nivåer krävs samlade fysiska, sociala och kulturella insatser. Det förutsätter analyser av problem, inventering och mobilisering av positiva resurser. Intressen måste vägas mot varandra. Resurserna är knappa. Målkonflikter kräver prioritering av en politisk ledning som är beredd att både styra och stimulera.

Historiska och internationella erfarenheter på samhällsplaneringens område (Kap 2)

Det historiska avsnittet om "doktriner" under skilda epoker bygger på stadsmiljöseminariet i april 1992. Det behandlar deras uppgång och fall: "Haussmandoktrinen", "Trädgårdsstaden" och "den funktionalistiska doktrinen". Dessa generella doktriner fick genomslag i svensk lagstiftning och praxis utan större hänsyn till de speciella traditioner och förutsättningar i låg och utspridd bebyggelse som präglade vårt land.

En probleminventering med internationella utblickar har redovisats i tidskrif-

ten Planera Bygga och Bo nr 2 1993. Det finns "överblivna" människor i "överblivna" områden i USA och Europa. Frågan är om det även hos oss håller på att permanentas en underklass vars desperation tar sig uttryck i ökad brottslighet, gatuvåld och upplopp etc.

EG:s ministerråd antog 1991 med anledning av den s.k. Grönboken en resolution om hur stadsmiljöfrågorna bör utvecklas. Det är en EG-angelägenhet "att genom miljöförbättring och stadsförnyelse undvika förslumning".

OECD:s arbetsgrupp för bostadsförsörjning, social integration och livsdugliga miljöer finner i en preliminär rapport september 1992 att städernas problem är sådana att traditionella initiativ och ansatser är otillräckliga. Samverkan mellan offentliga och privata organ krävs liksom "hårda" och "mjuka" investeringar.

"Kan man skönja en ny planeringskultur?" De "stora" doktrinerna var inte lösningen på storstädernas problem. Än mindre på de mindre orternas. Den fungerande "stora" teorin tycks inte existera. Däremot krävs god teori som klargör problem, värderingar, mål och metoder för olika miljöer.

Socialtjänstens strukturinriktade insatser - forskningsbakgrund, begreppsdiskussion och erfarenhetsåterföring samt nya ansatser (Kap 3)

Forskningen om den sociala och fysiska miljöns betydelse för hälsa och välfärd ger en god grund att stå på för att söka lösningar. Ytterst avgör dock värderingar och etik. Exempel ges på såväl samhälls- och beteendevetenskaplig som medicinsk forskning.

Hanterliga begrepp är viktiga som hjälpmedel för den demokratiska debatten. Begreppen "sociala problem" och "socialt arbete" diskuteras i en debattskrift 1990 av tre forskare i socialt arbete vid Umeå universitet. De lyfter fram mötet mellan människor som det centrala i allt socialt arbete oavsett på vilken nivå det sker.

Den osäkerhet som funnits inom samhällsplaneringen återspeglas även i synen på och försöken att utveckla socialtjänstens strukturinriktade insatser. Tecken på att osäkerheten är på väg att vika är bl.a. de båda skrifterna "Miljö för livet" 1991 och "Social Mobilisering - Om samhällsarbete i Sverige" 1993.

Av Lars Hjärnes bilaga framgår att socialutredningen hade höga ambitioner och en överdriven tilltro till en rationalistisk planering byggd på ekonomisk tillväxt. Den sociala planeringen fick aldrig en chans att förverkligas så som lagstiftaren tänkt sig. Samtidigt har försök och studier skapat goda kunskaper om planeringens svårigheter och möjligheter. Socialtjänsten måste lära sig planeringsprocessen bättre, vara med i hela processen och bli en aktör i planeringen.

"Samhällsarbete" diskuteras ingående - intentionerna bakom SoL, historiska och internationella rötter, teorier och principer, erfarenhetsåterföring och me-

todutveckling, varför samhällsarbete behövs samt gemensamma drag och nya utvecklingslinjer. Skilda former av såväl lokalt som gruppinriktat samhällsarbete med kommunalt och statligt stöd har utvecklats under senare år. Den professionelle samhällsarbetaren är efter behov igångsättare och stödjare.

Begreppet samhällsarbete stämmer väl överens med internationellt språkbruk, FN:s definition och den beskrivning socialforskaren Sören Olsson ger i sina sammanfattande kommentarer i Social Mobilisering.

För samhällsarbete är förnyelse av folkrörelser och etablering av nya, folkligt förankrade organisationer av stor betydelse. Studien "Mot denna framtid" 1993 inger oro. När människor kommer i kläm behövs enligt slutdiskussionen i studien organisationer som kan vara ett stöd för befolkningen i vissa landsändar, vissa yrkeskategorier, barn och ungdomar utan vuxenkontakt, arbetslösa, flyktingar och andra utsatta människor.

Begreppet "hälsa" är sedan länge omtvistat. Om man tidigare såg hälso- och sjukvårdens uppgift vara att - bildlikt uttryckt - "dra upp ur floden" respektive "hindra från att falla i floden", skulle ett nytt synsätt kunna sägas innebära att "vi är alla i floden och det gäller att förstå hur vi ska klara oss".

Det nya Folkhälsoinstitutet har till uppgift att bl.a. samordna folkhälsoarbetet på nationell nivå i kontakt med internationella organ. Det stöder dessutom lokalt och tvärsektoriellt hälsoarbete. Det får ibland karaktär av samhällsarbete. Projektet "Ringar på vattnet" i Stockholms län vittnar om nyttan av erfarenheter som samhällsarbetare.

I skriften "Stadsliv och grannskap" 1991, diskuterar Sören Olsson med stadshistorikern Bosse Bergman vikten av "lokal offentlighet" genom en mera stadsmässig förortsplanering. Det behövs trevliga miljöer där man möts utan krav på djupare engagemang. Gemenskap utvecklas i grupper där intressen sammanfaller.

Översiktliga problemanalyser och diskussion om strategier från storstad till glesbygd (Kap 4)

Kommunerna står inför svåra uppgifter under lång tid framöver på grund av de ekonomiska förutsättningarna. Konsekvenserna av befolkningsutveckling, omfördelning av uppgifter mellan huvudmännen, svårigheter med "normalisering" i kristid liksom risker för ökad marginalisering vid vräkningar och exekutiva auktioner belyses.

Arbete och boende i krisens spår diskuteras. Bostadspolitik och bostadsförsörjning är i snabb omvandling. I linje med tankegångar som framförts av medarbetare vid Boverket ställs frågan om det inte just nu är tid för en varsam förnyelse av boendemiljöerna utifrån det helhetsperspektiv som förordas i rapporten.

Mera långsiktigt perspektiv tas upp under rubriken "Samhällsomvandling och

värdeförskjutningar - konsekvenser och handlingsmöjligheter". Det nya "moderniseringsprojektet" diskuteras bl.a. utifrån den "provokativa pessimism" som den finländske filosofen von Wright tagit upp i sin senaste bok "Myten om framsteget" 1992.

Där slår han fast att arbetslösheten blivit "industristaternas gemensamma gissel" och att "själva arbetsbegreppet och inställningen till arbete" hamnat i stöpsleven. Försök görs att skissera realistiska strategier med bl.a. livslång förkovran och miljöförnyelse som ledstjärnor.

Avsnittet om problembilder och förnyelsestrategier ur socialt perspektiv från storstad till glesbygd har till syfte att i stora drag konkretisera och diskutera såväl problem som tänkbara strategier för att främja positiva utvecklingsspiraler.

Tre frågor formulerades vid stadsförnyelseseminariet för *storstadsregionernas framtid*: 1) Förorternas vara eller inte vara; 2) Frågan om en differentierad stad kan uppnås; 3) Fortsatt utbredning eller förtätning.

Den sistnämnda frågan ses som den helt avgörande såväl ur miljösynpunkt som med hänsyn till återverkningarna på det sociala livet. Utbredningen inkräktar inte bara på grönstrukturen. I Boverkets skrift "Storstadsuppdraget" 1992 påtalas att "vardagslivet vittrar sönder med åtföljande psykosocial ohälsa". Följande tre mål diskuteras, nämligen

- en mera sammanhållen regionstruktur
- förnyelse av förortsmiljöerna med begreppen "små grannskap" och "fungerande lokal offentlighet" som ledstjärnor samt
- ett fungerande city med en vital stadsmiljö för alla invånare i regionen

Miljonprogramområdena i större och mindre städer har problem likartade dem i storstadsregionerna men inte så uttalade. Varje kommundel har här som där sin egenart att utgå ifrån i förnyelsearbetet. En skillnad är den mindre skalan, de kortare avstånden.

SABO-rapporten "Att lyckas med förändring" visar att det faktiskt går att skapa bättre förhållanden och t.o.m. vända utvecklingen också när det ser mörkt ut. Olika grepp och vikten av att verkligen ta upp människors upplevda behov diskuteras.

Till problemen med förnyelsen av *äldre bostadsområden* hör såväl ryckig statlig politik som brist på kontinuitet och vana vid att hantera de målkonflikter som oundvikligen uppkommer. Strategidiskussionen rör medvetenhet och former för att hantera problemen lokalt. Någon patentlösning finns här lika litet som annars. Ökad erfarenhet av "varsamhet" och boinflytande bör ge mer gynnsamma förutsättningar än på 80-talet.

De små tätorterna med 200-2 000 innevånare har en befolkning på cirka en miljon invånare; mer än våra tre största städer om man höjer innevånarantalet till 5 000. Dessa orter har varit försummade och negligerade i planeringsdiskussionen.

Till problembilderna hör inte bara det på många håll sviktande underlaget för service utan även den sköra sociala miljön. Direkt kontakt med invånarna är viktig ur kulturella och sociala synpunkter. Omsorg om resurssvaga hushåll är en viktig uppgift t.ex. vid nyexploatering och ombyggnader.

Glesbygden har stått i centrum för den politiska debatten på ett helt annat sätt än de små tätorterna. Problembilder som förekommer i debatten lyfts fram.

En påtaglig entreprenöranda har gjort sig gällande bl.a. i Jämtland. Där finns cirka 350 lokala utvecklingsprojekt, varav cirka 100 är kooperativ. Vikten av kommunalt stöd och underifrånperspektiv understryks. Principiella synpunkter på glesbygd och arbetssätt lämnas.

Sammanfattande diskussion och förslag om socialtjänstens framtida roll i det strukturinriktade arbetet (Kap 5)

Med den grundsyn som redovisats bör utsatta områden och grupper tydligare prioriteras i ett förnyat, strukturinriktat arbete. Det är nödvändigt för att problemen på individnivå inte skall överskölja personalen. En bred uppslutning bland medborgarna är angelägen. Professionellt yrkesverksamma av skilda slag och "vanliga människor" i kommunens olika delar klarar sig inte utan varandra. De har kunskap och erfarenhet av olika slag.

Det behövs en "social dimension" i allt processinriktat förändringsarbete. Det innebär en strävan hela vägen - från analys till genomförande - att se och handla med människors konkreta verklighet för ögonen.

En hos invånarna förankrad "lokal utvecklingsplanering" grundad på historiska, kulturella och sociala förutsättningar ger en bättre grund för den översiktliga planeringen. Sociala konsekvensbeskrivningar, SKB, med såväl hårda som mjuka data bör ses som lika naturliga som ekonomiska analyser eller miljökonsekvensbeskrivningar, MKB.

En utveckling från "mönster- och expertplanering" till "process- och dialogplanering" är angelägen. Ur social synpunkt är det viktigt att samhällsplaneringen inte reduceras till enbart ekonomi, affärer och teknik. Socialtjänsten har genom sitt kontaktnät - öppen förskola, dagis, hemtjänst, dagverksamhet för handikappade och marginalgrupper osv. - goda förutsättningar att bidra med "förvarningar" om tecken till ogynnsam utveckling i den lokala miljön. Och till att vända utvecklingen.

Övergång från "myndighetsstyrt grannskapsarbete" till "kommunalt stöd för flexibelt samhällsarbete" kan redan avläsas och ter sig ofrånkomlig i en tid med knapphet på resurser. I en del stadsmiljöer behövs samhällsarbetare med särskild kompetens i närkontakt med t.ex. ungdomsgrupper och invandrare. I en del miljöer kan vara önskvärt att samhällsarbetaren får fullgöra sitt uppdrag i arbetslag med bl.a. planerare och andra yrkesmän som hantverkare.

Under rubriken "Överväganden och preliminära förslag" sammanfattas förslag

till vissa förändringar av socialtjänstens strukturinriktade insatser. Med sådana avses

- miljörapportering och beskrivningsarbete om förhållanden i den fysiska och sociala miljön som kan motivera särskilda insatser med stöd av kommunen eller andra intressenter
- lokal utvecklingsplanering och programarbete med sociala konsekvensanalyser, vars resultat bör tillföras den översiktliga samhällsplaneringen samt
- lokal självorganisering och samhällsarbete jämte medverkan i folkhälsoarbete med kommunalt eller annat stöd.

I "Underlag för diskussion om översyn av lagtext" om strukturinriktade insatser" ingår fem punkter. De kommenteras närmare i rapporten.

> "Socialtjänsten skall genom socialnämnden (motsvarande) i samverkan med andra berörda nämnder, organisationer och kommuninvånare verka för en god livsmiljö samt särskilt uppmärksamma förhållanden i verksamhet och miljö som kan motivera åtgärder för att nå detta mål."

Socialnämnd (motsvarande) är skyldig

1. att bevaka och till kommunledning och planerande organ lämna information om tecken på ogynnsam utveckling i den lokala miljön som kan föranleda åtgärder
2. att medverka i översiktlig planering och i programarbete på områdesnivå till stöd för lokal planering
3. att medverka i ombyggnadsplanering i syfte att främja varsam förnyelse och skälig hänsyn till de boendes önskemål och behov
4. att vid behov i samverkan med planerande organ ta initiativ till sociala konsekvensbeskrivningar, när översiktlig planering, programarbete eller ombyggnadsplanering kan medföra väsentliga förändringar för invånarna samt
5. att med stöd av kommunens vägledande mål vid behov ta initiativ till samhällsarbete i samverkan med bostadsföretag, organisationer och andra parter i syfte att främja en positiv utveckling i lokala miljöer samt att stödja självorganisering i likartat syfte.

I ett avsnitt om "organisatoriska aspekter" konstateras att det - oavsett organisation - i olika delar av varje kommun kommer att finnas enheter och många anställda inom de verksamhetsområden som omfattas av socialtjänstlagen.

I kommuner med beställar-utförarmodell i någon form kan konkurrens mellan närliggande enheteter vara ett problem, även om det finns en socialnämnd. Det bör dock kunna lösas genom att kommunledningen beställer strukturpåverkande

arbete.

Behovet av tvärsektoriell utbildning och FoU-insatser understryks. Kommittén bör överväga möjligheterna att föreslå att fortbildning anordnas vid universitet, högskolor och folkhögskolor.

Kommuner som tagit initiativ till mer eller mindre fast organiserade former för fältförankrat FoU-arbete och fortbildning bör stödjas på lämpligt sätt. Socialstyrelsen bör ha ett särskilt ansvar som stödjande och rådgivande organ. Den kunskap som vinns genom tillsyn utgör en grund för styrelsens egen kunskapsuppbyggnad.

Slutligen diskuteras i rapporten frågan om särskilda insatser för att initiera lokalt förnyelsearbete. I många områden runt om i landet närmar man sig "gränsvärden" för en negativ utveckling. Det borde därför finnas skäl att överväga möjligheterna att i varje län efter behov få igång försök med samhällsarbete, lokalt hälsoarbete och lokal utvecklingsplanering.

1 Syfte och innehåll, bakgrund och vägval

"Vårt samhälle är konstruerat så att det utmanar till kamp och urval. Insikten om detta måste bli ett incitament till att ändra samhället så att den svage får bättre skydd än i dag."
(Harald Ofstad: "Vårt förakt för svaghet", 1979)

1.1 Syfte och innehåll

Syftet med den här skriften är att belysa förutsättningarna för socialtjänstens framtida roll i samhällsplanering och samhällsarbete. I samhällsarbete ingår även medverkan i lokalt folkhälsoarbete. Verksamheterna uppfattas här som varandra närliggande och överlappande. Insatser av såväl professionella som frivilliga i betydelsen icke-yrkesarbetande ses som naturliga inslag i detta strukturinriktade arbete.

Med socialtjänst menas sådana insatser som omfattas av Socialtjänstlagen (SoL). Häri ingår samverkan med en rad skilda parter. Samverkanspartners kan vara andra verksamheter som kommunen eller annan bedriver, hälso- och sjukvård, bostadsföretag och näringsidkare, gamla och nya folkröreler, s.k. frivilligorganisationer och enskilda.

Det framgår redan av uttryck som "medverkan" och "samverkan" att socialtjänstens roll i planeringen inte kan ses isolerad från samhällsplaneringen i stort. Detsamma gäller socialtjänstens medverkan i förändringsarbete som har karaktär av samhälls- eller folkhälsoarbete.

Planering och annat förändringsarbete berör mer eller mindre direkt människors livsmiljöer och livsvillkor, dvs. arbete och boende, rekreation och skapande aktiviteter. Medverkan av berörda är därför önskvärd.

För att tydligare kunna urskilja vilka strukturinriktade insatser socialtjänsten skulle kunna bidra med är det i en tid av växande internationellt beroende angeläget att ta till vara såväl internationella som nationella erfarenheter. Och dra

nytta av den växande kunskapsmassa som forskning och utvecklingsarbete inom och utom landet erbjuder. Skriften bör ses som en kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag.

Tidsperspektivet i de tankar och idéer om framtiden som diskuteras i det följande sträcker sig över och bortom 90-talet. För att resonemangen skall bli gripbara redovisas först i stora drag de föreställningar som präglar framställningen när det gäller förutsättningar och vägval i försök att påverka samhällsutvecklingen. Fördjupningar görs sedan i de följande kapitlen. De behandlar

- historiska och internationella erfarenheter på samhällsplaneringens område
- centrala begrepp samt återföring av kunskap och erfarenheter med anknytning till socialtjänstens strukturinriktade insatser efter SoL:s ikraftträdande 1982
- ändrade förutsättningar inför 2000-talet och översiktliga problemanalyser med diskussion om tänkbara strategier på olika nivåer i samhället från storstad till glesbygd samt slutligen
- sammanfattande diskussion och överväganden om socialtjänstens framtida roll och arbetssätt i samhällsplanering, samhällsarbete och folkhälsoarbete.

1.2 Bakgrund - förutsättningar i stora drag

Det är uppenbart att Sverige - oavsett formerna för Europasamarbetet - alltmer integreras i internationella och globala sammanhang. Denna internationalisering rör praktiskt taget alla verksamhetsområden. Den påverkar dessutom direkt eller indirekt alla människor i olika delar av vårt land. Detsamma gäller beslutsfattandet på olika nivåer i privat, kooperativ och offentlig verksamhet.

I början av 90-talet sveper en våg av oro över västvärlden i den ekonomiska krisens och den växande arbetslöshetens spår. På samhällsplaneringens område gäller denna oro främst miljöhot och social utarmning i större städer och i perifera områden som hotas av avfolkning. På sina håll bidrar problemen till fruktan, våld och främlingsfientlighet.

Den växande oron hos beslutsfattare i olika länder har under de senaste åren utlöst nya planeringsaktiviteter och okonventionella grepp för att mobilisera medborgarna i försök att bekämpa problemen. Detta gäller inte minst internationella organ som EG och den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD.

Sverige är ingalunda oberört av orostendenserna, även om vi ännu lever under lugnare förhållanden än flertalet andra länder. I både större och mindre kommuner sviktar såväl offentlig som privat service. Oron för utarmning av kommuner och landsdelar är utbredd. I dess spår frodas allt öppnare rasistiska attityder, vandalisering av bostadsområden och kyrkogårdar, läktarvåld och t.o.m. hot mot handikappade. Dessa fenomen är tydliga varningssignaler. Orostendenserna

kan få ytterligare näring av långvarig hög arbetslöshet och växande misstro mot makthavare inom såväl offentlig som privat verksamhet.

90-talets problem har ytterst sin grund i sviktande ekonomi och i en långsam förskjutning av näringslivets tyngdpunkt från ett traditionellt industrisamhälle till ett alltmer avancerat teknologiskt tjänstesamhälle. Industrin blir effektivare och relativt sett allt mindre personalkrävande.

Effekterna av den snabba teknologiska utvecklingen både på hemmamarknaden och i fjärran länder blir allt tydligare. I ett längre tidsperspektiv framstår tendenserna som både löftesrika och hotande. Det är positivt att fattiga länder kan förbättra sina medborgares levnadsvillkor. Den nya teknologin gör det också lättare att bryta upp den funktionsseparering med långa reseavstånd mellan områden för bostad, arbete och rekreation som fortfarande präglar många industristäder av äldre datum.

Möjligheterna att på ett positivt sätt dra nytta av den nya tekniken berörs främst i kapitel 4. Lika viktigt är emellertid att så tidigt som möjligt se samhällsomvandlingens avigsidor och så långt möjligt bidra till en positiv utveckling. Kunskap och försök att belysa tänkbara konsekvenser av omvandlingsprocessen kan hämtas ur forskning och framtidsstudier.

I boken "Sverige i nätverkens Europa - Gränsöverskridandets former och villkor" (Liber i samarbete med Institutet för Framtidsstudier 1993) refereras under rubriken "Informationsstaden" en spanskfödd sociolog (Manuel Castells) som är verksam i USA. Han skriver om den moderna staden som både en informationsstad, Informational City, och en stad som dessutom ofta är delad, Dual City. Ny informationsteknologi, ökat kunskapsbehov och informationshanteringens växande betydelse har lett till "segmentering av arbetskraften, särskilt i stora städer":

> "I informationsstaden skapas ständigt nya arbetstillfällen med anspråk på högt kvalificerad arbetskraft. Högt betalda arbeten tillkommer inom exempelvis avancerad företagsservice, högteknologisk industri, formgivning och massmedia. Också antalet arbetstillfällen inom lågt betalda serviceyrken ökar. Som exempel kan nämnas arbeten inom hotell, restauranger och hushållsservice. Samtidigt minskar antalet anställda inom den äldre traditionella industrin. Den dualism som Castell och andra skriver om leder till segregation mellan högt och lågt betalda, mellan människor med mycket hög utbildning och sådana som saknar skolning. De senare är ofta invandrare, tillhör etniska minoriteter och arbetar inom en växande informell sektor av ekonomin.
>
> Dualismen har ett annat drag av centralt intresse i denna bok. Städernas informationshanterande befolkning med lång utbildning och hög lön, ingår i globala nätverk och exponeras ofta för intryck och inflytelser från hela

världen. De lägst betalda skikten av serviceanställda tillhör snävt avgränsade, ofta etniskt betingade, lokala nätverk, kanske med enstaka utlöpare till invandrares hemländer."

Bilden av "framtidsstaden" kan te sig främmande. Ändå är uppenbart, att dagens samhälle uppvisar likartade drag. Redan nu tenderar samhället att bli socialt skiktat med utbildning och kompetens som avgörande faktorer.

Även om uppfattningarna om samhällsorganens roll i förhållande till de rådande utvecklingstendenserna varierar i den allmänna debatten, råder på flera viktiga punkter en påtaglig samsyn. Denna samsyn gäller såväl uppfattningen att den snabba teknologiska utvecklingen kommer att få genomgripande följder för industrisamhället som övertygelsen att de internationella respektive de lokala och regionala organens betydelse kommer att öka på statens bekostnad.

Skillnader finns främst i synen på det önskvärda och realistiska i att staten och andra samhällsorgan söker påverka samhällsomvandlingen och dess effekter. Man kan här bl.a. urskilja olika uppfattningar om hur långt statens åtaganden som garant för en allmän välfärd kan och bör utsträckas. Man kan tala om en mera aktiv respektive en mera passiv roll för samhällsorganen på olika nivåer främst i det långa perspektivet. De politiska partierna har, begripligt nog, visioner och bilder av framtiden med markerade särdrag.

I det kortare perspektivet - över 90-talet - torde i huvudsak råda en samsyn i uppfattningen, att samhällsorganen på olika nivåer bör göra vad som är möjligt för att begränsa problemen och underlätta de omställningar som blir mer eller mindre ofrånkomliga. Det faktum att det finns viktiga partipolitiska åsiktsskillnader om vilka medel som bör användas, ändrar inte att den aktiva grundhållningen till stor del är gemensam.

Ett sådant aktivt förhållningssätt kan beskrivas så att samhällets styrorgan på olika nivåer söker utveckla strategier för att mildra de negativa konsekvenserna av samhällsomvandlingen och underlätta den successiva omställning som redan nu kan förutses. Det fulla genomslaget i förändringarna av de sociala villkoren för stora grupper kommer dock knappast förrän in på det nya seklet.

De mest avgörande frågorna rör i vilken omfattning, i vilken takt och på vilka sätt arbetslösheten kan pressas tillbaka utan att kontrollen över ekonomin går förlorad. I denna process avgör under 90-talet inte bara utvecklingen av ekonomin utan även arbetsmarknads-, regional- och socialpolitiken hur hårt genomslaget i människors vardag blir. Viljan och förmågan till konstruktiva insatser på lokala och regionala nivåer får dock allt större betydelse.

På grund av den ansträngda ekonomiska situation som under alla förhållanden tycks komma att prägla 90-talet blir det på lokal nivå sannolikt nödvändigt att på ett helt annat sätt än tidigare anstränga sig för att mobilisera människor om man aktivt vill möta de fysiska, sociala, miljö- och hälsomässiga problem som följer i spåren av kriser och omställningsprocesser.

Ett sådant förhållningssätt innebär att människor ges stöd och uppmuntran att

själva medverka till att mildra de svårigheter som följer med omställning exempelvis vid befolkningsminskning, förlust av arbetsplatser och urholkning av underlag för offentlig och privat service. Konkret handlar det om att med olika medel så långt möjligt söka vända utvecklingen. Det blir viktigt att samhällsorgan och andra intressenter på olika nivåer initierar, stimulerar och stöder lokala eller regionala initiativ och problemlösningar.

Sannolikt spelar den hållning regering och riksdag intar i lagstiftningsarbetet och på andra sätt en viktig mönsterbildande roll.

Även om kommunernas styrelser ställer upp med stöd och själva tar initiativ bör man räkna med att fristående grupper och organisationer bildas för att främja olika ändamål och tillvarata sina intressen. Såväl för att kunna utveckla egna strategier som för att kunna hantera andra parters initiativ på ett klokt sätt är det angeläget, att man på alla nivåer har ett klart förhållningssätt till de redan pågående förändringsprocesserna.

Om man på lokal nivå inte vill acceptera att de sociala problemen skall växa dramatiskt bör det för socialtjänsten bli en central uppgift att arbeta med strukturinriktade insatser. Risken är annars stor att man kommer att översvämmas av krav på akuta insatser på den individuella nivån. Det blir nödvändigt att uppdra åt socialarbetare eller andra resurspersoner att så långt möjligt engagera såväl enskilda människor som grupper, företag och organisationer för att så tidigt som möjligt se, förebygga eller begränsa problemen.

Rapportering om den sociala miljön, utvecklingsplanering, social mobilisering och hälsoarbete efter lokala förutsättningar och behov bör ses som naturliga arbetsformer. Kommunledningen bör vara ytterst ansvarigt organ, även om insatserna kan organiseras på olika sätt och i regel måste ha sin tyngdpunkt i de lokala miljöerna, eftersom det är där problemen och människorna finns.

Socialtjänsten bör med stöd av sitt vitt förgrenade kontaktnät spela en viktig roll såväl genom egna insatser som genom stöd åt andra som vill göra en positiv insats.

Ett annat förhållningssätt skulle kunna innebära att offentliga organ på olika nivåer förhåller sig mera passiva i föreställningen att det på sikt påskyndar och underlättar en nödvändig "modernisering" av det svenska samhället. Den bakomliggande tanken kunde vara att livskraftiga kommuner och regioner med i varje fall potentiell växtkraft bör backas upp för att snabbt kunna dra till sig erforderliga resurser, även om priset socialt sett blir relativt högre under en mer eller mindre lång övergångsfas.

En sådan mera passiv hållning utesluter inte insatser till stöd för människor som "kommer i kläm" men blir rimligen av så begränsad omfattning att de inte nämnvärt påverkar konsekvenserna av de växande klyftorna. En sådan hållning innebär även att statens roll i varje fall i det långa perspektivet starkt begränsas.

Innebörden av en konsekvent uppslutning bakom det nya "moderniseringsprojektet" (se 4.2) tycks i huvudsak vara att resurser, kunskaper och kompetens

koncentreras till städer och regioner med växtkraft. I gengäld får industrisamhällets förorter i storstäderna liksom gamla industrikommuner, små tätorter längs det gamla järnvägsnätet och glesbygd finna sig i en mer eller mindre markerad tillbakagång.

Ytterst skulle konsekvensen av ett passivt förhållningssätt bli att såväl ett betydande antal människor som ett stort antal samhällen i praktiken betraktades och behandlades som "överflödiga" därför att de ur prestationsmässiga och ekonomiska synpunkter skulle framstå som mindre värdefulla eller rent av utgöra en belastning för samhällsgemenskapen.

1.3 Vägval - etisk grund

Sett ur ett välfärdsperspektiv präglat av de värderingar och den människosyn SoL står för blir ett ställningstagande till förmån för det sist beskrivna förhållningssättet oacceptabelt.

Kärnan i den värdemässiga referensram som svensk välfärdspolitik och socialtjänsten står för kan enklast summeras med några ord av filosofen Ingemar Hedenius. I en av sina skrifter sammanfattar han det svårfångade begreppet människovärde med följande principiellt och praktiskt viktiga ord när han säger att

> "människors lika värde ingenting annat är än att alla har precis samma rätt till en människovärdig tillvaro".

Särskilt orden "människovärdig tillvaro" är värda att hållas i minnet. Innebörden kan förtydligas med vad som stadgas i 1 kapitlet, 2 paragrafen i Regeringsformen. Där sägs att "den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och god levnadsmiljö".

Industrisamhället kommer - i det långa perspektivet - under alla förhållanden att successivt minska i omfattning och ges ett nytt och mer avancerat innehåll liksom en gång jordbrukssamhället. Under denna förändringsprocess bör det emellertid med SoL:s värderingar vara en etiskt grundad plikt för samhällsorganen både att mildra omställningsproblemen och underlätta förnyelse och utveckling - oavsett vilken ort i landet eller vilka människor det är fråga om.

Innebörden av denna etiska förpliktelse kan illustreras genom att ur ett barnperspektiv tala om staden som fostrare och förebild. I Boverkets skrift "Miljö för livet" (1991) har psykiatern Johan Cullberg i sitt intressanta bidrag något mycket väsentligt att säga om detta. I den sammanfattande introduktionen av Cullbergs bidrag står bl.a. följande att läsa:

"En ful, smutsig, vanskött och vandaliserad miljö bär budskapet att man hör till skräpet i tillvaron. Den låga självkänsla som blir följden kommer till uttryck i psykosomatiska besvär, ångestsymptom, krisreaktioner, självmordsförsök och 'tröstsökande' i konsumtion och missbruk."

Cullbergs beskrivning av den trista, slitna miljöns innebörd för barn och föräldrar med små resurser är talande. Den tydliggör hur den fysiska, sociala och kulturella miljön sammantaget påverkar vuxna och barn psykiskt och socialt i ett utvecklingsperspektiv. Den trista miljön bidrar till att bryta ner människor om den inte förändras inte bara fysiskt utan i lika hög grad socialt och kulturellt.

Följande fem slutsatser är viktiga för det praktiska förändringsarbetet:

a) Oavsett om människor bor i en storstads förort, i ett miljonprogramområde i en vanlig svensk stad, i en liten tätort eller i en by i glesbygd finns ett slags "gränsvärden" för förslitning och utarmning av verksamhet och miljö - svåra men kanske inte helt omöjliga att mäta och beskriva. De gränsvärdena måste man från fall till fall identifiera och hålla ögonen på. Metodutveckling i denna del är angelägen och diskuteras i det följande.

b) De gränsvärden som det här är tal om är tecken som varierar från stad till stad, från ort till ort. Men de är viktiga. De säger: Nu är det allvar och dags att vi alla - ansvariga politiker, verksamma i privat och offentlig tjänst, enskilda medborgare och grupper - söker vända de negativa spiralerna till positiva spiraler. Det vill säga: att göra förorten i den stora staden, den lilla tätorten i landsorten, den egna byn i hembygden till en god fostrare, en god förebild. Ja, till något att vara stolt över, även om man lever - och kanske vill och måste leva - under enkla förhållanden.

c) Föräldrar har alltid det primära fostraransvaret. Vuxna ansvarar för sina liv. Men ansvariga beslutsfattare kan som medborgarnas förtroendevalda aldrig svära sig fria från det yttersta ansvaret för vilken roll den fysiska och sociala miljön spelar särskilt som fostrare av barn och unga. Och som livsmiljö för vuxna i aktiv ålder eller som åldringar. Miljön visar alltid hur och i vilken mån beslutsfattarna försöker och förmår att ta sitt ansvar.

d) På olika nivåer krävs samlade fysiska, sociala och kulturella insatser som genomförs successivt. Det förutsätter att man inte bara analyserat vilka problem som finns utan lägger lika stor vikt vid inventering av positiva materiella och mänskliga resurser. Vare sig engagerade lekmän eller aldrig så skickliga specialister räcker till för att på egen hand hantera sammansatta problem där många intressen måste vägas mot varandra samtidigt som kraven på god hushållning med knappa resurser beaktas.

e) Allt förändringsarbete är fyllt av målkonflikter där krav ställs på prioritering. Därför krävs också en god politisk ledning. En realistisk, ideal politisk hållning blir då att "både styra och stimulera".

2 Historiska och internationella erfarenheter på samhällsplaneringens område

Teorier och idéer om samhällsplanering växte fram med industrisamhällets genombrott. Den snabba framväxten av stora industristäder i Europa och USA skapade problem som gjorde planering nödvändig. Teorier och praxis - liksom samhällsplaneringens anseende - har växlat från tid till tid.

Kunskap och debatt om principer och handlande som rör städernas struktur är av vikt därför att strukturen påverkar vardagslivets villkor på alla andra nivåer - i trapphuset och på gården, i bostadsområdet och dess närmiljöer, i stad och land.

I dag är problemen till stor del andra än vid mitten av förra seklet. Nu bidrar miljöproblem liksom farhågor för sociala motsättningar och hälsomässiga problem till en intensiv planeringsdiskussion i stora delar av västvärlden. Det finns skäl att dra nytta av både historiska och internationella erfarenheter i en situation då många av västländernas problem är likartade.

Samtidigt finns också skäl att inte glömma de specifika förutsättningar som präglar vårt land. Dit hör bl.a. den relativt glesa bebyggelsen i vårt vidsträckta land liksom de skiftande klimatiska, ekonomiska och sociala villkoren samt de varierande kulturella traditionerna.

I detta kapitel tecknas först en översiktlig historik på samhällsplaneringens område fram till våra dagar. Därefter redovisas aktuella internationella erfarenheter. Viktiga frågor aktualiseras av dessa återblickar och utblickar. De ger anledning till diskussion huruvida ansatser till en ny svensk "planeringskultur" kan skönjas i debattinläggen från forskare och praktiker inom bl.a. samhällsplanering, socialtjänst, hälso- och sjukvård.

2.1 Historisk återblick - "doktriner" under skilda epoker

För att förstå förutsättningarna för samhällsplaneringen är det nödvändigt att se dess koppling till samhällsutvecklingen och tänkandet i såväl tidigare epoker som i vår tid. Samhällsplaneringens historia rymmer rader av exempel på enastående framgångar men också på svåra bakslag. Olika skolbildningar har vuxit fram och så småningom förlorat i betydelse beroende på såväl misstag som förändring av samhället. Men idéer och erfarenheter har levt vidare och ofta fått aktualitet i nya former under nya villkor.

Vid stadsmiljörådets seminarium i april 1992 arrangerat i samarbete med Nordplan, KTH och SAR diskuterades tidigare och aktuella samhällsplaneringsfrågor dvs. frågor som i hög grad griper in i många människors mest personliga livsvillkor. Ett historiskt perspektiv gavs av Johan Rådberg, teknologie doktor och forskare vid arkitektursektionen vid KTH i Stockholm. Rapporten från seminariet belyser hur dagens situation är betingad av en historisk utveckling och leder fram till nyckelfrågor för framtiden.

– *"Vi saknar idag en gemensam bärande stadsbyggnadsteori"*

Av dokumentationen framgår att Rådberg konstaterade: "Vi saknar idag en gemensam bärande stadsbyggnadsteori! Det är avsaknaden av en sådan teori som skapat osäkerhet och förvirring inom stadsplaneringen ända sedan mitten på 70-talet då efterkrigstidens bärande teori - den funktionalistiska - bröt samman."

En bärande teori - en "doktrin" - behövs för att 1) definiera problemet, 2) ställa upp mål, 3) ange värderingar, 4) anvisa metoder och slutligen 5) ge "ledbilder, dvs förebilder till goda lösningar".

Stadsbyggandet ställer - till skillnad från de fria konsterna - krav på en långsiktig genomtänkt plan och krav på organisation och samordning mellan olika parter och intressen i samhället. "Städerna är - eller **borde vara** - det högsta uttrycket för vår civilisation. Denna uppgift är omöjlig om inte stadsbyggandet vilar på en gemensam helhetsuppfattning."

För att bli klara över teoriernas brister och planeringens misslyckanden måste vi enligt Rådberg blicka tillbaka i historien. Det följande är ett försök till sammanfattning av hans historieskrivning.

– *"Haussmandoktrinens uppgång och fall"*

Vid mitten av 1800-talet hade urbaniseringsproblemen i Europas storstäder vuxit till en sådan nivå att offentliga motåtgärder - byggnadslagstiftning, hygienisk inspektion, offentlig finansiering och planering - för första gången tvingades fram. Haussman ledde den stora omgestaltningen av Paris, som plågades av

"enorma sociala, ekonomiska och politiska problem, sjukdomsepidemier, hög arbetslöshet och en oerhörd trångboddhet". Projektet innebar dels att nya breda trädplanterade gator drogs fram genom den tättbebyggda medeltida bebyggelsen, dels att ett nytt vatten- och avloppssystem anlades. De politiskt-ekonomiska ambitionerna var viktiga drivkrafter.

Haussmans idéer spreds över Europa. Det nya stadsidealet med breda gator och höga hus skapades genom totalförnyelse av äldre stadspartier i offentlig regi. Inkomsterna från försäljning av nyskapade tomter skulle överstiga kostnaderna för att köpa upp och riva gamla fastigheter och att anlägga gator. Exploateringsökningen var själva motorn i ett system som byggde på koppling mellan gatubredd och hushöjd.

I Sverige infördes liknande kopplingar med 1874 års byggnadsstadga, där femvåningshus medgavs. Traditionellt hade svenska städer utom i de sydligaste landskapen bestått av träbebyggelse i två eller högst tre våningar vid smala gator. Alla svenska städer, stora som små, ålades att upprätta nya stadsplaner. Nya gator borde ha 18 meters bredd.

Omvandlingen gick dock trögt i Sverige. Urbaniseringstrycket och nybyggandet var trots allt för lågt. Stadsbilden blev splittrad och trasig.

"Haussmandoktrinen var ett svar på de enorma storstadsproblemen i Paris, för småstäder var den aldrig lämpad, i synnerhet inte för de svenska trästäderna."

Bakslag i form av nya, svårlösta problem kom också i de kontinentala storstäderna. Befolkningstätheten blev enorm i de väldiga kvarteren med hyreskaserner. Den nya folksjukdomen TBC grep omkring sig. Doktrinens trovärdighet gick förlorad när sambandet mellan sjukdomen och bristen på solljus fastslogs vid en läkarkongress.

Det nya dyrbara stadsbyggnadssättet drev också fram ett annat snabbt växande problem - "kåkstäderna" i oplanerade förortsbälten. Dit hänvisades det fattiga småfolket som inte kunde betala hyrorna i den täta centrala staden.

"Den här processen pågick inte bara i storstäder som Paris; också i de svenska städerna stöttes de underprivilegierade bort ur stenstaden och hamnade utanför stadsgränsen utan vatten och avlopp, utan bekvämligheter, men på billig mark, i små låga hus."

– *"Reaktionen mot regularismen: trädgårdsstaden"*

Lösningen på problemen med å ena sidan hyreskasernsystemet och de höga markpriserna och å andra sidan de växande kåkstäderna blev ett nytt planideal i direkt motsats till det haussmanska - en planmässig utbredning i låga hus med trädgårdar. Den småstadsmässiga "trädgårdsstaden" är förknippad med engelsmannen Ebenezer Howard och hans vision om "Garden Cities of Tomorrow" (1898, 1902), men liknande idéer lanserades även i Tyskland vid samma tid.

Denna doktrin förutsatte framför allt en aktiv kommunal stadsplane- och markpolitik för att hålla nere tomtpriserna och förhindra det skadliga hyreskasernsys-

temet. Den engelska regeringens rådgivare under första världskriget, Raymon Urwin, blev mönsterbildande för en generation planerare. Han lanserade riktvärden för exploateringsgraden och försökte bevisa att lägre exploatering inte ledde till dålig ekonomi eller orimlig utbredning.

Den nya doktrinen etablerades i länder som England, Tyskland och Holland. I Sverige infördes en ny lag-stiftning redan 1907. "Ett jättearbete" lades under 1910- och 20-talen ner på att revidera de gamla regularistiska rutnätsplaner som lagts ut över svenska städer och småorter.

Ett starkt motstånd mot trädgårdsstadsdoktrinen kom emellertid främst från fastighetsägare, markägare och storbyggmästare. "De kände sina positioner hotade och fruktade sänkta priser på mark och fastigheter. Deras kritik riktade in sig på den låga tätheten, som man ansåg vara oekonomisk och leda till markslöseri."

– *"Le Corbusier, CIAM och den funktionalistiska doktrinen"*

I början av 1920-talet svängde pendeln bort från trädgårdsstaden mot funktionalismen. Le Corbusier lanserade i otaliga projekt ett nytt system med höga skivhus och stora obebyggda gröna ytor emellan. Effektivitet genom hög befolkningstäthet och hygien genom ett rikligt mått av sol, ljus, luft och grönska var viktiga mål. Detta mönster var enligt Le Corbusier "historiskt nödvändigt, det var ett uttryck för den nya industriella civilisationen". Trädgårdsstäderna var slöseri med mark, restid och pengar. "Det nya höghussystemet var den enda räddningen: de ineffektiva förstäderna skulle helt kunna avskaffas, nya skulle inte byggas, förkunnade han."

Dessa idéer satte sin prägel på CIAM (Congrés Internationaux d'Architecture Moderne) och det stadsbyggnadsmanifest ("Athén-chartan" 1933), som "brukar betraktas som grunden för det moderna stadsplanetänkandet". En hotande storstadskris målades upp - befolkningen flyttade ut, skatteintäkterna minskade, fastighetsvärdena rasade. "Ingenting mindre än en ekonomisk och social kris hotade världens ledande storstäder, hävdade CIAM" om inte drastiska, storskaliga ombyggnader kom till stånd. Oswald Spenglers undergångsprofetior i "Untergang des Abendlandes" spädde på stämningen och kravet på brytning med "det gamla".

CIAM tog också fasta på andra idéer i tiden. Stadsplaneraren skulle efterlikna ingenjören eller vetenskapsmannen. Estetiska och kulturella värden var oväsentliga. Diagram togs fram för att visa hur man kunde vinna mark eller bättre solbelysning genom att öka hushöjden. I Sverige togs bestämmelsen om maximal hushöjd bort i 1931 års byggnadsstadga. "Dörren för höghusbyggandet hade öppnats." Genomslaget kom då Europas återuppbyggnad efter kriget hade tagit fart.

"Den verkliga skördetiden inträffade på 1960-talet, då nya storskaliga höghusbyggen sköt upp ur jorden, i storstäder i väst som i öst, i Leeds och Mar-

seilles, Milano och Leningrad, Stockholm och New Dehli."

Kritiken och reaktionen på boom-periodens stadsbyggande kom i England 1968 efter en gasexplosion och ett ras i ett höghusområde i östra London. "Internationellt kom reaktionen något senare, en reaktion som kan symboliseras genom sprängningen av det stora amerikanska sociala bostadsområdet Pruitt-Igoe i Chicago 1972. Höghusbyggandet - funktionalismens columbi ägg - hade tappat sin trovärdighet, och därmed doktrinen som sådan."

– *"Vad kommer efter funktionalismen?"*

Kritiken mot funktionalismen har på senare år varit stark från praktiskt taget alla håll utan att någon ny bärande teori etablerat sig. Rådberg grupperar kritikernas nya stadsbyggnadsidéer under sex rubriker:

– **"Den europeiska staden"** ses av bl.a. bröderna Rob och Léon Krier som det stora projektet. De hyllar centraleuropas medeltida stadsbyggande och klassicism.

– **"1800-talets rutstad"** förespråkas av bl.a. den amerikanska skribenten Jane Jacobs vars "oöverträffade" bestseller "The Death and Life of Great American Cities" kom redan 1961. Haussmans 1800-talsstad är egentligen den enda fungerande modellen. Den förstördes dock av moderna stadsplanerares verklighetsfrämmande experiment.

– **"Traditionellt och småskaligt"** står för återgång till traditionellt småskaligt stadsbyggande dvs. en folklig byggnadstradition. Prins Charles i England och hans rådgivare har i "A vision of Britain" gått till storms emot modernismen och brutalismen. Kritiker pläderar för kvarboende och upprustning på de boendes egna villkor.

– **"Självbyggeri"** är en grupp "nära släkt med den förra". Lokalt självbestämmande förespråkas i "den starka engelska anarkosyndikalistiska traditionen". "Förödande kritik" har riktats emot CIAM-doktrinens effekter i tredje världen.

– **"Eko-city"** har företrädare som lanserat begreppet "permakultur". Det bygger på kretsloppstänkande, återbruk och energibesparing. I Sverige finns idéerna i mindre skala i de senaste årens "ekobyar".

– **"Det offentliga rummet"** handlar om social och kulturell kritik från geografer, sociologer och filosofer. De riktar kritik mot segregation och kulturell identitetslöshet. De betonar vikten av "ett offentligt rum" i staden antingen detta har formen av det traditionella torget eller gatan.

– *"Tre huvudfrågor i framtidens stadsbyggande"*

Rådberg menar att styrkan i EG:s uppmärksammade s.k. grönbok - se nedan - ligger i dess försök att ta ett "helhetsgrepp" och aktualisera de centrala pro-

blemen, även om den har brister och dess ideal ligger långt ifrån det specifikt svenska. Därefter lyfter han fram tre viktiga frågor som spelar stor roll i EG:s skrift liksom i alla doktriner och som diskuteras i kapitel 4.

1) Förorternas vara eller inte vara
Le Corbusier ville - i likhet med Haussman - återupprätta en koncentrerad stad och avskaffa förorterna. I praktiken kom höghusbyggandet att användas till nya storskaliga förstäder. "Detta funktionalistiska förortsbyggande kritiseras i dag överallt (EG-skriften talar om 'periferins fiasko'). Men vad är då den rätta slutsatsen? Bör förstäderna avskaffas? Eller bör vi hitta tillbaka till det borttappade receptet på den goda förstaden till exempel enligt Raymond Unwins recept?"

2) Frågan om en mera differentierad stad kan uppnås
Funktionalismen har kritiserats för att den "tog död på mångfalden och livfullheten i staden". Rådberg påpekar att den planerade zoneringen bara är en av de krafter som drev fram ensidigheten. Marknaden, konkurrensen och prissättningen är andra drivkrafter. Räcker det med stadsbyggnadsåtgärder om man vill återgå till en "blandad, mångfunktionell stad av förindustriell typ"?

3) Fortsatt utbredning eller förtätning
Denna tredje stora fråga behandlas i EG:s grönbok som varnar för fortsatt utbredning och ser förtätning som ett motmedel. Är det önskvärt att stoppa den fortsatta utflyttningen och utbredningen? Är det över huvud taget möjligt att göra det?

2.2 Internationella erfarenheter under efterkrigstiden

Som tidigare berörts finns tecken såväl internationellt som nationellt som tyder på att samhällsplaneringen efter något av en nedgångsperiod är på väg mot renässans. Vi kan lära av andra länders sätt att se på och hantera problem som vi nu är på väg att möta i allt större omfattning. Internationella erfarenheter gör bilden av problem och behov tydligare och kan därmed underlätta utformningen av strategier byggda på en realistisk verklighetsuppfattning.

2.2.1 "Överblivna människor i överblivna områden"

I Boverkets tidskrift Planera Bygga Bo nr 2 1993 finns en artikel av sociologen Eva Öresjö som bygger på en probleminventering med internationella utblickar. Artikeln introduceras med följande text:

> "I Sverige, liksom i den övriga västvärldens industriländer, står bostadsbyggande och bostadsplanering inför omvälvande förändringar. I allt fler av västvärldens industrinationer kan man urskilja allt tydligare tecken på en ökad utslagning och marginalisering av både enskilda boende och av hela bostadsområden."

Probleminventeringen har genomförts på uppdrag av Boverket och redovisats i en idéinriktad uppsats med en översikt över årtiondena efter andra världskriget. Från att nästan helt ha varit inriktad på storskalig nyproduktion på jungfrulig mark riktas nu huvudintresset mot förmågan att ta till vara, förbättra och förändra redan befintliga boendemiljöer och stadsbygder. Förändringen måste sätta spår i byggbranschens uppbyggnad och arbetssätt.

I artikeln säger Öresjö att allt fler forskningsrapporter pekar på att nya och svåra problem dykt upp inom det bostadssociala området. I den engelskspråkiga bostadslitteraturen använder man ordet "residual" för svaga grupper på bostadsmarknaden och man talar även om "residualisation of social housing areas". Öresjö frågar sig vad det säger om vår tids samhälle? "Residual" betyder ju överbliven och överblivna kommer nog än fler människor att bli i den strukturomvandling västvärldens industrinationer nu är mitt uppe i.

Boendemiljöerna präglas, enligt genomförda studier, av kriminalitet, våld och vandalisering. Alla som kan försöker flytta och kvar blir en koncentration av arbetslösa problemfamiljer, som ytterligare förstärker förortsområdenas negativa kräftgång.

> "I den internationella bostadsforskningen finns de som i dagens bostadssituation - i såväl Europa som USA - ser en återgång till 1800-talets sätt att lösa bostadsfrågan för de fattiga, med svåra sociala problem som följd. De ser hur stora grupper av medborgare ur såväl ett social- som bostadspolitiskt perspektiv hamnar i samhällets periferi utan att ens ha hoppet kvar om en bättre framtid."

Öresjö menar att det håller på att permanentas en underklass som kanske inte direkt hotar samhällets välmående delar, men vars desperation kommer att ta sig uttryck i ökad brottslighet, gatuvåld och upplopp. Utvecklingen har gått längst i de anglosaxiska länderna men samma tendenser sprider sig till Frankrike, de östra delarna av Tyskland och andra delar av Europa.

Öresjö noterar, att det s.k. 2/3-delssamhället är en större realitet i andra delar av västvärldens industriländer än hos oss. "Detta hindrar inte att de marginaliseringstendenser som kan urskiljas utomlands också finns hos oss. Vissa delar av miljonprogrammets bostadsområden bildar t.ex. allt mer slutna världar med speciella subkulturer. Vilka konsekvenser får det i en krympande samhällsekonomi? Kommer detta även i vårt land att leda till marginalisering av utsatta grupper?"

Avslutningsvis menar Öresjö att den i Sverige väl utvecklade bostadsforskning-

en visserligen inte kan lösa problemen men göra dem diskuterbara och därmed stimulera till ett nytänkande.

2.2.2 "EG:s grönbok" - en inspirationskälla under debatt

EG:s grönbok om stadsmiljön, ännu inte översatt till svenska men väl till danska, har sitt ursprung i Europaparlamentets beslut i december 1988 att problemen i stadsmiljön skulle kartläggas och utredas.

Enligt den redogörelse för boken som Fredrik von Platen, chef för Boverkets stadsmiljöavdelning, lämnade vid stadsmiljöseminariet i februari 1992, antog EG's ministerråd i januari 1991 en resolution om hur stadsmiljöfrågorna bör utvecklas.

Den policy som därmed antogs innebär att stadsmiljön anses förorsaka globala problem som måste lösas lokalt:

> "Det är en EG-angelägenhet att genom miljöförbättring och stadsförnyelse undvika förslumning, som medför sociala och ekonomiska komplikationer. I förnyelsen får vi emellertid inte glömma vikten av vårt historiska och kulturella arv som finns representerat i våra städer."

Miljöförbättring och stadsförnyelse ses, enligt von Platens redogörelse, av ministerrådet som en väsentlig förutsättning för en framtida bärkraftig utveckling av våra städer. EG-kommissionen uppmanades att samordna insatserna för att utveckla och genomföra initiativ som rör stadsmiljöfrågor. Vidare underströks vikten av en stadsmiljödatabas. Dubbelarbete borde undvikas genom samarbete med andra internationella organ som OECD och Europarådet. Ministerrådet tillsatte en expertgrupp på området för att överväga hur EG genom fonder kan förmedla medel till förbättring av stadsmiljön.

EG-boken har diskuterats och debatterats i fackkretsar runt om i Europas större städer. Boken har uppenbarligen vitaliserat den europeiska - och svenska - debatten om samhällsplaneringen. Strävan att anlägga en helhetssyn på planeringsfrågorna har vunnit brett erkännande som Rådberg konstaterade. Den tycks också, som strax skall beröras, ha bidragit till att konturerna av en ny svensk planeringskultur kan skönjas.

2.2.3 OECD:s arbetsgrupp för bostadsförsörjning, social integration och livsdugliga miljöer

Ett annat uttryck för den aktivitet som numera förekommer på internationell nivå är det arbete som utförts av OECD:s "group on urban affairs". I september 1992 framlades en preliminär slutrapport från dess "project group on housing, social integration and livable environments in cities". I översättningen i rubriken

skulle kanske beboeliga väljas i stället för livsdugliga, fast det är nog i det stora hela likgiltigt.

Rapportens innehåll och slutsatser ger starkt uttryck för den oro för svåra sociala problem som följt med den över hela världen snabba stadstillväxten. Det är sökandet efter konkreta, praktiska strategier som inger ett hopp om en bättre framtid. Av rapporten framgår bl.a. följande:

Den ekonomiska tillväxten i de utvecklade medlemsländernas stadssamhällen har attraherat allt fler grupper. Det har bl.a. lett till immigrantströmmar från fattigare delar av världen - Östeuropa, Afrika, Sydostasien och Latinamerika. Befolkningssammansättningen har också påverkats av ökning av antalet singelhushåll bland unga och gamla. Och av marginaliserade gruppers icke-traditionella hushållsbildningar. Konsekvenserna har på många håll blivit näst intill oöverstigliga sociala och ekonomiska problem som regeringar och andra offentliga organ brottas med.

De snabba förändringarna har påverkat bostadsefterfrågan och ökat pressen på viktiga inslag i den urbana miljön som tillgången på bostäder och transporter, infrastruktur, offentlig service och liknande.

Rumsligt har städerna tenderat att utveckla bosättningsmönster präglade av ökad polarisering mellan attraktiva, svåråtkomliga och dyra områden å ena sidan och fattiga områden där trängseln ökar å andra sidan.

Öar av fattigdom och socialt förfall (deprivation) har utvecklats mitt i välmående områden. Såväl områden på nedgång (declining areas) som bättre områden plågas av luftföroreningar, buller och vibrationer. Fungerande normer för socialt ansvar och grannbeteende (social responsibility and neighbourly behaviour) har ofta brutit samman. Eftersatta grupper saknar kraft eller makt att själva åstadkomma förändringar eller att genom politiska processer få ändringar till stånd.

OECD:s projektgrupp kritiserar bristen på långsiktiga och över sektorgränserna samordnade riktlinjer. De komplexa sambanden mellan ekonomisk och social utveckling, bostadsförsörjning och transportsystem hör till det som anses kräva samordning för bättre balans. Kostnaderna för segregerad social bostadsförsörjning (social housing) liksom för polisiära insatser och välfärdsanordningar har skjutit i höjden på ett sätt som i längden anses ohållbart. Makrofaktorer inverkar på städerna och deras närmiljöer.

Regeringar ser bostadsfrågorna som centrala och går samman med lokala styrorgan för att engagera invånarna i syfte att förbättra boendemiljöer och skapa trygghet i boendet. Bostadspolitiken är viktig därför att den kan utnyttjas för att få igång positiva processer.

Enighet tycks enligt OECD:s arbetsgrupp vara på väg i de utvecklade länderna om kraven på omprövning av traditionell sektorplanering till förmån för mångdimensionella mål och strategier i förändringsarbetet. Gruppen har bl.a. sett som sitt syfte

– att undersöka samordnade och alternativa riktlinjer och program som involverar alla nivåer av offentliga och privata sektorer för att främja bärkraftig stadsutveckling samt

– att utvärdera strategier och därvid lägga särskild vikt vid deras tillämpning på bostadsområdet och hur man kan stärka de boendes ställning.

Inom projektet har bedrivits studier som bl.a. rör arbetsträning och arbetsanskaffning ("job training and employment"), stöd åt utsatta och eftersatta grupper ("assisting disadvantaged groups"), tillgången till service, bostadsbeståndets sammansättning, bostadsstödet till särskilda grupper samt brottslighet. Utifrån detta underlag ges rekommendationer som bygger på löftesrikta ansatser. I en sammanfattning ("conclusion") av sådana "policy strategies" lyfts några nyckelfaktorer fram, även om tiden måste utvisa hur bestående effekterna blir på sikt:

– Datainsamlandet måste ges en ny utformning för att kunna möta behoven. Flersektoriella data måste vara både kvalitativa och kvantitativa för att kunna användas för positiva förändringar. Det vore ett ideal om internationellt jämförbara data kunde insamlas. Samtidigt måste inses att städer har sina egna speciella behov.

– Helhetssyn krävs för att ställa upp flersektoriella mål och för att fatta beslut. Kostnader och intäkter i nuet måste ställas mot framtida uppoffringar och vinningar.

– Städernas problem är av sådan omfattning att traditionella initiativ och strategier utformade på en nivå är otillräckliga. Både vertikal och horisontell integration är betydelsefull.

– Två typer av ansatser kan urskiljas: en med inriktning på multisektoriella problem i hela stadsmiljön och en med inriktning på sammansatta problem inom vissa områden eller grannskap (neighbourhoods). Båda har, även om viss kritik förekommit, visat på avsevärda framsteg.

– Samverkan med icke-offentliga organ stimulerar till investeringar, ger spinoff effekter och minskar trycket på de offentliga organen. Politiskt stöd åt samverkansprojekt är av betydelse för långtidseffekterna.

– Gemensam fondering är en utväg. Knappa offentliga resurser gör att myndigheter behöver kompetens att samarbeta med icke-vinstinriktade organisationer och privata fonder samt att uppmuntra investeringar och ge stöd i andra former.

– Multisektoriell inriktning innebär att man främjar både "hårda" och "mjuka" investeringar. Det handlar å ena sidan om bostadsförsörjning, infrastruktur och offentliga anordningar och å andra sidan om människor som behöver förbättrad hälsa, utbildning och social och kulturell service.

I kapitel 5 diskuteras möjligheterna att - i linje med OECD-gruppens resonemang - vidareutveckla befintliga metoder för sociala områdesbeskrivningar och

analyser till vad som kunde kallas "sociala konsekvensbeskrivningar", SKB. Användning av SKB skulle ligga i linje med de på senare år introducerade miljökonsekvensbeskrivningarna. Ett sådant arbetsinstrument förutsätter inte bara någon form av datorbaserad "social kartering" på olika nivåer utan också tillgång till relevanta s.k. mjukdata. Sådana data kan bara hämtas ur närmiljöerna på "fältet" där man har kontakt med grupper i olika åldrar och samhällsskikt.

2.3 Kan man skönja en ny svensk planeringskultur?

Vad lär vi oss av de historiska och internationella erfarenheterna? Är det en ny planeringsdoktrin som främst behövs? Eller flera teorier för skilda behov?

Historien tycks lära oss att det inte finns eller går att skapa någon allomfattande teori som svarar mot de sammansatta problembilderna i en mer och mer komplex värld. De "stora" doktrinerna var inte lösningen på storstädernas problem. Än mindre på de små orternas eller den glest bebyggda periferins problem.

Den senaste "doktrinen" - den storskaliga funktionalismen - ville vara förnuftets och den vetenskapliga kunskapens planeringsform. Och en del enastående framgångar nåddes i början när skalan var måttlig och bostäderna rationella och garanterat hygieniska. Den svåra bostadsnöden hävdes i vårt land. Det var bara det att doktrinen sedan tillämpades in absurdum och utan hänsyn till lokala förutsättningar och kulturer.

Om bostäderna inte längre blev direkt hälsovådliga så blev de i stället på många håll näst intill omänskliga när skalan successivt växte i Europas och USA:s storstäder. Och de till stor del resurssvaga grupper som hänvisades till de nya förortsområdena levde med små ekonomiska marginaler. "Vanliga" människors behov av hygien respekterades förvisso men knappast deras behov av skönhet och en miljö att vara stolt över. Man var i praktiken omedveten om effekterna av alltför enformiga och trista områden. Det blev närmast ett omedvetet och outtalat uttryck för förakt för invånarna.

De flesta av våra svenska miljonprogramområden framstår vid internationella jämförelser som relativt oskuldsfulla trots att även här skalan så småningom alltför ofta drevs upp. Vällingby i Stockholm, Baronbackarna i Örebro och Fröslunda i Eskilstuna blev paradexempel att visa upp under efterkrigsepoken innan de verkligt stora greppen togs i våra storstäder. I dag har vi runt om i landet problemområden även om man knappast kan tala om "slumområden".

Kunskaper, genomtänkta teorier och - framför allt kanske - vilja och förmåga att handla behövs. Men ordet "doktrin" skrämmer. De historiska och internationella erfarenheterna har visat att alla de "stora" doktrinerna med föreskrifter

och kalkyler i stort och smått visat sig alltför anspråksfulla, rationalistiska och okänsliga för verkligheten.

Av historien kan man som något positivt lära att teoretiskt och praktiskt genomtänkt planering alltid visat sig nödvändig - t.ex. för att komma bort från hälsorisker och socialt elände i kåkstäder. Den "stora" teorin som löser problemen oavsett var de finns tycks inte existera. Däremot krävs god teori och praktik för olika miljöer och för arbete med grupper som bor och arbetar där. Måtten och ambitionerna måste anpassas till den lokala miljöns förusättningar.

Om "Doktrinen" med stort D ter sig skrämmande så gäller det också den totala planlösheten på en marknad där ekonomiska krafter styr utan hänsyn till det långsiktiga allmänintresset. OECD-gruppens slutsatser tyder på att chansen till framgångar är störst när offentliga och enskilda intressen samverkar på olika nivåer och med stor bredd.

En realistisk hållning tycks mera handla om en ny, teoretiskt och praktiskt förankrad "planeringskultur" än om en detaljerad doktrin med färdiga mönster och modeller för hur problem skall lösas.

En sådan planeringskultur har ett dialoginriktat förhållningssätt till invånarna som ett viktigt kännetecken men är tydligare än så utan att förlora sin flexibilitet. Den pekar ut problem och mål, redovisar värderingar och anvisar praktiskt användbara metoder i linje med de krav Rådberg ställde upp.

Respekt, lyhördhet och känsla för människors egna upplevelser och för olika miljöers egen kultur och tradition ligger i det dialoginriktade förhållningssättet. Och därmed en uppfordran att mobilisera de mänskliga resurser som finns i den lokala miljön.

Just mobiliseringen blir en viktig förutsättning för nytt hopp om hyggliga sociala villkor och förbättrad hushållning med resurser oavsett om det rör sig om sociala nätverk, byggd miljö, kultiverad eller orörd natur. En ny kultur kan stimuleras av kunskap men måste också få växa fram underifrån som grund för en långsiktigt hållbar utveckling.

Louise Nyström, arkitekt och teknologie doktor vid Boverkets stadsmiljöavdelning, formulerade vid stadsmiljöseminariet tankar som - i likhet med gruppdiskussionerna - kan läsas som en plädering för eller i varje fall tecken på en utveckling mot en ny planeringskultur. I anförandet finns problem, mål, värderingar och strategier skisserade eller antydda. Flexibla och måttfulla strategier efter lokala förutsättningar förordas.

Nyström ser i princip två slag av hot mot folkhälsan. Dels handlar det om "en allt sjukare miljö" med luftföroreningar och gifter som framkallar allergier, cancer m.m. Dels rör det förhållanden i vardagslivet som medför psykosocial ohälsa:

> "Att problemen är så sammansatta belyses bl.a. av att de människor som har störst svårigheter i arbetsliv och familjeliv och har svårast att hävda sig på marknaden, tenderar att hamna i de boendemiljöer som har de sämsta

förutsättningarna för en god livskvalitet (dålig service, tristess, storskalighet mm) vilket i sin tur adderar till svårigheterna att hävda sig inom offentligheten och på arbetsmarknaden. Brister i vardagslivet bidrar således till ökade risker för marginalisering av de grupper som redan har en svag ställning i samhället, vilket i sin tur ökar sjukvårds- och socialtjänstkonsumtionen".

Nyström understryker också att "all miljö är befintlig" och att planeringen borde präglas av samma synsätt som präglar PBL:s krav på ombyggnad. Varsam ombyggnad innebär att bibehålla kvaliteterna samtidigt som man rättar till bristerna. Begrepp som "råmark" och "jungfrulig mark" blir då orimliga. Varje miljö är sin egen norm. Alla tillskott och förändringar skall göras med utgångspunkt i vad som redan finns där:

"En by skall behandlas som en by, en småstad som en småstad och en storstad som en storstad."

Dessa ord måste rimligen läsas så, att det inte längre finns eller kan finnas en "doktrin" som mer eller mindre skall prägla all planering i landet. Tvärtom - det handlar om att så långt möjligt utgå från historisk, miljömässig, social och kulturell särart. All planering blir "förnyelseplanering".

Kanske kan man tala om ett nytt förhållningssätt som i praktiken innebär en övergång från en mönster- och expertinriktad till en **dialog- och processinriktad planeringskultur**?

Till detta behöver följande läggas:

Skiktningen efter inkomst och utbildning ökar sannolikt i ett postindustriellt samhälle. För de mest utsatta krävs därför nya möjligheter och stöd från samhällsorgan på olika nivåer för att hävda sina intressen och behov.

Begreppet "utsatthet" diskuteras i följande kapitel.

3 Socialtjänstens strukturinriktade insatser - forskningsbakgrund, begreppsdiskussion och erfarenhetsåterföring samt nya ansatser

Den osäkerhet som funnits inom samhällsplaneringen under senare år återspeglas även i synen på och försöken att utveckla sociala synsätt i det strukturinriktade arbetet med stöd av den socialtjänstlag som trädde i kraft 1982.

Samtidigt finns tecken på att osäkerheten om såväl samhällsplaneringen i allmänhet som om socialtjänstens roll i det strukturinriktade arbetet är på väg att vika. Två antologier av forskare och forskande praktiker - Boverkets "Miljö för livet" (1991) och "Social Mobilisering - om samhällsarbete i Sverige" (1992) - är klara tecken härpå.

I den förra medverkar företrädare för samhällsplanering, byggforskning, psykiatri, distriktsvård, sociologi, etnologi, socialt arbete och arkitektur. De flesta av den senare skriftens medarbetare är forskare och/eller lärare inom socialtjänsten men även företrädare för etnologi och fritidsverksamhet medverkar.

Forskningen har bidragit till att det nu finns en solid grund av kunskap att stå på om den sociala och fysiska miljöns betydelse för hälsa och välfärd. Kruxet är att goda "översättningar" till praktisk handling av denna kunskap först under senare år tycks vara på väg att ta konkret och tillämpbar form.

Först lämnas i detta kapitel exempel på forskning av betydelse för bl.a. socialtjänstens utveckling. Därpå följer en begreppsdiskussion och en kunskapsöversikt som rör socialutredningens synsätt och socialtjänstens försök att utveckla medverkan i samhällsplaneringen.

Därefter berörs utvecklingen från 70-talets grannskapsarbete till vad som i skriften "Social mobilisering" sammanfattas under begreppet samhällsarbete.

Den kunskapsmässiga grunden har nu hunnit bli mera rejäl både teoretiskt och praktiskt. I anslutning till samhällsarbetet behandlas medverkan i lokalt hälsoarbete.

Slutligen berörs nya ansatser i det strukturinriktade arbetet med utgångspunkt i en diskussion om grannskapsidéns förutsättningar som socialt ideal i det moderna samhällets olika miljöer. Det sker utifrån skriften "Stadsliv och grannskap" 1991, där artiklar av stadshistorikern Bosse Bergman och docenten i socialt arbete Sören Olsson introduceras och kommenteras av sociologen och byggforskaren Lars Hjärne. Den diskussionen följs upp i kapitlen 4 och 5 i denna rapport.

3.1 Forskning om den sociala och fysiska miljöns betydelse för hälsa och välfärd - en grund att stå på för att söka lösningar

Det finns en omfattande samhälls- och beteendevetenskaplig forskning som har intresse i en diskussion om "sociala aspekter", "social planering" o.d.

Även medicinsk forskning berörs. Sociala villkor påverkar hälsan. Socialtjänsten tar sedan flera år successivt över betydande delar av såväl psykiatrisk vård som somatisk äldrevård. Detsamma gäller omsorg om funktionshindrade ("handikappade").

Forskningen ger kunskap som en grund att stå på, inte de praktiska lösningarna. De beror ytterst av etik och människosyn. I dag finns en tämligen solid, på forskning grundad kunskap om den sociala miljöns betydelse för hälsa och välbefinnande. Detta gäller i hög grad värdet av olika slag av sociala nätverk. Forskningen om segregation är omfattande men har ofta lett till delade meningar om möjliga och lämpliga åtgärder. Den fysiska boendemiljöns effekter har varit omstridda. Företrädare för ett flertal discipliner är dock numera i huvudsak ense om boendemiljöns betydelse bl.a. för psykosocial hälsa, människors trivsel och sociala förankring.

Även effekterna av boende och vård i institutionella former för psykiskt sjuka och funktionshindrade har studerats ingående bl.a. av sociologer. Ett exempel är studier som rört begåvningshandikappade (av Mårten Söder). Viktiga lärdomar finns att få ur vårdens och omsorgernas styckevis dystra historia när det gäller funktionshindrade och mentalsjuka. Situationen har kraftigt förbättrats, men övergrepp och missförhållanden har ingalunda utrotats.

Förakt för svaghet finns alltid kvar. Människor i institutionsmiljöer och andra beroendesituationer behöver stöd för att värna sin integritet.

3.1.1 Exempel på kunskap som vuxit fram ur samhälls- och beteendevetenskaplig forskning

Den sociologiska och socialpsykologiska forskningstraditionen har i hög grad bidragit till den kunskap vi har i dag om den sociala och fysiska miljöns betydelse för hälsa och välfärd. Man kan här hänvisa till exempelvis den amerikanska tradition där man arbetat med kriminalitet och storstädernas slumproblem, till internationella studier om de små gruppernas psykologi och till svensk forskning om nätverk och vårdens historia.

I Sverige utvecklades sociologi och socialpsykologi efter andra världskriget under inflytande av den anglosaxiska traditionen. Harald Swedner, vid det här laget en svensk "klassiker" i den tämligen nya disciplinen socialt arbete, tog bl a intryck av Kurt Lewins idéer om fältforskning och använde dem "till förmån för de problemdrabbade och hunsade".

En grupp samhällsvetare och en arkitekt (Bo Mårtensson, Björn Alfredsson, Lars Dahlgren, Leif Rahm) bedömde i rapporten "Det hotade lokalsamhället" 1988 att utvecklingen skulle leda till "ökade motsättningar mellan centrum och periferi". Klyftorna mellan "rika och fattiga lokalsamhällen, kommuner och regioner" ökar. Den alltmer internationaliserade ekonomin medför obalanser mellan olika delar av landet och slår ut i sociala problem och ökande sårbarhet.

Forskargruppens bedömning tycks stämma med samhällsutvecklingen. Den stämmer även med den i inledningskapitlet citerade amerikanske forskarens bild av den sociala strukturen i den högteknologiska informationsstaden.

Segregationstemat berörs närmare i kapitel 4 med stöd av bl.a. de statliga storstadsutredningarna och erfarenheter från samhällsarbete i mångkulturell miljö.

Sociologen Karin Tengvald studerade för ett antal år sedan bl.a. "nyfattigdom" i Haninge och har under åren ägnat sig åt studier kring sociala nätverk. På senare år har hon bl.a. i rapporten "Gemenskap och inflytande - Om samordnad boendeservice och välfärd" 1990 sammanfattat erfarenheter av försöken med samordnad boendeservice.

Tengvald menar, att "det är viktigt med 'den lilla gemenskapen', gemenskap byggd på mer än enbart fysisk närhet. Det är också viktigt att se att gemenskap och inflytande hänger samman. Det är först där det finns fungerande och viktiga sociala sammanhang, som det kan utvecklas en legitim grund för deltagande i boinflytande."

Tengvald betonar alltså - liksom Sören Olsson och andra forskare - vikten av "den lilla gemenskapen". Det är många sociala sammanhang, som invånarna vanligen ingår i. Ett accepterande av de små gemenskapernas särart är en förutsättning för att deras inneboende kapacitet skall komma till nytta som komplement till de professionella insatserna:

> "Frågan är också om vi inte i dagens ekonomiska läge har ett starkt behov av att 'de små gemenskaperna' fortsättningsvis fungerar väl och snarast

> expanderar. Det är tydligt att ett nytt syfte med de små gemenskaperna i boendemiljön börjar växa fram som huvudsyfte, nämligen just deras egenskaper som producenter av nyttigheter av olika slag, inte minst sociala tjänster för sina medlemmar."

Den byggda, fysiska miljöns betydelse för hälsa och socialt liv har alltmer uppmärksammats som en viktig faktor. Lars Hjärne har i sin forskning lyft fram förvaltningsfrågornas betydelse för utveckling av boinflytande och socialt liv.

Socialpsykologen Johan Asplund har väckt uppmärksamhet genom sina subtila studier kring hälsningsceremoniernas betydelse för de vardagliga sociala relationerna människor emellan och sina nyligen publicerade analyser av anonymitetens och de tillfälliga mötenas betydelse i det moderna stadslivet ("Storstäderna och det forteanska livet" 1992).

Asplunds 1991 publicerade "Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft" behandlar den flerhundraåriga utvecklingen från sammanhållningen och altruismen under kyrkans hägn i småskaliga organisationer som byar och skrån ("Gemeinschaft") till väsentligen mera kontraktsmässiga, av egenintresset präglade relationer i moderna storsamhällen ("Gesellschaft"). Den har bl.a. av Sören Olsson uppmärksammats i hans diskussion om olika livssfärer och samhällsarbete och samhällsplanering i skriften "Social Mobilisering".

Sedan 70-talet finns en omfattande litteratur om barns villkor i den fysiska miljön. Kunskapsöversikten "Barn och byggd miljö" av Bodil Rasmusson, 1993, utgiven av Bomiljörådet och Lunds universitet (Institutionen för byggnadsfunktionslära) är en rik källa att ösa ur. Den omfattande "barnmiljöutredningen" publicerade ett flertal rapporter under 70-talet. I slutbetänkandet 1975 sammanfattades problemen i ny stadsbebyggelse i fyra punkter:

- Barn lever åtskilda från viktiga verksamhetsområden och miljötyper
- Barn lever åtskilda från andra åldersgrupper, klasser och kulturmönster
- Barn lever i påtvingad kontakt med ett stort antal jämnåriga
- Barn lever i miljöer som de saknar rätt och möjlighet att påverka.

Barnmiljörådet tog initiativ till studier av bl.a. lek- och trafikmiljöer. "Strukturella förändringar" har emellertid fört in motverkande komponenter som inte varit kalkylerade eller inte föranlett försök till kompenserande åtgärder, hävdas i kunskapsöversikten.

På senare tid har bl.a. barns boendeföreställningar i ett utvecklingspsykologiskt perspektiv analyserats i avhandlingar av Maria Nordström och Gunilla Torell 1990. Miljöns betydelse för barn och unga berörs i det följande utifrån den av FN antagna "Barnkonventionen" där bl.a. följande hävdas enligt Barnmiljörådet:

> "Barnets bästa ska komma i främsta rummet, dvs. ska vara grundprincipen i alla situationer där barn och ungdomar är inblandade. Detta innebär att barn och ungdomar ska prioriteras och att staten ska avdela resurser för åt-

gärder som avser barn och ungdomar."

Vidare sägs i konventionen:

"Landet åtar sig att stödja varje barns rättigheter till det yttersta av sina resurser."

Det är en rimlig slutsats att kunskap särskilt av det slag som Johan Cullberg redovisat beträffande trista boendemiljöers betydelse för barns verklighetsuppfattning borde få genomslag i förnyelse av storstadsförorter och liknande miljöer.

Den 1 juli 1993 tillsattes en "barnombudsman" (BO) med uppgift att bevaka frågor som rör barns och ungdomars rättigheter och intressen upp till 18 år. Detta bör få betydelse även för barns allmänna livsmiljö då ombudsmannen övertar rådets uppgifter.

Forskningen om åldrande och äldre i samhället är omfattande. Som exempel kan nämnas det tvärvetenskapliga projektet "Äldre i samhället - förr, nu och i framtiden" med historikern Birgitta Odén som forskningsledare. Studierna avslutades i början av 80-talet. Syftet var att peka ut möjliga vägar för äldre att bli betraktade som en resurs i samhället.

Sociologen Gerdt Sundström har som forskare utifrån omfattande material i flera sammanhang visat att den informella äldreomsorgen sedan länge har stor omfattning och betydelse. Det släktbaserade nätverket har snarast ökat i betydelse trots den ökade rörligheten i samhället. Frivilligheten och kvaliteten i kontakterna stimuleras av äldres ekonomiska oberoende.

"Konsten att bli gammal - förebilder, framtidsbilder" är titeln på en av Institutet för Framtidsstudier 1992 publicerad rapport skriven av folklivsforskaren i företags- och vårdkultur Barbro Holm-Löfgren och psykologen och socionomen, fil.dr. Lennart Brunander. Den behandlar förhållandet mellan äldre, anhöriga och personal på ett sätt som är besläktat med det resonemang om vikten av ett "interaktionistiskt" förhållningssätt på alla nivåer i socialt arbete som förs i avsnitt 3.2.1.

I förordet uttrycker Barbro Westerholm, vice ordförande i institutet, förhoppningen, "att 90-talet innebär en vändpunkt och att vi inte minst vid planering av äldreomsorgen och utbildning av dess personal tar vara på de äldres egna kunskaper och erfarenheter. Vi måste sluta att tycka åt andra om hur de skall ha det. De som berörs måste få tycka själva".

Uttalandet bör ha relevans inte minst vid ombyggnader och stadsförnyelse. Sådana ingrepp berör sådant som för gamla människor kan vara det sista de själva har kontroll över - det egna hemmet. Följande slutord i boken av Lennart Brunander, skrivna sex år efter det att han blivit pensionär, säger något om behovet av integritet och om livets värde och betydelse även under åldrandet:

"Perioden från det verksamma livet och till ålderdomen är en process, där

man ständigt prövar att lämna det som varit, att ta vara på nuet och att förbereda sig för det som kommer. Jag lever i den processen nu. Jag upplever detta som en betydelsefull livsperiod. Men samtidigt är ju livet på väg mot ålderdomen precis lika dant som det alltid har varit. Livet är alltid viktigt."

3.1.2 Exempel från medicinsk forskning

På senare år har grundläggande medicinsk forskning befäst kunskapen om sambanden mellan sociala problem och hälsa å ena sidan och den sociala och fysiska miljön å andra sidan.

"Klassiska" föregångare som Gunnar Inge och Gustav Jonsson tog i begränsad utsträckning upp just dessa aspekter, även om Inges studier var samhällskritiska och Gustav Jonssons analys med tiden vidgades.

I 1991 års folkhälsorapport har mycket av forskningen om sambanden mellan hälsa å ena sidan och en rad andra faktorer som klasstillhörighet ("sociala skikt"), yrke, ålder, kön, levnadsvanor och dylikt sammanfattats.

I en samnordisk rapport 1984 av Gunborg Jakobsson, finländsk professor i socialpolitik, och Lennart Köhler, professor i socialmedicin, om "Barns hälsotillstånd i Norden" utgiven av Nordiska hälsovårdshögskolan fördes bl.a. en kritisk diskussion om hälosbegreppet. De har även svarat för SoS-rapporten "Barns hälsa i Sverige" 1991 som visar att barnen i stort sett är friska och välutvecklade men att det moderna samhället medför kvardröjande och i en del fall ökande hot. Dessa hot gäller t.ex. missbruk, famljeupplösning och misshandel. Invandrar- och flyktingbarn löper större risk för ohälsa än andra barn.

Tomas Faresjös avhandling 1989 "Social skiktning och ohälsa i studien 1913 års män" ("Linköping studies" i samarbete med Akademiska sjukhuset, Uppsala Universitet) visade att "livshändelser" som arbetslöshet, arbetsbyte samt inkomstförändring uppvisade samband med hjärtinfarkt och dödlighet.

I en rapport med titeln "Boende, social miljö och hälsa" från Byggforskningsrådet (BFR) 1993 tas förhållandet mellan social och fysisk miljö å ena sidan och hälsa å andra sidan upp. Kristina Orth-Gomér och Ingeborg Eriksson vid Statens institut för psykosocial miljömedicin har tillsammas med Peeter Fredlund vid Statistiska Centralbyrån (SCB) och Stig Elofsson vid Stockholms universitet presenterat resultat från omfattande intervjuundersökningar.

Studierna har syftat till att undersöka vilken betydelse befolkningens "boendeförhållanden, sociala förhållanden och social gemenskap" har för befolkningens hälsotillstånd och överlevnad. Med hjälp av SCB:s undersökningar av svenska folkets levnadsförhållanden (ULF) från 1982-83 har dessa aspekter undersökts i ett slumpmässigt urval av den svenska befolkningen. 14 000 män och kvinnor har intervjuats om boendemiljö, grannskapskontakter, bakgrundsfaktorer rörande socialgruppstillhörighet, familjestruktur etc. Vidare registrerades hälsotillstånd

och livsstilsfaktorer. Samtliga följdes i fem år med avseende på överlevnad.

Efter kontroll för faktorer som ålder, socialgrupp mm fann man att bl.a. god fysisk boendemiljö, tillräckliga grannskapskontakter och gott socialt nätverk hade stor betydelse för överlevnad och hälsa. Enligt undersökningen karakteriseras "god boendemiljö" av boende i eget hus, i en- och tvåfamiljshus och i en bostad med flera rum. Goda grannskapskontakter innebar att man av och till träffade grannar, hade gårdsfester, hjälpte varandra med småtjänster etc. Den största riskgruppen för för tidig död utgjordes av dem som hade inga eller nästan inga grannkontakter. Resultatet sammanfattas på följande sätt:

> "Undersökningen bekräftar tidigare resultat om den sociala förankringens betydelse för hälsa och överlevnad. Dessutom framkom att den fysiska boendemiljön hade betydelse för grannskapskontakter. Således påverkades hälsan av både den sociala och den fysiska boendemiljön."

Som en kommentar kan sägas, att det självfallet är av stort värde att även denna omfattande uppföljningsstudie bekräftar att både den sociala och den fysiska miljön - och inte minst de sociala kontakterna - är av betydelse för hälsa och överlevnad. Det är emellertid ett problem att sådana generella samband inte ger mera av vägledning för det praktiska handlandet när det gäller miljöer där befolkningen inte har tillgång till bostäder i eget hus eller i låg bebyggelse etc. Det blir viktigt att studera och följa upp hur man konkret kan hantera situationen i bristfälliga miljöer, särskilt om många invånare är resurssvaga.

3.1.3 BFR-chefens synpunkter

I ett inlägg av chefen för Byggforskningsrådet Bertil Pettersson i tidskriften PLAN 3 1993 i debatten om rådets ansvar för den samhällsvetenskapligt inriktade byggforskningen beskriver BFR-chefen "några viktiga områden där de sociala aspekterna står i direkt fokus".

Under rubriken "Utformning av bostäder" nämns att en ny stor "bostadsvane- och preferensundersökning är angelägen". Vidare påpekas att de senaste årens studier har visat "utemiljöns betydelse som arena för social samvaro". Detta har stimulerat till "nytänkande inom parkverksamheten" och skapat en bred bas för miljöpsykologisk forskning.

Inom området "Hus och hälsa" har en kunskapsöversikt tagits fram. Ambitionen är att fortsätta den tvärvetenskapliga forskningen. Och att utveckla metoder för att komma till rätta med de skadliga faktorerna.

BFR-chefen menar även att den medicinska och psykologiska forskningen med sina naturvetenskapliga responsstudier har hamnat i "något av en återvändsgränd". De ger liten hjälp för att åstadkomma det som enligt den senaste folkhälsorapporten påverkar människors hälsa mest, nämligen stödjande nätverk, arbete/sysselsättning och upplevelser av "ett sammanhang i sitt liv".

För frågan om socialtjänstens framtida roll är det av särskilt intresse att notera den vikt BFR-chefen lägger vid "sociala nätverk". Det gäller såväl 30-, 40- och 50-talsområden som nyare områden:

> "Studier av miljonprogramområden har också visat på betydelsen av hemkänsla och identifikation med bostad och närmiljö samt uppbyggnaden av sociala kontaktnät då man försöker vända en negativ utveckling i problemområden. Stora ekonomiska och sociala vinster finns att uppnå på områdesnivå genom ett flersektoriellt angreppssätt (tekniska och funktionella förbättringar, social mobilisering, bättre service och tillskott av arbetsplatser)."

BFR-chefen tillägger i denna del, att "det viktigaste är nu inte att ytterligare förfina dessa kunskaper utan att tillämpa dem i områdesupprustning och därefter utvärdera resultaten."

Till detta skall här endast göras kommentaren att det nog främst är socialtjänsten som försökt utveckla nätverksarbete, även om mycket återstår att göra. Det som hittills gjorts har ofta rört opretentiösa utvecklingsförsök med hjälp av öppna förskolor, dagverksamheter för psykiskt handikappade och liknande. Tyvärr saknas ofta dokumentation från utvecklingsförsök. Några exempel lämnas i kapitlen 4 och 5.

Med sitt vida kontaktnät har socialtjänsten goda förutsättningar att i skilda miljöer samverka med grupper av skilda slag. Vinsten ligger i att problem upptäcks tidigt och att negativa utvecklingsspiraler kan vändas till något positivt.

BFR-chefen riktar emellertid kritik även mot socialförvaltningarna och berör deras svaga ställning i planeringshierarkin. BFR:s FoU-program utgår ifrån att det är i "den sektorövergripande planeringen direkt under kommunstyrelsen som det sociala synsättet måste beredas plats". Tyvärr diskuteras ej i vad mån det tidsmässigt finns praktiska förutsättningar för kommunledningen att engagera sig djupare i utvecklingen av kommunen och dess olika områden ur ett socialt perspektiv. Som framgår av det följande överensstämmer dock synsättet i denna rapport i huvudsak med vad BFR-chefen anför.

Kritik uttalas även mot att vare sig Plan- och bygglagen, PBL, eller socialtjänstlagen, SoL, talar om hur det skall gå till i praktiken att "främja goda sociala levnadsförhållanden". Pågående översyn av såväl SoL som PBL kan dock komma att bidra till att stimulera ett intensifierat arbete i önskad riktning.

BFR-chefen nämner även att det i socialnämndens uppgifter ingår att "göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen". I anslutning härtill konstaterar han att det finns mycket av stor betydelse för samhällsplaneringen som hittills knappast alls blivit belyst. I fortsatt forskning om livsformer och livsstilar är det angeläget att lyfta fram grupper som inte hörs i samhällsplaneringen motsvarande sin numerär - kvinnor, barn, ungdomar, invandrare, äldre etc.

Sammantaget kan noteras att också i BFR-chefens inlägg det sociala perspekti-

vet tillmäts en betydande vikt. Hur det sociala perspektivet i praktiken skall kunna säkerställas diskuteras närmare i kapitlen 4 och 5. Kommunledningarna bör förvisso ta ett större ansvar för att de sociala perspektiven förs in i planering och annat förändringsarbete. Det förutsätter dock att de informeras i tid om aktuella utvecklingstendenser samt ger stöd och vägledning för angelägna fältinsatser.

Det kan på goda grunder hävdas att det är "fältet" som till stor del har nödvändig kunskap om vardagslivet och om den fysiska och sociala miljön i kommunens olika delar. Av praktiska skäl måste en stor del av de konkreta insatserna för analys, insatser och uppföljning göras där i nära kontakt med invånarna.

Det är även angeläget att den översiktliga planeringen verkligen ges ett socialt innehåll. En grundläggande tanke i denna rapport är, som närmare utvecklas i följande kapitel, att det kan ske genom lokal utvecklingsplanering av det slag som Sören Olsson och andra utvecklat i skilda skrifter. Likartade synsätt finns i "Välfärd i blåsväder" (John Lovén 1992).

3.2 Begreppsdiskussion och erfarenhetsåterföring med anknytning till socialtjänsten

Begrepp som "sociala problem", "socialt arbete", "samhällsarbete", "social planering" etc. är - liksom "samhällsplanering" - svåra att definiera. Detsamma gäller begrepp som "hälsa" och "miljö". En återkommande begreppsdiskussion behövs ändå för att så långt möjligt klargöra vad vi menar när vi använder begreppen. Begreppen är viktiga i den demokratiska debatten och behövs som hjälpmedel för att göra en komplicerad verklighet någorlunda gripbar.

Som underlag för erfarenhetsåterföring och diskussion rörande socialtjänstreformen har bl.a. bilaga 2, upprättad av Sonja Helling vid Socialtjänstkommitténs sekretariat, och bilaga 3 utarbetad av sociologen Lars Hjärne använts. Den förra är en sammanfattning av "lagstiftarens intentioner", den senare är "en begrepps- och kunskapsöversikt". Även litteratur och rapporter har, som framgår av detta och följande kapitel, varit värdefulla som underlag för reflektion och diskussion.

3.2.1 "Sociala problem" och "socialt arbete"

Begreppen "sociala problem och "socialt arbete" har varit föremål för en intressant, ifrågasättande diskussion bland forskare och lärare under senare år. Även om diskussionen inte leder till resultat i form av utbildningsreformer är den av betydelse för den dialoginriktade hållning som i denna rapport ses som ett

fundament för strukturinriktat arbete i framtiden.

Harald Swedner utgick i sin bok "Socialt arbete - en tankeram" från den grundläggande tanken att "socialt arbete" består i "samhälleligt förändringsarbete" på olika nivåer - på individnivå, på institutionsnivå och på samhällsnivå.

De sociala processer som leder fram till "sociala problem" står i centrum för Swedner. Medicinskt arbete, vårdarbete, omsorgsarbete och socialt arbete består huvudsakligen i "motåtgärder" i förhållande till de problemskapande processerna i det moderna industrisamhället. Samtidigt upplever "en växande grupp bland läkarna, omvårdnadsarbetarna och socialarbetarna" detta som otillfredsställande. Många av dem skulle säkerligen vilja medverka i "förebyggande arbete", dvs. vara med och planera och strukturera den fysiska, tekniska och sociala miljön.

Swedner trycker bl.a. på att ämnet "socialt arbete" dels vuxit fram som ett svar på krav från en rad intressegrupper utanför eller i marginalen av forskarsamhället, dels att den som skall ägna sig åt forskning i socialt arbete måste skaffa sig överblick över kunskapsstoff och forskningsmetoder inom flera etablerade samhälls- och beteendevetenskaper.

"Sociala problem" kan visserligen inte definieras utan att känna till samhällets värderingar, men för kunskap om vad som är en hög levnadsnivå hänvisar Swedner även till Maslows behovstrappa. Den ger stöd för att definiera gapet mellan hur det "är" och hur det "bör" vara.

Forskaren ser här socialt arbete i ett aktörsperspektiv och inte ett åskådarperspektiv. Både forskaren och socialarbetaren blir på det sättet talesmän för de berörda människorna. Hållningen präglas av ett mångvetenskapligt samhällsperspektiv och av ett rationellt synsätt till stöd för människor i underläge. Det komplicerade mötet socialarbetare-människa får en relativt sett mera undanskymd roll. Och det är särskilt i denna del som diskussionen i fackkretsar på senare år blir intressant.

Tre forskare vid institutionen för socialt arbete vid Umeå universitet - Jan Sandberg, Stefan Morén och Lennart Nygren - publicerade 1990 skriften "Tre röster om socialt arbete". Inläggen stämmer visserligen i viktiga delar - t.ex. i den emancipatoriska hållningen - väl överens med Swedners föreställningar men det finns också intressanta skillnader.

De tre nämnda författarna har det gemensamt att de inte vill godta att socialt arbete i så hög grad som nu definieras av praxis. Det kan leda till att professionella och revirmässiga intressen kan komma att styra kunskapsuppbyggnad och undervisning. Och kanske, tycks det, komma i konflikt med kunskapsintresset och forskningens oberoende ställning.

Till de gemensamma utgångspunkterna hör även att de i högre grad än Swedner utgår från "mötet mellan människor" som det primära i allt socialt arbete oavsett på vilken nivå mötet äger rum - det individuella eller det samhälleliga.

Sandberg är inte tillfreds med att ämnet socialt arbete omfattar ett antal ämnes-

discipliner bland vilka de studerandes prioriteringar av vad som är viktigt i hög grad varierar. Ämnet saknar egen, klar identitet. Samtidigt ser han "nyckelsituationen i socialt arbete" som relationen mellan två människor - socialarbetaren och klienten/den psykosocialt utsatte. Denna situation utgör grunden för alla nivåer av socialt arbete:

"Båda aktörerna" blir subjekt och objekt i en gemensam nyckelsituation. Scenariot för socialt arbete blir ett "medskapande" där båda parterna deltar.

Morén vill också tydligare etablera socialt arbete som ett eget teoriområde med egen kompetens och identitet. Den sociala praktiken utan teoretisk förankring innehåller många fällor. En svag och oartikulerad teoretisk identitet innebär att yrkesgruppen riskerar att bli offer för ständigt nya trender och moden i sin yrkesutövning.

Ämnet bör värdemässigt vila på en humanistisk grundhållning av det slag som den finländske filosofen Georg Henrik von Wright diskuterat och studera människan som kulturvarelse. Socialt arbete blir inte längre primärt en "problemlösningsuppgift" utan ett "erbjudande" att kunna förändra självbild och omvärldsuppfattning. Socialarbetaren bör stödja medvetna, nya tolknings- och handlingsmöjligheter i socialt utsatta situationer.

Socialt arbete är inte individarbete - enbart. Det är inte samhällsarbete - enbart. Det handlar i stället om individer och grupper i sociala/samhälleliga situationer som kan vara svåra att se och förstå på egen hand.

> "Socialt arbete bygger inte primärt på ett individperspektiv och heller inte på ett samhällsperspektiv; socialt arbete utgår ifrån ett **interaktionistiskt perspektiv** (både på individen och samhället)."

Nygren framför liknande tankegångar och tar ställning för ett emancipatoriskt socialt arbete och dess förhållande till processer och fenomen som kan förknippas med "social utsatthet".

Socialt arbete som vetenskaplig disciplin innebär att söka kunskap om vad det betyder att arbeta förändringsinriktat med människor i socialt utsatta livssituationer. Sådana situationer handlar om ett i grunden moraliskt ställningstagande, där handlingar kommer till stånd med "med-subjekt". Samhället blir ett relevant aktörsområde, där "social utsatthet" är resultat av förtryck och utslagning som görs synligt:

> "Förändring av en livssituation innebär både en anpassning till omgivningen och en anpassning av omgivningen."

En sammanfattande kommentar till denna diskussion är att det konstruktiva ligger i den interaktionistiska ansatsen i synen på såväl analys som praktiskt handlande. Dialogen, kunskap och förmågan till inlevelse blir centrala förutsättningar för att förstå och stödja hanteringen av utsattheten t.ex. för den som är arbetslös, har dålig utbildning och låg självkänsla.

Hinder och möjligheter till positiva förändringar av såväl verksamhet som miljö som hos människorna själva skall så långt det går medvetandegöras i mötet mellan socialarbetaren och dem som är berörda. På det sättet finns en möjlighet att gemensamt skapa insikt om vad som realistiskt kan och bör göras för att häva, begränsa eller kompensera brister både i verksamhet och miljö och hos de enskilda människorna eller i gruppen. Utsattheten blir tydlig och kan i bästa fall steg för steg angripas genom mobilisering, miljöarbete etc.

Förutsättningen för framgång är **ett inkännande arbetssätt** där man aldrig talar över huvudet på dem som är beredda att gå in i en dialog. Det interaktionistiska arbetssättet har likheter med den syn på uppkomsten av "handikapp" som framgår av bilaga 2, hämtad ur "Välfärd i blåsväder". Jfr texten längst ner på bilagan som är upprättad av Jerker Rönnberg, docent i psykologi. Funktionsnedsättning/handikapp uppstår vid "kollision" mellan omgivning och individ. En rad faktorer hos bådadera kan eventuellt förändras. Funktionsnedsättningen kan då reduceras, kompenseras eller kanske med tiden upphöra.

Ett interaktionistiskt arbetssätt blir naturligt i såväl olika former av samhällsarbete som i en planeringsprocess präglad av lyhördhet och vilja till dialog med medborgarna. Det handlar i grunden om ett förhållningssätt som kan tyckas självklart för dem som arbetar inom socialtjänsten. Tyvärr är det knappast så i en situation, då krav på snabbhet i planeringsprocessen och stor arbetsbörda på individnivån riskerar att leda till förhållningssätt som försvårar dialog, gemensam analys och handling. Hård press hotar på sina håll att underminera socialtjänstens humanistiska prägel.

Ett dialoginriktat arbetssätt kan ge kommunen ett gott kunskapsunderlag och en stärkt position t.ex. inför en förhandlingsplanering. Det är också ett kommunintresse att vända en negativ och kostnadskrävande spiral i en kommundel till något positivt för både människor och miljö. För de berörda människorna kan uppgivenhet komma att vändas till hopp, ömsesidigt stöd och aktiv medverkan i förändringsarbetet.

3.2.2 "Sociala aspekter" och "social planering"

Socialutredningen hade höga ambitioner för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Genom att tillföra planeringen kunskap, ta initiativ, direkt medverka i planeringen och aktivera medborgargrupper skulle den arbeta för

- en allsidigt sammansatt social struktur
- en planering av närmiljön som främjar kontakt och gemenskap
- möjligheter till differentierade fritidsaktiviteter
- ett tillräckligt och väl lokaliserat utbud av social service
- en lokalisering av bostäder tillsammans med icke störande verksamheter som bidrar till att ge bostadsområden liv

- väl utbyggda kollektiva resmöjligheter som tillgodoser även de handikappades behov och
- ett bostadsutbud som tillgodoser även speciella sociala bostadsbehov i icke segregerade former.

Uppräkningen vittnar om en stark tilltro till den rationalistiska planeringens möjligheter att påverka samhällsutvecklingen. Och till en ekonomisk tillväxt som grund för fortsatt utbyggnad av verksamheten i den gällande planeringsdoktrinens anda. Samtidigt byggde utredningen på kritik av bl.a. de allt mer storskaliga förorterna och den utslagning som följde med den häftigt omdebatterade "flyttlasspolitiken".

Propositionen som ledde till SoL:s ikraftträdande 1982 anslöt i huvudsak till utredningens förslag och tänkande. Kritiken av rollen som "städgumma" accepterades. Verksamhetsplaneringen sågs som ett medel att påverka samhällsplaneringen. Kommunstyrelsens ansvar och samordnande roll underströks. I byggnadslagstiftningen behövdes inga särskilda bestämmelser om skyldighet att inhämta socialtjänstens synpunkter.

I sin begrepps- och kunskapsöversikt använder Hjärne - med tvekan - begreppet "social planering" som beteckning för olika former av socialtjänstens planeringsmedverkan. Hans allmänna bedömning är att social planering som den var tänkt av socialutredningen med undantag av vissa kommuner - framför allt Linköping ses av både Hjärne och andra författare som ett lysande undantag - i praktiken kom att fungera dåligt.

Hjärne understryker att den bild han presenterar är dystrare än hur det ser ut i verkligheten, eftersom han dels utgår från socialutredningens höga ambitioner och dels går igenom problem och misslyckanden. Samtidigt konstaterar han att man, inte minst genom den sociala forskningen, under åren lärt sig mycket om hur samhället fungerar och hur den sociala planeringen verkar. Därigenom har lagts en god grund för att ge förslag till hur en social planering skulle kunna utvecklas och fås att fungera om vilja finns.

Lagens intentioner "influerades starkt" av den storskaliga fysiska planeringens rationalistiska planeringssyn "trots att utvecklingen av en social planering tillkom som en kritik av den förhärskande fysiska planeringen".

I bilagan går Hjärne igenom olika begrepp, där **"social planering"** närmast står för uppfattningen att man med hjälp av bl.a. fysiska planeringsåtgärder "får problem att se annorlunda ut i framtiden än idag". Tveksamheten inför begreppet sammanhänger dels med avsaknaden av egna planeringsredskap, dels att man lagt stor vikt vid verksamhetsplaneringen som konkret påverkansinstrument så som man gjorde i Linköpingsmodellen. ("Leklador" och "närhetsprincipen" var viktiga inslag i modellen.)

"Sociala aspekter" står för en hållning, där man nöjer sig med att söka påverka andra planerings- och styrformer i linje med propositionen i vilken man inte såg anledning att "bedriva särskild social planering" fastlagd i särskilda

plandokument. Sociala aspekter är dock ett alltför "passivt uttryck" enligt Hjärnes mening.

Andra betydelser av "social planering" som diskuteras i bilagan är "**sociala mål**" för att i mer allmän mening "**förbättra levnadsvillkoren**", vilket under lång tid präglat inte minst den fysiska planeringen. Ett besläktat uttryck är "**välfärdsplanering**" med inriktning på att ta fram välfärdens sociala indikatorer som grund för politiska beslut.

En mera grundläggande kritik av samhällsplaneringen innebär att man sätter **sociala mål före ekonomisk tillväxt**. Den representeras av bl.a. den norska forskaren Saeterdal och är med sin radikala innebörd "inte särskilt meningsfull att lägga som grund för en revidering" av SoL, även om den kan ha "betydelse som utopi och som ett teoretiskt begrepp i en samhällkritisk analys".

Att se social planering enbart som en fråga om att tillföra "**kunskaper**" är att bortse från planeringens begränsade styrmöjligheter och dess karaktär av konfliktlösningsprocess.

Samordnad eller integrerad planering har fördelen att ta fasta på samordning och att tillföra ekonomiska aspekter som varit alltför undanskymda.

En mer aktiv form av social planering som var ett tungt inslag i diskussionen men bara antyds i lagen är **medborgarstyrd planering** genom direkt medverkan i planeringsprocessen. Den norske forskaren Ottar Brox har introducerat det besläktade begreppet **generativ planering** som innebär, att man avstår från att planera fram ett slutligt mönster till förmån för stöd åt människors egna formuleringar och lösningar.

Hjärne noterar att sådant tänkande kom att spela en underordnad roll i lagen och dess förarbeten på grund av tveksamhet om dess roll i förhållande till det politiska systemet, vilket setts som en orsak till att medverkan aldrig tog riktig fart. Han bedömer dock att social planering bör ha inslag av generativt tänkande för att fungera.

Förebyggande planering är det mest utmärkande draget i lagens intentioner till skillnad från allmänt välfärdshöjande planering, även om ordalagen är vaga. Fastän det kan vara svårt att urskilja samband och finna tillräckligt precisa metoder är det svårt "att avstå från förebyggande inslag i en social planering".

Planering för att stärka svaga grupper uttrycks inte heller särskilt tydligt i förarbetena, även om det ligger underförstått i det förebyggande arbetet. **Advokatplanering** till stöd för svaga grupper utvecklades i USA i "kriget mot fattigdom", med **aktionsforskning** som en variant. Den fick aldrig fäste i Sverige med dess ambitioner i den offentliga planeringen. Just inom detta område finns den starkaste kopplingen mellan social planering och samhällsarbete med dess inriktning att genom social mobilisering stärka svaga gruppers förmåga att tillvarata sina intressen. Hjärne tillägger:

> "Inte minst i dessa dagar av minskande åtaganden från stat och kommun, trots övergripande ansvar, tror jag att det är särskilt viktigt att social

planering innehåller ett uppmärksammande av särskilt utsatta eller drabbade grupper i samhället."

Att döma av forskningen, summerar Hjärne, fick den sociala planeringen aldrig en chans att förverkligas. Lagstiftarna tog för lätt på värderingskonflikterna bakom sociala problem. De hade en förenklad planeringssyn och förutsåg inte förändringarna i den kommunala fysiska planeringen och samarbetssvårigheterna mellan förvaltningarna. Styrmöjligheterna överskattades och socialtjänsten saknade relevanta kunskaper. Dess kvalitativa metoder hade svårt att bli accepterade samtidigt som man hade svårt att utveckla kvantitativa metoder för att beskriva levnadsförhållandena och att engagera människorna på lokal nivå. Socialarbetarnas intresse svalnande och socialhögskolorna kunde inte hålla intresset uppe.

"Samtidigt har alla försök med social planering i olika former och de studier som gjorts av dem skapat goda kunskaper om planeringens svårigheter och möjligheter."

Hjärne lyfter fram såväl de snabba förändringarna som nu präglar samhällsutvecklingen med övergång från storskalig nybyggnad till småskalig och samordnad ombyggnad via förhandlingsplanering som statens begränsning av sina nya åtaganden, den minskade subventioneringen och avregleringen mm. Samtidigt berör han de långsiktiga förändringar Sören Olsson analyserat, där privatsfären och den formella systemsfären (kommunala och andra organisatoner) expanderat. Det leder i ett framtidsperspektiv i tre riktningar:

- Önskvärdheten att satsa på "det lilla grannskapet" (jfr Tengvald)
- Vikten av att förstärka "den lokala offentligheten" där man kan skapa förutsättningar för kravlösa möten och verksamheter
- Behovet att bygga på gemensamma intressen för att tillgodose spontana önskemål att träffas och umgås t.ex. i invandrargrupper och kooperativa eller andra verksamheter för produktion och konsumtion som kan stödjas både genom fysisk planering och verksamhetsplanering

Dessutom bör viktiga förändringar av de sociala förhål
landena uppmärksammas:

"Vi kommer liksom i England och på kontinenten att få betrakta arbetslöshet som ett permanent inslag i vissa regioner och boendemiljöer. Det vill då till att dessa fungerar socialt, t.ex. på det sätt som byar och samhällen i norra Sverige, trots en permanent hög arbetslöshet och visserligen med en del samhälleligt stöd, tycks ha lyckats göra. Störst är risken i storstädernas förortsområden."

Till detta kommer det växande trycket - trots hårdare gränsskydd - i form av

invandring. Det ställer krav på fungerande samhällen, som är ytterligare en viktig utgångspunkt för utvecklingen av nya former för social planering. Förutom sociala mål grundade på kunskaper om människors levnadsvillkor och samverkan mellan en rad offentliga och privata intressenter liksom mellan organisatoner, bör social planering bygga på medverkan från berörda grupper bl.a. för att få bättre kunskaper och för att kunna förebygga sociala problem med särskild hänsyn till utsatta grupper. Det kräver med Sören Olssons sätt att sammanfatta det att socialtjänsten

1. måste lära sig att förstå planeringen bättre
2. måste vara med i hela planeringsprocessen
3. måste bli en aktör i planeringen

Slutsatser och överväganden av bl.a. denna begrepps- och kunskapsöversikt sammanfattas och diskuteras vidare i följande kapitel. Här bör dock betonas

att statens och kommunernas minskade åtaganden accentuerar behovet av socialtjänstens strukturinriktade insatser

att ambitionerna måste anpassas till tillgången på resurser och främst inriktas på utsatta grupper och områden

att ökad medborgarmedverkan med stöd av social mobilisering bör ses som en nyckelfråga bl.a. för en över sektorgränserna samlad lokal utvecklingsplanering samt

att särskilda åtgärder krävs för att förstärka kompetensen i både planering och samhällsarbete i olika delar av landet.

3.2.3 "Grannskapsarbete" och "samhällsarbete"

Frågan om samhällsarbetets innebörd och inriktning är central i diskussionen om socialtjänstens framtida roll i strukturinriktat arbete.

Under 60- och 70-talet bedrevs "grannskapsarbete" på många håll av radikala och engagerade socialarbetare och fritidsledare. Nya storskaliga förorter i den rationalistiska planeringens anda präglades av brist på tradition och social förankring. Det utlöste kritik.

Högt ställda förväntningar liksom otillräckliga kunskaper och erfarenheter hos många berörda - samhällsarbetarna själva, kommuner, bostadsföretag och andra - bidrog på flera håll till motsättningar och missräkningar. Intresset för samhällsarbete sjönk under 80-talet.

Ändå vanns värdefulla erfarenheter för framtiden genom de insatser som gjordes såväl av dåtidens unga pionjärer som av kommuner och bostadsföretag. De blir på nytt av värde i den nya situation som uppkommit på grund av såväl 90-talets ekonomiska kris som den långsiktiga samhällsomvandlingen. Tillväxten i kunskap och kompetens hos olika parter de senaste årtiondena blir i den

situationen en resurs att vårda och utveckla.

Här är syftet att belysa innebörden av samlingsbegreppet "samhällsarbete" och tänkbara framtida utvecklingslinjer genom att översiktligt diskutera följande frågor:

- Vilka var socialutredningens intentioner?
- Vilka är samhällsarbetets historiska och internationella rötter?
- Vilka teoretiska synsätt har utvecklats och vilka praktiska erfarenheter och metodfrågor har lyfts fram i analyser av forskare och forskande praktiker?
- Varför behövs samhällsarbete sannolikt i ökad omfattning under lång tid framåt?
- Vilka gemensamma drag kännetecknar "samhällsarbete" och vilka framtida utvecklingslinjer kan urskiljas?

3.2.3.1 Intentionerna bakom socialtjänstlagen

Fält- och grannskapsarbete skulle enligt socialutredningen inriktas på lokala förhållanden, som riskerar att utvecklas ogynnsamt. Arbetet borde bedrivas i kontakt och samverkan med berörda grupper och samhällsorgan. Fält- och grannskapsarbete borde stimulera till medverkan i ideellt, politiskt och fackligt föreningsliv eller verksamhet som bygger på intressegemenskap.

I propositionen behandlades frågan om fält- och grannskapsarbete relativt summariskt. Verksamheterna var av relativt ungt datum med begränsade erfarenheter att falla tillbaka på. Även i propositionen ansågs att arbetet i så hög grad som möjligt borde bygga på politiska och ideella organisationer. Socialtjänstens roll skulle vara att stödja och bidra med sin kompetens i enlighet med de riktlinjer som fastställts för verksamheten. Begreppet samhällsarbete diskuterades inte närmare.

I skriften Social Mobilisering riktas invändningar mot den snäva avgränsningen av utrymmet för fält- och grannskapsarbete i förarbetena till lagen. Det sägs dock också att samhällsarbetare inte heller förstod de politiska maktstrukturernas betydelse och vikten av att politiskt förankra de övergripande målen för arbetet.

Såväl forskare och lärare som praktiker tycks mena att det nu är dags att även i Sverige acceptera den internationellt vedertagna benämningen "samhällsarbete" som samlingsbegrepp för skilda aktiviteter med syfte att aktivera människor att tillvarata sina intressen i skilda lokala miljöer eller i olika gruppbildningar.

Alf Ronnby, docent i socialt arbete, menar att socialutredningens bekymmer för att samhällsarbetare skall sammanblanda samhällsarbetarrollen och politikerrollen troligen bottnar i att den inte satte sig in i samhällsarbetarrollen. "Bekymren grundar sig också på uppfattningen att man inte kan ha socialtjänstemän som stöder eller till och med främjar aktiviteter från grupper som riktar kritik och

krav och agerar mot myndigheter och offentliga verksamheter." Faktum är dock, påpekar Ronnby, att det redan sker t.ex. genom rättshjälp.

3.2.3.2 Historiska och internationella rötter

Samhällsarbetets historiska och internationella rötter är viktiga för förståelsen av såväl det förflutna som förutsättningarna för framtiden. Till skillnad från samhällsplaneringen har samhällsarbetet aldrig dominerats av "doktriner" med internationell genomslagskraft i stora delar av världen och i olika länders lagstiftning. Utvecklingen har i stället styrts av variationer i historia, traditioner och samhällsuppbyggnad.

Samhällsarbetet har ofta drivits fram av rörelser underifrån, även om det så småningom fått stöd av det etablerade samhället. Det har ofta förutsatt drivande eldsjälar och stöd av myndigheter eller ideella organisationer. Även FN och EG har stött erfarenhetsutbyte bl.a. genom konferenser och stöd åt kontaktorgan mellan olika länder.

Någon utförlig och samlad historieskrivning med just samhällsarbete i fokus går knappast att finna. Kerstin Lindholm, lektor vid socialhögskolan i Stockholm och i många år förkämpe för utbildning i samhällsarbete, har emellertid i skilda sammanhang tagit upp även den historiska bakgrunden. Hon menar i sitt bidrag i Social Mobilisering att "före samhällsarbetet fanns också ett samhällsarbete" och syftar på folkrörelsernas aktiviteter kring och efter sekelskiftet.

I England grundades "settlements" i storstäderna för att sprida kunskaper och bedriva social verksamhet bland eftersatta grupper. Ett settlement var "en i bokstavlig mening ny bosättning i arbetarkvarter av lärare, akademiker och socialt tänkande personer". De hade varierande politiska profiler, ofta liberala och kristna men också mer radikala. Det första tillkom 1884 i England och 1889 i USA. I Sverige grundades Birkagården 1912.

För svensk del kan sägas att samhällsarbete i betydelsen självorganiserat förändringsarbete från början kom till uttryck i de folkliga protest- och reformrörelser som växte fram under industriepokens genombrott - frikyrkorörelsen, hemgårdsrörelsen, nykterhetsrörelsen, den tidiga kvinnorörelsen och den allt starkare arbetarrörelsen.

Hos dessa rörelser fanns eldsjälar som kanske kunde ha förmedlat erfarenheter likartade dem 60-talets unga samhällsarbetare sökte i USA, Latinamerika, England och Holland. I vår egen historia finns ett erfarenhetskapital som väntar på att brukas, även om äldre synsätt och arbetsmetoder inte utan vidare är tillämpbara i dag.

Intresserade kan botanisera i den omfattande forskning som numera finns att tillgå. Ett intressant exempel är idéhistorikern Ronny Ambjörnssons studie från 1988 - "Den skötsamme arbetaren" med undertiteln "Idéer och ideal i ett norrländskt sågverkssamhälle 1880-1930".

Ambjörnsson tar avstamp i egna erfarenheter från uppväxten i en av idealism, framstegstro och krav på skötsamhet präglad arbetarmiljö i Göteborg. I bokens inledande kapitel sägs, att "situationen är väl snarast den att fackförening, nykterhetsorganisation och föreläsningsförening tillsammans format en kultur där nykterhet, bildning och något man kan kalla inriktning på idéer och idédebatt utgjort hörnstenar."

Kampen för skötsamhet och bildning var inte bara ett led i en uppifrån styrd "moderniseringsprocess". Den kan, menar Ambjörnsson, också uppfattas som uttryck för en folklig "mentalitet", ett led i "spontan organisering kring vissa värden, vilka är av betydelse i ett växande självmedvetande bland arbetarna".

Det intressanta ligger i hur just studier och bildning på gräsrotsnivå upplevdes som något väsentligt för att förändra den egna situationen. Det gäller såväl frikyrkornas kamp mot den kyrkliga överheten som arbetarnas kamp för att förbättra sina förhållanden. Här finns en viktig diskussion av intresse för den professionella samhällsarbetaren i vår tid. Det gäller den svåra avvägningen mellan att vara stimulerande och pådrivande å ena sidan och att ta hänsyn till andras svårigheter och ork att "hänga med" å andra sidan.

Den avvägningsfrågan finner man exempelvis i den beskrivning Björn Andersson, tidigare fältarbetare och numera lärare och forskare i socialt arbete, ger av pedagogiskt inriktat ungdomsarbete i skriften Social Mobilisering. Det som gör att det sociala fältarbetet i de av honom beskrivna projekten kunde få karaktär av samhällsarbete var att man fick till stånd "kollektiv reflektion och handling". Till nycklar i den process som leder därhän hör, enligt Björn Andersson, en "dialog" i nära och vardaglig kontakt med ungdomarna. Samhällsarbetaren hjälper dem att själva identifiera och uttrycka problem och att dessutom "agera självständigt".

Den dominerande ambitionen för den av Ambjörnsson studerade kärntruppen i Holmsund var att vinna folk för bildningens sak och utöka den egna skaran. "Så beter sig inte en traditionell elit", slår han fast. Det som dessa eldsjälar arbetade för var "en utopi som just handlar om resonemang och förnuft: världen kan bli oändligt bättre om vi bara slår oss ner och tillsammans resonerar igenom det hela, lugnt och sansat, och sedan vidtar de åtgärder som vi kommit fram till". Avslutningsvis formulerar Ambjörnsson något som kunde vara en vädjan till samhällsarbetare från socialtjänsten eller annat håll:

> "Låt oss kalla detta en svensk utopi, lite präktig, lite tråkig, men ändå, en utopi med mänskligt ansikte."

Ett visst mått av historielöshet kan sägas prägla 60- och 70-talets unga socialarbetare och fritidsledare i Sverige som blev pionjärer för ett framväxande samhällsarbete. Att de sökte sina förebilder utomlands har sannolikt sin naturliga förklaring i den jämförelsevis lugna samhällsutvecklingen här och folkrörelsernas starka anknytning till det etablerade samhället.

Eftertänksamma maningar och exempel av det slag Ambjörnsson framför skulle kanske inte ha spelat någon roll i larmet under studentrevoltens, byalagsrörelsens och den nya kvinnorörelsens 60-tal. Fritidsledare, socialarbetare och högskolans lärare sökte och fick kontakter och förebilder utomlands. Hollands social- och kulturministerium främjade på 60-talet samhällsarbete bland invånarna i torrlagda områden i Zuidersee. I England togs initiativ till utbildning i "community work". I USA kom "kriget mot fattigdomen" att omfatta program som utarbetats på initiativ av kunniga samhällsvetare. Senare utvecklade den ofta refererade Saul Alinsky konfliktstrategier för att mobilisera apatiska och fattiga i Chicago. I början på 70-talet blev Paolo Freires radikala "Pedagogik för förtryckta" introducerad i Sverige.

I Sverige publicerade lärarna Kerstin Lindholm och Gunnel Swedner skrifter och anordnade kurser i samhällsarbete vid socialhögskolorna. Ungdomsledarutbildningen på Birkagården fick också betydelse. Svenskar deltog i internationella konferenser. Vid mitten av 70-talet nådde intresset för samhällsarbete en höjdpunkt. Det var inte bara praktiker från socialförvaltningar utan också från fritid, skola och - när samhällsplaneringsfrågor kom på tapeten - samhällsplanerare som arbetade till stöd för s.k. svaga grupper i samhället.

I Sverige började under 80-talet intresset för både praktiska satsningar och för kurser i samhällsarbete svalna. Kontroverser kring tidiga projekt kanske avskräckte. Då dessutom ekonomin började kärva försköts intresset mot psykosocialt arbete och psykoterapi.

I Norge och Danmark var det snarare tvärtom. Och kontakterna med övriga nordiska länder och Europa hölls uppe bland dem som fortfarande var engagerade. Det skedde bl.a. genom konferenser och anknytning till nordiska och europeiska organisationer. Örebros Centrum för samhällsarbete (CESAM) kom att fungera som kontaktorgan med en europeisk organisation (European Community Developement Exchange, ECDE) med förankring inom EG-länderna.

3.2.3.3 Teorier och principer

I Social Mobilisering påpekar Alf Ronnby att samhällsarbete via det engelska "community work" kommit att bli en samlingsterm för flera former av samhällsarbete. I den internationella litteraturen finner man bl.a. modeller som bygger endera på en gemensam grund av värderingar, concensus, eller på konfliktperspektiv, där man utgår från mer eller mindre djupgående motsättningar i samhället. Vanliga modeller är

– **"Community organization"** med en strävan att samordna den sociala servicen och öka samarbetet mellan offentliga och ideella organisationer för att förbättra information, upptäcka problem och effektivisera välfärdsinstitutionerna. Denna variant har utvecklats till en form av "hjälp till självhjälp" med betoning av processen och förstärkning av lokala, sociala nätverk. Grupp- och

miljöprojekt som beskrivs av den danska socialarbetaren Ulla Haberman i hennes böcker om frivilligt socialt arbete kan sägas vara av den arten.

– "**Community development**" kan enligt en FN-definition beskrivs som en process för att nå ekonomiska och sociala framsteg för lokalsamhället genom att människorna aktiveras av samhällsarbetare som har förtroende för befolkningens egna initiativ. "Vi kan säga att det handlar om att utveckla deltagande och demokratiska processer och genom detta mobilisera lokalsamhällets eller den sociala gruppens egna resurser för egenutveckling och självhjälp. Både community organization och community development arbetar efter endera av två strategier: antingen organisering uppifrån med samordnade insatser eller en organisering och mobilisering nedifrån med utveckling av egna resurser."

– "**Community action**" förknippas med radikala strömningar och grundar sig på en problem- och samhällsanalys, som säger att arbetslöshet, fattigdom, försakelse, utslagning, håglöshet och missanpassning inte är orsakat av enskilda individers bristande karaktärsegenskaper, begåvning eller oförmåga, utan av social ojämlikhet, klassamhälle, förtryck och utsugning.

– "**Social planning**" växer fram som en följd av eller del av ökade statliga eller offentliga satsningar och program för att möta sociala problem och skapa social välfärd. "Förenklat kan vi säga att social planning i första hand är en planerings- och administrativ teknik för samverkan mellan offentliga aktörer och för förändringar av offentliga och kollektiva verksamheter" för att använda Ronnbys ord. Med utveckling av idéerna om participation har intresset för brukarmedverkan ökat och då blir gränsen till community organization inte alltid lätt att dra.

Ronnby uppehåller sig vid det engelska begreppet "community" som kan ha många betydelser alltifrån den lilla homogena, sociala och kulturella enheten till stora internationella sammanslutningar.

> "När begreppet community används i samhällsarbete refererar det till en social grupp där det finns en relativt stark känsla av samhörighet". Vanligen befinner sig gruppen i ett visst geografiskt område. Men detta behöver inte vara klart avgränsat, som när man tänker på en by på landet eller en tydligt urskiljbar stadsdel eller ett kvarter med vissa särdrag i en stad. Gruppen kan vara spridd över flera delar av en stad. "Det kan t.ex. gälla en grupp invandrare från Turkiet, som bor utspridda i hela kommunen men ändå håller kontakt med varann på grund av sina kulturella och sociala band."

Till grundläggande principer, som diskuteras i boken, hör bl.a. integration, socialisation, pluralism, gräsrotsidén, mobiliseringsidén osv. Till målen för samhällsarbetet hör i linje med Swedners tänkande bl.a. att

– skapa självförtreonde
– utveckla kreativitet

– utveckla människors aktiva deltagande
– utveckla horisontella arbetsformer
– stimulera generativa processer
– bryta hierarkiska strukturer
– bekämpa kulturförtryck
– stimulera uteckling av sociala grupper och att
– mobilisera lokala och samhälleliga resurser.

Sammanfattningsvis menar Ronnby, att målen för samhällsarbete är att hjälpa problemdrabbade människor att organisera sig för att få större inflytande över sina livsvillkor och allt som är viktigt för dessa. Människor lär sig där att fungera på ett sådant sätt att egen och andras medvetenhet och kompetens utvecklas, för att de skall kunna verka som demokratiska och kreativa samhällsmedborgare.

3.2.3.4 Erfarenhetsåterföring och metodutveckling

I sin genomgång av 70-talserfarenheter talar lektor Stefan Wahlberg, medförfattare till den av många lästa skriften "Samförstånd eller konflikt" (1978) om två olika utvecklingslinjer i samhällsarbetet. En "gräsrotsorienterad" med ambition att mobilisera medborgarna (t.ex. i Aspudden) och en mera "socialadministrativ" (t.ex. i Skärholmen/Vårberg). Trots bakslag och kontroverser har erfarenheter vunnits som är av värde för fortsatta diskussioner bl.a. kring frågor om

– hur saneringar bör gå till
– problemen i de nya bostadsområdena
– socialtjänstens och andra institutioners förändring efter lokalsamhällens behov samt
– människors passivitet och uppgivenhet.

Wahlberg påminner om att "tankegestalten samhällsarbete" var ny i det sociala arbetet. Begrepp, teorier och metoder var okända eller ofullständigt utvecklade. Arbetet i direkt kontakt med medborgarna skilde sig inte mycket från de tidiga folkrörelsernas gräsrotsinriktade arbete. En skillnad var dock ett systematiskt kunskapssökande med stöd av forskare. En annan var den ram för arbetet som följde med den offentliga anställningen. Många var autodidakter. Vad som fattades i kunskaper fick ersättas av engagemang. För många framstod som angeläget att utveckla rollen som samhällsarbetare.

Utbildning och fält gav ömsesidig inspiration. En handfull projekt vid 70-talets början blev hundratalet vid årtiondets mitt. "Kransenprojektet" blev ett "totalprojekt" i en hårt nersliten stadsdel där alla metoder prövades. Det bidrog till "Lex Backström" som rörde regler för förvärv av fastigheter. "Det glömda Sverige" synliggjordes. I praktiken skedde också miljöförbättringar. Och organisationerna vitaliserades av all debatt. Motsättningar till det etablerade samhället

ledde dock till att stödet till en del projekt ströps.

Wahlbergs bedömning är att övergripande mål måste vara politiskt förankrade, men att ansvar för planering och genomförande i stor utsträckning måste kunna åvila projektgruppen. "Misstag gjordes på sina håll genom att man inte tillräckligt klart förstod att analysera och förstå betydelsen av de lokala politiska maktstrukturerna. Kanske hade man då kunnat finna än mer fruktbara förändringsstrategier och undvika onödiga besvikelser."

Trots nedslående erfarenheter vid denna tid i fråga om möjligheter till boinflytande, möjligheter att motverka slumtendenser och liknande, uppnåddes ändå konkreta resultat som var positiva. Wahlberg hänvisar bl a till följande kommentarer av Sören Olsson i en retrospektiv studie 1986:

> "Man drev som regel en omfattande fritidsverksamhet som uppskattades av de boende, man bedrev gruppverksamheter exempelvis med hemmavarande mammor, man arbetade med problem i området som många tyckte var viktiga och som regel skapade en organisation för att föra vidare verksamheter och intressefrågor."

Efter det minskade intresset under 80-talet tycker sig Wahlberg skönja en vändpunkt: "90-talet tycks dock bli något av en renässans för samhällsarbetet inom offentlig sektor och i samarbetet med organisationer."

Tapio Salonen, lärare och forskare i socialt arbete, tar i sin artikel med rubriken "Kunskap för förändring" upp en rad viktiga metodproblem. Allt socialt förändringsarbete utgår ifrån något slag av kunskapsperspektiv - föreställingar inte bara om vad som kan och bör förändras, utan även om vilka kunskaper som är nödvändiga för att åstadkomma förändringar och förhållandet mellan kunskap, handling och förändring.

När det gäller socialtjänstens uppgift att "göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen" är Salonen kritisk. Han hänvisar till studier om det sociala arbetets dokumentation och kunskapsuppföljning. Den ordinarie kunskapsbasen har en begränsad service- och problemorienterad utgångspunkt utan inbyggda uppföljningsmoment. Kunskapen "silas" när den filtreras uppåt i hierarkin. Ju högre upp den sammanställs, ju mer standardiserade och kvantifierbara tycks kunskapsbilderna bli.

I Sverige har försöken att beskriva välfärden i hög grad byggt på en "socialstatistisk" forskningstradition i föreställningen att levnadsförhållanden går att skildra med enbart kvantitativt mätbara variabler. I Norge och Danmark utvecklades med Ottar Brox som ett ledande namn en "socialantropologisk" tradition med mera helhetspräglade perspektiv. Stor vikt läggs vid individers egna handlingsmöjligheter med hänsyn till historiska och kulturella mönster. Kvalitativa data som speglar människors upplevelser och känslor dominerar.

Båda traditionerna kom i slutet av 70-talet att stå som förebilder för de planeringsunderlag som började efterfrågas i kommunerna. Metodproblemen var dock

större än man föreställde sig. Kunskaper om människors livsvillkor kommer enligt Salonens bedömning att behövas och efterfrågas även i framtiden men han är kritisk till hur olika metoder för kunskapsinsamling använts.

Närmare riktlinjer för "sociala områdesbeskrivningar" - en metod som används i såväl samhällsplanering som samhällsarbete - gavs inte av lagstiftaren. Beskrivningarna tillkom ofta i problembeskrivande syfte t.ex. att underlätta lånemöjligheterna. I ett fåtal fall utvecklades relationer med de boende i ett område. Beskrivningarna styrdes ofta av starka parter utanför bostadsområdets och socialtjänstens räckvidd.

I sin fortsatta analys tar Salonen upp en rad metoder men främst det sociala beskrivningsarbetet. Det bör ses "både som en produkt och en process". Man bör noga göra reda för sig "vad" för slag av kunskap som skall tas fram respektive "hur" man skall använda kunskapen. Den inledande "problemformuleringsfasen" är central. Erfarenheten från kommunala studier är att uppdraget ofta formulerats alltför luddigt. En väl penetrerad problemformulering - med öppenhet för det oväntade och för de initiativ som kan behöva tas på fältet - ökar chanserna att dokumentet blir trovärdigt och seriöst mottaget.

Problembeskrivningar hos individer och i miljön kan fungera som välbehövliga larmsignaler eller varningsklockor utan att man behöver förfalla till eländesbeskrivningar. Alltför ofta har informella resursers betydelse i närmiljön saknats:

> "Skildringar av hur ett bostadsområdes resurser de facto ser ut bör ställas i relation till hur människorna i området ser på dessa. Endast genom en direkt dialog med de människor som lever i det aktuella området kan bilder erhållas om vad det nuvarande utbudet av t.ex. service och omsorg betyder för olika människor. Att söka kunskap om vad de boende själva anser i olika avseenden är centralt i socialt beskrivningsarbete. Genom att använda tillvägagångssätt som skildrar förhållandena även från ett medborgarperspektiv kan ett mer sammansatt och trovärdigt socialt kunskapsunderlag växa fram."

Detta betyder inte att Salonen ställer sig negativ till kvantitativa data. Det är snarast ensidighet i ansatsen han varnar för. Sålunda anser han de huvudsakliga tillvägagångssätten vara att

- bearbeta offentlig statistik
- genomföra egna kvantitativa undersökningar och
- genomföra kvalitativa undersökningar.

Som exempel på kvantitativa metoder nämns demografiska data och registerstudier som kan behöva kompletteras med enkäter. Det kan kräva särskild kompetens med handledare som stöd för fältpersonal.

"Poängen" med just enkätstudier är att de kompletteras med olika slags "kvalitativa nedslag". Bland synpunkter på sådana kan nämnas "att det är bättre att

välja några få intervjuer som man fördjupar sig i än att välja flera som rutschar på ytan av det som undersökningen försöker belysa".

I sammanställning och analys gäller att inte förlora översikten och att samtidigt behålla det unika i materialet. Slutprodukten bör mot bakgrund av siffermaterialet utformas med ett enkelt språk och lyfta fram beskrivningar av "kött och blod".

Salonen understryker starkt kartläggningen som ett inslag i en förändringsprocess, där det gäller att "starta en dialog" oavsett om det sker genom att träffa folk i deras invanda miljöer, i föreningsliv, genom intervjuer, arbetsbok, levande verkstad etc. Arbetsboken bedöms som "sympatisk" genom att den engagerar människor i förändringsarbete. Men den tar åtminstone ett år i anspråk.

Socialstyrelsen redovisar i en rapport "Modeller för sociala områdesbeskrivningar" (1992) försök att samla in information för planering av socialtjänsten "på låg områdesnivå". Syftet har bl.a. varit att ta fram underlag för resursfördelning och för medverkan i samhällsplaneringen. De modeller som presenteras bygger främst på "hårddata" i form av en s.k. bruttolista. Tanken är att systemet skall ge kommunerna möjligheter att få tillgång till det urval av tillgängliga data de anser sig behöva. Utvecklingsarbetet är ännu ej avslutat.

3.2.3.5 Varför behövs samhällsarbete?

Det främsta skälet är den förändrade ekonomiska situationen och de nya typer av problem som följer med den allt tydligare samhällsomvandlingen. Samhällsarbete bör - om det får stöd av samhällsorgan, organisationer och enskilda intressen - kunna bli ett viktigt medel för att hantera de problem som är förknippade med den nya situationen.

Under verklighetens tryck har vinden på många håll redan vänt. Samhällsarbete i form av självorganiserat förändringsarbete har med organiationers och myndigheters stöd slagit igenom kanske mest påtagligt i glesbygder och i mindre orter med sviktande arbetsmarknad och serviceunderlag.

Till bilden hör också det ökande intresset för nya s.k. frivilligorganisationer. I Danmark och Norge har denna form för självorganisering en betydande omfattning och omfattar även insatser med karaktär av samhällsarbete, dvs. över individnivån. En viktig erfarenhet från såväl dessa som andra länder är att det behövs ett stöd från samhällets sida för basfunktioner om verksamheten skall kunna fortleva och utvecklas.

Utsatta grupper i storstädernas förorter och många av miljonprogramområdena runt om i landet löper särskilt stor risk att allt mer marginaliseras på bostads- och arbetsmarknaden och hamna i problem och konflikter. Det gäller lågutbildade ensamföräldrar med förskolebarn, ungdomar utanför arbetslivet, invandrare i olika generationer, psykiskt avvikande, narkotikamissbrukare m.fl.

För dessa grupper krävs - utöver individuellt bistånd i vissa fall - på flera håll

initiativ och stöd för att skapa en dräglig livsmiljö. På sina håll brådskar det, om man vill undvika en destruktiv utveckling. Allt för många miljöer hotar att fysiskt, socialt och kulturellt dräneras på kvaliteter och möjligheter till en potentiell positiv utveckling.

Socaltjänsten med sitt breda kontaktnät borde i samverkan med invånarna och andra intressenter i sådana områden genom tålmodigt arbete - förutsatt att kommunledningen ger sitt stöd - kunna bidra till att steg för steg mobilisera människor och få i gång positiva utvecklingsspiraler.

Ett syfte är att stimulera och stödja människors egna insatser för att bearbeta problem som de själva upplever som angelägna och att ta vara på positiva utvecklingsmöjligheter hos människor och miljö. Det kan också bli inkörsporten till dialog i lokal utvecklingsplanering.

Ett annat syfte är att förhindra att problemen på individnivå blir personalen övermäktiga. I LO:s "Rättviseutredning" 1993 finns starka reaktioner mot att medlemmar på en del håll bemötts på ett kränkande sätt. Det förtjänar upprepas att hårt tryck på personalen riskerar att leda till att de individinriktade insatserna blir repressiva i stället för stödjande och konstruktiva. Det skulle motverkas om den relativt stora volymen enkla ärenden på sikt kunde hanteras av försäkringskassan, medan komplicerade sådana handlades i samverkan. Försök med den inriktningen bör övervägas. Utrymmet för förebyggande stödinsatser skulle sannolikt öka.

3.2.3.6 Gemensamma drag och nya utvecklingslinjer

En utveckling från ett myndighetsstyrt grannskapsarbete inom snävt avgränsade riktlinjer mot en rad skilda former av samhällsarbete med kommunalt och statligt stöd kan avläsas under de senaste åren.

Organisationen av samhällsarbetet varierar. Det handlar i huvudsak om tre olika organisationsformer - spontant organiserat samhällsarbete i grupper eller nätverk, samhällsarbete i nya eller etablerade organisationers regi samt kommunalt initierade insatser.

Vilka drag är då gemensamma för verksamheter som numera brukar hänföras till samhällsarbete? Kärnan i begreppet kan beskrivas med stöd av FN:s definition av "community development". Där sägs att det handlar om en process för att nå ekonomiska och sociala framsteg för lokalsamhället genom att människorna aktiveras och genom att samhällsarbetarna har förtroende för lokalbefolkningens egna initiativ.

En närliggande beskrivning som har anknytning till svensk tradition ges av Sören Olsson i slutkapitlet i Social Mobilisering:

> "Det finns en kärna i samhällsarbete som perspektiv och arbetsmetod. Den kärnan handlar om att någon - en socialarbetare eller någon annan - organiserar eller stöder organisering av människor för att dessa därigenom

skall stärka sin förmåga att handskas med problem som de har. I detta ligger en tilltro till att människor själva kan klara av problem och att problem bäst löses av de som är utsatta för dem. Den professionelle är bara igångsättare och stödjare."

Någon mera preciserad definition av begreppet samhällsarbete torde knappast vara vare sig möjlig eller nödvändig. Det viktiga är att den svarar mot den respekt för enskildas människovärde och integritet som präglar socialtjänstlagen. Samtidigt krävs i det moderna samhället kvalificerat stöd om svårt utsatta människor skall ha en verklig möjlighet att hantera sina problem på ett bra sätt.

I det goda samhällsarbetet är det nödvändigt att försöka se och förstå människors hela livssammanhang och livsmiljö. Och att gå in i en dialog för att ge och ta. Det räcker inte med analys enbart utifrån s.k. hårddata, även om behovet av kompetens att använda även sådana behöver utvecklas. Helhetsbilden kräver mjukdata och direkt kontakt med de berörda människorna.

Det goda samhällsarbetet stannar inte vid beskrivning och analys. Det innefattar även att efter behov ge stöd vid genomförande och uppföljning. Konkreta handlingar i liten skala kan vara viktiga för att skapa förtroende - inte minst om samhällsarbete är inkörsporten till lokal utvecklingsplanering.

Det har talats om "den nödvändiga triangeln" i samhällsarbete vid glesbygdsutveckling - det lokala initiativet, samhällsarbetaren som resursperson och stöd från kommunen. Antagligen kan man inte heller undvara nya och gamla organisationer som resurser och samarbetspartners. Det finns skäl att understryka detta eftersom de etablerade organisationernas livskraft är ifrågasatt och de nya s.k. frivilligorganisationernas arbete på samhällsnivå nätt och jämnt har börjat.

Nu - på 90-talet - är en av de viktiga frågorna i vad mån det kommer att finnas gamla eller nya folkrörelser som vill medverka i det kvalificerade samhällsarbete som kommer att behövas t.ex. i utpräglat mångkulturella miljöer. I den nyligen publicerade rapporten "Mot denna framtid" 1993, där en rad studier om folkrörelsernas framtid redovisas, gör Åke E Andersson, chef för Institutet för Framtidsstudier, följande framtidsbedömning. "K-samhällets orättvisor" följer handikapp i fråga om kommunikationsmöjligheter, ekonomiskt användbara kunskaper, kreativitet m.m.:

"De nya ekonomiska orättvisorna drabbar i första hand därmed ensamstående kvinnor med barn, äldre och därmed lågutbildade och invandrare med annan kulturell bakgrund än den västeuropeiska. Klassproblemet övergår till att bli ett segregations- och diskrimineringsproblem." ...

"Segregationens mekanismer är inte åtkomliga för de gamla folkrörelserna. Segregationen förutsätter helt nya sammanslutningar, baserade på nytt sätt formulerade krav på rättvisa. Tillväxten av sammanslutningar, baserade på diskriminering och segregation efter kön, etnisk bakgrund och ålder

> tillhör K-samhället liksom försvagningen av intresset för organisationer som kom till för att motverka industrisamhällets fördelningsproblem."

I samma bok diskuterar Eberhard Herrmann, professor i religionsfilosofi, frågan "Vad är det för värdefullt med folkrörelser?" Även han talar om människor som kommer "i kläm". I vårt nuvarande samhälle kan det vara "befolkningen i vissa landsändar, vissa yrkeskategorier, barn och ungdomar utan vuxenkontakt, arbetslösa, misshandlade kvinnor, flyktingar och känsliga människor som plågas av den respektlöshet som vi visar gentemot livet, inte bara när det gäller mänskligt liv, utan också det ekologiska sammanhanget".

Av detta drar Herrmann slutsatsen, att för att "också dessa människor" skall kunna leva ett värdigt liv räcker det inte med individuell identitet. Den är värdefull och nödvändig. Men den måste samtidigt så att säga sättas i system.

Han menar att mycket i undersökningens material tyder på att de traditionella folkrörelserna verkar ha spelat ut sin roll. "Skall de finnas kvar som fenomen, får man nog ge dem ett nytt innehåll i form av nya utopiska riktningsvisare." När människor kommer i kläm, behövs det en kritisk motvikt mot de rådande förhållandena i samhället.

> "Individuella rösters genomslagskraft är inte att underskatta. Men om det skall vara genomslagskraft i längden, dvs. en samhällelig förändring, behövs det också en förankring hos många människor. Om dessa människor inte skall stå i ett underordnat förhållande, där de inte har någon annan uppgift än att säga efter, vad andra har formulerat åt dem, utan skall vara fria och självständigt tänkande individer, räcker det inte med att de många människorna är en massa. De måste kunna utgöra en organiserad rörelse."

Resursstarka, välutbildade grupper kommer att göra sig hörda och tillvarata sina intressen i omvandlingen av det svenska samhället. Kunniga samhällsarbetare kan i samverkan med vitala organisationer - gamla som nya - och insiktsfulla kommunledningar bli en resurs för de växande grupper som risker att "komma i kläm".

Några huvudgrupper kan urskiljas där behoven av stöd varierar. Dit hör dels människor med djup förankring i lokala miljöer - glesbygd och mindre orter med sviktande service och föråldrad näringsstruktur, dels människor som identifierar sig med en grupp som står mer eller mindre vid sidan av det etablerade samhället. Dit hör t.ex. arbetslösa ungdomar och invandrare.

3.2.4 "Hälsa" och medverkan i folkhälsoarbete

Även begreppet "hälsa" är som nämnt omtvistat. I den tidigare nämnda kunskapsöversikten om "Barns hälsotillstånd i Norden" 1984 från Nordiska Hälsovårdshögskolan tog Lennart Köhler, professor i socialmedicin, och Gunborg Jakobsson, finsk samhällsvetare, upp WHO:s definition av hälsa till kritisk

granskning:

> – "Hälsa är inte bara frihet från sjukdom och svaghet utan ett fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande."

De båda forskarna slår fast att definitionen är statisk (utveckling eller förändring inryms ej), inte "tillåter" handikappade att vara friska, betraktar social missanpassning som ohälsa och medför fara för "medikalisering" med risk för "hälsoimperialism som förskräcker många".

Sedan dess har emellertid mycket hänt. Av information och material från det nyinrättade Folkhälsoinstitutet framgår, att den internationella debatten om folkhälsan varit intensiv. Viktiga konferenser om strategier för folkhälsoarbetet har hållits bl.a. i Ottawa 1987, där ett manifest för hälsobefrämjande arbete antogs, i Köpenhamn 1990 då "A strategy for health promotion" framlades och i Sundsvall 1991 då en handbok för "public health" presenterades.

I Sverige framlades 1991 rapporten "Hela folkets hälsa - en nationell strategi" av den s.k. folkhälsogruppen, som var ett rådgivande organ till regeringen och till hälso- och sjukvårdsberedningen. I detta dokument konstateras att dödlighet och funktionsnedsättningar har minskat kraftigt men att socioekonomiska skillnader i sjuklighet alltjämt är betydande och att klasskillnader i dödlighet har fortsatt att öka under 80-talet. Dessutom slogs fast att långvarigt sjuka och handikappade i många avseenden har låg levnadsnivå och förefaller att få allt svårare att behålla sina arbeten.

I den nationella rapporten sägs att fred och ren miljö, välfärd och goda uppväxtvillkor, ett gott arbete och socialt umgänge är grundvalar för hälsan. Vidare sägs:

> "Det går inte att definiera hälsa på ett entydigt sätt, men i det praktiska folkhälsoarbetet är det snarare definitionens brukbarhet än entydigheten som bestämmer dess värde. Det är naturligt att begreppen förändras med tiden och utvecklas i takt med att människan får nya kunskaper."

Vid samtal om hälsobegreppet har betonats att synsättet förändras och utvecklas. Om man tidigare såg hälso- och sjukvårdens uppgifter - bildmässigt uttryckt - vara att "dra upp ur floden" respektive "hindra från att falla i floden", så skulle ett nytt synsätt kunna formuleras så här: "Vi är alla i floden. Det gäller för oss att förstå hur vi ska bete oss för att klara oss."

Det nya Folkhälsoinstitutet är enligt sin instruktion från juni 1992 ett nationellt organ med uppgift att förebygga sjukdomar och annan ohälsa och att främja en god hälsa för alla. Institutets verksamhet syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar för en god hälsa. Särskild vikt skall fästas vid sådant som främjar hälsan hos de grupper som är utsatta för de största hälsoriskerna. Verksamheten skall ha vetenskaplig förankring.

Verksamhetens inriktning framgår av uppdelningen i enheter och program

(förutom ledning, stab, administration och forskning):

- Hälsa och miljö: Mat och motion, tobak, skador, allergi
- Hälsa och sexualitet: Sex och samlevnad, HIV/aids
- Hälsa och beroende: Alkohol och narkotika

Institutet arbetar på nationell nivå som samordnande organ i folkhälsoarbetet och har nära kontakt med internationella organ. Fleråriga avtal har upprättats med universitet. Med Lunds universitet finns exempelvis ett 6-årigt avtal till stöd för en professur och för utveckling av folkhälsovetenskap. Även hälsoekonomi omfattas av avtalet. Ett avtal finns också med Umeå universitet kring folkhälsans strukturella, sociala och ekonomiska effekter, kvinnors hälsa samt hjärt- och kärlsjukdomar.

Folkhälsoinstitutet bedriver inte egen verksamhet utan stöder lokala och regionala, gärna tvärsektoriella projekt som uppfyller krav på kvalitet och kan utvärderas. För närvarande utgår anslag till ett tiotal projekt bland vilka de flesta har anknytning till hälsovården. Kommunerna och socialtjänsten är välkomna att söka anslag.

Det ligger i sakens natur att lokalt hälsoarbete ibland får karaktär av samhällsarbete. Det följer av det förhållandet att de miljöer där samhällsarbete bedrivs inte sällan bidrar till att förstärka sammansatta problem av social, psykisk och somatisk art. Exempel på kommunala insatser med inriktning på hälsa finns i kommuner där man inriktat sig på endera personalproblem eller på problem i lokala miljöer eller hos vissa grupper.

Kommunernas allt större ansvar för uppgifter som tidigare legat på landstingen kommer sannolikt att öka behovet av medverkan i hälsoarbete, där kommun och landsting samverkar. Socialtjänsten bör bl.a. genom sina kontakter med barn, unga och föräldrar ha goda förutsättningar att medverka i informationsarbete samt lokala och regionala forsknings- och utvecklingsprojekt.

I skriften "Social mobilisering" beskriver socionomen och metodiklektorn Viveca Urwitz projektet "Ringar på vattnet - folkhälsoarbete mot HIV" i vilket hon arbetar för landstingets räkning.

För att undvika den "medikalisering" Lennart Köhler varnade för ter sig angeläget att socialt skolad personal och socialtjänsten engagerar sig i folkhälsoarbetet i samverkan med hälso- och sjukvård, organisationer och de grupper som är berörda.

Till detta bör också läggas att det finns goda skäl att ta vara på och stimulera det fackliga hälosarbetet. Positiva erfarenheter har redovisats bl.a. från LO:s hälsoprojekt 1992-93. I en rapport understryks att den "klassiska", expertinriktade folkhälsomodellen inte betyder att det inte skulle finnas behov av "folk-

hälsomodellen". Det torde i själva verket vara självklart att såväl landstingens och kommunernas som olika organisationers och enskildas insatser behövs.

3.3 Nya ansatser utifrån diskussion om grannskapsidéns förutsättningar i nutidssamhället

En för den sociala planeringen viktig fråga är om ett fungerande stadsliv och levande grannskap står i motsatsförhållande till varandra. Kan utveckling av bådadera ses som uppgifter i förnyelse av städerna och deras förorter?

I skriften "Stadsliv och grannskap" 1991 argumenteras för vikten av en fungerande offentlighet i staden. Stadens samlingsplatser med dess offentlighet har betytt mycket för demokratin. De senaste exemplen utgör upproren i Öststaternas huvudstäder där frihetsrörelserna inte gick att hejda. Hitler liksom andra diktatorer föredrog att idyllisera lantlivet när det inte var fråga om stora, välregisserade manifestationer.

Bergman skriver i sin artikel: "Med industrikapitalismens genombrott och den åtföljande, explosiva stadstillväxten blev emellertid 'antiurbana ideal och storstadsfientlighet' ett permanent inslag i den västerländska kulturen."

Under senare år tycker han sig emellertid ha märkt ett ökat intresse för den offentliga miljön och framlägger idéer om "stadsmässig förortsplanering" i en andra artikel. Artikeln kan läsas som ett svar på den artikel som Sören Olsson bidrar med.

Olsson utgår teoretiskt från tre begrepp som gör konsekvenserna av "den långa utvecklingen" till det moderna samhället tydligare: "det privata", "det lilla grannskapet" och "den lokala offentligheten". Med utgångspunkt i dessa begrepp - vi behöver alla tre - kan han möta Bergman i dennes förslag om stadsmässig förortsplanering.

Olsson har i skriften "Social mobilisering" vidareutvecklat sina tankar på ett sätt som är av betydande intresse för frågan om hur socialtjänstens strukturinriktade insatser skall kunna utvecklas och konkretiseras. Teoretiskt utgår han ifrån tre något annorlunda begrepp som gör konsekvenserna av "den långa utvecklingen" till det moderna samhället tydligare: "den privata sfären", "den gemensamma offentliga sfären" och "den formella systemsfären".

Innebörden är att den privata sfären som människor själva råder över och kan sätta gränser för, liksom den formella systemsfären som styrs av företag, media, organisationer och samhällsorgan successivt har vidgats. Detta har skett på bekostnad av den gemensamma offentliga sfären i och med att människor stegvis blev allt mindre beroende av t.ex. grannsamarbete av olika slag. Även utbyggnaden av offentliga och kommersiella tjänster har haft liknande effekter. Detta

kan tydligt avläsas i den minskade attraktiviteten hos de alltmer formaliserade traditionella intresse- och ideella organisationerna.

I stället har resursstarka grupper allt oftare övertagit tidigare s.k. vänstergruppers metoder. Det är väletablerade människor som ofta sluter sig samman mer eller mindre tillfälligt för att genom demonstrationer eller uppvaktningar driva sina frågor.

I en situation då kommuner och landsting får allt svårare att fullgöra sina åtaganden är det viktigt att genom samhällsarbete och lokal planering stödja de människor som har problem i sin vardagstillvaro. För att bli framgångsrik i stadsmiljöer är det emellertid, enligt Olsson, viktigt att "göra upp med idén om den lokala gemenskapen".

I förortsmiljöer visar erfarenhet från skilda projekt att det är "intressegemenskapen" bland specifika grupper som ungdomar, invandrare, vissa riskgrupper för AIDS, kvinnor osv som är viktiga. Gemensamma erfarenheter och intressen bildar utgångspunkten för arbetet.

Situationen är ofta annorlunda på mindre tätorter och i glesbygdsområden. Därifrån finns positiva beskrivningar av hur just "det lokala" kan fungera som sammanhållande element.

I samma skrift - "Social mobilisering" - diskuterar Kenneth Sundh, lärare och forskare vid socialhögskolan i Stockholm, möjligheterna att utnyttja "styrkan hos mobiliseringsstrategin" för att modifiera den under expansionsperioden så framgångsrika Linköpingsmodellen för social mönsterplanering. Den borde med ett nära samarbete med berörda grupper bättre svara mot behoven i en tid när uppgiften i huvudsak blir att förnya befintliga områden, inte att bygga på jungfrulig mark. Socialtjänstens "planeringsexperter" kunde då använda sig av den kunskap som mobiliseringsstrategin utvecklar i sitt arbete med utsatta grupper.

4 Översiktliga problemanalyser och diskussion om strategier från storstad till glesbygd

Nya förutsättningar för det strukturinriktade arbetet har under 90-talet uppkommit i den pågående samhällsomvandlingens och krisens spår. Dit hör effekter av befolkningsförändringar, ekonomins utveckling, ändringar i ansvarsfördelningen mellan olika huvudmän samt förändringar på arbets- och bostadsmarknaderna.

Nya förutsättningar följer även med de värderingsförskjutningar som främst kan avläsas hos unga människor.

Mot bakgrund av den mörka bild som präglar det begynnande 90-talet diskuteras problem på olika nivåer i samhället - från storstadsregionerna och deras förorter över miljonprogramområden och äldre bostadsområden till mindre tätorter och glesbygd. Syftet är primärt att skissera tänkbara strategier för att stödja och stimulera positiva utvecklingsspiraler.

4.1 Nya förutsättningar kräver nya strategier

Kommunerna ställs av flera skäl inför svåra uppgifter under lång tid framöver. Samtidigt med att detta sker blir kommunerna sannolikt nödsakade att de närmaste åren av ekonomiska skäl minska sin personal ytterligare, även om det i denna del pågår diskussion om hur långt det är ekonomiskt och verksamhetsmässigt meningsfullt att fortsätta neddragningarna.

Även med de restriktioner som följer av en svår och långvarig internationell och nationell ekonomisk kris kan positiva handlingsmöjligheter urskiljas. Det här avsnittet inleds med att sätta de svårigheter som möter och deras konsekvenser i fokus. En realistisk problemuppfattning är grunden för utveckling av nya, positiva förändringsstrategier.

4.1.1 Ekonomiska förutsättningar

De ekonomiska förutsättningarna för 90-talet ter sig ogynnsamma. Å ena sidan leder skuldbördan till utlandet till höga räntekostnader som begränsar utrymmet för samhällets aktiviteter med försämrad sysselsättning som resultat. Å andra sidan försvårar kostnaden för arbetslösheten möjligheterna att bryta den negativa spiralen.

Långtidsutredningen, 1992 års expertutredning för 10-15 år framåt i tiden, är visserligen till en del överspelad i och med att den fasta växelkursen övergivits. Den internationella nedgången har också ha blivit långvarigare än beräknat och har kullkastat tillväxtprognoserna för de närmaste åren. Lärdomar finns ändå att hämta i utredningens analys av problem i samband med de allmänna försäkrings- och pensionssystemen. Kostnadsmässig balans måste stegvis återställas för att människor skall kunna känna trygghet.

Politisk enighet råder om behovet av reformer. Däremot är meningarna delade om hur lösningarna bör se ut. Situationen får under alla förhållanden konsekvenser för såväl enskilda som kommuner.

Kommunförbundet har analyserat de ekonomiska utsikterna för tiden fram till strax efter sekelskiftet i skriften "Kommunerna mot obalans, Behov och resurser 1990-2005". Den åberopas av socialministern i skriften "Välfärdsstatens vägval och villkor" 1993. Förbundet har utgått från dagens åtaganden och förutsedda demografiska förändringar, från dagens kommunalskatter, avgiftsnivåer och statliga bidrag samt från dagens produktivitet. Resultatet blev ett gap mellan inkomster och utgifter som vid sekelskiftet motsvarar cirka åtta kronor i kommunalskatt.

Socialministern drar två slutsatser av dessa kalkyler:

- Den ena är att höjd kommunalskatt aldrig kan täppa igen (hela) gapet.
- Den andra är att kraven på ökad effektivitet är och förblir mycket stora.

I boken understryker statsrådet att det finns mycket av idérikedom och positiva exempel i kommunerna, men att besparingarna nu på en del håll drivits så långt att de leder till allvarliga problem. Socialministern illustrerar med ett exempel från en dagisgrupp med 21 barn. "Det fungerar som barntillsyn. Två förskollärare kan se till att barnen inte slår ihjäl varandra. Men det innebär att man ger upp hela den pedagogiska idé som svensk barnomsorg bygger på."

Konsekvenserna har även belysts i Socialstyrelsens och Barnmiljörådets skrivelse i februari 1993 där det bl.a. heter:

> "Många besparingsåtgärder har vidtagits redan under hösten 1992, men de stora förändringarna kan förväntas under 1993 och 1994, när de mer genomgripande besluten om besparingar förverkligas. - De besparingar som skett under 1992 har inneburit stora förändringar och kvalitetsförsämringar i de verksamheter som riktar sig till barn och unga i många kommuner i

landet, särskilt i storstadsområden. De besparingar som är beslutade för 1993 är ännu mer alarmerande och innebär i många fall indragningar i viktiga och nödvändiga verksamheter för barn och unga. Barnmiljörådet ser med oro på denna utveckling."

Till de områden som fått vidkännas åtstramningar hör förebyggande fältarbete bland barn och unga. De akuta problemen på individnivå tenderar därmed att bli svårare. Insatserna präglas på sina håll av striktare regler och kärvare attityder än tidigare.

Sådana attityder står i strid med det interaktionistiska och humanistiska synsätt som berörts tidigare. De skulle urholka den dialog och det förtroende som är grunden för allt strukturinriktat arbete.

På senare tid har betydande uppsägningar även inom den hittills i stort sett fredade äldreomsorgen aviserats. En följd kan bli att gamla människor isoleras i sina bostäder utan tillräcklig tillsyn och omsorg. De negativa effekterna blir särskilt påtagliga om de sociala kontakterna är få eller svagt utvecklade.

Kommunsektorn har under 1992 förlorat 37 000 jobb enligt Kommunaltjänstemannaförbundets ordförande Sture Nordh, medförfattare till den ovannämnda debattskriften. Arbetsmarknadsverket beräknar enligt skriften att ytterligare 80 000 jobb, huvudsakligen för kvinnor, kommer att försvinna 1993-94.

Flertalet beslutsfattare tycks dock vara ense om att socialtjänstens och vårdens insatser - även om de måste hållas i strama tyglar med tanke på ekonomin - skall ges företräde framför subventioner till människor som är friska och har ett arbete.

4.1.2 Befolkningsutvecklingen 1991-2025

Statistiska Centralbyrån (SCB) har i skriften "Sveriges framtida befolkning" (1991) gett en grund för att bedöma de demografiska förutsättningarna i ett längre perspektiv. I förhållande till flera andra OECD-länder med en betydligt snabbare åldrande befolkning (över 80 år) befinner sig Sverige i ett relativt gynnsamt läge. Ändå visar prognoserna att påfrestningarna blir stora:

- Antalet barn i åldrarna 0-6 år väntas öka successivt från 765 000 1990 till 851 000 år 1995. Sedan beräknas antalet plana ut och uppgå till 806 000 vid sekelskiftet.
- Skolbarnen i åldrarna 7-15 år ökar från 883 000 år 1991 till 1 058 000 vid sekelskiftet.
- Ungdomarna i åldrarna 16-24 år minskar från 1 058 000 år 1990 till 909 000 vid sekelskiftet.
- Antalet personer i yrkesaktiva åldrar 20-64 år ökar med drygt 220 000 från 5,0 miljoner 1990 till 5,2 miljoner vid sekelskiftet. Medelåldern stiger

något. Gruppens andel av befolkningen ökar fram till strax efter sekelskiftet.

- Fram till sekelskiftet ökar antalet gamla över 80 år kraftigt, medan antalet 65-79 år kommer att minska något. Från runt 2010 väntas en kraftig ökning av antalet personer över 65 år.

Sammantaget ökar nu främst antalet förskolebarn och gamla i höga åldrar men också antalet i yrkesverksam ålder. Dessa fakta accentuerar vikten av att människor i yrkesverksam ålder får möjligheter att i ökad omfattning göra yrkesmässiga insatser bl.a. för de yngsta och de äldsta. Arbetslöshetsfrågan kommer i fokus.

4.1.3 Omfördelning av uppgifter

Den sedan länge pågående omfördelningen av uppgifter mellan olika huvudmän fortsätter i ett närmast accelererande tempo. Avreglering och minskad statlig detaljstyrning präglar utvecklingen inom praktiskt taget alla sektorer. Exempel härpå är att de riktade statsbidragen och de detaljerade föreskrifterna inom barnomsorgen ("gula boken") och bostadssektorn slopats.

Mest framträdande i denna utveckling är emellertid den fortgående omfördelningen av uppgifter mellan kommuner och landsting. Handikappreformer och Ädel-reformen har genomförts under senare år. I samband med utvärderingen av Ädelreformen planeras, enligt Kommun-Aktuellt nr 21 1993, nedläggning av 2 100 platser inom akutvård och geriatrik.

Omfördelning av ansvaret för omsorgerna om begåvningshandikappade är sedan flera år under genomförande och har utvidgats till alla med "omfattande funktionshinder" genom den särskilda lag (LSS) som kompletterar socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen.

Den statliga psykiatriutredningen har föreslagit att även "psykiskt handikappade" skall omfattas av den nya lagstiftningen. Huvuddelen av ansvaret för boende och stödinsatser skall överföras till kommunerna. I många kommuner pågår redan försöksverksamheter. Avtal mellan huvudmännen har träffats på flera håll.

Alternativa driftformer - både i kooperativ och i olika bolagsformer - är också viktiga inslag i utvecklingen. Det påverkar i praktiken ansvarsfördelningen. Kommunen har dock det yttersta ansvaret för lagfäst bistånd och tvångsingripanden.

Folkrörelser och skilda frivilligorganisationer har fått en växande betydelse som samarbetspartners till kommunernas socialtjänst.

Grundläggande frågor är hur kommunerna och andra intressenter klarar sina växande uppgifter inte bara ekonomiskt men också i fråga om kunskaper och kompetens. Särskilda insatser krävs för uppbyggnad av kunskaper och kompetens liksom mera utvecklade former för insyn och utvärdering om inte utsatta

grupper skall riskera att råka illa ut. Historien in i vår tid talar på den punkten sitt tydliga språk.

4.1.4 Normalisering och marginalisering i kristid

Fysiskt och psykiskt funktionshindrades liksom äldre människors önskan att leva ett så normalt liv som möjligt är i vårt land allmänt respekterad. Förutsättningarna för normalisering riskerar dock att urholkas i kristid. Det kan vara ekonomiskt mera fördelaktigt att föra samman dem som har funktionssvårigheter av något slag i institutionsliknande former, även när detta vare sig är önskat eller i sig nödvändigt.

Utflyttningen från institutionsliknande boende- och vårdformer av fysiskt, begåvningsmässigt eller psykiskt handikappade - eller gamla med ringa krafter och bristfälligt kontaktnät - medför risk för vanvård om personal med tillräcklig kompetens, ändamålsenliga bostäder, lokaler för dagverksamhet etc. saknas. I sämsta fall kan de få svårt att bli accepterade av omgivningen. Integrerade boendeformer förutsätter trygga närmiljöer och fungerande, ofarliga "offentliga rum" för de grupper som här berörts.

I förhållande till andra länder är "bagladies" och "hemlösa" en relativt ovanlig företeelse i Sverige, men de förekommer. En forskargrupp vid Lunds universitet har på Boverkets uppdrag analyserat "Begreppet hemlös". I en rapport 1992 visas att hemlösheten ökat i många västländer mot slutet av 80-talet och väckt stor oro i bl.a. USA och England. Forskargruppen påpekar att "också i Sverige har antalet hemlösa ökat de senaste åren".

Samtidigt råder enligt gruppen en begreppsförvirring som försvårar analyser av problemets omfattning. S k hemlöshet kan studeras endera som ett huvudsakligen socialt problem eller - från ett makroperspektiv - som en brist inom bostadsförsörjningen.

Det ligger nära till hands att säga sig att båda ansatserna måste finnas med i en konstruktiv analys. Internationaliseringen, flyktingströmmarna och narkotikapolitiken i en del länder kan bidra till att såväl hemlöshet som prostitution och narkotikamissbruk kommer att öka. Det finns skäl att ta fasta på följande ord i forskargruppens förord:

> "En ökad permanent utslagning från bostadsmarknaden kan, även om det gäller ett litet antal personer, vara en tidig varningssignal om en allvarlig försämring i den svenska välfärdsutvecklingen."

Detsamma kan sägas om det ökade antalet vräkningar av hyresgäster. Vräkningar har underlättats av lagändringar. Ändringarna - förståeliga ur skötsamma hyresgästers synpunkt - motiverar analyser av hur de ensamstående och familjer som vräks kan ges erforderligt stöd.

Småhusägares erfarenheter av det ökande antalet exekutiva auktioner redovisas

i den av Statens Institut för Byggnadsforskning 1991 framtagna rapporten "Att förlora sitt hem". Undersökaren Mia Björk har arbetat bl a utifrån intervjuer och sammanfattar sina resultat i följande talande rader:

> "Förlusten av ett småhus kan liknas vid förlusten av en anhörig. De par som förmår prata om problemen och som får hjälp av någon anhörig har goda förutsättningar att klara upp situationen. Råd från kronofogdemyndigheter och andra parter kan också ha stor betydelse."

Vräkning och förlust av ett eget hem kan inte ses som enbart följder av personliga ekonomiska och sociala problem. De har samband med den ekonomiska krisen och situationen på arbetsmarknaden. De är dessutom ofta sammanvävda med förhållanden i den fysiska och sociala miljön.

Sociala nätverk i släkt och grannskap kan ge stöd och trygghet och vara väl så viktiga som rådgivning, utveckling av modeller för skuldsanering o.d. Samtidigt framstår som rimligt att banker tar ett socialt ansvar för skuldsanering i de fall de själva medverkat till skuldsättningen.

4.1.5 Arbete och boende i krisens spår

Arbetslöshet av den omfattning som nu förekommer har utlöst något som kan liknas vid chock hos stora delar av svenska folket. Den påverkar många människors vardag och familjeliv. Många miljöer sviktar fysiskt och socialt. Människors hälsa påverkas.

Den öppna arbetslösheten omfattar, trots ansträngningar att begränsa den genom arbetsmarknadspolitik och andra åtgärder, cirka 10 % av arbetskraften. Över 12 %, mer än 600 000 människor, saknar sommaren 1993 plats på den ordinarie arbetsmarknaden.

Ett svårt problem är att produktivitetsförbättringar som är nödvändiga för företagens överlevnad begränsar behovet av personal även när konjunkturen förbättras. Diskussion krävs om strategier för att bekämpa arbetslösheten ur såväl ett kortare som ett längre perspektiv.

Den forskning som finns om följderna socialt och hälsomässigt av arbetslöshet för enskilda och familjer är väl känd. Barn och kvinnor hör till dem som blir särskilt utsatta vid påfrestningar i familjelivet.

För kommunerna är inte endast den ökande ekonomiska pressen ett allvarligt problem. En del kommuner är nödsakade att vidta sysselsättningsskapande åtgärder. Statens ansvarstagande för tonåringar är begränsat.

Bostadsförsörjningen har spelat en viktig roll som "motor" för den svenska ekonomin och sysselsättningen. Nu sjunker bostadsbyggandet kraftigt och beräknas 1993 stanna vid 15-20 000 lägenheter. I många kommuner står lägenheter tomma.

Av Boverkets årsbok "Svensk bostadsmarknad i internationell belysning" 1993

framgår att Sverige tillsammans med Danmark har flest bostäder per tusen innevånare. Bostadsbeståndet är ungt och har en hög utrymmesstandard. England är det land som gått längst i omvandlingen av kommunala lägenheter till ägarlägenheter med stöd av ekonomisk stimulans. Det har varit kostsamt. England ligger näst högst i Europa när det gäller skattesubventioner. Högst ligger Sverige, där subventionerna - oavsett regering - väntas minska.

Den minskade bostadsefterfrågan beror till en del på den tidigare höga nyproduktionen. En annan orsak är arbetslösheten, som bidrar till att hushållen inte har råd att betala boendekostnaderna. Minskade subventioner gör trots pressade kostnader bostäderna alltför dyra för hushåll med låga inkomster.

Det leder i sin tur till ökad segregation och till mer av delvis provisoriska lösningar - t.ex. att bo kvar hemma om man är ung eller att byta bostaden i tätorten till en permanentad fritidsbostad.

Bostadspolitiken och bostadsförsörjningen är i snabb omvandling:

- Den lag om bostadsförsörjning som med vissa ändringar gällt sedan 1947 är upphävd. Kommunens ansvar för att genom planering främja allas tillgång till en bostad av god kvalitet begränsas.
- På många håll har bostadsförsörjningsplaneringen mer eller mindre upphört som följd av den låga efterfrågan.
- Även bostadsförmedlingarnas verksamhet har till stor del upphört, vilket är ett problem för hushåll med låga inkomster och begränsad kunskap om bostadsmarknaden. Avgifter kan tas ut för förmedling.

För att motverka arbetslösheten och problemen på bostadsmarknaden enades riksdagen i mars 1993 om ett nytt s.k. ROT-program (ROT = Reparation, Ombyggnad, Tillbyggnad) på cirka 3 miljarder för upprustning av bostäder och kommunala lokaler. Satsningen omfattar

- förlängning av räntestödet för reparationer (RBF-stödet) med 25 % för främst allmännyttans bostäder t.o.m. 1994 med en beräknad kostnad av 135 mkr per år
- statligt stimulansstöd med 30 % till kommunerna för reparationer och underhåll av skolor, sjukhem, ålderdomshem, daghem och en del kulturlokaler till en beräknad kostnad av 800 mkr t.o.m. 30 juni 1995
- direktbidrag till ROT-verksamhet i äldrebostäder till en beräknad kostnad av 120 mkr för ansökningar t.o.m. utgången av 1994 och färdigställande senast under 1995 samt
- visst stöd till Riksantikvarieämbetet samt öronmärkta medel för kulturminnesvård och konstnärlig utsmyckning av bostadsområden.

Det nya ROT-programmets effekter är osäkra. Varnande röster för upprepning av gamla misstag har höjts. Experter har manat till eftertanke inför kravet på

snabba åtgärder med hänvisning bl.a. till slutsatser av 19 FoU-projekt i rapporten "Bättre bostadsförnyelse" (Boverket 1990). Ombyggnad och förbättringar har i hög grad fungerat konjunkturutjämnande. Företagen är intresserade av snabba projekt. Onödigt omfattande ombyggnader, bristande varsamhet och minskade möjligheter till kvarboende och inflytande för dem som bor i områden som byggs om kan bli följden.

Storskalig ombyggnad av ett bostadsområde är ett komplicerat företag utöver det rent tekniska. Det blir viktigt att fastighetsägarna väljer att utnyttja de nya stödformerna på ett sätt som inte äventyrar sådana kvaliteter som fick stryka på foten under 80-talet.

Rapporten illustrerar den målkonflikt som ligger i å ena sidan önskan att vidta snabba och effektiva åtgärder mot arbetslösheten och å andra sidan den dialog- och processinriktade planering som bygger på de boendes och de lokala intressenternas inflytande. Det senare ligger i linje med den lokalt förankrade planeringsprocess som förordas av bl.a. socialforskaren Sören Olsson.

En rimlig hantering av målkonflikten antyds i Planera Bygga Bo nr 2 1993 av Claes-Göran Guinchard vid Boverket. Han diskuterar med stöd av dels uppgifter från länsstyrelserna, dels intervjuer med ett antal kommunala planerare följande fråga:

> – Har den bostadsförsörjning som bedrivs idag tillräcklig styrförmåga och är den robust nog att flyta vidare av egen kraft när lagen upphävs? Använder planerarna den sociala kunskap som samlats under årens lopp?

I svaren och Guinchards resonemang är planeringen snarare särskilt viktig i en tid av resursknapphet och med inriktning på förnyelse. Producentintresset bör inte ta över "livsmiljöintresset".

Resonemanget bör kunna tolkas så att det av ekonomiska skäl försvagade kommunala inflytandet kan kompenseras med förankring av planer och program som bygger på kunskapsinsamling och liknar marknadsföring. En förnyelse som är både varsam och effektiv kräver god framförhållning och en samlad syn på förnyelsearbetet.

Frågan är därför om bostadsplaneringen - och därmed samhällsplaneringen - verkligen spelat ut sin roll? Mycket talar för att det i själva verket är en kortsiktig felsyn. Vidga i stället synsättet till att handla om hela bomiljön, kan vara en rimlig slutsats.

4.2 Samhällsomvandling och värdeförskjutningar - konsekvenser och handlingsmöjligheter

I inledningsavsnittet skisserades innebörden av den snabba teknologiska utvecklingen i näringslivet såväl på hemmamarknaden som i fjärran länder. Den samhällsomvandling som berördes inrymmer både hot och möjligheter. De har kort och koncist - mest med tonvikt på hoten - formulerats på följande sätt av den finländske filosofen Georg Henrik von Wright i hans senaste bok "Myten om framsteget" (1992):

> "Arbetslösheten har blivit industristaternas gemensamma gissel, sysselsättningsproblematiken deras gemensamma huvudvärk. Problemen kan knappast lösas utan genomgripande sociala reformer. Själva arbetsbegreppet och inställningen till arbetet har hamnat i stöpsleven."

En naturlig fråga är vilka genomgripande sociala reformer von Wright syftar på? Några konkreta svar går inte att läsa ut. Inför missbruket av miljön stannar han vid en "provokativ pessimism" och en varning för överskattning av vår förmåga att rationellt behärska utvecklingen.

4.2.1 Det nya "moderniseringsprojektet"

Det ter sig viktigt att ta fasta på von Wrights "provokativa pessimism" och - hur svårt det än är - söka skissera åtminstone några tänkbara "reformer" för att hantera problem som arbetslöshet och miljöhot. Först finns emellertid skäl att något begrunda problemens uppkomst. De har samband med att den "moderniseringen" som följde med industrisamhällets framväxt nu följs av en ny, ännu snabbare moderniseringsprocess.

De problem von Wright beskriver har sina rötter i den tekniska utvecklingen och den fortgående internationaliseringen med en allt svagare förankring av näringslivet i enskilda nationalstater. Boken "Sverige i nätverkens Europa", författad av Gunnar Törnqvist, professor i ekonomisk geografi, belyser den allt snabbare omvandling som präglar dagens Europa. Den utgör grunden för de värdeförskjutningar som kan avläsas hos främst unga människor.

Chefen för Institutet för Framtidsstudier Åke E Andersson säger i sitt förord, att boken utgår från Europas städer, regioner och transportleder som den fasta scen på vilken snabba förändringsprocesser äger rum. Den belyser hur Sverige och svenska regioner kopplats till och blivit alltmer beroende av världen utanför, hur folkvandringar och massmedia gör landet mångkulturellt. Särskilt uppmärksammas de drivkrafter och villkor som gäller när industriell produktion och universitetens forskning utvecklar gränsöverskridande nätverk och därmed

bryter sig ut ur sina traditionella politiska och sociala ramar.

Den europeiska gemenskapen "löser upp nationella ekonomier" och regeringar får därmed allt mindre inflytande över var förnyelsen äger rum. Den tid är förbi när svensk ekonomi och människors välfärd och livsstilar kunde förstås utan kännedom om hur vårt land, våra regioner och våra orter är kopplade till och beroende av omvärlden.

Detta är ingenting nytt. Vetenskap och konst i alla dess former har präglats av inflytelser utifrån. "Det nya är att utlandstrafiken inte längre bara berör en ekonomisk och kulturell elit, utan att den vuxit snabbt och fått en bred folklig förankring."

I boken skildras territorier och nätverk i europeisk historia och tecknas bilder av stadens utveckling som samhällsspegel - "Den gamla staden", "Industrialismens stad" och den tidigare citerade amerikanska bilden av den avancerade "Informationsstaden". Gemensamt för städer har alltid varit deras ställning som mötesplats för utbyte av varor, tjänster och idéer.

Särskilt efter 1960 förändras den industriella staden mot global rörlighet och regional förankring. Den "fordistiska" epokens förutsättningar med dess geografiska koncentration till vissa kärnområden, dess arbetsdelning och - i Sverige - dess bruksorter ändras allt mer. Nu är massproduktionens tidevarv förbi. I dess ställe utvecklas samverkan mellan geografiskt fristående enheter av varierande storlek.

Nya problem uppstår. De gamla storstäderna riskerar att kvävas av olidliga trängsel- och miljöproblem. "Trafikinfarkt" hotar flera av Europas stora städer. EG fruktar en transportkris. En radikal förnyelse av kommunikationssystemen blir nödvändig:

> "I framtidens Europa kommer spårbunden trafik att utvecklas kraftigt i västra Europas folkrika och tätt bebyggda områden. Bilen och flyget blir transportmedel för glesa bygder. Stora städer borde i sin trafikförsörjning kunna lita till fortsatt utbyggnad av tunnelbanor och annan kollektiv trafik. Det kan inte glesbygden göra. Dess framtid är beroende av bilen."

Nordens ställning på den europeiska scenen ändras. I förhållande till områdena kring Östersjön har Sverige ett gott utgångsläge. Utan goda flygförbindelser är det tveksamt om Oslo, Stockholm och Helsingfors kan räknas som integrerade delar av ett europeiskt stadssystem. Snarare kan de återgå till den ställning de hade som provinshuvudstäder under Europas järnvägsepok.

I boken konstateras att Sverige sedan gammalt - med undantag för en restriktiv period från början av 1900-talet till andra världskriget - varit ett invandrarland. Det är dock först med 1980-talets "flyktinginvandring" som landet blivit "mångkulturellt".

Sverige betecknas som "det slutna landet" under 1900-talets första femtio år, då invandrings- och utlänningspolitiken var mycket restriktiv. Rasistiska attity-

der fanns under mellankrigstiden här liksom på många andra håll i Europa. Sverige blev 1921 det första landet i världen som inrättade ett rasbiologiskt institut. Fackföreningar och branschorganisationer krävde en restriktiv flyktingpolitik för att skydda arbetsmarknaden. I Uppsala antog studenterna 1939 flyktingfientliga uttalanden. Enskilda riksdagsmän och kulturpersonligheter stod upp för flyktingarna från Tyskland.

"Vinden vände", menar författaren, med flyktingströmmen från de nordiska länderna under kriget. "Arbetskraftsinvandringen" följdes av "anknytningsinvandringen". Under 80-talet var många invandrare från utomeuropeiska länder relativt välutbildade. Under 90-talet har flykt från krig och umbäranden präglat invandringen.

Begreppet "invandrare" är inte entydigt. Om man avser alla i utlandet födda personer tillsammans med i Sverige födda barn finns nu omkring en miljon invandrare. Antalet utländska medborgare uppgår till 460 000.

Författaren summerar:

> "Den moderna invandringen har dramatiskt ändrat befolkningens sammansättning. Aldrig tidigare har den etniska, kulturella, religiösa och språkliga mångfalden i Sverige varit så stor som idag. **Etniskt och kulturellt är Sverige inte längre ett avskilt och enhetligt land.**"

Värderingsförskjutningar hos främst unga människor bör ses mot bakgrund av dessa tendenser till genomgripande samhällsomvandling och ökad internationalisering.

Religionsvetaren Thorleif Pettersson redovisar i "Mot denna framtid" 1993 bl a studier av värderingsförändringar och folkrörelseengagemang. Pettersson knyter an till sin uppmärksammade rapport "Bakom dubbla lås" som kom för några år sedan. I den diskuterades tesen att skilda generationer växer upp och formas av skilda sociala situationer. Olika generationer får därmed sina generationsspecifika värderingar och synsätt.

Petterssons forskning ingår i en studie av européernas värderingar och livsåskådningar. Drygt 20 länder deltar i studien. Sverige har deltagit i intervjuomgångar 1981 och 1990. En grundtanke är att "välfärdens barn och barnbarn har fått andra värderingar än välfärdens föräldrar". De har en tendens att ty sig till post-materialistiska frihetsvärden, medan välfärdens föräldrar tenderar att hålla sig kvar vid materialistiska trygghetsvärden. Pettersson sammanfattar:

> "Sammantaget kan man därför säga att utvecklingen från trygghetsvärden till frihetsvärden enbart bör ses som **en** väsentlig underström i den samtida kulturella utvecklingen."
>
> "Underströmmen som leder från trygghetsvärden till frihetsvärden kan förstärkas eller försvagas av andra kulturella strömningar och skeenden och stundom kan den ta oväntad riktning. Men inte desto mindre är underströmmen en väsentlig faktor i den kulturella förändring som ägt rum under

de senaste decennierna: Sannolikt kommer den att vara en väsentlig faktor i den kulturella förändring som kan förväntas äga rum under de kommande decennierna."

I ett manus från december 1992 om "Shifting values in time and space - the values of young people born in the 1970's" redovisar forskaren Thomas Furth vid Institutet för Framtidsstudier bl.a. skillnader i värderingar mellan olika grupper av ungdomar i Sverige. Unga människor bygger sina värderingar på vad de ser som brister i samhället. För 30-talets generationer fick trygghet helt logiskt högt värde. Dagens unga prioriterar bl.a. relationer mellan människor.

En studie 1991 i nio samhällen - tidigare studier genomfördes 1989 och 1990 - byggde på drygt 1 000 enkätsvar från studerande ungdomar. Resultaten visar att dagens unga inte fäster samma vikt vid karriär och hierarkiska system som präglat tidigare generationer. Dagens unga vill ha fria yrken där man kan se intressanta resultat av det man gör. De skillnader som finns mellan könen och vad Furth kallar "materialister" och "postmaterialister" kan summeras i följande satser:

- Unga kvinnor fäster stor vikt flexibel arbetstid medan unga män föredrar mer fritid.
- Både kvinnor och män är internationellt orienterade, kvinnorna mer mot Europa än mot USA.
- Förändringen från industrisamhället till ett "kommunikationssamhälle" leder till att arbetslösheten blir ett växande problem bland lågutbildade.
- Arbete kan inte skapas i det nya näringslivets yrken om utbildningsnivån är låg och entreprenöranda saknas.
- Kvinnor och högre utbildade är mer toleranta mot invandrare än män och lågutbildade.

Studien tyder på en ny klyvning ("a new cleavage") som inte så mycket rör skillnaderna mellan folk med och utan tillgångar eller inkomster. Den visar snarare klyftor mellan män och kvinnor, mellan hög- och lågutbildade och mellan dem som accepterar större eller mindre rörlighet.

Flertalet unga har s.k. postmaterialistiska värderingar med positiva attityder till utbildning, familjerelationer etc. utan att för den skull nödvändigtvis inta attityden "sköt dig själv och skit i andra". De lågutbildade, ofta pojkar, håller fast vid materialistiska värderingar. De är förlorarna på en ny arena.

4.2.2 Frågor inför framtiden

Det dröjer innan samhällsomvandling och nya värderingar har slagit igenom med full kraft. De mer näraliggande problemen på 90-talet bör emellertid hanteras så att de förbereder människor och samhällen för sådana förändringar

som ter sig både möjliga och önskvärda. Det finns skäl att ta vara på det handlingsutrymme som finns och börja utveckla strategier som håller på sikt.

Är den permanenta arbetslöshet von Wright fruktar oundviklig? Är det hårt skiktade samhälle som tecknas i bilden av "Informationsstaden" oundvikligt? Knappast i så hög grad. Svensk tradition är inte amerikansk. "The american way of life", fransk "grandeur", engelsk skepsis till folk på kontinenten osv. lär inte utrotas även om massmedia sprider idéer och livsstilar.

Kan "lagom", måttfull skala och rent av ett visst mått av byråkratisk reda finnas som en positiv bottensats i den ändå hektiska förnyelse av folkhemstraditionen som är både nödvändig och oundviklig? Kanske kan det nya just därför växa fram utan "konvulsioner" av det slag som utspelar sig i det italienska samhället?

Framtidens samhälle bör inte betraktas som förutbestämt och opåverkbart. De nya generationerna vill lägga sig i beslut som berör dem och deras barn.

Därför kan bl.a. följande två frågor vara värda att diskutera:

– Kan inte radikala utbildningsreformer för höjning av kunskaper och kompetens hos de breda folklagren ses som medel för att motverka skiktning av det slag som beskrivs i "Informationsstaden"?

Stommen till en bred satsning finns på alla nivåer - i grundskolan, den kommunala vuxenutbildningen, studieförbunden, högskolorna och universiteten. Men högskoleutbildningens utbyggnad ligger inte före utan efter andra länders.

Utveckling av nya former för grupp- och individanpassad undervisning anses möjlig av svenska framtidsforskare. För dåligt motiverade människor i stimulansfattiga miljöer borde skickliga samhällsarbetare kunna bidra till att väcka slocknat intresse för att lära och pröva nya uppgifter som alternativ till understöd och passivt bidragsberoende.

Förre presidenten för University of California Clark Kerr beskrevs härom året som något av det moderna samhällets universitetsideolog i tidskriften Tvärsnitt, som utges av Humanistiskt-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet. Kerr har envetet pläderat för ett "multiuniversitet" med både "massutbildning" och "excellens", jämlikhet och konkurrens på programmet. Vad i hans idéer bör vi ta vara på?

Många människors medverkan krävs under alla förhållanden som ett fundament för en framgångsrik och relativt konfliktfri övergång till ett samhälle präglat av stegrade kunskaps- och kompetenskrav.

– Varför kan inte ett väsentligt ökat antal människor engageras i det praktiska arbetet med såväl förnyelsen av den byggda miljön och de verksamheter som där behövs som i praktiska insatser inom miljövården?

För insatser i stor skala i den byggda miljön krävs resurspersoner som samarbetar med invånarna på t.ex. kvartersnivå. Arkitekter, planerare, samhällsarbetare

och olika yrkesarbetare borde kunna gå in i lokala projekt och hjälpa till överallt där det behövs. Därmed skulle människors inflytande på den egna miljön kunna öka. Och människors entreprenöranda stimuleras.

Den "mönsterplanering" som inte längre är gångbar skulle till en del kunna ersättas av vad Thomas Furth vid ett samtal kallar "Ikea-planering", där man själv väljer ut delar och formar sin livsmiljö. Det passar säkert inte alla men ligger i linje med den form av dialog- och processplanering som förordats ovan.

Svaren på enkäter till bostadssökande, gymnasieungdomar och tomtkön 1991 i Norrköping ("Boprojektet") illustrerar variationen i önskemål och livsstilar. Nära hälften i tomtkön var intresserad av organiserat självbyggeri. För ungdomar var låg hyra i början viktigast men på sikt ville 60 % äga sin lägenhet. Ungefär hälften i bostadskön sade ja respektive nej till erbjudande om bostadsrätt. Hela 40 % ville delta i planeringen av den egna bostaden eller bostadsområdet.

En hel skala av upplåtelseformer från olika varianter av hyresrätt till äganderätt borde vara tänkbar. Den som vill betala "fullservice" och komplett utrustning i hyresrätten bör få göra det. Den som vill hyra bara "skalet" eller svara för större eller mindre delar av utrustningen liksom underhållet bör kunna göra det. Och få råd och stöd av resurspersoner.

Det högproduktiva näringsliv som i framtiden efterfrågar allt mindre personal borde genom fonder och sponsring kunna svara för en del av finansieringen av den byggda miljöns vård. En god fysisk och social miljö blir ett viktigt stöd för affärsliv, företagsamhet och service som redan finns liksom för försök med nya, småskaliga företag.

Inom vård och omsorg pekar befolkningsprognoserna på successivt ökande behov. Och resurspersoner på t.ex. fritids- och kulturområdena med uppgift att stimulera barn och unga, funktionshindrade och äldre borde kunna ses som angelägna såväl samhällsekonomiskt som ur ett folkhälsoperspektiv. Bidrag till arbetslösa kunde kanske tas i anspråk för att finansiera viktiga insatser.

Kanske ligger i sådana satsningar på att utveckla människors ansvarstagande för miljön i vid mening och för människors egen utveckling något av det von Wright syftar på med "sociala reformer"? Och ett nytt sätt att se på arbetet? Ett exempel kunde vara den nytta en kunnig och klok idrottsledare kan göra i sitt arbete bland barn och ungdomar och deras föräldrar.

4.3 Problembilder och förnyelsestrategier ur socialt perspektiv från storstad till glesbygd

Samhällsomvandling och värdeförskjutningar påverkar människor och miljöer på alla nivåer i samhället. Det är angeläget att åtminstone i stora drag konkretisera och diskutera såväl problem som tänkbara strategier för att främja positiva utvecklingsspiraler. Det är syftet med detta avsnitt.

4.3.1 Storstadsregionernas strukturer och förorter

Tre "huvudfrågor" för det framtida stadsbyggandet formulerades vid det s.k. stadsmiljöseminariet 1992:

1) Förorternas vara eller inte vara
2) Frågan om en differentierad stad kan uppnås
3) Fortsatt utbredning eller förtätning

Den tredje frågan är den mest grundläggande, varför den får bilda utgångspunkt för en översiktlig diskussion om problem och tänkbara strategier.

– *Problembilder*

I Boverkets rapport "Storstadsuppdraget - en förstudie om storstädernas miljö" december 1992 diskuteras "problemen idag och hoten i framtiden". Utgångspunkterna är att utvecklingen i storstadsområdena måste bli bärkraftig i Brundtlandskommissionens mening. "Det inbegriper att begränsa utsläpp till vad miljön tål, att slå vakt om områdenas kultur- och naturvärden samt att människorna ska vara delaktiga i beslut som rör den gemensamma framtiden."

Till de viktigaste problemen idag och hoten i framtiden hör enligt rapporten en bebyggelseutveckling som innebär en utspridning och en försämring av tillgänglighet till kollektivtrafik förstärkt av ett sämre utnyttjande av befintlig bebyggelse. Vidare betonas trafikarbetets beroende av den rumsliga strukturen. Utglesningen innebär en radikalt ökad ytkonsumtion som inkräktar på grönstrukturens omfattning och kvalitet. Dessutom påtalas att "vardagslivet vittrar sönder med åtföljande psykosocial ohälsa".

Kunskap finns inom regionerna men en huvuduppgift för en kommande utredning borde vara att åstadkomma en organisation som svarar mot behovet av långsiktigt fasta samverkansformer åt trafik-, bebyggelse- samt grönstrukturfrågorna.

Dessa synpunkter ligger i linje med de krav på en sektorövergripande och mera samlad planering i storstäderna som rests inom EG och OECD. De träng-

seleffekter och ökade risker för "trafikinfarkt" som beskrivs i "Sverige i nätverkens Europa" pekar i samma riktning.

Samhällets ansvar för en planering i samverkan med marknaden återspeglas även i den inhemska pressdebatten. I Kommunaktuellt nr 11 1993 fanns en varnande artikel med rubriken "Så dog USA:s stadskärnor". Temat är effekterna av handelns utveckling: "1950 var 90 % av all handel, inklusive bilar och andra kapitalvaror koncentrerad till stadskärnorna. 1990 hade 80 % av all handel flyttat ut."

I samma nummer av KA finns ett reportage från Örebro: "Stormarknaderna utanför stan har tillsammans blivit en gökunge som håller på att äta Örebros anrika stadskvarter ur boet". Nu ska dock "kalaset" hejdas. Kommunen, fastighetsägarna och köpmännen har gjort gemensam sak för att "rädda ett levande centrum".

Bebyggelsens utbredning allt längre ut försvårar möjligheterna för resurssvaga hushåll att under semestrar och annan ledighet resa ut till och ha glädje av grönområden. För t.ex. barnfamiljer som inte har råd att resa till semesterorter inom eller utom landet leder fortsatt utbredning av bebyggelse och trafikleder på grönmarkens bekostnad till förluster av livskvalitet. "Gröna kilar" och parker behövs både som hälsosamma lungor och som områden för rekreation till låga kostnader i stadsmiljön.

De negativa sociala konsekvenserna av den spridda bebyggelsen framstår tydligt. Vardagslivet präglas av splittring och uttröttning på grund av långa resor mellan bostäder, arbetsplatser, fritidsområden och storstadens city. Sociala och psykiska problem följer i spåren.

Strukturen i kombination med storskaliga, ensidiga förorter medverkar till problem på alla lägre nivåer ner till kvarteret och trapphuset. Situationen blir särskilt svårt för de många ensamföräldrar som inte orkar kämpa med ungdomar som i värsta fall både är arbetslösa och vantrivs i trista förorter.

Ungdomarna dras till de spektakulära evenemangen och till friheten i ett city som alltmer tenderar att tömmas på aktiviteter för även vuxna under icke-arbetstid. De vuxna känner sig otrygga i citymiljön, där det emellanåt uppstår upplopp och konflikter mellan enstaka eller grupper av besökare från förorternas ungdomsgrupper. Ungdomsproblem är inget nytt men de förstärks av ekonomiska och sociala problem.

Den tilltagande demografiska och socioekonomiska segregationen har kartlagts av den s.k. storstadsutredningen. Segregationen ses som en konsekvens av främst varierande inkomster, personliga kontakter och kunskaper. Utredningen fann bl.a.

- att ensamstående var överrepresenterade i områden med hyreshus medan gruppen var kraftigt underrepresenterad i småhusområdena
- att den socioekonomiska strukturen i olika områden förändrats i hela landet men särskilt i storstadsregionerna och starkast i Stockholmsregionen

- att stora satsningar på sanering i innerstaden ledde till att resurssvaga grupper ersattes av resursstarka
- att andelen arbetare i småhusområdena ökade något under 80-talet men att högre tjänstemän ändå var kraftigt överrepresenterade och
- att förorternas miljonprogramområden har fått en hög omflyttning och höga andelar problemhushåll och invandrare.

Den bild av den skiktade storstadsregionen som utredningarna tecknade 1989-90 har förstärks. Varnande exempel från ut- och inland är vanliga i samhällsdebatten.

I en krönika i DN den 11 augusti 1993 berättar idéhistorikern Sverker Sörlin om hur amerikanen Disney för fyrtio år sedan såg att "stadskärnorna förslummades och blev allt farligare". Numera är shoppingcentra i ytterområdena utrustade med sofistikerade säkerhetssystem och tungt beväpnade vakter. Den planeringsmodell som växer snabbast är "det bevakade bostadsområdet, särskilt för rika pensionärer, ofta 'barnfritt', gärna med närhet till golfbana. Någon stad finns inte, bara öar av dyrbar trygghet, och mellanrum för de utslagna."

Författaren och forskarstuderanden Stefan Jonsson har i boken "De andra" 1993 om "amerikanska kulturkrig och europeisk rasism" givit en drastisk skildring av bl.a. kravallernas och de etniska konflikternas Los Angeles. Boken formar sig till en anklagelse mot politisk handlingsoförmåga och har vållat pressdebatt.

Anna Christensen, välkänd juristprofessor, menade i sin DN-kolumn i augusti 1993 att "rasismen inte har någon framtid" i Sverige med den samhällsomvandling och öppning mot omvärlden som pågår. "Själva grundförutsättningen för rasismen håller på att försvinna, nämligen det slutna samhället, där man fruktar och avskärmar sig från allt som är nytt och främmande, från dem som har en annan hudfärg, andra seder och annat språk."

Anna Christensen tror inte att barn, som har vuxit upp i skolklasser med många invandrare, någonsin kan bli rasister, inte på riktigt, "inte på det gamla, äkta, fördomsfulla sättet". Men andra saker skall man vara rädd för. "Det man skall vara rädd för och varna för är ett Västeuropa, där ungdomar och vanligt folk inte kan känna sig säkra på en rimlig plats i samhället och därför kommer att värja sig mot alla som kommer in utifrån och vill konkurrera om de platser som finns."

Till detta kan läggas Lars Hjärnes reflexioner om det växande trycket - trots hårdare gränsskydd - i form av invandring. "Det ställer krav på fungerande samhällen, vilket är ytterligare en viktig utgångspunkt för utvecklingen av nya former för social planering."

– *Strategidiskussion*

En diskussion om strategier bör - förutom att ta sin utgångspunkt i en realistisk verklighetsbeskrivning - redovisa mål och värderingar, anvisa metoder och söka förebilder eller visioner att arbeta efter. Oavsett begränsningarna i samhällsplaneringens påverkansmöjligheter står det vid det här laget klart att utan seriös planering kan det gå riktigt illa. Kanske gäller det i särskilt hög grad storstadsregionerna.

De grundläggande värderingarna har redovisats tidigare - allas rätt till ett värdigt liv oavsett prestationsförmåga. En vilja till ansvarstagande för sig och varandra är grunden för diskussionen.

Utifrån problembilderna kan följande mål uppställas för diskussion:

1) En mera sammanhållen regionstruktur bör eftersträvas för att uppnå en bättre miljö och bättre förutsättningar för socialt liv och god hälsa.

2) Förortsmiljöerna bör ges möjligheter att efter sina förutsättningar utvecklas till allsidiga miljöer med "smågrannskap", "gruppgemenskap" och "en fungerande lokal offentlighet" som kännemärken. Rivning bör ses som en sistahandslösning efter hörande av invånarna om deras önskemål och beredskap att arbeta med problemen.

3) Ett bättre fungerande city med en vital stadsmiljö behövs för alla invånare i regionen.

En mera sammanhållen regionstruktur syftar inte främst till att bekämpa den ena eller andra formen av segregation. Segregationsbegreppet är sedan länge omstritt. En del forskare ifrågasätter om det är meningsfullt att använda begreppet. Begreppet ingår emellertid i offentliga utredningars språkbruk. Det bör tas som ett tecken på att det står för problem som i sina grövsta former uppfattas som svåra och bör bekämpas.

De främsta målen bör vara att *dels* begränsa de miljö- och trängselproblem som sammanhänger med det omfattande resandet i regionen, *dels* att i olika delar av regionen skapa förutsättningar för ett hyggligt socialt liv. Därmed ökar chanserna att även motverka en fortsatt, ännu längre driven och farligare segregation än den vi redan har.

En tätare bebyggelsestruktur med underlag för kollektiva kommunikationer och olika former av service ger utrymme för parkmark och grönområden. För att uppnå detta krävs politiska initiativ. Frågan om var ansvaret skall ligga har utretts och debatterats inte minst de senaste åren. Det bör ses som ett viktigt framsteg att det - att döma av inläggen i t.ex. tidskriften PLAN 1992 och 1993 - i dag råder en tämligen bred enighet om behovet av samplanering över såväl kommun- som länsgränserna.

Frågan har utretts utifrån vad den förre statssekreteraren, numera SABO-chefen Bengt Owe Birgersson kallar "den dualistiska förvaltningstraditionen" i Sverige. Den innebär en starkt sammanhållen statlig administration samtidigt

som man går längre än i kanske något annat europeiskt land ifråga om decentralisering av offentliga uppgifter till kommunerna. Birgersson tar inte ställning för något av dessa tre alternativ, nämligen

- statligt huvudansvar med samordnad länsförvaltning
- kommunalt huvudmannaskap byggd på frivillig samverkan eventuellt med stöd av stärkt lagstiftning eller
- huvudmannaskapet lagt på ett nytt regionalt folkstyrelseorgan.

Ur social synpunkt är det sätt på vilket planeringen sker viktigare än de administrativa formerna. Regionala organ kan behövas för att bistå med kunskaper och faktaunderlag. *Grundbulten* i såväl den regionala som den översiktliga kommunala planeringen bör vara en "lokal utvecklingsplanering" av det slag som bl.a. Sören Olsson är talesman för.

Det skulle te sig märkligt, om regionala organ - på långt avstånd från innevånarna och deras förtroendevalda och anställda - i praktiken genom expertplanering skulle börja göra upp planer för den aktuella regionens och de berörda kommunernas framtid utan att man först gjort klart för sig hur verklighetsbilderna i de olika kommunerna ser ut.

Det naturliga vore att ett regionalt organ - ett sådant behövs för att få igång en samordnad planeringsprocess - startade med ett faktaunderlag som den kommunala nivån kunde använda för att inleda en lokal utvecklingsplanering. När väl de lokala utvecklingsplanerna och intressekonflikterna manglats, måste det regionala organet kunna ha kraft att lägga fast de ramar för kommunikationer, bebyggelsestruktur och fredad grönmark som krävs.

De storskaliga förorterna i storstadsregionerna kännetecknas till stor del av att de i fråga om fysisk och social miljö är missgynnade och ofta stämplade av dåligt rykte. Det finns ingen patentlösning för storstädernas problemområden med ofta både socioekonomisk och etnisk segregation, förslitning och hög omflyttning som kännetecken. Områdenas varierande förutsättningar för en positiv utveckling sammanhänger bl.a. med avstånd från city, kommunikationer, graden av ensidighet i befolkningssammansättningen, bebyggelsens ålder och skala, fastigheternas underhåll osv.

Om det politiska målet är att göra dessa områden stabilare och mera attraktiva för deras invånare ter sig nödvändigt med insatser av det slag som berörts tidigare - samhällsarbete, lokalt hälsoarbete och lokal utvecklingsplanering med sociala konsekvensbeskrivningar. Det behövs nära *direkta* kontakter med invånare och resurspersoner. Skickliga, medvetna samhällsarbetare behövs särskilt i områden som präglas av passivitet och hög andel "invandrare".

Är en *differentierad stad* med god miljö, med mera av kollektiva kommunikationer och mindre spridd bebyggelse ett realistiskt mål?

De ökande bilresorna är ett centralt problem. Bilen erbjuder frihet och komfort även om köer och trängsel orsakar irritation. Antagligen måste olika medel

användas - bekvämare kollektiva transportmedel, bilavgifter, systematisk planering för mer av samordning av arbete och boende osv.

Framtidsvisioner av det slag samhällsforskare som Anders Ewerman och andra i skilda sammanhang presenterat kan tjäna som ledbilder för en successiv utveckling. Sådana visioner har syftat till samordning av arbete-boende i socialt fungerande samhällsbildningar med stöd av bl.a. elektronisk kommunikation och nya transportmedel. Olika kombinationer av hem- och grupparbete har skisserats.

Den viktigaste drivkraften för en förnyelse blir kanske önskan om en mänskligare, mindre pressande livssituation i miljöer där man kan känna trivsel och trygghet.

Citymiljön bör genom utveckling av gruppgemenskap, små grannskap och fungerande "offentliga rum" i förorterna få större möjligheter att bli attraktiv för människor i olika åldrar med mindre risk för konflikter och bråk. Allt som görs för att skapa levande förorter bör vara bra för cityområdena. Samtidigt är den pågående förnyelsen även av citymiljöerna viktig.

Förnyelsen tar sikte på att skapa utrymme för såväl evenemang - t.ex. vattenfestivalen i Stockholm - som konstnärliga verksamheter av varierande slag. Lika viktigt är att det finns näringsställen med varierande kostnadsnivåer. Parker och promenadstråk är lika naturliga. Inslag av bostäder är önskvärt även om boendekostnaderna blir relativt höga.

Öppna platser för manifestationer och strög är bland det som ger city den spänning och variation som hör till en storstad. Risken för konfrontationer kan dock aldrig helt undvikas.

Lokaler och verksamheter för unga bör ses som ett viktigt bidrag till allas trivsel i citymiljön. Visserligen är "Fryshuset" en unik satsning, men det gäller sannolikt varje framgångsrik sådan som drar till sig de ungas intressen. De unga kan i varje fall aldrig tänkas bort och hänvisas till att bara vistas i lokala miljöer.

Socialarbetare kan och bör inte åläggas polisfunktioner. Däremot kan de stödja aktiviteter inte bara i förortsmiljön utan även i city. Att det sedan alltid behövs fältarbete för akuta insatser i krissituationer är en annan sak.

4.3.2 Miljonprogramområden i vanliga städer

Flertalet större och mindre städer - och även mindre orter - har sina problemområden. De tillkom i regel i samband med miljonprogrammet. Problemen är likartade dem i storstadsregionerna men inte så uttalade. En viktig skillnad är också att stadsmiljön är mindre utbredd. På många håll tar man sig fram bra med cykel. Man hör inte sällan att medelstora städer har mycket av storstadens fördelar utan dess nackdelar.

Problembilder

Många av kommunernas miljonprogramområden har problem som liknar varandra, även om man vid närmare granskning finner att varje område har sina särdrag. En del s.k. problemområden stabiliseras och blir med tiden attraktiva t.ex. på grund av närhet till centrum eller till grönmark. Andra områden med sämre förutsättningar riskerar att hamna i en ond cirkel.Till de vanligaste problemen under olika perioder har hört tomma lägenheter, hög omflyttning och en större eller mindre andel problemhushåll. Invandrarinslaget har ökat i takt med invandringen vilket inte gjort situationen socialt lättare, även om lägenheter hyrts ut.

Forskare studerar för närvarande dessa områden, men ännu finns inga samlade resultat. Däremot finns mängder av studier och rapporter om försök i enskilda områden. Från mitten av 70-talet har kommuner och bostadsföretag arbetat med stöd av specialdestinerade stimulansbidrag - "Camillapengar", anslag från bostadssociala delegationen osv. - utan att det lett till bestående framgångar, även om de gjort nytta i många fall.

Upprustning av den yttre miljön har av kritiker kallats "glitter" i bostadsområdena. Enligt Boverkets bedömning har satsningarna sannolikt ofta varit för "smala", dvs. inriktade på att lösa speciella problem eller användas för specifika ändamål.

Möjligen har samordningen också försvårats av att resursanvändningen alltför mycket styrts av parter med specialla intressen - affärslivet, bostadsföretagen, byggbranschen, facken osv. Kommunen har inte alltid sett som sin uppgift att ta ansvar för helheten utan har - kanske av ekonomiskt nödtvång - överlåtit initiativet på andra.

Strategidiskussion

Vid en genomgång av två relativt heltäckande rapporter slås man ändå av den envetenhet med vilken kommuner och kommunala bostadsföretag arbetat för att söka vända utvecklingen. Båda visar också att det skett en utveckling under den senaste 10-15-årsperioden. Och att det trots upprepade misslyckanden faktiskt går att skapa bättre förhållanden och t.o.m. vända utvecklingen där det sett mörkt ut.

Den ena rapporten är boendeservicedelegationens summering av utvecklingsarbetet 1985-1990 "Service i samverkan", 1990. Den andra är SABO-skriften "Att lyckas med förändring", 1992, som är ett försök att utifrån "nio handfasta exempel dra slutsatser om förändringsarbete i bostadsområden".

Särskilt den sistnämnda rapporten är inriktad på miljonprogramråden och en källa till lärdomar från bra exempel men också misslyckanden. Samtidigt visar den att man kan få lön för mödan om man bara håller ut och är beredd att ompröva en gång till. Rapportens författare understryker inledningsvis att

samma metod - enkäter, arbetsböcker, samråd, eldsjälar - kan ha varierande effekt i olika områden. Det finns alltid speciella förhållanden att ta hänsyn till. Även om det är så kan man ha anledning att referera några faktorer som bedömts som särskilt viktiga för att förändringsarbete skall "lyckas":

- Att det från början finns behov av förändring som är väsentlig för de boende
- Att de övergripande målen är väl förankrade hos politiker centralt och lokalt, företagets och förvaltningarnas personal och organisationer som berörs
- Att berörda människor och intressenter kan påverka det som sker och dessutom motiveras att engagera sig och medverka i arbetet
- Att processen får ta tid
- Att projektledaren kan entusiasmera, engagera resurspersoner, bygga kontaktnät och så småningom dra sig ur projektet
- Att alla som ska medverka utbildas
- Att ansvariga är öppna för det oförutsedda.

Följande exempel på nyckelord i rubrikerna ger en föreställning om vad som närmare menas: "Lära känna", "Reellt inflytande", "Se resultat". Ett par korta citat är värda att nämna:

> "Alla inblandade huvudmän måste vara beredda att släppa greppet. I allt fler projekt försöker man nu finna modeller för självstyre för lokala serviceanläggningar t.ex. med en platschef som ansvarar för alla verksamheter i huset och en gemensam penningpåse eller att anläggningen drivs separat och säljer tjänster till kommunen och bostadsföretaget."
>
> "Hur viktigt det kan vara (att genomföra förändringar i så nära samarbete som möjligt med dem som sedan ska leva med det nya) visar exemplen med de nedslitna bostadsområden som rustats för många miljoner och ganska snabbt blivit slitna igen. Upprustningen inriktades då bara på den fysiska miljön och inte alls på de människor som skulle använda den. De faktorer, mänskliga problem och attityder som låg bakom en del av förslitningen gjorde man ingenting åt."

Bostadsforskaren Marianne Liedholm från Lunds universitetet har i rapporten kommenterat projekten med bl.a. följande ord

> "När bostadsföretagen funderar över vad man ska göra åt våra bostadsområden måste man börja med att titta på vilka de mest grundläggande mänskliga behoven är. Enligt Åke Daun behöver människor i första hand sociala kontakter, omväxling i sinnesintryck, överblick och förståelse av de sammanhang vi lever i, inflytande över de yttre villkor som reglerar vårt liv, självkänsla och egenvärde."

Som ett exempel på ett område där man gång på gång tagit nya tag och lärt av erfarenheten kan nämnas Valsta i Sigtuna. Där startade man 1987 med en enkätundersökning i ett område med närmare 300 lägenheter byggda i slutet på 60-talet. Området, som består av sex sjuvåningshus med enformiga huskroppar, fick tidigt dåligt rykte. I området bor många problemhushåll och cirka 70 % invandrare.

Först gjordes ett försök med grannskapsarbete med klent resultat. Några år senare satsades åtskilliga miljoner på fysisk upprustning, men ryktet levde kvar och snart var området lika slitet igen. Så kom man fram till att ett helhetsgrepp måste tas för att förbättra både fysisk miljö och socialt klimat. Nya inflyttare skulle vara självförsörjande.

Informationsmöten om det nya projektet gick emellertid dåligt. Då lade man om till en annan strategi. Alla hyresgäster fick *personliga besök*, samtidigt som man sökte värva trapphusvärdar.

Man satte nu igång med att *snabbt* genomföra vissa miljöförbättringar. En projektledare arbetade ett halvår med att lära känna områdets personal och inriktade sig på att mobilisera personal hos förvaltningar som var villig att engagera sig. Inom skolan var en del positiva, en del negativa. Strategin blev spridning genom det goda exemplets makt.

Dessutom satsade man på samarbete med förskolebarn och med ungdomar på ett närbeläget skolhem. Förskolebarnen och deras föräldrar försöker man påverka genom enkla bilder som barnen färglägger och som illustrerar ordningsregler. De används också för information till invandrare.

Strävan är att områdespersonalen tillsammans med de boende och "frivilliga jobbare" på sikt ska ta hand om det mesta av det arbete som behöver utföras i området. Det innebär t.ex. att boende och personal från ett hem för utvecklingsstörda har tagit på sig att hålla delar av området fritt från skräp.

Projektet betonar medvetenhet och kvalitet i kontakter med människor. Samtidigt som man söker begränsa ytterligare inflyttning av problemfamiljer jobbar projektledaren tillsammans med personalen i området aktivt för att stötta de problemhushåll som redan finns där.

> "Hösten 1991 vittnar många om att det blivit mycket trivsammare på Valstavägen. Enligt Sigtunahems mätningar som genomförs två gånger per år får Valstavägen bättre och bättre omdöme från hyresgästerna. Omflyttningen har minskat. Det har också kostnaderna för att anlita entreprenörer och antalet polisingripanden i området. Skadegörelsen i bostadsområdet har avtagit betydligt. Områdespersonalen hinner nu bättre med att laga och snygga till igen vilket medfört att både hus och miljö ser fräschare ut."

Boendeservicedelegationens arbete var inriktat dels på hela områden eller orten, om det rörde sig om små orter och glesbygd, dels på förbättringar för i första hand äldre och handikappade.

Delegationens erfarenheter från nyare områden i städer stämmer i stort överens med SABO-rapportens erfarenheter. Eldsjälar och mobilisering av människor behövs, även om - som framhölls i ett av SABO-projekten - eldsjälar måste sätta gränser för sitt engagemang och inte binda sig för djupt i sitt eget verk.

Samordnad boendeservice började som en bostadspolitisk reformverksamhet. Med tiden ledde erfarenheterna till att verksamheten breddades. Delegationen kunde lämna bidrag till förnyelsen av den offentliga sektorn. Till rekommendationerna hörde att möjligheterna till samverkan vid fysisk och social planering skulle stödjas.

Boverket och socialstyrelsen bör fullfölja strävanden i den riktningen. Detsamma gäller de boendes ställning i förnyelse- och utvecklingsprocesser. Ännu återstår mycket att göra.

4.3.3 Äldre bostadsområden

De problem och bakslag men också successiva framsteg som diskuterats beträffande förnyelsen av miljonprogramområden kan också sägas prägla försöken att utveckla kunskaper och kompetens i fråga om förnyelsen av äldre bostadsområden. Om man så vill kan man säga, att det rör sig om att utveckla en ny planeringskultur, där de boendes inflytande och en medveten hantering av målkonflikter som uppkommer blir viktiga inslag. Paralleller finns men också viktiga skillnader.

Problembilder

De satsningar som nu beslutats för att främja ROT-verksamhet är ingenting principiellt nytt. En liknande satsning beslutades 1983 av riksdagen. Ett tioårigt ROT-program skulle löpa åren 1984-1993 och beröra 275 000 lägenheter i flerbostadshus och 150 000 lägenheter i småhus. Områden från 30-, 40- och 50-talen skulle stå i centrum.

Stadsförnyelseutredningen och Europarådets stadsförnyelsekampanj med en svensk rapport med rubriken "Social balans" (John Lovén) i början av 80-talet hade höga ambitioner. Det gällde att vårda, förnya och komplettera befintlig bebyggelse. Målen för ROT-programmet talar sitt tydliga språk

- Alla människor skall ha rätt till en bostad med modern utrustning
- Alla boende skall ha rätt till en bostad som är väl underhållen
- Oberoende av ålder eller handikapp skall alla ha rätt till en bostad som fyller kraven på god tillgänglighet
- Åtgärder för energihushållning måste intensifieras och samordnas med andra förbättringsåtgärder

- Boendet skall bli mer jämlikt och integrerat
- Kapaciteten inom byggsektorn bör utnyttjas bättre.

Länsombud informerade kommunerna om programmet och en rad aktiviteter drogs igång. Men 1988 drogs plötsligt bromsarna åt. Lånevillkoren för ombyggnader förändrades radikalt genom höjning av räntan. Även om inte alla ombyggnadsprojekt upphörde så avtog verksamheten snabbt. Kommuner, bostadsföretag och enskilda människor försattes i svårigheter. I förnyelseområdena blev hyrorna något annat än man väntat sig.

Men det var inte det enda problemet. På kommunal nivå hade inte heller boinflytandet utvecklats särskilt långt. Planering, projektering och byggande sköttes i huvudsak traditionellt av expertis i bostadsföretagen och kommunernas förvaltningar. Man hade liten praktisk erfarenhet av djupare medborgar- och brukarinflytande.

Ett annat dilemma var, att man inte gjort klart för sig de inbyggda målkonflikterna mellan förnyelse av ett område för att det skulle kunna behålla service å ena sidan och önskan att främja kvarboende för gamla som trivdes i sina trivsamma men ofta obekväma 40- och 50-talsområden å andra sidan. Hissar, ombyggnader och kompletterande byggnader bidrog till både höjda hyror och besvärligheter för gamla som ville ha det mesta som förr. Vad skulle prioriteras - ombyggnaden eller kvarboendet? Vad kunde göras åt serviceunderlaget?

Målkonflikter blev inte tillräckligt diskuterade, vilket framgick redan av samhällsvetaren Eva Öresjös bidrag i en rapport från Ljuraprojektet i Norrköping, publicerad av socialstyrelsen 1988. Hon framhåller att arbete utifrån en helhetssyn "leder dock inte automatiskt till att man undgår de problem och de motsättningar, som tycks prägla många stadsförnyelseprocesser".

Kritiken har ytterligare utvecklats i en rapport som publiceras i år. Den bygger även på erfarenheter från två andra kommuner, Borås och Hälsingborg. Målkonflikterna måste hanteras på ett mera medvetet sätt än som hittills skett.

Ytterligare ett dilemma har i skilda sammanhang påtalats av Lars Hjärne. Det gäller de byggansvarigas eller byggentreprenörernas intresse å ena sidan att snabbt och effektivt utifrån expertsynpunkter och gärna i stor skala genomföra ombyggnader och å andra sidan de boendes och förvaltarnas intresse att hinna få ett ord med i laget. Brist på kontinuitet och återföring av erfarenheter från förvaltarna blir följden.

Strategidiskussion

Inte heller för de här skisserade problemen finns enkla lösningar. Några positiva utvecklingslinjer kan dock urskiljas och bidra till att gapet mellan mål och verklighet blir mindre i framtiden.

En sådan faktor är att en rad intressenter på övergripande nivå - staten, byggindustrin, facken - borde ha ett egenintresse av att inte ånyo hamna i en kris av

det slag man nu befinner sig i. Staten borde ha större intresse av att driva en mera långsiktig, mindre konjunkturinriktad bostadspolitik, när de negativa följderna av ryckigheten blivit så uppenbara.

En annan positiv faktor är att kommuner och bostadsföretag utvecklat kompetens att på ett annat sätt än tidigare ta in och lyssna till de boendes egna synpunkter. SABO-skriften om erfarenheter från en rad förnyelseprojekt talar för att situationen är en annan i dag än för tio år sedan. Det gäller förnyelsen av såväl äldre som nyare områden.

De nya generationernas minskade respekt för överhet av det ena eller andra slaget är också en garanti för att framtidens äldre inte kommer att stillatigande finna sig i ingrepp i den befintliga miljön. Om de inte har mycket pengar att röra sig med har de i stället en annan kunskap än dagens äldre generationer.

Ännu en faktor som gör att kommuner och bostadsföretag - kommunala eller privata - har anledning att vara mer lyhörda är att hushållens ekonomi under lång tid framöver kommer att vara svag. Krisen har i varje fall det goda med sig att bostadsföretag som vill få avsättning för sina produkter bör ta större hänsyn till sina avnämares ekonomiska förutsättningar än tidigare.

Därtill kommer att de nya äldregenerationerna av boende sannolikt kommer att vilja och kunna organisera sig i boföreningar av skilda slag för att ta till vara sina intressen. Det är inte så många som ensamma orkar förhandla med kommunen eller de stora bolagen. Den stora majoriteten kommer med all sannolikhet att samverka för att tillvarata sina intressen och få stöd av sakkunniga i hyresgästföreningar och andra organisationer.

Kruxet med den bristande kontinuiteten mellan planerarnas, entreprenörens och förvaltarens roller måste lösas. Erfarenheter från bl.a. Norrköping visar att kedjan inte bör brytas, om resultatet skall bli bra. Avtal om samarbete och kontinuitet på fältet hör till det som kan bidra både till att man tar tag i målkonflikterna och tar vara på erfarenheterna. Planerarna bör få chansen att vara med om genomförandets och förvaltandets mödor.

Socialtjänsten kan fylla en konstruktiv roll i förnyelsearbetet. Det är i viss utsträckning redan rutin när det gäller att nå ut till de boende för att informera och diskutera "hur det är", "hur det skulle kunna vara", "vad man skulle kunna göra" osv. Den kan också stödja snabbt genomförande av framför allt sådana förändringar som inte behöver kosta särskilt mycket. Och stimulera de boende - ungefär som i det ovan refererade exemplet från ett nytt område - att själva gå in med konkreta insatser.

Självklara förutsättningar för att detta skall vara möjligt är att experterna hos kommuner och bostadsföretag ändrar sina roller så att de mera blir resurspersoner och mindre experter.

Nödvändiga förutsättningar kan också uttryckas med ord som "kontinuerlig förnyelse", "varsamhet hos ansvariga", "boinflytande", "sektorövergripande samverkan" och "kontinuitet i processen". Dessutom måste kommunens förtro-

endevalda acceptera att de av kommuninnevånarna utsetts att leda utvecklingen av boendemiljöernas utformning. De kommunala och enskilda företagen är viktiga samarbetspartners men skall inte dominera planering, genomförande och förvaltning hela vägen. Ansvaret för bomiljön är ytterst alltid kommunens.

Kommunens förtroendevalda har starka skäl att vårda kontakten med invånarna för att förankra och hävda de allmänna intressen som de har till uppgift att värna.

4.3.4 Små tätorter

Det finns ungefär 1 500 orter som har 200-2 000 innevånare med tillsammans cirka en miljon innevånare. Höjer man gränsen upp till 5 000 får dessa samhällen fler invånare än landets tre största städer tillsammans.

Samtidigt som de visar en anmärkningsvärd livskraft, är det många av dem som är utsatta för hot av skilda slag. Vadstena Forum för samhällsbyggande 1992 belyste dessa orters situation ur en rad olika perspektiv - bl.a. sociala, kulturella och politiska. Boverket har följt upp med idéskriften "Små samhällen - synsätt och arbetsformer". Den handlar om "annorlunda planering" med andra ideal än storstadsmässighetens.

Problembilder

Samhällplaneringen har ägnat städerna och - i den regionalpolitiska debattens kölvatten - glesbygden ett stort intresse. Det gäller inte de små tätorterna. De har ibland behandlats nedlåtande även av kunniga planerare. Så här uttryckte sig Uno Åhrén 1948:

> "Är småstäder mänskligare att bo i eller är det så att en småstad inte kan vara annat än en 'håla'? Vad skall det bli av de minsta orterna med deras brist på kulturell utrustning och deras trista miljö? Vilka utsikter finns det för dessa orter att uppnå önskvärd storlek med den fördelning av folkströmmen från landsbygden till stadsbygden som nu sker? Det finns nästan inga utsikter alls."

Nu har det inte blivit som denne erkänt kunnige expert trodde. Han och många andra förbiser att staden utgör en mindre och relativt sett minskande andel av bebyggelsen i vårt geografiskt utsträckta och glest befolkade land. Folkströmmen har vänt och de små orterna ökar sin befolkning.

Den "trista" miljön är, som planeraren och antikvarien Kristian Berg vid Boverket uttrycker sig, bara trist ur ett alldeles speciellt perspektiv - det urbana. De små samhällena bedöms för vad de saknar, nästan aldrig för vad de i realiteten innehåller. Invånarna har lärt sig att man inte bryr sig värst mycket om deras livsmiljöer.

De små orterna är av varierande slag. En del har en lång historisk bakgrund som kusternas fiskelägen och kyrkstäderna i norr. Många har vuxit fram med industrialisering och framdragning av stambanenät som den begynnande moderniseringens första livsnerver. Det lilla stationssamhället ligger sida vid sida med den gamla kyrkbyn och landsvägssamhället.

I fackkretsar talar man ibland om "anonym" bebyggelse. Det är ett illa valt begrepp, påpekar Berg, ty byggnader och miljöer är aldrig anonyma för samhällets egna innevånare. De är förknippade med minnen, personer och skeenden som ger vårt samhälle historia. Det är också lika fel att svepande tala om "social utarmning" som om "det goda lokalsamhället". De små samhällena innehåller motsättningar och allianser som alla andra.

Den gemensamma särprägeln sitter i sättet att söka lösningar med mera av invånarnas direkta inflytande än i staden och med förankring i den annorlunda kulturen. Om föreningslivet är försvagat i den urbana miljön så lever det i småorterna. Där finns föreningar och studiecirklar av klassiskt slag men också kvinnliga nätverk och nya aktionsgrupper med kortare eller längre livslängd.

Hotbilderna är av flera slag och delvis motsägelsefulla. En handlar om överhängande hot om nedläggning av bank, post, privat och kommunal service. Här balanserar många på gränsen för vad man tål vid.

Ett annat hot är den skörhet i miljön som gör just dessa orter attraktiva för familjer som söker en god miljö för sina barn. På kort tid kan de utvecklas till ensidiga pendlingsorter med försvagat socialt liv och förlust av lokal kultur.

Ytterligare ett hot är att de nya avancerade kunskapsföretagen vill att man satsar exklusivt. Då kan följden bli att man okänsligt förstör ortens sociala liv och stöter ut de resurssvaga hushåll som rotat sig där.

Strategidiskussion

Med en god samhällsplanering har såväl storstäder som andra större och mindre städer hyggliga utvecklingsmöjligheter. De ofta förbisedda småorternas växande attraktionskraft är inget hot för storstäderna. De avlastar dem miljöproblem. Och ger de större städernas invånare något att upptäcka och uppleva - förutsatt att de små orterna lever vidare och inte skadas för mycket av krisen.

"Planera litet!" uppmanar Kristian Berg och menar att det behövs en översiktlig planering som är anpassad efter den lilla ortens förutsättningar. Man kan lägga till att det svenska "lagom" nog passar här.

Det kan vara klokt att börja med att se hur det är i dag och söka identiteten i ursprunget och historien. Kartor, arkiv, böcker, byggnader, landskapet självt kan berätta. I idéskriften från Boverket sägs under rubriken "Historiens spår och sociala mönster" bl a följande:

> "Det är viktigt att tala med människor i ett samhälle för att förstå värderingar kring bebyggelsen. Men det är oundgängligt om man vill få insikt i hur

folk lever och hur invånarna använder sin ort. De sociala mönstren är kanske de som lättast drabbas av valhänt planering."

I skriften "Välfärd i blåsväder" berättas om ett par socialarbetare som insett betydelsen av kunskap om lokal historia och värderingar för socialt arbete i norra Bohuslän. De lärde sig att man måste förstå hur vardagsliv och levnadsmönster ligger djupt rotade hos fiskare, lantbrukare, folk i småindustrier osv. "Känner man som socialarbetare inte till den struktur och kultur man arbetar i kan man inte se vad som händer. Man tolkar lätt det sedda missvisande och hamnar långt vid sidan av målet - och kan helt och hållet missa det."

Det här gäller naturligtvis alla som på något sätt arbetar med samhällsförändringar - samhällsarbetare, planerare, frivilliga medarbetare som ställer upp för sin kommun. Man måste göra sig besvär.

Översiktsplanering kan bli ett hjälpmedel för att hitta den balans som krävs socialt, kulturellt och fysiskt. Förutsatt att den har fått den förankring som krävs i kontakter med innevånarna. Boverkets studie av 21 små orter innehåller bra tips.

Till de sociala inslagen i den lokala utvecklingsplanering som blir en praktisk konsekvens hör att uppmärksamma

- bebyggelsens skala och behovet av små flerbostadshus med övervägande relativt små lägenheter i blandade upplåtelseformer, eftersom det är sådana som till största delen efterfrågas
- behoven av äldreboende, eftersom det råder "stor brist" på servicelägenheter och i viss mån också dagcentraler, om man nu inte i stället väljer att integrera äldreomsorgen i övrig planering för att de äldre skall kunna bo kvar i den egna bostaden
- behovet att stärka vanliga funktioner som kommundelscentra med samordning av offentlig och privat service i form av butik, post, bank, bensinstation, bibliotek, daghem, frisör, blomsterhandel osv.

Samverkan mellan olika intressenter, samhällen och kommuner kan reducera kostnader och med frivilliga insatser dessutom vitalisera det sociala livet. För socialtjänsten bör det ses som ett särskilt ansvar att värna de resurssvaga grupper som kan komma i kläm i förnyelsearbetet. Småskaliga lyxområden bör ej utvecklas till priset av att "vanliga" hushåll tvingas flytta.

4.3.5 Glesbygd

Den intensiva debatten om regionalpolitiken vittnar om att glesbygdsfrågorna engagerar människor i såväl centrum som periferi. Liksom i försöken till förnyelse av äldre och nya bostadsområden har den senaste 10-15-årsperioden

inneburit erfarenheter på gott och ont. Trots bakslag har 80-talet blivit en vändpunkt för många små och avlägsna byar i skogslänen.

Problembilder

Den viktigaste lärdomen från 80-talet är kanske att uppifrånstyrda projekt i stor skala möts med misstro och löper stor risk att misslyckas. Ett belysande exempel är den statliga satsningen på Stekenjokksgruvan ett par mil väster om Klimpfjäll nära den norska gränsen i Vilhelmina kommun.

I mitten av 70-talet byggdes gruvan och ett nytt bostadsområde ("Nybyn") intill den gamla fjällbyn ("Gammelbyn"). I den förra bodde gruvarbetarfamiljer och en del veckopendlare. I den senare bodde ursprungsinvånarna och deras ättlingar. I mitten på 80-talet startades ett aktionsforskningsprojekt med doktoranden Urban Karlsson som forskare. Syftet var att motverka alkoholkonsumtionen, ungdomarnas passivitet och isoleringen bland de icke yrkesverksamma kvinnorna i Klimpfjäll.

Projektet ledde till en avhandling med titeln "Den obefintliga framtiden - en studie om en nedläggningshotad gruvby i fjällen" 1990, där författaren kritiskt belyser såväl motsägelserna i den statliga satsningen som det verklighetsfrämmande i projektidén.

I rapporten belyses det i efterhand svårbegripliga i idén att bygga upp ett samhälle som från början hade ett mer eller mindre oundvikligt slut. Budskapet från stat och kommun var att fortsatt gruvdrift inte säkert kunde garanteras. Beskeden var svävande. Rapportförfattaren diskuterar hur människor kan stå ut med att veta att deras eget hem och deras by med all sannolikhet skulle komma att försvinna.

Dessutom analyserar han hur illa man kan råka ut då man inte riktigt vet vad det är man som aktionsforskare ger sig in i. Befolkningens och forskarens bilder av problemen stämde inte överens. Det verkliga problemet var det som hotade människornas "livsprojekt" - gruvan - och inte det som stod i projektansökan.

Men bilderna från glesbygdens verklighet är många. I boendeservicedelegationens rapport "För bygdens bästa" 1990 sammanfattas erfarenheter på både gott och ont från en lång rad försök med landsbygdsutveckling. Helhetsbilden tar fasta på den positiva process som innebär att

- projekten bevarat arbetstillfällen och service,
- bygden har fått framtidstro,
- pendlingen har minskat,
- företag har startat och
- kultur- och motionsaktiviteter har utvecklats.

Det finns ändå en redovisning av svårigheter att lära av. Dit hör att nya former för inflytande för personal och brukare måste utvecklas, att vissa fackliga hinder måste övervinnas, att kommunerna ibland visade stor tveksamhet och att

man hade svårigheter att anpassa sin administration till de skilda förutsättningarna i tätort och glesbygd. På bynivån var det naturligt med långtgående samverkan över alla sektorsgränser. Även statliga och landstingskommunala.

Alf Ronnby ställer i den nyligen publicerade "Social Mobilisering" två bilder av förändringsarbete i glesbygd mot varandra. Den ena präglad av resignation inför tidernas förändring. Kvinnorna flyttar då de inte vill begränsa sina liv för all framtid till hem och familj. Männen sitter ensamma hemma och super. Jakten, fisket, egendomen och rädslan för förändringar håller dem kvar i bygden.

Den andra bilden som kommit att allt mer dominera utvecklingen har ett annat ansikte. Där finns familjesammanhållning, bygemenskap och livskraft. Dit hör en fördjupning av gamla traditioner från informellt byte av tjänster. Nya kombinationssysselsättningar och mångkunnighet utvecklas med stöd av arbetsgrupper och byföreningar.

I Jämtland och Härjedalen har högskolan med en samhällsarbetare som pedagogisk, social, ekonomisk och juridisk rådgivare i samråd med Östersunds kommun och ett kooperativt utvecklingscentrum stöttat en växande rad lokala utvecklingsprojekt . Där söker man konsekvent utgå från ett "underifrånperspektiv".

Strategidiskussion

Kooperativa verksamhetsformer har visat sig passa i glesbygdsutveckling. I Jämtland finns cirka 350 lokala utvecklingsprojekt, varav ungefär 100 är i kooperativ form. De omfattar turism och en rad rekreativa aktiviteter med restaurang- och caférörelser, hantverkshus och en organisation för utveckling av företagarkompetens, datastugor, serviceanläggningar för barnomsorg och äldreomsorg. Det tas initiativ för bostadsbyggande i byar och samhällen. Man startar fiskodling och utvecklar nya produkter.

Samhällskooperativet Byssbon - byggt på samverkan mellan tre byar några mil från Östersund presenteras i "Social mobilisering" som ett "lysande exempel" på glesbygdsutveckling. I början på 80-talet såg det mörkt ut men några eldsjälar med stöd av samhällsarbetaren från högskolan i Östersund fick igång en process som sedan vänt hotande nedläggningar till en positiv utveckling. En rad nya satsningar från byggande av bostäder i egen regi till start av nya företag och ungdomsbostäder har förverkligats.

Det framstår enligt Ronnbys analys som viktigt att inte avgränsa glesbygdsbegreppet på ett enbart materialistiskt och negativt sätt som "hjälpbehövande". Det är viktigt att se "utveckling av mänskliga resurser" och hålla fast vid "det lokala perspektivet" i analysen av traditioner, resurser och problem. De sociala och kulturella aspekterna blir viktiga i samhällen som kännetecknas av traditioner och tätare sociala nätverk än i de urbana miljöerna.

Kontroll över resurser - land, kapital, infrastruktur, know-how - kan vara eftersträvansvärt. Man skulle kunna tänka sig lokalt förankrade kreditinstitut för

glesbygdsutveckling. Vid ett seminarium summerades som viktiga förutsättningar bl.a. följande:

1 Bestämma sig för **egna mål**
2 Ha tillgång till **egna resurser**
3 Utveckla kompetens för **eget beslutsfattande**
4 Mobilisering av lokalbefolkningen genom **brett deltagande**
5 **Arbeta med helheten**, inte enbart ekonomin
6 Satsa på **sociala och kulturella frågor**
7 **Skapa självtillit** genom satsning på egna krafter
8 Uppbackning genom **externa resurser**.

"Den nödvändiga triangeln" för framgång är enligt "Social Mobilisering"

– det lokala initiativet
– mobilisering av mänskliga och materiella resurser
– det kommunala stödet.

Det är intressant att kvinnorna varit framträdande i Jämtland. Det beror inte bara på omsorgskooperativen - det finns närmare 60 barnomsorgskooperativ - utan också på att kooperativen är ett alternativ till flykten från bygden och bristen på arbete.

Erfarenheterna ligger i linje med rapporteringen från Boendeservicedelegationen. Vad som därutöver betonas är särskilt att staten och landstinget bör vara med. De kan på bynivå representeras av t.ex. brevbäraren och distriktssköterskan. Dessutom förordas ett särskilt investeringsstöd till samordnad service.

Därutöver skulle möjligen kunna sägas att ett ökat regionalt inflytande över de statliga verkens budgetanvändning skulle kunna stärka utvecklingskraften och kreativiteten i glesbygdsområdena.

Följande rader av Alf Ronnby kan stå som sammanfattning av de möjligheter och värden samhällsarbete i glesbygd i bästa fall kan främja:

> "Glesbygden är alltså inte lika med problem, nedgång och hopplöshet. Den representerar också initiativkraft, sammanhållning, uppfinningsrikedom och ett jäklar anamma! Dessutom kan glesbygden stå för betagande natur, stillhet, avkoppling och äventyr."

5 Sammanfattande diskussion och förslag om socialtjänstens framtida roll i det strukturinriktade arbetet

Rapportens syfte är att belysa förutsättningarna för socialtjänstens framtida roll i samhällsplanering och samhällsarbete samt medverkan i hälsoarbete.

Genomgripande samhällsförändringar och värderingsförskjutningar hos främst unga människor bidrar till att förutsättningarna förändras i allt snabbare tempo. Ökande krav på kunskaper och kompetens i det högteknologiska samhälle som nu växer fram kan enligt olika framtidsforskare leda till en långt gående social skiktning.

Oro för miljön och social nöd i storstäderna har lett till att internationella organ som EG och OECD tagit initiativ för att motverka problemen. Även de perifera samhällenas och olika minoriteters problem uppmärksammas allt mer. Det kan avläsas i en aktivare samhällsplanering och i strävan att mobilisera såväl innevånare som offentliga och privata intressen för att möta problemen.

Studier visar att både människor och områden i många av världens storstäder tenderar att bli "överflödiga". Situationen i Sverige är gynnsammare men tendenser i samma riktning finns i den ekonomiska krisens spår. Riskerna ökar för sociala motsättningar och problem liksom för psykosociala påfrestningar och annan ohälsa.

Med stöd av översiktliga redogörelser för forskning samt erfarenhetsåterföring med anknytning till samhällsplanering och samhällsarbete diskuteras i rapporten olika vägar att utveckla positiva strategier för att möta problemen i olika typer av samhällen - från storstad till glesbygd.

En huvudtanke är att förändringsarbetet måste ha en bred folklig förankring för att ha framgång. Bara ett demokratiskt arbetssätt kan förhindra svåra konflikter.

5.1 Etisk grundsyn

Rapporten vilar på en etisk grundsyn som har sin förankring i alla människors rätt till en människovärdig tillvaro. Innebörden härav har belysts i kapitel 1 med hänvisning till gällande grundlag och socialtjänstlag.

Regeringsformen säger att det särskilt skall åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg, trygghet och god levnadsmiljö. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras situation inrikta sina insatser på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser.

Snabbheten i samhällsförändringarna gör att människors möjligheter till kunskaps- och kompetensutveckling under olika skeden av livet inte bara har en praktisk utan även en etisk innebörd. Personlig utveckling och frigörelse av egna resurser förutsätter möjligheter till förkovran under hela livet.

Den etiska grundsynen innefattar också värnet om demokratin. Experters och resursstarka människors inflytande ökar ju mer komplicerat samhället blir. Samtidigt får lågutbildade och resurssvaga människor allt svårare att göra sig hörda. Socialtjänsten bör därför mer än som skett främja dessa människors aktiva deltagande i samhällslivet. Mobilisering genom samhällsarbete och en socialt inriktad samhällsplanering blir då av särskild betydelse.

Till grundläggande etiska krav hör respekten för människors självbestämmande och integritet. Dessa krav måste kunna upprätthållas även under pressade arbetsförhållanden. Strukturinriktade insatser kan väsentligt underlätta arbetet på den individuella nivån.

Den konkreta innebörden av denna etiska grundsyn inom samhällsplaneringen har illustrerats i kapitel 1. Där sägs bl.a. att föräldrar alltid har det primära fostraransvaret. Medborgarnas förtroendevalda kan dock aldrig svära sig fria från sitt ansvar för den roll den fysiska och sociala miljön spelar särskilt som fostrare av barn och unga. Den enskilda människans etiska ansvar förutsätter som komplement en lika viktig samhällsetik.

"Barnperspektivet" måste alltid hållas levande. Barn är mer utlämnade än andra i synnerhet i låga åldrar. De är beroende av vuxenvärldens vilja och förmåga till ansvarstagande. Det räcker inte att den viljan finns på individnivån. Den måste också finnas på samhällsnivå.

5.2 Behovet av prioritering och en social dimension i förändringsarbete

En rad olika faktorer talar för att socialtjänstens företrädare i samverkan med invånarna och andra parter i väsentligt högre grad än hittills bör inrikta sina

strukturinriktade insatser till stöd för särskilt utsatta grupper och områden. Till uppgiften hör även att bidra till att den sociala dimensionen får genomslag i förändringsarbetets alla faser.

Behovet av prioritering

Skälen för en mera medveten prioritering av socialtjänstens skilda insatser kan sammanfattas i följande satser.

– På olika nivåer från storstad till glesbygd finns utsatta områden och grupper som, särskilt i kombination med varandra, riskerar att hamna i negativa spiraler. Socialtjänsten bör tydligare prioritera dessa områden och grupper i ett förnyat, strukturinriktat arbete. De potentiella resurser som ligger i olika former av strukturinriktat arbete är ännu inte tillräckligt utvecklade, även om framsteg har gjorts. De måste tillvaratas om problemen på individnivå inte skall överskölja personalen. Samhällsarbete, medverkan i folkhälsoarbete liksom deltagande i samhällsplaneringen främst på lokal nivå bör ses som naturliga uppgifter för socialtjänsten med hänsyn till dess nära, dagliga kontakter med stora grupper invånare i olika åldrar.

– En bred uppslutning bland medborgarna i sådant arbete förutsätter ökat handlingsutrymme för ett förnyat samhällsarbete och lokal utvecklingsplanering utifrån kommunledningens vägledande mål och ekonomiska ramar. Den nära kontakten med medborgare har ett egenvärde ur demokratisynpunkt. Det förstärks om även kommunens förtroendevalda avsätter mer tid för direkta kontakter och dialog i lokala miljöer *innan* allvarliga problem uppstått eller planer på förändringar utarbetats. Samtidigt ger sådana kontakter omistlig kunskap för de beslut om prioritering som måste ske centralt av kommunens förtroendevalda.

– Professionellt yrkesverksamma av skilda slag och "vanliga människor" i kommunens olika delar klarar sig inte utan varandra. De har kunskap och erfarenheter av olika slag. Bådadera behövs för att komma fram till bra lösningar på problem.

– En hos invånarna förankrad lokal utvecklingsplanering grundad på historiska, kulturella och sociala förutsättningar ger en tydligare och därför bättre grund för den översiktliga planeringen. Dessutom kan samhällsarbete och lokal utvecklingsplanering fungera till stöd för framväxt av sociala nätverk, små grannskap och fungerande offentliga miljöer. Det bör bidra till trivsel och trygghet.

– Socialtjänsten bör genom sitt kontaktnät - öppen förskola, dagis, hemtjänst, dagverksamhet för handikappade och marginalgrupper osv. - ha goda förutsättningar att vid behov bidra med "förvarningar" om tidiga tecken till ogynnsam utveckling i den lokala miljön. Det kan ske genom enkla sociala miljörapporter. De kan bli inledning till socialt beskrivningsarbete som grund för samhällsarbete

eller lokal utvecklingsplanering eller bådadera. Redan i en kortfattad miljörapport till kommunledning, planerande och andra berörda organ bör också positiva handlingsalternativ lyftas fram. Möjligheterna att snabbt vidta positiva åtgärder bör tillvaratas utan att man därför försummar en seriös analys.

Behovet av en social dimension från analys till genomförande

Det behövs en "social dimension" i allt processinriktat förändringsarbete. Det innebär en strävan hela vägen - från analys till genomförande - att se och handla med människors konkreta verklighet för ögonen. Det betyder att samhällsarbetare, planerare och resurspersoner i alla moment av arbetet har även de sociala konsekvenserna av förslag till problemlösningar och planer för ögonen. Verksamhet och miljö behöver ses i helhetsperspektiv.

Sociala konsekvensbeskrivningar, SKB, med såväl hårda som mjuka data bör ses som lika nödvändiga som ekonomiska analyser eller miljökonsekvensbeskrivningar, MKB. Det bör höra till elementär etik att försöka se sannolika eller tänkbara konsekvenser för människors livsmiljö av olika handlingsalternativ, även om det kan vara svårt. De kommunalekonomiska konsekvenserna ägnas med rätta stor uppmärksamhet. Detsamma borde gälla de sociala konsekvenserna. Boverket stöder detta synsätt.

SKB bör dessutom ses som ett viktigt medel för medborgarnas insyn i förändringsarbetet.

Kontinuiteten är viktig. En forcerad ombyggnadsprocess med ringa inflytande för dem som får ta över förvaltningsansvaret eller skall arbeta och bo i området framstår som oetisk och destruktiv. Socialtjänstens samhällsarbetare kan tillsammans med planerare, bostadsföretag och andra lokala intressenter verka för kontinuitet i omsorgen om den sociala och fysiska miljön. Kommunens ledning har alltid det yttersta ansvaret.

5.3 Från mönster- och expertplanering till process- och dialogplanering

Det finns starka skäl att på ett mera systematiskt sätt än hittills engagera medborgarna i samhällsplanering, samhällsarbete och lokalt hälsoarbete.

Ett viktigt skäl inom planeringsområdet har att göra med människors ökade krav på att själva kunna påverka utformningen av den egna bostaden och förhållandena i närmiljön. Friheten att välja hur mycket av utrustning man vill ha i sin bostad från början är ett exempel. Möjligheterna att tillsammans med andra påverka kostnaderna för förvaltningen är ett annat.

Ytterligare ett skäl är den kunskap som finns om villkoren för god hälsa och ett fungerande socialt liv. Människor som passiviseras och upplever maktlöshet

vid viktiga förändringar i miljön far illa av det. Självkänslan och upplevelsen av eget värde rubbas med ökad risk för psykosociala störningar och konflikter mellan människor som följd. Människors omsorg om miljön minskar. I sämsta fall blir reaktionerna destruktiva.

Ur social synpunkt är det viktigt att samhällsplaneringen inte reduceras till enbart ekonomi och teknik, även om dessa faktorer är centrala. En strävan till mera samlade perspektiv med starka miljöhänsyn och socialt och kulturellt medvetna synsätt bör - liksom samverkan mellan offentliga och andra parter - vara naturlig i all framtida förnyelseplanering.

Förtroendet för de demokratiska institutionerna kan bara återerövras genom en större lyhördhet för människors tankar, känslor och varierande värderingar, traditioner och levnadsmönster. En sådan förankring kan uppnås med lokal utvecklingsplanering av det slag som beskrivs i följande avsnitt.

5.4 Från myndighetsstyrt grannskapsarbete till kommunalt stöd för flexibelt samhällsarbete

När samhällsorgan och enskilda intressen på olika nivåer - främst kommunnivån - vill begränsa sociala problem och motsättningar bör samhällsarbete i varierande former och i skilda miljöer runt om i landet framstå som en konstruktiv möjlighet. Och i vissa fall som en nödvändighet för att motverka etniska och andra konflikter och en svårbemästrad ökning av de sociala problemen på den individuella nivån.

Samhällsarbete måste - för att kunna svara mot behoven vid skilda tidpunkter, i olika kommuner, stadsdelar, grupper - kunna bedrivas utan hård styrning genom kommunala riktlinjer och rutiner. Framgång förutsätter däremot i regel kommunalt stöd och möjligheter till fortbildning anpassad till behoven.

I en del stadsmiljöer behövs samhällsarbetare med särskild kompetens att arbeta i närkontakt med t.ex. ungdomsgrupper, invandrare i olika åldrar och grupper av ensamföräldrar som sviktar i sin föräldraroll. I en del fall - inte minst i vissa stadsmiljöer - kan vara önskvärt att samhällsarbetaren ges möjlighet att fullgöra sitt uppdrag i arbetslag, där t.ex. arkitekt, bostadsförvaltare, fritidsledare, förskollärare, hemtjänstassistent, snickare och andra yrkesarbetare ingår.

Knapphet på resurser kommer under överskådlig tid - även när den internationella lågkonjunkturen brutits - sannolikt att prägla samhällsekonomin. När stat och kommun ser sig tvingade att begränsa sina åtaganden kan man bara inte lämna utsatta människor åt sitt öde. När resurserna inte räcker till sådant som egentligen skulle behövas, blir kompletterande frivilliga insatser genom männi-

skor i samverkan och organisationer angelägna, om man vill upprätthålla en allmän välfärd.

Den initiativkraft och entrepenöranda som finns bl.a. i glesbygd behöver stöd av olika slag för att komma till sin rätt. Det kan gälla såväl uppbyggnad av kunskaper och kompetens som finansiellt bistånd för utveckling av t.ex. kooperativ och småföretag.

I storstädernas förorter och andra stadsmiljöer behövs oftare initiativ från socialtjänst eller andra verksamheter för att samhällsarbete och folkhälsoarbete skall komma till stånd. Samhällsarbetet handlar inte sällan om att bearbeta motsättningar och konflikter. Folkhälsoarbete handlar bl.a. om att medvetandegöra vägar att hantera sex- och samlevnadsfrågor, alkohol- och drogproblem. Samverkan över sektorgränserna är nödvändig.

Frågor om hälsa och välfärd är aldrig enbart en fråga om resursfördelning eller expertinsatser. Det visar bl.a. det fackliga hälsoarbetet och idrottsrörelsens ambitioner under senare år.

5.5 Överväganden och preliminära förslag

Med utgångspunkt i den diskussion utifrån kunskaper och erfarenheter som redovisats i det föregående summeras och kommenteras i det följande förslag om vissa förändringar av socialtjänstens roll och arbetssätt.

De strukturinriktade insatser som föreslås bör, även om de vilar på den nuvarande lagens grundsyn, komma till uttryck i en revidering av lagtexten. Det gäller såväl prioriteringen av särskilt utsatta områden och människor som samverkan med invånarna och formerna för insatserna.

Vidare berörs organisatoriska aspekter samt behov av tvärsektoriell utbildning och behov av FoU-insatser. Till sist aktualiseras frågan om särskilda insatser för att skyndsamt initiera förnyelsearbete i kommunerna.

5.5.1 Socialtjänstens framtida roll och arbetssätt i det strukturinriktade arbetet

Sammantaget bör socialtjänsten genom sin medverkan i strukturinriktade insatser i samverkan med invånarna och andra berörda verka för en god livsmiljö enligt kommunledningens övergripande riktlinjer.

Med strukturinriktade insatser avses

- miljörapportering och beskrivningsarbete om förhållanden i den fysiska och sociala miljön som kan motivera särskilda insatser med stöd av kommunen eller andra intressenter

- lokal självorganisering och samhällsarbete jämte medverkan i folkhälsoarbete med kommunalt eller annat stöd samt
- lokal utvecklingsplanering och programarbete med sociala konsekvensanalyser, vars resultat bör tillföras den översiktliga samhällsplaneringen.

Social miljörapportering och socialt beskrivningsarbete

Social miljörapportering syftar till att tidigt fästa uppmärksamheten på dels tendenser till försämringar i den fysiska och sociala miljön, dels resurser i vid mening som kan behöva stödjas och utvecklas för att främja en positiv utveckling. Uppslag till insatser bör redovisas.

En social miljörapport bör tas fram snabbt med den information som är tillgänglig. Samråd med andra verksamheter, bostadsföretag, organisationer och lokala företag bör kunna ske informellt och utan tidsfördröjning.

Den sociala miljörapporten bör vara kortfattad och efter behandling i socialnämnd eller motsvarande organ redovisas som underlag för ställningstaganden från kommunstyrelsen och kommunens planeringsansvariga organ.

Till ogynnsamma utvecklingstendenser som bör uppmärksammas kan höra t.ex. förslitning i den fysiska miljön, upplösning av de normer som överenskommits i verksamheter, skadegörelse och våld eller förändringar i frekvensen vräkningar, tomma lägenheter, exekutiva auktioner, bidragstagare etc.

Till positiva resurser kan höra bebyggelse, sociala och andra nätverk, nya och gamla organisationer, kommersiell och social service, s.k. eldsjälar som arbetar i området och mycket annat.

Social rapportering kan utmynna i förslag om **socialt beskrivningsarbete** som grund för samhälls- eller planeringsarbete eller bådadera. Beskrivningsarbete bör planeras med omsorg och syfta såväl till att få igång en *process* med kommuninvånarna och andra berörda parter som till att ta fram ett konkret, lättläst och praktiskt användbart *dokument*.

För att vinna i trovärdighet hos såväl invånare som beslutsfattare bör även målkonflikter och hantering av dessa liksom beräknade kostnader för eventuella förslag finnas med i beskrivningen.

Tillgängliga s k hårddata bör användas men levandegöras utifrån ett medborgarperspektiv med mjukdata som, för att använda Tapio Salonens uttryck i skriften "Social mobilisering", ger beskrivningen "kött och blod".

De metodproblem som beskrivits i avsnittet om erfarenhetsåterföring och metodutveckling i samhällsarbete bör självfallet uppmärksammas. Avgränsningen är viktig.

Samhällsarbete

Begreppet har ingående diskuterats i det föregående och kan förekomma i skilda former till stöd för olika grupper och miljöer.

Det kan gälla arbetslösa ungdomar, situationen i mångkulturella miljöer, stödinsatser för ensamföräldrar eller äldre med få sociala kontakter etc.

Samhällsarbete kan utgöra en självständig insats under begränsad tid. Det kan också vara inkörsporten till lokal utvecklingsplanering. I en storstad kan insatserna beröra människor inom en grupp invandrare som är spridd över flera stadsdelar. I glesbygd är den lokala gruppen och miljön oftast i centrum.

I avsnittet om samhällsarbete i glesbygd har lämnats en utförlig redogörelse för hur självorganisering med kommunalt och statligt stöd kan ge positiva resultat i kooperativ verksamhet, nyföretagande och gemenskap mellan människor. Resultaten är uppmuntrande.

I skriften "Social mobilisering" finns bl.a. en analys utifrån etnologiska infallsvinklar under rubriken "Kulturell mångfald - om invandrare i Fittja" av Oscar Pripp. Han skildrar samhällsarbetaren i en sådan stadsmiljö som "en ytterst mångsidig varelse". För framgång krävs egenskaper som kompetens, fantasi, lyhördhet och "reflexivitet". Kompetens kan innebära kunskaper om de boendes etniska och kulturella ursprung. "Reflexivitet" anspelar bland annat på förmågan att reflektera och vinna insikt om sig själv.

Pripp pekar på hur sammansatt och motsägelsefull verkligheten kan te sig ur olika gruppers perspektiv. Turkar och kurder har skapat ett eget samhälle i den lokala miljön med de negativa och positiva konsekvenser det medför för dem själva och andra. Vid äktenskapliga kriser orsakade av möten med det svenska samhället kan det segregerade boendet utgöra en stödstruktur. Samtidigt kan denna struktur innebära hinder och utstötning av kvinnor som inte längre delar gruppens värderingar kring manligt och kvinnligt. Stabila nätverk skall vägas mot barnens bristande kunskaper i svenska.

Pripp avstår från att ge entydiga rekommendationer. Rimliga slutsatser är dock att ansvariga organ på olika nivåer i samhället - inte minst kommunnivån - ser som en viktig uppgift att förhindra att invandrare blir en permanent underklass på grund av främst arbetslöshet och dåliga kunskaper i det svenska språket.

Samhällsarbetare som förmår vinna förtroende i mångkulturella miljöer kan fylla en viktig roll för att stödja olika grupper, lösa konflikter och förmedla kunskaper. Barnomsorgen har en viktig uppgift. Där kan barn från skilda kulturer lära sig att umgås på ett naturligt sätt. En förutsättning kan vara att personalen får möjlighet att bedriva ett bra föräldrasamarbete.

Skolans roll är självklart viktig. I skriften "Välkommen eller ...", 1993, har Allmänna barnhuset med olika exempel visat hur skolan kan arbeta mot främlingsfientlighet. Likartade uppgifter är dessutom naturliga för bostadsföretag och för organisationer av skilda slag. Det är också självklart att övergrepp inte tolereras. När de ändå förekommer måste de beivras.

Samhällsarbete bör avgränsas mot insatser - enskilt eller i grupp - som främst tar sikte på individuellt socialt stöd. Gränserna kan vara flytande i förhållande till socialt fältarbete. Ett exempel från ett miljonprogramområde är "Elementets öppna verksamhet - en träffpunkt för barn och vuxna" i Norrköping. Där har sedan mitten av 80-talet en förskollärare och en socialarbetare tillsammans med främst unga ensamstående föräldrar "utan eget stabilt nätverk" drivit en framgångsrik verksamhet. Det är bra om sådana utvecklingsinsatser i vardagen dokumenteras. En rapport om Elementet finns hos Mimer, kommunens "centrum för verksamhets- och kompetensutveckling" i Norrköping.

Medverkan i folkhälsoarbete

Folkhälsoinstitutet befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Institutet är samordnande organ på nationell och internationell nivå. Det stödjer insatser på lokal nivå men har ännu inte hunnit att i större omfattning publicera rapporter från sitt arbete.

Samhällsarbete och förebyggande lokalt hälsoarbete kommer ofta att överlappa, gripa in i och komplettera varandra.

Ett exempel är socionomen Viveca Urwitz' presentation av "Ringar på vattnet - folkhälsoarbete mot HIV". Hon påpekar bl a följande: "Kunskaperna från samhällsarbetet har hjälpt mig och mina kollegor att organisera och systematisera samarbetet med de vuxna i ungdomarnas vardagsvärld på ett sådant sätt som var nödvändigt för att få genomslagskraft i ett storsamhälle som Stockholms län."

Det bör vara eftersträvansvärt att utveckla nätverk genom samverkan över sektor- och huvudmannagränser ungefär som skett i det av Urwitz beskrivna Ungdomsprojektet. Framtidsverkstaden och Forumteatern liksom utbildning har fungerat som mobiliseringsmetoder. Fritidsverksamheten är en viktig arena för arbete med ungdom och frågor om sexualitet och samlevnad.

Insatser av nya och gamla folkrörelser bör också lyftas fram. Det fackliga folkhälsoarbetet är exempel på verksamhet som kan ha väl så stor betydelse som expertinsatser. Det gäller även idrottsrörelsens insatser.

Lokal utvecklingsplanering, programarbete och översiktlig planering

Av det föregående har framgått att en **lokal utvecklingsplanering** under medverkan av de boende kan ses som något av en grundbult i den kommunala planeringen. Ett centralt element är samverkan på lokal nivå mellan företrädare för mjuka sektorer och bostadsföretag med stöd av resurspersoner från central nivå i kommunen.

Uppgiften är att först analysera situationen och utarbeta förslag till förändringar i nära kontakt med invånarna. Efter prövning av ansvarigt organ - kommun-

fullmäktige, kommunstyrelse eller annat organ - bearbetas och genomförs anvisat alternativ under medverkan av dem som utarbetat de ursprungliga förslagen. På det sättet säkerställes den kontinuitet som annars riskerar att gå förlorad.

Centrala inslag i det planeringstänkande som bl.a. Sören Olsson presenterat är "de små grannskapen" och "den lokala offentlighet" som behöver finnas även på stadsdelsnivå. Programarbete på områdesnivå blir nödvändigt.

Ett annat viktigt inslag är att resultatet av den lokala planeringen bildar **underlag för översiktlig planering**. Den kan därmed ges även ett socialt innehåll och i högre grad än hittills engagera olika områdens invånare och personal. Den översiktliga planeringen får också en folklig förankring som idag ofta saknas, då dokumenten tagits fram huvudsakligen av centralt arbetande experter.

Lokal utvecklingsplanering kan anpassas till förhållanden i kommuner av alla storlekar inklusive de små orter som ofta varit förbisedda i den kommunala planeringen. Metoden är i sig generell. Lösningarna måste däremot alltid variera efter lokala och regionala förutsättningar.

Sociala konsekvensbeskrivningar

Vid överläggningar med Boverket har frågan om sociala konsekvensbeskrivningar, SKB, i anslutning till lokal utvecklingsplanering och ombyggnader tagits upp av rapportens författare. Boverkets företrädare ser positivt på förslaget. Det bör tas upp i OECD:s arbetsgrupp och i den pågående PBL-översynen.

Boverket framhåller beträffande erfarenheter av miljökonsekvensbeskrivningar, MKB, att metoden sedan länge använts i bl.a. USA. Den utnyttjas dels för att belysa konsekvenserna av olika handlingsalternativ, dels för att engagera medborgarna i planeringsprocessen. Processen ses som viktigare än produkten (dokumentet), även om detta har stor betydelse i beslutssituationer.

Boverket bedömer sociala konsekvensbeskrivningar, SKB, som en intressant och tänkbar metod för att belysa konsekvenser av väsentliga förändringar av verksamhet och miljö i ett område. Metoden skulle kunna bli särskilt betydelsefull i miljöer med utsatta grupper. Socialstyrelsen arbetar med utveckling av ett informationssystem med delvis likartad inriktning. Utveckling av SKB skulle kunna ske genom samarbete mellan t.ex. Boverket och Socialstyrelsen. För att säkerställa att behovet av "mjuka" metoder beaktas i forsatt utvecklingsarbete bör forskare inom disciplinen socialt arbete medverka. SKB-tanken överensstämmer med ovan beskrivna OECD-idéer.

5.5.2 Underlag för diskussion om översyn av lagtext om strukturinriktade insatser

I det fortsatta arbetet med översyn av socialtjänstlagen kan följande utgöra underlag för diskussion om de avsnitt som rör strukturinriktade insatser.

Socialtjänsten skall genom socialnämnden (motsvarande) i samverkan med andra berörda nämnder, organisationer och kommuninvånare verka för en god livsmiljö samt särskilt uppmärksamma förhållanden i verksamhet och miljö som kan motivera åtgärder för att nå detta mål.

Socialnämnd (motsvarande) är skyldig

1. att bevaka och till kommunledning och planerande organ lämna information om tecken på ogynnsam utveckling i den lokala miljön som kan föranleda åtgärder

2. att medverka i översiktlig planering och i programarbete på områdesnivå till stöd för lokal planering

3. att medverka i ombyggnadsplanering i syfte att främja varsam förnyelse och skälig hänsyn till de boendes önskemål och behov

4. att vid behov i samverkan med planerande organ ta initiativ till sociala konsekvensbeskrivningar, när översiktlig planering, programarbete eller ombyggnadsplanering kan medföra väsentliga förändringar för invånarna samt

5. att med stöd av kommunens vägledande mål vid behov ta initiativ till samhällsarbete i samverkan med bostadsföretag, organisationer och andra parter i syfte att främja en positiv utveckling i lokala miljöer samt att stödja självorganisering i likartat syfte.

Kommentarer:

Socialtjänstens strukturinriktade insatser vilar på den värdemässiga grund som kommer till uttryck i grundlag och i socialtjänstlagen. Samhällsutvecklingen medför emellertid behov av att prioritera insatser till stöd för utsatta grupper och områden i högre grad än som hittills skett.

Punkt 1: Syftet är att tidigt fästa uppmärksamheten på klara tendenser till försämringar i den fysiska och sociala miljön eller i verksamhet som finns där. Det kan t.ex. gälla förslitning av den fysiska miljön, ökat antal vräkningar eller flyttningar, upplösning av normer som överenskommits i verksamheten, skadegörelse och våld mm. Även förändringar i befolkningssammansättningen med konsekvenser för verksamhet och miljö bör uppmärksammas. Detta är kärnan i bevakningsansvaret.

Positiva resurser av skilda slag som kan finnas i området bör också uppmärksammas. Det kan gälla bebyggelse, social och kommersiell service, föreningsliv och sociala nätverk. Social rapportering kan behöva följas upp med socialt

beskrivningsarbete som grund för samhällsarbete eller förnyelseplanering på områdesnivå.

Punkt 2: Det är angeläget att den översiktliga planeringen även får ett socialt innehåll. Möjliga och samtidigt önskvärda förändringar i bebyggelse- och servicestruktur liksom befolkningssammansättning särskilt i befintliga områden bör uppmärksammas. Därför är det angeläget att företrädare för socialtjänsten liksom för annan s.k. mjuk verksamhet medverkar i lokal utvecklingsplanering och i programarbete. Arbetet bör drivas i samverkan med kommunens planeringsorgan och bygga på dialog med innevånarna och andra intressenter såsom bostadsföretag, organisationer och näringsidkare. Syftet är att tillvarata deras kunskaper, ge dem möjlighet att påverka de miljöer de bor eller är verksamma i. Insatser av social, kulturell och fysisk natur bildar en helhet där skilda parter medvekar efter kompetens.

Punkt 3: Vid ombyggnadsplanering uppkommer målkonflikter av skilda slag. Det kan gälla konflikter mellan producent- och konsumentintressen vad gäller ombyggnadens eller förnyelsen snabbhet, omfattning och standard etc. Det kan också gälla avvägningen mellan t.ex. kvarboende å ena sidan och intresset av att vidmakthålla serviceunderlag för kommande generationer å andra sidan. I många fall rör ombyggnad och förnyelse gamla eller människor som är fysiskt eller psykiskt funktionshindrade med svårigheter att driva sina intressen och värna sin integritet. Socialtjänsten bör i kontakt med berörda parter verka för kontinuitet och varsamhet i förändringsprocessen samt för sådana problemlösningar som i minsta möjliga grad är till nackdel för enskilda.

Punkt 4: Vid "väsentliga förändringar" av verksamhet och miljö som kan bedömas uppkomma som följd av planerings-, program- eller ombyggnadsarbete ankommer på socialnämnden (motsvarande organ) att i samråd med kommunens planerande organ och andra berörda parter ta initiativ till belysning av konsekvenserna av förslag till förändringar.

Sociala konsekvensbeskrivningar, SKB, syftar till att så långt möjligt belysa konsekvenserna av förslagen såväl för verksamhet som för fysisk och social miljö. Både s.k. mjuka och hårda data kommer att behövas. Exempelvis kan bedömningar av effekter på service- och hyresnivåer och sociala nätverk vara av betydelse för de beslut om planer, program och ombyggnader som kan komma att fattas. SKB bör även omfatta de investerings- och driftskostnader som följer av förslagen. Olika insatser kan behöva vägas mot varandra. Alternativa planer och program bör normalt åtföljas av SKB för att förbättra beslutsunderlagen. Även konsekvenser av ett s.k. 0-alternativ - att inget görs - kan motivera en analys.

Erfarenheter från bl.a. USA visar att miljökonsekvensbeskrivningar, MKB, kan spela en viktig roll i kontakten med invånarna under planeringsprocessen. Förslag till lokala utvecklingsplaner bör åtföljas av SKB och bli föremål för samråd med berörda intressenter och innevånarna. Därigenom främjas även

förankring av den översiktliga planeringen hos innevånarna.

Punkt 5: Socialtjänstens företrädare bör med stöd av kommunledningens vägledande mål vid behov ta initiativ till samverkan med andra berörda nämnder, boendeorganisationer, fastighetsägare, ideella organisationer, näringsidkare och enskilda för att bryta negativa utvecklingsspiraler och initiera insatser för att främja en positiv utveckling. Detta kan ske exempelvis genom att en "samhällsarbetare" från socialtjänsten eller annan verksamhet ges i uppdrag att belysa behov och förutsättningar för att vända utvecklingen med stöd av de boende och andra intressenter. Det är angeläget att i mobiliseringsarbetet engagera och stödja resurspersoner med god förankring och förtroende i området.

På motsvarande sätt bör självorganisering och befintliga organisationer ges stöd exempelvis att i form av seminarier, utbildning etc. eller hjälp att ansöka om medel hos kommunen, staten eller enskilda intressenter för verksamhet. Avtal bör upprättas och utvärdering planeras redan från början.

5.5.3 Organisatoriska aspekter

Kommunerna har stor frihet att forma sin organisation på det sätt den själv önskar. Numera finns en mångfald av organisationsmodeller runt om i landet. Olika modeller har i vågor spritts i större eller mindre utsträckning.

Förutsättningarna för strukturinriktat arbete varierar med olika modeller. Det viktiga är emellertid att det - oavsett organisation - i olika delar av kommunen kommer att finns ett flertal enheter och många anställda inom de verksamhetsområden som omfattas av socialtjänstlagen. Detsamma gäller till stor del skola, fritid etc.

En kommun kan - om den ordinarie organisationen inte har förtroendevalda i distrikts- eller kommundelsnämnder eller kontaktorgan på områdesnivå - utse särskilda förtroendevalda som håller kontakt med personal och innevånare. I vissa kommuner söker man former för att engagera kommunfullmäktige i sådana uppgifter.

I kommuner med beställar-utförarmodell i någon form kan konkurrens mellan närliggande enheteter vara ett problem, även om det finns en socialnämnd. Det bör dock kunna lösas genom att kommunledningen beställer strukturpåverkande arbete och ställer de medel som krävs till förfogande. Ju mer samhällsarbetaren och dennes medarbetare kan engagera medborgarna i förändringsarbetet desto lägre bör kostnaderna bli. Eventuellt kan hanteringen i en beställar-utförarmodell underlättas av en särskild projektorganisation med egen ekonomi.

Ur demokratisynpunkt är det önskvärt att förtroendevalda själva kommer i direkt kontakt med innevånarna i olika faser av arbetet. De centraliseringstendenser som finns kan därmed motverkas. Kontakterna bör ej inledas med mer eller mindre färdiga förslag. Däremot kan frågor att arbeta med och information om olika förutsättningar vara av värde och stimulera medborgarintresset.

Det bör understrykas att rollen som samhällsarbetare i tät kontakt med "fältet" oftast ställer krav på bred samhällskunskap, professionell kompetens och personlig lämplighet i kontakten med människor.

5.5.4 Behov av tvärsektoriell utbildning och FoU-insatser

Erfarenheten visar att strukturinriktade insatser förutsätter fortbildning för olika kategorier av personal. Det gäller såväl samhällsarbete som social planering i teori och praktik. Kunskap om bl.a. planprocessen är nödvändig.

I Gävle finns en fempoängsutbildning i social planering som vänder sig till personal från skilda verksamhetsområden i kommunerna. Kommittén bör överväga möjligheterna att föreslå att fortbildning anordnas vid universitet, högskolor och folkhögskolor. Fortbildningen bör vända sig till personal från socialtjänst och andra s.k. mjuka verksamheter. Det är önskvärt att även företrädare för kommunal planering deltar i sådan fortbildning för att främja samsyn och erfarenhetsutbyte.

Sammantaget ter sig förutsättningarna goda att inom en nära framtid bygga upp en över landet spridd fortbildningsverksamhet bland praktiker av skilda slag som rör samhällsplanering, samhällsarbete och folkhälsoarbete. Stödjande och stimulerande insatser från statens sida framstår som angelägna.

Det bör även uppmärksammas att en rad kommuner tagit initiativ till mer eller mindre fast organiserade former för fältförankrat FoU-arbete och fortbildning. Det följande utgör några exempel:

- Kommunerna i Blekinge län i samverkan med landstinget och Lunds universitet har en organisation med samhällsvetenskaplig och medicinsk kompetens för forskning, utvecklingsarbete och utbildning inom socialtjänst och sjukvård. Denna verksamhet kommer både mindre och större kommuner till godo.
- I Norrköping finns ett "centrum för verksamhets- och kompetensutveckling, Mimer", som utvecklar samverkan med Universitetet i Linköping ifråga om socialtjänst, skola men också annan verksamhet.
- År 1992 bildades "Centrum för välfärdsforskning" för regionen Södermanland - Västmanland förlagt till Eskilstuna i samverkan med den regionala högskolan. I planeringen ingår även en institution för social omsorg och välfärd. Vårdhögskolans och försäkringskassornas behov av kunskaps- och kompetensutveckling liksom kontakter med länsstyrelsen har bidragit till att vidga traditionen från "Sundbyholmsdagarna", en årlig konferens kring temat kommunerna och forskningen.
- I den översiktliga redogörelsen för samhällsarbetets historiska och internationella rötter nämndes "Centrum för samhällsarbete" i Örebro. Centret

har byggts upp med stöd av kommunen och högskolan. Det är kontaktorgan med den europeiska organisationen för samhällsarbete som finns bl.a. i EG-länderna. Kontakterna med Danmark och Norge, där centraler för frivilligarbete byggts upp, är betydelsefulla.

- I Sundsvall finns en väl inarbetad tradition av fältförankrat FoU-arbete i samverkan med högskolan i Sundsvall och Umeå universitetet. Liknande verksamhet förekommer i Östersund.

Behovet av FoU-insatser har berörts i slutet av Lars Hjärnes bilaga till denna rapport. Det finns skäl att understryka de där framförda synpunkterna. Till viktiga frågor hör dessutom integrationen av utsatta grupper i vanliga boendemiljöer samt studier och utvärdering av försök med lokal utvecklingsplanering och samhällsarbete.

Kommunala initiativ till fältförankrat FoU-arbete av det slag som nyss redovisats förtjänar att uppmuntras och stödjas. De ökar kommunernas möjligheter att klara sina uppgifter på ett bättre sätt i ett svårt ekonomiskt läge. De bör även kunna bistå socialstyrelsen med uppföljning av utvecklingen i kommunerna.

Socialstyrelsen bör ha ett särskilt ansvar som stödjande och rådgivande organ. Detta förutsätter att styrelsen utvecklar tidsanpassade instrument för uppföljning, utvärdering och rådgivning i frågor som rör det strukturinriktade arbetet. Styrelsens uppföljningsansvar ter sig så mycket mer angeläget som avreglering och decentralisering med ett väsentligt ökat antal delvis ovana aktörer skapar en svåröverblickbar situation. Då dessutom ekonomin är kärv är insyn och utvärdering nödvändiga instrument för att värna de mest utsatta människornas integritet och rätt till ett värdigt liv.

Den kunskap som vinns blir också en förutsättning för socialstyrelsens egen kunskapsuppbyggnad. Den krävs både för rådgivningsfunktionen och för möjligheterna att informera departementen om utvecklingen och därigenom för egen del fylla en strukturpåverkande roll.

5.5.5 Fråga om särskilda insatser för att initiera lokalt förnyelsearbete

Av denna rapport bör ha framgått att det i många områden runt om i landet råder en kritisk situation, där man närmar sig sådana "gränsvärden" för en negativ utveckling att skyndsamma åtgärder är påkallade. Det borde därför finnas skäl att överväga möjligheterna att i varje län efter behov få igång försök med samhällsarbete, hälsoarbete och lokal utvecklingsplanering. Insatserna bör ses i perspektivet av pågående internationalisering där kommuner och regioner får vidgad betydelse.

En ledningsorganisation på läns- och kommunnivå - eventuellt även på nationell nivå för att ge satsningarna stöd och kraft - kan stödja och stimulera sådana

försök till förnyelse genom fortbildning, erfarenhetsutbyte, expertmedverkan m.m.

Exempel på initiativ i denna riktning finns i bl.a. Södermanland och Östergötland. I Södermanland har länsstyrelsen och kommunerna valt att inbjuda till en nordisk tävling om "samspelet mellan regional och kommunal utveckling". Tävlingen vänder sig till "en bred grupp av kompetenser" under rubriken "Vision 2025". "Livskvalitet" och genomslaget i "människans lokala vardagsliv" hör till de aspekter som jurygrupperna skall bedöma. Jurygrupper finns på länsnivå och i varje kommun, där det också finns en särskild ungdomsjury.

"Kraftsamling Östergötland" under ledning av länsstyrelsen är ett annat exempel. Överläggningar genomförs kommunvis. Syftet är att "utveckla kommunen och länet". Även här är det internationella perspektivet framträdande.

Liknande aktiviteter förekommer i andra län. De kan på sikt få betydelse även ur social synpunkt inte minst i regioner och kommuner där behovet av förnyelse är särskilt stort och där människorna därför lever i utsatta situationer. Det kan gälla t.ex. gamla industriorter och små orter vid sidan av allfarvägarna med potentiella utvecklingsmöjligheter utifrån de specifika förutsättningar som där råder.

Såväl länsstyrelserna, bl.a. genom de sociala enheterna, som kommunernas länsförbund bör ha goda förutsättningar att stödja kommunernas strukturinriktade insatser. Det bör kunna ske genom förmedling av kontakter med specialister, erfarenhetsutbyte o.dyl.

De långsiktiga utvecklingsinsatser som sålunda förekommer på flera håll borde vara väl förenliga med initiativ för att få till stånd i tiden närliggande, strukturinriktade insatser för att förnya och förbättra såväl verksamhet som miljö i kommunerna.

Bilaga 1

Tillgänglighet

Med tillgänglighet åsyftas att hinder för delaktighet i såväl den fysiska som den sociala miljön successivt elimineras.

Detta kommer främst människor med mer eller mindre omfattande funktionshinder till godo men är självklart till glädje även för dem som normalt icke betraktar sig som handikappade, t.ex. den som tillfälligt är sjuk eller skadad eller av andra skäl har svårigheter i sin dagliga livsföring.

Handikappbegreppet speglar i detta sammanhang en viktig roll. I ett programarbete kring handikappforskning där jag är med har en forskare vid universitet i Linköping, docent Jerker Rönnberg, illustrerat ett konstruktivt, "interaktionistiskt" synsätt som framgår av figuren nedan.

	Omgivningens krav: Typ av			
	Uppgift	**Situation**	**Livs-villkor**	**Målsättningar**
Individens förmågor/ resurser:				
biologiska				
perceptuella				
kognitiva				
språkliga				
personlighets-mässiga				
sociala				
samhälleliga				

Funktionsnedsättning/handikapp uppstår när omgivning (t.ex. vänner eller arbetskamrater), eller individen själv, medelst test eller subjektiva skattningar/-erfarenheter kan konstatera att relationen mellan individens förmågor/resurser ej är kongruenta med omgivningens krav: Antingen ställer omgivningen för höga krav, eller så är individens förmågor/resurser otillräckliga för att möta omgivningens krav.

Bilaga 2

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen - lagstiftarens intentioner

Inledning

En av de nya uppgifter, som genom socialtjänstreformen ålades kommunernas socialtjänst var att medverka i samhällsplaneringen. Avsikten med denna nya skyldighet var att engagera socialtjänstens företrädare att utifrån sin praktiska erfarenhet vidta åtgärder för att minska de med samhällsstrukturen sammanhängande sociala problemen.

Socialutredningens principbetänkande (SOU 1974:39)

Socialutredningen har i sitt principbetänkande Socialvården - Mål och medel (SOU 1974:39) försökt att systematiskt inventera de problem och frågor, som senare i betänkandet lagts till grund för överväganden om användbara medel för åtgärder, både ur ett samhällsperspektiv och ur ett individperspektiv. Socialutredningen framhöll dock att sociala problem ingår i komplexa sammanhang och att mål och medel därför inte utan vidare kan föras tillbaka på enstaka problem. Mot bakgrund av denna viktiga reservation utmynnade probleminventeringen i sju huvudkategorier:

- problem som sammanhänger med samhällsstrukturen och förändringar i densamma
- problem som har samband med psykiska faktorer
- problem som är hänförliga till olika krissituationer under en individs levnad
- problem som har sitt ursprung i socialvårdsorganisationens sätt att fungera
- problem i samspelet med organ inom andra samhällssektorer
- problem som sammanhänger med resursbrist

- problem som sammanhänger med inställningen till socialvården och dess klienter

Inom den första av de angivna kategorierna har de mer konkreta problembeskrivningarna sorterats i två huvudgrupper, vilket grovt motsvaras av en uppdelning av socialtjänsten i två huvudfunktioner:

- problem som huvudsakligen måste bearbetas genom samhällspåverkande och/eller förebyggande insatser
- problem som huvudsakligen måste bearbetas genom individ- och familjeorienterade insatser.

Socialutredningen konstaterade att socialvården i framtiden bör lägga större vikt vid att mer allsidigt och förutsättningslöst kartlägga och analysera livssituationen för olika grupper. Denna analys bör ligga till grund för socialtjänstens insatser för att undanröja brister eller åtgärda dess orsaker, inte endast genom individinriktade insatser utan också genom att förändra system i samhället bl.a. genom att påverka samhällsplaneringen. Enligt Socialutredningen sammanhänger de sociala problemen i väsentlig del med den grundläggande samhällsstrukturen och med den allmänna samhällsutvecklingen varför långsiktiga och konstruktiva insatser för att motverka sociala problem måste sättas in i samhällsplaneringen.

Enligt Socialutredningen bör socialtjänstens roll i samhällsplaneringen vara

- att tillföra planeringsprocessen kunskap,
- att ta initiativ,
- att direkt medverka i planeringen samt
- att aktivera medborgargrupper till insatser för att påverka sin egen situation.

Underlaget för detta arbete finns såväl i socialtjänstens teoretiska kunskap som i dess praktiska erfarenhet av problemen.

Att tillföra planeringsprocessen kunskapsunderlag

Enligt Socialutredningen har de som efterfrågar socialtjänstens insatser vanligtvis behov som måste avhjälpas individuellt. Men de hjälpsökande representerar också symtom på den sociala verkligheten i samhället, t.ex. effekter av utstötningsmekanismer. Med sin breda kontaktyta mot olika grupper i samhället bör socialtjänsten på olika nivåer medverka med sammanställningar av empiriska data och orsaksanalyser som kan ge en nödvändig del av underlaget för samhällsplaneringen. Socialutredningen betonade särskilt vikten av att de kalkyler, som läggs till grund för samhällsplaneringen, tillförs underlag för bedömning av de sociala miljökvalitéernas betydelse. En från social synpunkt otillfredsställande miljö är ofta ofördelaktig även från samhällsekonomisk synpunkt. Den kan minska trivsel och välbefinnande, sätta ned invånarnas sociala funktionsförmåga samt bidra till uppkomsten av vårdkostnader.

Att delta i planeringsprocessen
Med utgångspunkt i de sociala målen och mot bakgrund av kunskap om och erfarenhet av sociala orsakssamband bör socialtjänsten också ta aktiv del i planeringsprocessen. Detta bör ske redan i det programarbete, som oftast föregår det tekniska planeringsarbetet. Denna tidiga medverkan bör följas upp med remissbehandling i socialnämnden av de färdiga planförslagen.

Socialtjänsten bör också medverka i uppföljning och erfarenhetsanalys, dels för den fortsatta anpassningen av färdiga bostadsområden, dels för planering av nya områden.

Att aktivera genom samhällsarbete/grannskapsarbete
Socialutredningen refererade till "community work" som en metodik, som använts i andra länder och som försöksvis använts under 60- och 70-tal i Sverige under beteckningen samhällsarbete eller grannskapsarbete.

Grannskapsarbete innebär bearbetning av grupp- eller miljöproblem i den lokala miljön. Det kan röra såväl ungdomsproblem, allmänna fritidsproblem som brister i den fysiska miljön i fråga om bostäder, trafik, lekplatser, service m.m. Grannskapsarbete syftar till att stimulera medborgarna att själva, inom de ramar som politikerna ger, planera, organisera och genomföra önskade aktiviteter.

Socialutredningen menade att det finns goda organisatoriska förutsättningar att föra in grannskapsarbete som en form av arbetsmetodik. Dock framhålls att metoden inte är problemfri då den tangerar politiskt arbete. Metoden aktualiserar bl.a. rollfördelningen mellan förtroendemän och socialarbetare.

Socialutredningen framhöll att även om metoden framstår som ett nytt inslag i det sociala arbetet bör dess syfte vara att i samverkan med de människor som berörs påverka deras sociala situation i den riktning, som målen anger. Grannskapsarbete skiljer sig därmed inte principiellt från annat socialt arbete såsom behandlingsarbete eller tillhandahållande av sociala tjänster. Såväl grannskapsarbete som individinriktat arbete skall bedrivas inom ramen för de mål och riktlinjer, som lagstiftningen, tillsynsmyndigheterna och kommunernas politiker anger. Om dessa principer tillämpas borde enligt Socialutredningen inte några rollkonflikter mellan socialarbetare och politiker uppstå.

Sociala mål i samhällsplaneringen
Huvudansvaret för samhällsplaneringen vilar på andra organ än socialtjänsten. Enligt Socialutredningen är det emellertid angeläget att socialtjänsten formulerar de sociala mål, som skall gälla för samhällsplaneringen. Förutsättningen härför är att målen för socialtjänstens egna verksamheter preciseras.

Socialtjänstens övergripande mål - demokrati, jämlikhet och trygghet - bör vara utgångspunkt för all verksamhet inklusive medverkan i samhällsplaneringen.

Demokratimålet innebär att planeringsprocessen bör präglas av öppenhet och

möjligheter till insyn. Av jämlikhetsmålet följer att samhällsplaneringen bör sträva efter integration, dvs. varje bostadsområde bör vara allsidigt sammansatt i fråga om socioekonomiska grupper, åldersgrupper och etniska grupper. Inom varje bostadsområde, som är stort nog att utgöra underlag för gemensamma anläggningar eller service, bör planeringen därför skapa förutsättningar för att olika grupper kan integreras. Jämlikhetsmålet innebär vidare att sociala och kulturella serviceanordningar och rekreationsområden görs tillgängliga för alla och att fördelningen av resurser för dessa ändamål sker efter behoven i de olika kommundelarna.

Med utgångspunkt i de övergripande målen bör socialtjänstens inflytande på samhällsmiljö och planering syfta till

- en allsidigt sammansatt social struktur
- en planering av närmiljön som främjar kontakt och gemenskap
- möjligheter till differentierade fritidsaktiviteter för alla kategorier
- ett tillräckligt och väl lokaliserat utbud av social service
- en lokalisering av bostäder tillsammans med icke störande verksamheter som bidrar till att ge bostadsområden ett mångsidigt socialt liv
- väl utbyggda kollektiva resmöjligheter som tillgodoser även de handikappades behov
- ett bostadsutbud som tillgodoser även speciella sociala bostadsbehov i icke segregerade former.

Socialutredningens slutbetänkande (SOU 1977:40)

Vid remissbehandlingen av principbetänkandet framfördes i stort sett inga invändningar mot de föreslagna åtta huvudfunktionerna för socialtjänsten (medverkan i samhällsplaneringen, allmänt förebyggande insatser, information, behovsprövad ekonomisk hjälp, sociala tjänster, stöd och behandling i öppna former, institutionsbehandling, social kontroll). Några remissinstanser, däribland Socialstyrelsen, menade dock att socialvårdens insatser kunde sammanföras i tre huvudfunktioner: samhällspåverkande åtgärder, sociala tjänster och avhjälpande åtgärder. Vissa remissinstanser föreslog dessutom en ändring av terminologin - i stället för huvudfunktioner borde de olika insatsnivåerna betecknas som delmål.

Socialutredningens förslag att socialtjänsten aktivt skall medverka i samhällsplaneringen mottogs överlag positivt av remissinstanserna.

Med beaktande av remissinstansernas synpunkter föreslog Socialutredningen att socialtjänstens medel för att verka i den riktning, som de övergripande målen anger, sammanfattas i tre huvudgrupper:

- Strukturinriktade insatser, som syftar till en god samhällsmiljö. Hit räknas medverkan i samhällsplaneringen, arbete med sociala problem i samhället samt uppsökande verksamhet.
- Allmänt inriktade insatser, varmed avses generellt utformade sociala insatser t.ex. inom barnomsorg och äldreomsorg.
- Individuellt inriktade insatser.

Dessa medel kan ses som delmål i förhållande till de övergripande målen.

I sina överväganden och förslag beträffande de strukturinriktade insatserna utgick Socialutredningen från det grundläggande synsätt, som redovisades i principbetänkandet. Detta synsätt innebär att individuella sociala problem utvecklas i samspel med miljön, såväl i samhällsmiljön och samhällsstrukturen i stort som i närmiljön i primär- och sekundärgrupper. Därför skall socialtjänsten medverka till sådana strukturförändringar i samhället att skillnader i levnadsvillkor utjämnas, att den sociala tryggheten omfattar alla, att gemenskap och solidaritet mellan invånarna stärks och att medborgarnas engagemang i gemensamma angelägenheter främjas. Ansvaret för socialtjänstens medverkan bör framför allt ligga på lokal nivå men även den regionala och centrala nivån har ansvar att medverka i samhällsplaneringen.

Enligt Socialutredningen påverkar all kommunal planering invånarnas levnadsvillkor. I den meningen är den en social planering. För att motivera användningen av begreppet *social planering* bör dock vissa krav vara uppfyllda:

- Planerade åtgärder bör utgå från kunskap om den sociala situationen, framför allt beträffande levnadsvillkoren för olika grupper.
- Planeringen bör medverka till en samordning av kommunens olika resurser och verksamheter och styras av en social målsättning, som syftar till att förändra den sociala situationen.
- Planeringen bör ske under medverkan av social sakkunskap och på ett sådant sätt att de människor, som berörs tidigt får insyn i planeringsarbetet och därigenom möjligheter att påverka detta.

När det gäller den lokala nivåns planering poängterade Socialutredningen särskilt socialtjänstens ansvar för vissa grupper som har speciella bostadsbehov, framför allt ungdomar, äldre, handikappade och personer i olika stadier av rehabilitering.

När det gäller socialtjänstens uppgift att *tillföra underlag till planeringen* skall denna innefatta en beskrivning och analys av den sociala situationen, en social områdesbeskrivning. Den kan innehålla uppgifter om befolkningens sammansättning, inkomstförhållanden, bostadsförhållanden, servicestandard samt förekomst av sociala problem av olika slag. Socialtjänsten bör också tillföra kunskap om sociala behov för olika grupper samt om iakttagna samband mellan miljöns utformning och uppkomsten av sociala problem.

Förutom uppgiften att förmedla kunskapsunderlag för planeringen är det angeläget att socialtjänstens representanter, både politiker och tjänstemän, *deltar i planeringsprocessen*. Härvid skall socialtjänsten verka för vissa definierade delmål, bl.a. en allsidigt sammansatt social struktur, en planering av närmiljön som främjar kontakt och gemenskap samt ett tillräckligt och väl lokaliserat utbud av social service.

Slutligen föreslog Socialutredningen att *samhällsplaneringen* bör kontinuerligt följas upp och analyseras av socialtjänsten. Genom att fortlöpande dokumentera erfarenheter av den kommunala samhällsplaneringen kan socialtjänsten successivt skaffa sig en solidare grund för sin medverkan inom detta område.

I slutbetänkandet återkom Socialutredningen till frågan om *fältarbete och grannskapsarbete*. Dessa båda metoder behandlas i slutbetänkandet fristående från socialtjänstens uppgifter att medverka i samhällsplaneringen och att bedriva uppsökande verksamhet.

Grannskapsarbete och fältverksamhet har som metoder ömsesidigt påverkat varandra. Någon egentligt gräns mellan dessa metoder bör därför inte dras. I allmänhet har dock fältassistenterna mer fått inrikta sig på förhållanden i en viss grupp och hos individerna. Fältverksamhet kan därför ha ett kurativt inslag, som vanligtvis saknas i grannskapsarbetet.

Fält- och grannskapsarbete borde enligt Socialutredningen inriktas på sådana lokala sociala förhållanden, som riskerar att utvecklas ogynnsamt. Verksamheten skall bedrivas i kontakt och samverkan med berörda grupper och samhällsorgan. Samverkan med berörda grupper har sin grund i uppfattningen att varje individ har resurser, som kan frigöras, utvecklas och förstärkas, särskilt i samverkan med andra. Därför bör fält- och grannskapsarbete stimulera till medverkan i idéellt, politiskt och fackligt föreningsliv eller verksamhet som bygger på intressegemenskap.

Om socialtjänsten (prop. 1979/80:1)

I socialtjänstpropositionen framhölls betydelsen av en ökad samhällsorientering i socialtjänstens verksamhet. Härigenom skapas en bättre balans i förhållande till det individinriktade arbetet, som tidigare helt dominerat det sociala arbetet. Enligt dåvarande departementschefen ligger en ökad inriktning på strukturella insatser helt i linje med bl.a. helhetssynen. I den kritiska debatten har den traditionella socialvården framställts som "städgumma", som genom individinriktat arbete sopat undan konsekvenserna av skadliga förhållanden inom arbete och samhällsliv i övrigt.

Av propositionen framgår att de strukturinriktade insatserna skall utöva inflytande på samhällsutvecklingen genom att socialtjänstens kunskaper, erfarenheter och värderingar vägs in i ett samlat planeringsunderlag. Socialtjänsten kan dock inte ges en särställning i dessa sammanhang framför andra instanser. I

stället bör utvecklingen innebära att sociala hänsynstaganden får ökad betydelse för de andra instansernas syn på en önskvärd samhällsutveckling. För att socialtjänstens insatser skall tillmätas större betydelse krävs att dess sociala mål förankras även inom andra samhällsverksamheter. En aktiv samhällsorienterad socialtjänst måste å andra sidan även svara för individuellt inriktade insatser genom att liksom tidigare bistå människor med olika hjälpbehov.

Enligt socialtjänstpropositionen är socialtjänstens skyldighet att aktiv delta i samhällsplaneringen ett av de viktigaste inslagen i socialtjänstreformen. Samhällsproblem betraktas inte längre huvudsakligen som frågor, som det gäller att finna "tekniska" lösningar på. Synsättet har vidgats. Individers eller gruppers sociala svårigheter utvecklas i ett samspel med miljön, ofta i ett komplicerat växelspel mellan förändringar i samhällsstrukturen och människors behov och intressen samt möjligheter och förmåga att klara dessa förändringar. Socialtjänsten har ofta stor kunskap om sociala problem och deras samband med bakomliggande faktorer.

Enligt propositionen skall socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen syfta till att

- utjämna skillnader i levnadsvillkor,
- att se till att den sociala tryggheten omfattar alla,
- att förstärka gemenskap och solidaritet mellan människor,
- att främja medborgarnas engagemang i gemensamma angelägenheter.

Detta innebär att socialtjänsten genom sitt deltagande i samhällsplaneringen skall värna om de grupper, som i olika avseenden är underförsörjda. En av förutsättningarna för socialtjänstens medverkan är planeringen av den egna verksamheten. En långsiktig verksamhetsplanering av socialtjänsten ökar också möjligheterna till gemensam planering med andra organ. I propositionen betonas särskilt vikten av att verksamhetsplaneringen utvecklas bl.a. för att få en samlad överblick över resurserna och hur dessa med hänsyn till behoven lämpligen bör disponeras.

De av Socialutredningen föreslagna insatserna - att tillföra underlag till planeringen, att delta i planeringen och i uppföljningen - får starkt stöd i propositionen. Dåvarande departementschefen framhåller särskilt att socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen tydligt markerar uppbrottet från den tidigare symtom- och individinriktade lagstiftning, som reglerat det sociala arbetet. Mot bakgrund av olika organisatoriska och andra förutsättningar i kommunerna bör formerna för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen dock inte närmare regleras i lagen. Många frågor återstår därför att lösa innan socialtjänsten funnit formerna för den nya uppgiften, som kräver både utbildningsinsatser samt försöks- och utvecklingsarbete.

I propositionen betonas kommunstyrelsens ansvar för all kommunal planering, vilket innebär att olika facknämnders synpunkter samordnas och avvägs. Det

ankommer därför på kommunstyrelsen att åstadkomma ett sådant arbetsklimat och samarbete över sektorsgränserna att inte olika verksamheter konkurrerar med varandra utan strävar efter att finna helhetslösningar som kan accepteras från skilda synpunkter. Detta fråntar emellertid inte socialtjänsten dess ansvar för att initiera och finna former för samverkan med andra kommunala organ, vars erfarenheter och kunskaper krävs för att få fram mer fullständigt planeringsunderlag.

En fråga, som flera remissinstanser tog upp beträffande socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen gällde om denna fråga skulle regleras även i annan berörd lagstiftning. Remissinstanserna menade att först om andra organ, t.ex. byggnadsnämnden, åläggs en skyldighet att efterfråga socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen, får frågan genomslag.

Dåvarande departementschefen delade inte remissinstansernas mening. Han ansåg att med kommunstyrelsens samordningsansvar och med den allmänna samrådsskyldigheten som åvilar byggnadsnämnden är en lagreglering i socialtjänstlagen tillräcklig grund för att socialtjänstens kunskaper och erfarenheter utnyttjas i planeringen.

Frågan om fält- och grannskapsarbete behandlas relativt summariskt i propositionen. Skälet härtill är bl.a. att både fältarbete och grannskapsarbete är av relativt ungt datum och därför finns endast begränsade erfarenheter av dessa metoder. De erfarenheter, som gjorts visar emellertid att fält- och grannskapsarbete framför allt utvecklas ur en värde- och intressegemenskap. Enligt propositionen bör därför arbetet i så hög grad som möjligt bygga på de insatser som görs av politiska och ideella organisationer. Socialtjänstens roll i sammanhanget bör vara att stödja och bidra med sin kompetens i enlighet med de mål och riktlinjer, som är fastställda för verksamheten. Socialnämndens insats i fält- och grannskapsarbete kan också ta alternativa former, bl.a. genom ekonomiskt eller annat stöd till lokala organisationer och föreningar.

Enligt dåvarande departementschefen är det väsentligt att fält- och grannskapsarbete får utvecklas och värderas innan den kan få sin funktion organisatoriskt och innehållsligt förankrad i socialtjänsten. I detta avseende behövs kvalificerat forskningsarbete med inriktning på att pröva och utveckla metoderna.

Bilaga 3

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen

En begrepps- och kunskapsöversikt

Inledning

Om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen har det skrivits en hel del under åren. En mängd försök har gjorts, många har studerats och utvärderats, många konferenser har hållits och dokumenterats, frågan har diskuterats mer eller mindre aktivt i 25 år. Det är inte möjligt med den begränsade tid som stått till förfogande att ge en rättvisande sammanfattning över vad som har sagts och gjorts under denna tid. Mitt syfte är att mot bakgrund av min egen medverkan reflektera över fenomenet, socialtjänstens medverkan - eller som jag i fortsättningen kommer att kalla det - **social planering**. Vad har man menat med begreppet, hur har det fungerat i praktiken, hur har debatten kring den varit och hur bör en social planering fungera i framtiden?

Mina hänvisningar till litteratur har inte ambitionen att vara heltäckande. Det skall ses som ett sätt att hänga upp mina egna tankar i den pågående debatten och att ge läsaren tips om var man kan läsa vidare.

De flesta empiriska studier är fallstudier av bostadsområden eller kommuner där man i projektform prövat social planering.[1] Endast i några fall har mer systematiska och översiktliga studier gjorts och då i första hand gällande vissa inslag i planeringen, som sociala områdesbeskrivningar.[2] Någon mer övergripande empiriskt grundad studie av socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen ur ett planeringsperspektiv känner jag inte till. Vissa tidiga ansatser finns.[3] Några större arbeten, avhandlingar, har tangerat frågan.[4] Ett avhand-

[1] T.ex. Henning m.fl. 1987, Andersson o Olsson 1986, Ronnby 1988, Denvall o Westlund 1989, Olsson 1989, Henning 1991, Olsson 1993

[2] Sundh 1989, Denvall o Salonen 1991

[3] Skantze-Carlsund et al 1981, Björnberg m.fl. 1982, Hjärne 1983

lingsarbete pågår.[5]

Avsaknaden av en övergripande studie eller en samlad utvärdering innebär dock inte att kunskaper om social planering, dess tillämpning, problem och möjligheter saknas.

Den bild jag kommer att presentera blir dystrare än hur verkligheten ser ut. Jag kommer att utgå från Socialutredningens mest långtgående ambitioner. Jag kommer också att uppehålla mig främst vid dokumenterade erfarenheter av problem och svårigheter. Det är av dessa man kan lära sig något. En del småskaliga och lyckade försök med social planering är sannolikt inte dokumenterade.

Socialtjänstens planeringssyn

Utredningen om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen genomfördes under 70-talet, när den storskaliga fysiska planeringen, genom slutförandet av miljonprogrammets bostadsbyggande, hade sin höjdpunkt. Lagen har blivit starkt influerad av detta. Den är trots sin kritik av den dåvarande samhällsplaneringen - främst dess resultat - i sig ett uttryck för en optimistisk och rationalistisk planeringssyn.[6]

Grundtanken var att människor inom socialtjänsten och andra kommunala förvaltningar på basis av systematiserad kunskap om sambandet mellan sociala problem och samhällsförhållanden skulle medverka i planerarnas strukturering och reglering av markanvändning och byggande med målet att minimera olika typer av sociala missförhållanden. Tilltron till planering som ett samhälleligt styrmedel var stor.[7]

Denna planeringssyn bidrog till svårigheterna att genomföra lagens intentioner. För det första på grund av de förändringar i den fysiska planeringen som skedde efter miljonprogrammets genomförande i mitten av 70-talet och som gjorde en rationalistisk planeringsmodell mindre tillämpbar. Det är inte en tillfällighet att Linköpingsmodellen som den tillämpades i ett av de senaste stora utbyggnadsområdena i landet, Lambohov, har blivit något av en sinnebild för social plane-

---

[4] Westlund 1986, Lilja 1989

[5] Denvall

[6] Svensson 1981 s. 8, Lilja 1983 s. 7, Olsson 1989, Aronsson o Wahlberg 1991 s. 25

[7] Olsson 1989 s. 188 f, Ronnby 1992 s. 52 f, Khakee 1991, Eriksson o Uggla 1991 s. 104, Saeterdal 1983 s. 9

ring.[8]

För det andra på grund av den kritik som den rationalistiska planeringstanken kom att utsättas för under 70- och 80-talen.[9] För det tredje kan den bild som gavs av fysisk planering som en "rätlinjig" och rationell hantering av mål och kunskaper ha givit socialarbetarna en felaktig bild av vad de skulle medverka i och fått dem att ensidigt välja metoder som inte fungerade i praktisk planering, t.ex. omfattande kunskapssammanställningar.[10]

Social planering, ett begrepp med många innebörder

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen ses tillsammans med fält- och grannskapsarbete samt uppsökande verksamhet som strukturinriktade insatser i socialtjänstlagen. Social planering betraktades både av lagstiftaren och den verkställande centrala myndigheten, Socialstyrelsen, som ett av de viktigaste inslagen i den nya lagen.

Jag kommer - med viss tvekan - att använda begreppet **social planering** för det som jag uppfattar att lagen ytterst syftar till, nämligen att med hjälp av planeringsinsatser påverka ***förutsättningar*** för uppkomsten och utvecklingen av sociala problem.

Det finns två skäl för min tvekan. Det ena är att social planering inte ges egna planinstitut eller planeringsredskap, på samma sätt som den fysiska planeringen; "det finns däremot inte skäl att bedriva en särskild social planering som beskrivs och läggs fast i särskilda plandokument och som behandlas vid sidan om annan övergripande planering..."[11] Social planering blir därmed ett sätt att påverka andra planerings- och styrformer inom en kommun, t.ex. fysisk planering och ekonomisk styrning. Detta är kanske det främsta skälet till att man ibland använt beteckningen "**sociala aspekter**" i samhällsplaneringen.[12] Detta är dock ett för passivt uttryck. Social planering kan också utveckla "egna" planeringsformer som kan fungera som komplement till dagens fysiska planering.

Det andra skälet till tveksamhet är att man skulle kunna kalla **socialtjänstens egen planering**, planeringen av kommunens sociala service, för social planering.[13]

---

[8] Henning 1991, Sundh 1992

[9] Ronnby 1981, Hirdman 1989, Olsson 1993 s. 323 f

[10] Denvall o Salonen 1991 s. 74

[11] Prop. 1979/80:1 s. 157

[12] Kommunförbundet 1979

[13] Lindholm 1983 s. 5

Nu använder man vanligen begreppet verksamhetsplanering. Denna har som en följd av socialtjänstens expansion såväl volymmässigt som ekonomiskt givit socialtjänsten betydande planeringserfarenhet och resurser. Med hjälp av denna kunde socialtjänsten skaffa sig en plattform att påverka den fysiska planeringen långt utöver den egna verksamheten. Detta är tekniken bl.a. bakom "Linköpingsmodellens" tillämpning i Lambohov. Även propositionen ser den egna verksamhetsplaneringen som ett viktigt medel i samhällsplaneringen.[14]

Begreppet **social planering** finns i litteraturen i olika betydelser och ibland synonymt med eller tillsammans med andra liknande begrepp. Jag skall gå igenom några av de vanligaste betydelserna.[15]

Man har ofta förknippat social planering med **sociala mål** för planeringen.[16] Detta ligger ju ganska nära till hands. Sociala mål för planering, **att förbättra levnadsvillkoren**, är dock knappast något som introducerades med socialtjänstlagen eller Socialutredningen. Inte minst svensk fysisk planering har sedan efterkrigstiden haft betydande inslag av sociala mål, t.ex. den välkända grannskapsplaneringen. Planeringens yttersta syfte anges ofta vara att förbättra levnadsvillkoren för medborgarna. Den kritik av samhällsplaneringen som ligger bakom introduktionen av sociala mål som ett nytt inslag i planeringen bygger på en kritik av planeringens resultat, t.ex. i de stora förortsområdena som byggdes under miljonprogrammet, snarare än på en analys av planeringens intentioner.

Ett besläktat uttryck som introducerades i debatten var "**välfärdsplanering**".[17] Ibland syftar detta på framtagandet av mått på välfärdens tillstånd, sociala indikatorer eller social rapportering, som tänks ligga till grund för debatt och politiska beslut.[18]

En mer grundläggande kritik av samhällsplaneringen från denna utgångspunkt tog fasta på att den som sina yttersta bestämningar hade ekonomiska mål som ekonomisk tillväxt. Sociala mål för planeringen, som förs fram mot denna bakgrund, blir att sätta människors behov *före* ekonomisk tillväxt som mål för planeringen.[19] Eller som Saeterdal säger: "En social planleggning er en planleggning som styrker hensynet till reproduksjonen og den sociale fornyelse i

---

[14] Magnusson 1991

[15] Andra översikter av begreppet social planering finns hos Skantze-Carlsund et al 1981, s. 19 ff, Saeterdal 1983 s. 3 ff, Ronnby 1992 s. 52 f

[16] Jfr t.ex. Byggforskningen 1974, Skantze-Carlsund et al 1981

[17] Björnberg 1977, Wolvén 1990

[18] Johansson 1979

[19] Bohm 1983, s. 27

forhold til produksjonens krav."[20] I denna betydelse blir social planering med nya sociala mål utopisk i förhållande till de rådande samhällsförhållandena.

En sådan radikal innebörd i social planering är inte realistisk att ha som grund för en revidering av socialtjänstlagen. Den kan dock ha betydelse som utopi och som ett teoretiskt begrepp i en samhällskritisk analys. I denna funktion har inte social planering i en mer radikal tolkning spelat ut sin roll.

Social planering som bygger på **kunskaper om sociala förhållanden eller levnadsvillkor** vilar på kritiken av att man i den fysiska planeringen inte haft tillräckliga kunskaper om sociala förhållanden. Detta är ett tungt och uppmärksammat inslag i Socialtjänstutredningen. Social planering i denna mening handlar mer om att förbättra kunskapsunderlaget än om att införa något nytt element i planeringen. Redan den tidiga grannskapsplaneringen byggde dock i hög grad på systematiserade föreställningar om vad som ansågs vara bra för människor.

Att se social planering i första hand som ett sätt att tillföra planeringen mer och bättre kunskap om människors levnadsvillkor i största allmänhet bortser från planeringens begränsade styrmöjligheter och dess karaktär av konfliktlösningsprocess mellan olika aktörer. Det är först när kunskaperna mer specifikt rör sambandet mellan problem och samhällsförhållanden, villkoren för olika grupper eller har en förankring hos medborgarna som de blir intressanta att förknippa med social planering som en ny typ av verksamhet.

Beteckningen **samordnad** eller **integrerad planering** har använts för att betona behovet av att se olika aspekter; sociala, ekonomiska och fysiska, tillsammans i ett helhetsperspektiv.[21] Det kan också ibland syfta på att man bör behandla en planeringsfråga samlat över berörda förvaltningsgränser. En poäng med den första innebörden är att man lyfter fram också ekonomiska aspekter. Ett problem i många försök och debatter har varit att de ekonomiska aspekterna varit undanskymda.[22] Ekonomiska värderingsmetoder har inte varit särskilt utvecklade eller flitigt använda i kommunal planering.[23]

Den andra innebörden betonar kritiken av den kommunala förvaltningens sektorisering. Människor berörs i sitt dagliga liv av flera förvaltningar och om dessa inte handlar samordnat uppstår lätt suboptimeringar och irritationer. Bägge dessa betydelser bör beaktas när man utformar förutsättningar för social planering i framtiden.

En mer aktiv innebörd i "social planering", som var ett tungt inslag i den diskussion som föregick lagen, men som i lagen endast antyds, är **medborgar-**

---

[20] Saeterdal 1983, s. 9

[21] Jfr t.ex. Alvarsson 1974

[22] Jfr t.ex. Åhrén 1990

[23] Lind 1980

/brukarstyrd planering. En planering som mer än vanligt ger utrymme åt påverkan från berörda medborgare, inte i första hand genom det politiska systemet utan direkt i planeringsprocessen.[24] Debatter om och försök i denna riktning genomfördes en hel del under 70-talet, inte minst inom den fysiska planeringen.[25]

En tidig kritiker av den traditionella planeringsformen, som han kallade mönsterplanering, introducerade begreppet **generativ planering** som uttryck för en planering som växer underifrån.[26] Brox uttrycker den generativa planeringens idé på följande sätt: "Man skall avstå från att planera ett 'slutligt' mönster och i stället försöka skapa förutsättningar för de människor man planerar för att själva formulera och lösa sina planeringsproblem."[27]

I lagen har dock ett sådant tänkande spelat en underordnad roll.[28] Brukarstyrning ses ibland som varande i konflikt med inflytande via det politiska systemets kanaler. Det finns de som vill se detta som en av orsakerna till att medverkan i samhällsplaneringen aldrig riktigt tagit fart i den kommunala planeringen.[29] En social planering bör dock ha inslag av brukarinflytande, t.ex. i form av ett generativt tänkande för att fungera. Förutsättningarna för detta torde förbättras i och med att politiker i stat och kommun överlåter mer av beslutsfattandet till enskilda individer och organisationer.

Ett uttryck för socialtjänstlagens intentioner är att planeringen skall vara **förebyggande**. Detta är det mest utmärkande nya i Socialutredningens intentioner.[30] Detta till skillnad från allmänt välfärdshöjande mål i planeringen. Man talar i propositionen om att "Individers eller gruppers sociala svårigheter utvecklas i ett samspel med miljön. Inte sällan uppstår de i ett komplicerat växelspel mellan förändringar i samhällsstrukturen och människors behov, intressen samt möjligheter och förmåga att klara dessa förändringar. Det finns ofta kunskaper hos socialtjänstens förtroendemän och anställda om sociala problem och deras samband med bakomliggande faktorer." Samt att: "Kommunernas arbete med samhällsplaneringen är grundläggande när det gäller att påverka samhällsstruktu-

---

[24] Se t.ex. Olsson 1989 s. 133 ff

[25] Miller m.fl. 1982, Miller 1988, Olsson 1989

[26] Brox 1974

[27] a.a. s. 233

[28] Jfr t.ex. Henning 1991, Sundh 1992

[29] Fog et al 1981, s. 53 ff, Skantze-Carlsund et al 1981 s. 58 ff

[30] Se även Lilja 1983 s. 19

ren."[31]

Att förebygga uppkomsten av sociala problem eller att undanröja förhållanden i samhället som skapar sådana problem förefaller mig vara utredarnas huvudsakliga syfte med den sociala planeringen. Detta är naturligtivs ett uttryck för "det sociala ingenjörstänkandet" som präglade planeringssynen vid tiden för lagens tillkomst. Fråga nummer ett är om det är möjligt att urskilja sådana samband mellan samhälleliga och fysiska förhållanden å ena sidan och sociala problem å den andra att man kan formulera klara direktiv i planeringen. En hel del social forskning har ägnats åt detta.

Fråga nummer två, är om vi i så fall har metoder för att påverka de aktuella förhållandena. Finns det tillräckligt precisa planerings- och styrmetoder? Finns det någon aktör som har vilja och makt att genomdriva lagens intentioner? Även om ingen av dessa frågor går att besvara entydigt positivt och trots att man inte kan bortse från riskerna med "socialingenjörskonst" har jag svårt att se att man skulle kunna avstå från förebyggande inslag i en framtida social planering.

Den sista innebörden av social planering som jag tänker ta upp är **planering** (eller andra typer av åtgärder) **för att stärka svaga grupper.**[32] Detta uttrycks inte särskilt tydligt i propositionen, men ligger underförstått i det förebyggande arbetet. Om "svagheten" är en orsak till uppkomsten av sociala problem så är det naturligtvis direkt förebyggande om man kan stärka svagheten. Att genom krav på planeringen skapa bättre tillgänglighet för personer med nedsatt rörelseförmåga är exempel på detta synsätt.[33]

Man brukar t.ex. när det gäller att komma åt problem som följer av social boendesegregation, framhålla att "utjämning" är ett alternativ till "blandning", dvs. att skapa allsidigt sammansatta bostadsområden.[34] Vissa sådana kompensationer förekommer redan, t.ex. i regionalpolitik och inom kommunerna t.ex. när det gäller resurfördelning till skolor.

Mer komplicerat blir det om man syftar på politisk svaghet. Att socialtjänsten har att i samhället företräda sina klienter är en naturlig uppfattning. Underförstått att dessa inte kan företräda sig själva på ett tillräckligt kraftfullt sätt. Detta är uppenbart när det gäller t.ex. senildementa åldringar, små barn eller psykiskt sjuka, men det blir mer komplicerat om man tänker på flyktingar, brottslingar, drogberoende eller fattiga människor.

En planeringsform med denna inriktning som utvecklades i det amerikanska "kriget mot fattigdomen" på 60-talet var "**advokatplaneringen**". I denna form

---

[31] Prop. 1979/80:1 s. 155 f

[32] Skantze-Carlsund et al 1981 s. 22

[33] Jfr t.ex. Handikapputredningen, SOU 1992:52

[34] Arnell-Gustavsson 1983, Hjärne 1991

arbetar professionella planerare för och ibland med resurssvaga grupper för att driva deras intressen gentemot myndigheter och mer välorganiserade och mäktiga aktörer, ofta exploatörer.[35] Advokatplanering har dock aldrig fått något fäste i svensk planeringstradition. En bidragande orsak till detta torde vara de offentliga planerarnas sociala ambitioner och det svenska samhällets större grad av jämlikhet och integration. En variant av detta förhållningssätt inom forskningen är aktionsforskningen där forskaren vanligen i ett nedifrånperspektiv deltar i aktioner för att påverka samhällsförhållanden som sedan görs till föremål för analys och slutsatser av forskningskaraktär.[36]

Just inom detta område finns också den starkaste kopplingen mellan social planering och samhällsarbete. Grundläggande i samhällsarbetet är just att genom social mobilisering stärka svaga grupper i deras ansträngningar att tillvarata sina egna intressen.[37] Inte minst i dessa dagar av minskande åtaganden från stat och kommun, trots övergripande ansvar, tror jag att det är särskilt viktigt att social planering innehåller ett uppmärksammande av särskilt utsatta eller drabbade grupper i samhället.

Social planering förutsätter **sociala mål**. Den är till för att främja en förändring av sådana samhälleliga förhållanden som antas gynna uppkomsten av missförhållanden och problem. Planeringen måste baseras på **systematiserade kunskaper** om sådana samband. Den förutsätter vidare att det finns **planerings- eller styrmetoder** för att åstadkomma önskade förändringar samt en **politisk vilja** och **makt** att genomföra planeringsinsatserna, eventuellt emot andra organiserade intressen.

Den sociala planeringen - ett misslyckande?

Att den sociala planeringen enligt socialtjänstlagens höga ambitioner till viss del misslyckats tycks både forskare och praktiker vara överens om. Samtidigt är man överens om att socialtjänsten, redan före lagens ikraftträdande, i de flesta kommuner regelmässigt kom att delta i planeringen som remissinstans. Vidare finns enstaka goda exempel på social planering liksom på enstaka kommuner som under längre tid framgångsrikt drivit olika former av social planering. I några mellansvenska kommuner, t.ex. Linköping, Norrköping, Eskilstuna och Örebro har planeringsformer med inslag av social planering prövats mer kontinuerligt.

Social planering har inte fungerat på andra nivåer i samhället heller. Socialsty-

---

[35] Det finns en betydande debatt i Amerika om detta. Se t.ex. Cloward o Piven 1974

[36] Löchen 1970

[37] Sundh o Turunen 1992

relsen har t.ex. inte givit ut några råd om social planering, även om en del ansatser gjorts.[38] Verksamhet på länsstyrelsenivån har, med några undantag, t.ex. i Älvsborgs län, lyst med sin frånvaro eller varit mycket blygsam.

Om orsakerna till misslyckandet tycks det råda viss enighet. Det finns dock många olika ansatser till förklaringar. Jag skall summera dem här.

En första typ av förklaringar gäller socialtjänstens **inre organisation och verksamhetens karaktär**. Socialtjänstens fältpersonal, vilka enligt propositionen besitter kunskap om de sociala problemens rötter, har inte haft - eller givits - tid att systematisera och föra fram sina erfarenheter.[39] Bidragande anses också socialtjänstens organisering och den rådande kulturen med individ- och behandlingsinriktning vara. En viktig aspekt är också det sociala fältarbetets motsägelsefulla karaktär med tvång/kontroll och bidrag/hjälp som också präglat arbetet att ta fram kunskap och medverka i planeringen.[40] Detta har bidragit till en ambivalent inställning till social planering, allt från att uppfatta sig som en "gisslan" i ett spel som man inte kan påverka till att inte tro sig ha möjligheter att bidra med något.[41]

Socialtjänstens hittillsvarande karaktär av stor byråkrati med styrning uppifrån bidrar till att när det i lagen inte finns regler för hur det skall gå till eller när politiska krav på medverkan inte formulerats lokalt så kommer en aktiv medverkan inte heller till stånd.[42] Låg aktivitet eller en låg prioritering av aktiviteter som kan förknippas med social planering tycks vara generellt. Aktivitetsnivån tycks snarare ha minskat än ökat under 90-talet.[43] Den byråkratiska strukturen gör också att kunskaperna från fältet, även om de systematiseras och breddas, tenderar att filtreras och urvattnas på ett sätt som gör dem mindre användbara.[44]

Ett andra område för förklaring gäller **karaktären hos socialtjänstens kunskaper**. Socialtjänstens personal har traditionellt haft kunskaper om människor som de kommit i kontakt med som klienter och som söker dem för att få hjälp och bistånd. Först med utbyggnaden av omsorgen om barn, handikappade och

---

[38] Socialstyrelsen 1987

[39] Björnberg m.fl. 1982, s. 32, Olsson 1989 s. 199, Höjer 1991 s. 230, Socialstyrelsen 1992

[40] Lilja 1983 s. 8 ff, Lindholm 1983 s. 17

[41] Lindholm 1983 s. 23

[42] Olsson 1991 s.23

[43] Denvall o Salonen 1991 s. 74

[44] Skantze-Carlsund et al 1981, Björnberg m.fl. 1982 s. 24 ff

äldre har kontaktytorna och därmed kunskaperna om befolkningen i allmänhet breddats. Socialsekreterarna har ofta saknat kunskaper om "vanliga" människors levnadsförhållanden inom sina områden och kan därför sällan ge några helhetsbilder av t.ex. bostadsområden.[45] Det är egentligen först med den utlokalisering av socialtjänsten, vilket skett i en del större kommuner och den integrering av denna med andra förvaltningar som därmed kommit till stånd, som en "helhetssyn" blivit praktisk möjlig.

Det finns också inom socialtjänsten en ovana och viss ovilja att arbeta med statistiska och demografiska beskrivningar.[46] Inte heller socialtjänstens egen verksamhetsstatistik förs på ett sätt som gör den användbar som underlag för social planering.[47] Brist på utvecklade metoder, främst vad gäller att ta fram användbara kunskapsunderlag anges ofta som en förklaring till misslyckanden.[48] Genomförda beskrivningar tar också allt för ofta och för mycket fasta på problem och brister och uppmärksammar inte i tillräckligt stor utsträckning resurser och möjligheter vilket skulle kunna ligga till grund för positiva åtgärder.[49] Socialtjänstens politiker och tjänstemän saknar ofta kunskaper om hur fysisk planering går till och kommer därför ofta fel - t.ex. för sent - in i planeringen.[50] Bristande utbildning lyfts fram av många forskare.[51] Kritiken gäller både brist på utbildning i planering och att socionomutbildningen blivit allt för behandlingsrinriktad.[52] Andra yrkesgrupper inom den kommunala förvaltningen är ännu mer försummade i detta avseende.

Ett tredje område gäller socialtjänstens **relationer till politiker och andra förvaltningar**. Av tradition fäster politikerna i kommunledningen större vikt vid de tekniska förvaltningarnas (byggnadsnämnder, fastighetsnämnder och andra tekniska nämnder) beräkningar och bedömningar.[53] Socialtjänsten tycks också i vissa fall ha en negativ klang som gör att politiker kan dra sig för att

---

[45] Olsson 1989 s. 202 f, Salonen 1992 s. 167

[46] Björnberg m.fl. 1982, Denvall o Salonen 1991 s. 72

[47] Wennström 1991 s. 41 ff, Lindholm 1983 s. 30

[48] Aronsson o Wahlberg 1991 s. 13

[49] Björnberg m.fl. 1982

[50] Höjer 1991, Olsson 1989 s. 205 ff

[51] Aronsson o Wahlberg 1991 s. 26, Olsson 1991 s. 63

[52] Eriksson o Uggla 1991 s. 108

[53] Ronnby 1988 s. 125, Höjer 1991

lyssna.[54] Det finns också en misstänksamhet mot kvalitativa beskrivningar som grund för beslut om fysiska eller ekonomiska åtgärder. Även fältarbetare själva som arbetat med att göra kunskapssammanställningar är osäkra på värdet av sitt material.[55] På grund av olika kulturer, rationaliteter och "språk" möts inte de olika förvaltningarnas redovisningar på ett sätt som möjliggör prioriteringar och sammanvägningar.[56] Att den fysiska planeringens språk är abstrakt och objektiverat har fastställts i flera undersökningar.[57]

På senare tid bidrar också de krympande kommunala ekonomierna till att möjligheterna att vidta önskvärda åtgärder liksom att genomföra inventeringar och kunskapsöversikter minskar.[58] Att ledande politiker, oftast män, återfinns i de tekniska förvaltningarna och i kommunledningen anses också ha betydelse för politiska prioriteringar.

Ett fjärde område avser den utformning som **lagstiftningen** givit den sociala planeringen. Lagen ger för det första inte socialtjänsten monopol på att ta fram kunskap eller att medverka i samhällsplaneringen. Man får inte heller några egna planeringsinstrument om man bortser från den egna verksamhetsplaneringen.[59] Man förväntas således tillsammans med andra berörda förvaltningar ta fram en kunskap om människors levnadsförhållanden och deras samband med samhällsförhållanden och med dessa som underlag delta i en planering som man varken styr eller har egna redskap för.

I första hand förutsatte utredningen att det var i den kommunala fysiska planeringen socialtjänsten skulle delta. Socialtjänsten blev alltså beroende av hur den fysiska planeringen utvecklades i kommunen. Den kommunala förvaltningens starka sektorisering kom dessutom att fungera som ett hinder för en samverkande social planering.[60] Som en följd av detta har man vid flera tillfällen konstaterat att genomförda kunskapsinventeringar och områdesbeskrivningar har en oklar relation till planeringssystemet.[61] Detta ledde också till att socialarbetare och andra som arbetat med kunskapssammanställningar tappade sugen när de

---

[54] Ronnby 1988 s. 114 f

[55] Björnberg m.fl. 1982 s. 16

[56] Westlund 1983 s. 21 ff, Ronnby 1988 s. 115 ff, Socialstyrelsen 1992 s. 32

[57] Skantze-Carlsund et al 1981 s. 67 ff

[58] Socialstyrelsen 1992 s. 32

[59] Svensson 1981 s. 5 ff

[60] Skantze-Carlsund et al 1981 s. 32, Svensson 1981

[61] Skantze-Carlsund et al 1981 s. 57, Björnberg m.fl. 1982 s. 19 ff

inte kunde se några resultat av sitt arbete.[62]

Att lagen var tänkt att kompletteras med **politiska beslut på lokal nivå**, vilket sedan endast skedde i begränsad omfattning, kan ses som ett sjätte område där man sökt förklaringar till misslyckandet. Lagens karaktär av ramlag, liksom den ovan redovisade samverkan förutsätter preciseringar och prioriteringar från den kommunala ledningen. När sådana inte görs skapas osäkerhet inom socialtjänsten om relevansen i deras erfarenheter liksom i samarbetet mellan självständiga förvaltningar med starka revirgränser.[63] Den politiska "maktbalans" som socialtjänstlagens kompromiss om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är uttryck för finns inte alltid på kommunal nivå.[64] Det är lätt för politikerna att prioritera starkare och mer välorganiserade intressen i planeringskonflikter.[65] Här kan Socialtjänstutredningens konsensuspräglade framställning ha bidragit att invagga socialtjänsten i en falsk säkerhet.[66] Genom att man företräder "svaga" och marginaliserade grupper, vilka dessutom ofta har ett lågt valdeltagande, har man svårt att mobilisera politisk makt bakom sina förslag.[67]

Kommunernas bristande handlingsutrymme kan ses som ett sjunde förklaringsområde. Kommunerna saknar i tider av lågt exploateringstryck helt enkelt möjligheter att påverka byggherrar och andra exploatörer av den fysiska miljön.[68] Likaså har byggherrar och entreprenörer i ombyggnadssituationer ofta betydligt större möjligheter att styra och påverka ingreppens omfattning och inriktning än i nybyggnadssituationer.[69]

Förändringar av den fysiska planeringen är ett åttonde område. Efter miljonprogrammets avslutning vid mitten av 70-talet upphörde praktiskt taget den typ av storskalig planering på jungfrulig mark som varit dominerande i socialtjänstlagens planeringssyn. Det fanns under denna period knappast någon planering av det slag som Socialtjänstutredningen förutsatt att delta i. Kommunens planerare sysslade under denna tid med små detaljplaner för förtätning i centrala stadslägen, s.k. "frimärksplaner" eller planändringar för att möjliggöra om-

---

[62] Björnberg m.fl. 1982 s. 18

[63] Denvall o Westlund 1989 s. 81, Olsson 1989 s. 207 f

[64] Denvall o Salonen 1991 s. 74, För ett mer allmänt resonemang kring denna problematik tillämpad på andra typer av byråkratier se Ahrne 1989

[65] Denvall o Westlund 1989

[66] Saeterdal 1983 s. 15 ff, Ronnby 1988 s. 131 ff

[67] Höjer 1991

[68] Floderus 1981, Höjer 1991

[69] Bohm 1985, Olsson 1989, Gunnemark m.fl. 1991, Jarlöv 1991

byggnader av befintlig bebyggelse.

De nya former av planering, t.ex. förhandlingsplanering, som utvecklats under tider av lågt exploateringstryck och försämrad kommunal ekonomi har också försvårat för andra parter än exploatörer och kommunledning att delta i planeringen. När väl de grundläggande förhandlingsöverenskommelserna är gjorda blir det näst intill omöjligt att få till stånd förändringar som går emot vad som avtalats.[70]

Slutligen vill jag föra fram **svårigheterna att påvisa påverkbara samband mellan sociala problem och strukturella förhållanden**. Socialutredningen överskattade möjligheterna att binda sociala problem och missförhållanden till samhällsförhållanden som är påverkbara genom planeringsåtgärder. Forskningen har visserligen visat på betydelsefulla samband, men kopplingarna är komplicerade och sällan översättningsbara i enkla planeringsregler.[71] Brox uttrycker sin vision av social planering, den generativa, på följande sätt: "Det vi måste förstå för att kunna planera är därför först och främst de processer som skapar det mönster vi vill ändra på. Vi måste kunna avgränsa de enheter (t.ex. hushåll min anm.) som fattar de beslut vars konsekvenser vi kan observera som M (nuvarande/miss-/förhållanden, min anm.) och vi måste kunna isolera de parametrar som styr och påverkar dessa beslut. En *förändring* av mönstret ... har vi då möjlighet att förklara och förutsäga genom att isolera de *skäl* beslutsfattarna har för att ändra sina beslut på ett sådant sätt att (målet) uppstår."[72]

För att ta ett exempel. Om vi anser att det borde finnas mer barnfamiljer i ett centralt bostadsområde där det nu bor huvudsakligen äldre människor måste vi sätta oss in i vad det är som gör att barnfamiljer inte flyttar dit. Är det boendekostnaderna, trafiken, bristen på säkra lekplatser, rädslan för att inte kunna övervaka barnens rörelser i området, rädslan för främmande i och kanske farliga människor m.m. Först när vi hittat kombinationen av skäl att inte flytta till området och kunnat påverka dessa förhållande kan vi förvänta oss en förändring av bosättningsmönstret.

Skantze-Carlsund uttrycker problemet på följande sätt:

> "För det första måste kunskapen gå att uttrycka i mått och material ..."
> "För det andra måste det finnas någon planeringsform eller beslutsform där de mätbara och planeringsbara förhållandena hanteras."
> "Det måste också finnas en vilja att göra något åt konstaterade eller förutsebara missförhållanden. Dessutom får inte åtgärderna ha andra, icke önskvärda, konsekvenser, som är så stora att det blir tveksamt om de tänkta

[70] Olsson 1989, Olsson 1991

[71] Svensson 1981 s. 11, Hjärne 1985, Håkansson o Nyström 1991

[72] Brox 1974 s. 235

> åtgärderna bör vidtas... För att det hela skall fungera bra och smidigt, måste man således göra en massa saker som berör många människor och som kräver många beslut. För att vilja fatta alla dessa beslut, sätta igång denna apparat, måste man vara ganska övertygad om att resultaten motsvarar insatserna, att människor faktiskt mår bättre om allt detta görs ... och att samma effekt inte går att uppnå på ett enklare och billigare sätt ... Men det räcker inte. Dessutom måste de som skall genomföra besluten förstå och tro på syftet med det som skall göras ... Slutligen måste de planformer eller beslutsformer finnas som gör det möjligt att fatta nödvändiga beslut så att de faktiskt blir samordnade."[73]

Sammanfattningsvis tycks den sociala planeringen haft små möjligheter att förverkligas i enlighet med lagstiftarnas ambitioner. Lagstiftarna tog för lätt på de värderingskonflikter som låg bakom synen på sociala missförhållanden och problem i samhället. De byggde på en förenklad och föråldrad planeringssyn och förutsåg inte förändringarna i den kommunala fysiska planeringen. Man överskattade kommunalpolitikernas intresse och kompetens att se och ta itu med problemen och man underskattade samarbetssvårigheterna mellan olika förvaltningar. Kommunernas förmåga att styra samhällsutvecklingen och utformningen av den byggda miljön överskattades. Socialtjänsten saknade tillräckligt breda och systematiska kunskaper och hade svårigheter att utveckla metoder för att ta fram dem. Det visade sig svårare än väntat att visa på klara påverkbara samband mellan missförhållanden och sociala strukturer. De kvalitativa metoder som socialtjänsten sökte arbeta med för att ge nyanserade verklighetsbilder hade svårt att bli accepterade bland andra professionella grupper i kommunerna. Socialarbetarna behärskade inte och lyckades sällan utveckla kvantitativa metoder för att beskriva levnadsförhållanden på lokal nivå. Man lyckades inte heller mobilisera och engagera berörda människor på lokal nivå. Intresset för social planering förblev svalt och svalnade ytterligare efter misslyckade försök.

Ändrade samhällsförhållanden

Vi har redan berört förändringar i den **fysiska planeringen**, från nybyggnad till ombyggnad, från storskalig rationalistisk planering till småskalig förhandlingsplanering, från renodlad fysisk till samordnad fysisk, ekonomisk och verksamhetsplanering. Till detta kan läggas att staten i allt mindre utsträckning medverkar till att styra och finansiera förändringar av den fysiska miljön. Främst gäller detta förhållanden på lokal nivå. De statliga satsningar som föreslås gäller utbyggnaden av infrastruktur på regional nivå. Man minskar kraftigt subventionerna till bostadsbyggandet. Man avreglerar bostadsutformningen. De allmän-

[73] Skantze-Carlsund et al 1981 s. 30 f

nyttiga bostadsföretagen, som tidigare stått för omhändertagande av marginaliserade grupper på bostadsmarknaden, mister sina förmåner och tvingas ut i konkurrens med varandra och med privata fastighetsägare.

Samtidigt kan vi konstatera sänkta kostnader för byggande till följd av hårdare konkurrens. Nya och billigare bygg- och bostadsformer kan komma att utvecklas. Nya exempel redovisas dagligen.[74] Bostadsföretagens intresse för att behålla sina hyresgäster ökar som ett sätt att hålla förvaltningskostnaderna nere. Man kommer att ägna större uppmärksamhet och omsorg åt den skötsamma hyresgästen. Nya förvaltningsformer med större boendemedverkan i praktisk förvaltning utvecklas. Marknadsföring blir för första gången en viktig uppgift för förvaltningsadministrationen. Utförsäljning av hyreslägenheter till bostadsrätter med ett starkare brukarinflytande underlättas av olika regeringsåtgärder. I samma nummer av DN som ovan annonserar ett byggföretag efter kunder till bostadsrättslägenheter i Stockholm med en garanterad månadsavgift till 1996. Starka aktörer på bostadsmarknaden myndigförklaras och ges större inflytande över sitt boende. Frågan är hur företagen och myndigheterna kommer att hantera grupper som anses mer kostnadskrävande och som äventyrar ryktet hos bostadsområdena. Kommer den sociala segregationen och kategoriboendet att öka?

I en alldeles färsk rapport om "framtidsstaden" lyfter författarna Hans Bjur och Carl-Johan Engström fram tre angelägna frågor om "staden och det sociala livet":

- vardagslivets beroende av stadens form och funktion
- sociala problem och hälsans beroende av stadens struktur och förändringshastighet
- möjligheterna att skapa gemenskap och social kontroll genom den fysiska miljöns utformning.[75]

Under den första punkten tar de särskilt upp behovet av att kunna förflytta sig för att hålla ihop vardagslivet och det därmed sammanhängande bilberoendet.[76] Under den andra punkten berörs koncentrationen av människor med psykosociala problem i dåligt fungerande och utformade bostadsområden. Under den sista punkten varnar de för "naiva sammankopplingar mellan fysisk miljö och social gemenskap" med hänvisning till en del "ekobyideologier" samtidigt som de betonar att "I diskussionen om en bärkraftig stadsutveckling måste vardagslivsfrågorna, frågorna om sociala problem samt socialt nätverk få sitt självklara

[74] Se t.ex. artikel i DN Stockholm 17.6.93, DN

[75] Bjur o Engström 1993

[76] Jfr även Andreasson 1993

utrymme."[77] De lyfter i boken fram vikten av en utveckling mot en "bärkraftig stadsutveckling", vilket kan ses som ytterligare ett grundläggande drag i de nya förutsättningarna som också en social planering har att hantera.

Sören Olsson visar i en uppsats om samhällsarbetets förändrade förutsättningar på långsiktiga samhällsförändringar som också påverkar den sociala planeringens mål och möjligheter.[78] Familjen och hushållet har liksom stat och kommun expanderat sina "revir" och fått ökade funktioner. Samtidigt har utrymmet för lokala gemensamma aktiviteter krympt. Detta är både en förklaring till en del av de problem som uppstår när människor inte kan klara sina problem med hjälp av vänner, bekanta och grannar och en fingervisning om de svårigheter som en social planering står inför när det t.ex. gäller att skapa en bättre gemenskap i boendet.[79] Det kan mot denna bakgrund vara aktuellt även för förespråkarna för en social planering "att göra upp med idén om den lokala gemenskapen."[80]

Dessa slutsatser leder i tre riktningar. För det första gäller det att ge upp föreställningen om att genom planeringsåtgärder skapa gemenskap i ett ***helt*** bostadsområde. I stället bör man enligt Olsson satsa på att utveckla "**det lilla gannnskapet**", den grupp av människor i ett bostadsområde som man dagligen spontant kommer i kontakt med och som man har förutsättningar att känna igen just som grannar.[81] Det kan dels gälla att med fysiska åtgärder förbättra förutsättningarna för igenkännande och spontana möten utan att det känns påträngande eller ger upphov till onödiga konflikter. Dels är det viktigt att genom förvaltningsåtgärder, eventuellt i samarbete med socialtjänsten, minska spänningar och störningar.[82] Detta måste dock göras med hänsyn till individens integritet och den allmänna rättssäkerheten.[83] Samarbetet måste ske i medvetenhet om att parterna har olika roller i förhållande till den enskilde och att intressena kan vara motstridiga i vissa situationer.

För det andra är det viktigt att samtidigt stärka det offentliga livet i förortsområdena, "**den lokala offentligheten**". Att skapa förutsättningar för kravlösa

---

[77] Bjur o Engström 1993 s. 53-56

[78] Olsson 1992

[79] Se även Hjärne 1985

[80] Olsson 1992 s. 312

[81] a.a. s. 313

[82] Olsson 1991 s. 223

[83] Jensfelt 1991, Sahlin 1993

möten och verksamheter.[84]

För det tredje gäller det att bygga på **gemensamma intressen** mellan boende.[85] Detta kan ske på en mängd olika sätt. Invandrargrupper har ett spontant behov av att träffas och umgås.[86] Kooperativa och andra gemensamhetsinriktade modeller för produktion och konsumtion av social service, t.ex. föräldrakooperativ barnomsorg, gemensam förvaltning m.m. kan stödjas både genom planeringsåtgärder och i verksamhetsplanering.

Olsson pekar vidare på två effekter av de **politiska värderingsförändringarna** i samhället. Han hävdar för det första att "det välfärdsstatliga åtgandet för första gången sedan andra världskrigets slut minskar."[87] För det andra menar han att "kontroll och utförande av tjänsterna omvandlas från en fast reglerad verksamhet inom det offentliga systemet till att helt eller delvis ligga utanför." Det senare sker genom tre huvudtyper av förändringar:

> "Verksamheter tas över av privata företag eller stiftelser som drivs på kommersiell basis."
> "Statliga och kommunala verksamheter konkurrensutsätts."
> "Verksamheter förs helt eller delvis över till brukarna."[88]

Han pekar också på två viktiga organisationsförändringar i kommunerna, nämligen: "Den decentraliseringsprocess som skett via stadsdelsnämnder eller kommundelsnämnder," samt utvecklandet av "målstyrning" av kommunal verksamhet.[89]

Denna förändring får sannolikt stora effekter på sociala förhållanden i samhället. Dels kan det innebära att "vi får allt större grupper som inte klarar sin försörjning på den öppna marknaden..."[90] Dels ökar det behovet av uppföljning och kvalitetskontroll av offentligt finansierad verksamhet, en delaspekt av den sociala planeringen som hittills varit ganska försummad.[91] Man kan mot bakgrund av detta knappast underlåta att fråga sig hur den sociala planeringen bakom förändringarna i statens och kommunernas välfärdsinsatser sett ut. Finns

---

[84] Bergman m.fl. 1991, Olsson 1991 s. 223, Olsson 1993 s. 314

[85] Hjärne 1991, Olsson 1993 s. 314

[86] Pripp 1991

[87] Olsson 1992 s. 319

[88] a.a. s. 321

[89] a.a. s. 322

[90] a.a. s. 319

[91] Prop. 1979/80:1 s. 159

det några sociala konsekvensbeskrivningar bakom nedskärningar och organisationsförändringar?

Några viktiga förändringar vad gäller **sociala förhållanden** behöver särskilt uppmärksammas inför en diskussion om social planering i framtiden. Det gäller för det första den kraftigt stigande arbetslösheten. Vi ser ännu inte verkningarna i form av ökad fattigdom, utslagning, brottslighet m.m. Skyddsnäten fungerar ett tag till. Men det finns ingen som tror på en lika snabb återgång till normalt låg arbetslöshet som i mitten av 80-talet. Vi kommer liksom i England och på kontinenten att få betrakta arbetslöshet som ett permanent inslag i vissa regioner och boendemiljöer. Det vill då till att dessa fungerar socialt, t.ex. på det sätt som byar och samhällen i norra Sverige, trots en permanent hög arbetslöshet och visserligen med en del samhälleligt stöd, tycks ha lyckats göra. Störst är riskerna för ett socialt sammanbrott i storstädernas förortsområden.

Den andra förändringen, som också i första hand tycks drabba storstädernas förorter, är invandringen av flyktingar. Trots hårdare gränsskydd kan vi säkert förvänta oss en fotsatt hög invandring, inte minst från Östeuropa. Även här gäller det att se till att de miljöer dit flyktingarna hänvisas ges möjlighet att utvecklas som fungerande samhällen. Det blir då viktigt att se till invandrarnas resurser i större utsträckning än i dag.

Dessa förändringar i samhällsorganisation och befolkningsstruktur skapar de viktigaste förutsättningarna för de nya former för social planering som måste utvecklas.

Mot en ny social planering

För att det skall vara meningsfullt att ha en social planering måste vissa förutsättningar accepteras. Det måste finnas en politisk vilja att förändra mot bestämda sociala mål. Behovet är större än tidigare. Det är viktigt att studera negativa konsekvenser när stat och kommun minskar sina åtganden gentemot enskilda människor och hushåll. Det måste vidare finnas tillförlitliga kunskaper om hur sociala problem påverkas av strukturella förhållanden eller alternativt en tilltro till att människor med sociala problem med hjälp från samhället själva kan ta sig ur sina svårigheter. Det måste också finnas en tilltro till möjligheten att genom styrning och planering förändra förutsättningarna för dessa.[92] Dock behöver man inte förutsätta att detta skall ske enligt en traditionell rationalistisk modell.[93]

Om vi accepterar dessa förutsättningar, hur skall då en social planering som kan fungera i dagens samhälle se ut?

---

[92] Jfr t.ex. Denvall o Salonen 1991 s. 83 ff

[93] Westlund 1986, Olsson 1989

Jag har redan tidigare redovisat att en **social planering** bör bygga på politiskt förankrade **sociala mål** och bör grundas på **kunskaper om berörda människors levnadsvillkor**. Den bör ske med beaktande av **ekonomiska, ekologiska** och **fysiska** förutsättningar och i **samverkan** mellan berörda förvaltningar och med andra organisationer, såväl privata, som bostadsföretag och ideellt arbetande som hyresgäst- och idrottsföreningar. Social planering bör av flera skäl bygga på **medverkan från berörda medborgare**. Dels breddar man därigenom kunskaperna om lokala förhållanden och deras bestämningsfaktorer. Dels skapar man förutsättningar för en medverkan i kommande förändringar vilket kan vara nödvändigt för att genomföra det planerade. Planeringen bör vidare ske med beaktande av möjligheterna att **förebygga** sociala problem och med särskilt hänsynstagande till **utsatta grupper**. Kontinuitet i kontakten med medborgarna på olika nivåer är viktig.

Liksom vad gäller förklaringar till den sociala planeringens misslyckanden finns det mycket skrivet om hur en social planering skulle kunna bedrivs med större framgång. Jag tar här upp vad tre författare redovisar.

Sören Olsson sammanfattar i en artikel sina resultat från en tidigare bok i tre punkter. Han menar sammanfattningsvis att socialtjänsten:

1. måste lära sig att förstå planeringen bättre
2. måste vara med i hela planeringsprocessen
3. måste bli en aktör i planeringen.[94]

Den första punkten handlar om **socialtjänstens kunskap**. I sin bok hävdar han att det dels handlar om kunskaper om människors levnadsförhållanden dels kunskaper om planeringens karaktär. Socialtjänsten får i sin dagliga gärning med människor med problem och hjälpbehov en djup och omfattande kunskap om individers problem och deras individuella förhållanden. Denna kunskap räcker inte till för att ge underlag för planeringsinsatser, men den kan fungera för att visa på problem och för att ta initiativ till särskilda insatser, en sorts tidiga varningssignaler till andra förvaltningar och organisationer, t.ex. bostadsföretag, att reagera på. Den är för fragmentarisk och begränsad. Som komplement till denna måste mer systematiska kunskaper kopplade till den aktuella planeringssituationen tas fram. Här kan sociala områdesbeskrivningar vara en väg. Men han efterlyser en kunskap som "är direkt användbar för planering och förändring". Den kunskapen bör "i stor utsträckning handla om de berördas uppfattningar och önskningar". I detta ligger också att "en viktig uppgift för socialtjänsten är att bevaka hur dess kunskaper används." En sådan mer systematiskt framtagen kunskap kan också, enligt min mening, vara av karaktären sociala konsekvensbeskrivningar inför planerade åtgärder.

Den andra punkten handlar om **socialtjänstens "organisation och arbetsfor-**

[94] Olsson 1989 resp. 1991

mer". I den ofta oklara situation som socialtjänsten befinner sig handlar det om att ta egna initiativ snarare än att vänta på direktiv uppifrån. Detta förutsätter enligt Olsson "att det måste finnas utrymme att arbeta med (planeringsfrågor) när de dyker upp. Socialtjänsten måste också ha bra kanaler till de planerande förvaltningarna så att man på ett tidigt skede blir varse när något är på gång. Socialtjänstens möjligheter att delta ökar om man arbetar i en mindre skala där berörda tjänstemän eller fältarbetare har en lokal kunskap och där det ofta finns etablerade kontakter med företrädare för andra lokala förvaltningsföreträdare och lokala organisationer.[95] Detta förutsätter naturligtvis att socialtjänsten är lokalt organiserat, något som hotas i den kommunalekonomiska bantningens tider.

För det tredje handlar det om **socialtjänstens "självuppfattning"**. Man måste se sig som "aktiva aktörer" när det gäller planerade samhällsförändringar. Det gäller också att utveckla ett strategiskt och taktiskt förhållningssätt. Det räcker inte att veta vad man själv vill åstadkomma. Man måste även tänka och analysera "i förhållande till andra aktörer". Man måste finna koalitionspartners och upptäcka motintressenter. Här pekar Olsson på bostadsföretag som tänkbara samarbetspartner när det gäller sociala problem i bostadsområden. Inte minst blir det viktigt att, som i Lambohov, utnyttja sina ofta ganska stora resurser i t.ex. ett bostadsområdes utveckling. För att aktivt delta i en "förhandlingsplanering" krävs det en mer självmedveten, flexibel och "lättrörlig" socialtjänst som håller sig ajour med vad som händer inom det egna lokala området, som snabbt kan omfördela arbetsinsatser och som har en beredskap för att ta fram kunskaper och mobilisera lokala grupper och hushåll. Om man kan skapa utrymme och organisatoriska former för detta kan man också få en intressantare och mer stimulerande arbetssituation än att arbeta med problem och individuell hjälp.[96]

Verner Denvall och Tapio Salonen sammanfattar sina erfarenheter av omfattande studier av sociala områdesbeskrivningar på följande sätt i korta rubriker: "Klargör syftet - Starta med det enkla - Satsa på processen - Förankra politiskt - Betona helheter - Pröva olika sätt - Skriv enkelt - Ta fram det unika - Avgränsa datamängden - Upprepa studien - Undvik filtrering - Planera mottagandet".[97]

Lite mer provokativt avslutar de sin artikel med råd till socialarbetaren. Det tycks mig överensstämma väl med Olssons resonemang om att ändra självuppfattning. "Ta ställning! - Gå in i koalitioner! - Skaffa externt stöd! - Agera

[95] Jfr även Öresjö 1993

[96] Olsson 1992 s. 326

[97] Denvall o Salonen 1991 s. 73

först - fråga sedan! - Låt dina idéer bli andras! - Gärna som projekt! - Säg inte allt du tänker göra! - Partstagande! - Var inte rädd för konflikter! - Förför kommunalrådet! - Våga prova förutsättningslöst!"

Det låter lite som "Revolution på tjänstetid" för att anspela på titeln på en av de första böckerna om samhällsarbete.[98] Det kan också ses som råd till en entreprenör och förhandlare. Faktum är att det kontroversiella förvaltningsföretaget Formator sökte medarbetare med en annons vars huvudrubrik var Kan du förföra ett kommunalråd? Frågorna slipper man inte undan.

Anne Saeterdals vision av planeraren har mycket av samma budskap. Kan man tänka sig en planerare som en: ***"Kunskapsproducerande, systemspionerande, budbärare som integrerar profession och politik och som ständigt söker nya vägar?"*** (min översättning)[99]

Hon talar vidare om social planering som "att utveckla strategier kring kunskapsproduktion och organisation i relation till planering" det handlar om: "Kunskap ... som grund för en *kritisk analys*...

- kunskap om förhållandet mellan de krafter som styr samhällsutvecklingen och det offentliga
- kunskap om förhållandet mellan det offentliga och planeringen som ett redskap för det offentliga
- kunskaper om planeringens konsekvenser för olika individer och grupper"[100]

och vidare om "Kunskap att *användas i beslutsprocessen*...

- nya gruppers behov och krav
- nya behov och krav från kända grupper
- nya kunskaper om sätt att främja dessa på

Positivt diskriminerande kunskap:

- fokusering på grupper som står utanför produktionen och som därför är svaga
- fokusering på särskilt försummade områden...

Nya samband i kunskapen

- kopplingar mellan olika professioner och sektorer för att ge en helhetsbild av ett problem eller område
- kopplingen av kvalitativa och kvantitativa metoder för att ge både insikt, förstående och översikt och omfång

---

[98] Ahlberg m.fl. 1976

[99] Saeterdal 1983 s. 38

[100] a.a. s. 40

- koppling av teoretiska analyser och praktisk erfarenhet för att kunna ge realistiska handlingsalternativ
- kopplingar mellan kunskaper från olika stadier av planeringsprocessen för att förbättra styrningen och få erfarenheter från genomförandet...

Nya former för att förmedla kunskaper...

- en uppsökande förmedling som pekar ut konkreta målgrupper och tar direkt kontakt med dem
- att använda flera kanaler både innanför och utanför det offentliga
- att arbeta tvärs över sektorer så att det sker en förmedling och ömsesidig inlärning under planeringen
- att ge motståndare anledning att se förhållanden med "egna ögon" - direkta upplevelser av en situation...
- att berörda grupper själva förmedlar sin situation till beslutsfattare - att inte ta på sig att som professionell vara ett mellanled
- att använda befintlig kunskap om dialog och kommunikation"[101]

Hon pläderar slutligen för *nya organisationsformer* i form av "samarbetsmodeller mellan:

- **politiker och planerare**, för att få en tätare koppling mellan sociala mål och de lösningar" som utvecklas
- **olika professioner**, för att få bredast möjliga kunskapsunderlag för problemdefinition och utveckling av alternativ och få till stånd största möjliga spektrum av åtgärder i genomförandet
- **planerare och befolkning**, för att det skall ske en ömsesidig inlärning och minskning av avståndet mellan planerare och befolkning
- **politiker och befolkning**, för att de demokratiska processerna skall stärkas."[102]

Det råder uppenbarligen ganska stor samstämmighet om hur man borde gå tillväga. Det är knappast ett kunskapsproblem vad gäller hur man i princip borde gå tillväga för att åstadkomma en social planering. De misslyckanden som förekommit gäller snarare förmågan och möjligheterna att tillämpa de goda råden i en krass verklighet. Det handlar om makt, vilja, mod, resurser, tilltro och förmåga mer än om kunskaper om hur man borde göra.

En social planering för 90-talet bör bygga på beredskap och förmåga att slå larm när sociala problem tenderar att öka. "Resurssvaga" bostadsområden och grupper måste uppmärksammas särskilt. Den måste bygga på lokal kunskap, lokal organisering och samverkan mellan lokala organ både offentliga och

---

[101] a.a. s. 42-45

[102] a.a. s. 47

privata och på en mobilisering av medborgarna. Den förutsätter en aktiv medverkan i hela planeringsprocessen och förmåga att initiera planeringsinsatser. Vid större insatser initierade från annat håll bör sociala konsekvensbeskrivningar vara obligatoriska. Den kräver utbildning i planering och hantering av kvalitativa och kvantitativa data. Resurser måste avsättas lokalt och centralt för att följa utvecklingen och snabbt kunna ingripa när problem upptäcks. Den bygger mer på beredskap och lokal överblick än på en tillämpning av färdiga modeller och metoder.

För detta förutsätts en allmän kunskap om sociala problem och deras samband med samhällsförhållanden samt om planeringsmetoder och påverkansmöjligheter. Det krävs lokalt anpassade metoder för mobilisering av medborgare, för kunskapsinsamling och systematisering samt för planering och genomförande av planer.

Forskningsbehov

För att förverkliga en social planering och möjliggöra en bättre utbildning av fältarbetare krävs forskning inom olika områden och på olika nivåer. Forskning om levnadsförhållanden och om planering mer allmänt måste ske fortlöpande och finnas som en generell kunskapsbas i tillräcklig omfattning, men står inte i fokus här. Tyngdpunkten bör snarare ligga på mer riktade frågeställningar kring dels hur specifika sociala problem sammanhänger med särskilda samhällsförhållanden, dels hur planeringsinsatser kan påverka sådana samhällsförhållanden. För detta krävs även teoriutveckling kring sociala problems uppkomst och kring möjligheterna att påverka samhällsförhållanden med planeringsinsatser. Studier och utvärderingar av hur social planering sker i praktisk tillämpning bör vara ett centralt inslag. Här krävs även systematiska sammanställningar av fallstudier och utvärderingar.

Några exempel på särskilt angelägna forskningsområden. Hur påverkas gängbildning, vandalisering och kriminalitet av boendemiljöers utformning och av utslagningen från arbetsmarknaden? Vad sker i de starkt etniskt segregerade bostadsområden som utvecklas kring de större städerna, speciellt vad gäller barns uppväxtförhållanden och ungdomsproblem? Vad sker med flyktinggrupper och deras barn? Vilka möjligheter till gemensamma aktiviteter för omsorg och stöd finns i bostadsområden med heterogen befolkning med stor rörlighet? Hur påverkas fattigdomsbilden av att människor med små ekonomiska resuser hänvisas till boendemiljöer som saknar arbetsplatser och social och kommersiell service? Hur påverkas resurssvaga grupper av nedskärningar av samhälleliga insatser och minskning av offentlig service i närmiljön? Uppvägs de minskade offentliga insatserna av motsvarande insatser från ideella eller andra lokalt verksamma organisationer, t.ex. bostadsföretag? Vilken beredskap och vilka resurser finns lokalt i olika samhällstyper och bostadsområden för att medverka

i social planering? Vilket intresse finns hos politiker och andra förvaltningar för en social planering? Hur ser praxis ut i dag i olika typer av kommuner vad gäller socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen?

Litteraturlista

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen

Ahlberg L, m.fl. (1976) ***...revolution på tjänstetid ... - Om ett samhällsarbete i Aspudden.*** Eget förlag, Stockholm

Ahrne G (1989) ***Byråkratin och statens inre gränser.*** Rabén & Sjögren, Stockholm

Alvarsson A (1974) ***Samordnad ekonomisk - fysisk - social kommunplanering.*** R28:1974, Statens institut för byggnadsforskning, Stockholm

Andersson B, Olsson S (1986) ***Att förändra förorten.*** R30:1986, Byggforskningsrådet, Stockholm

Andréasson H (1993) ***Bil eller kommunalt? Om resande och boende i sydvästra Göteborg.*** R24:1993, Byggforskningsrådet, Stockholm

Arnell-Gustafsson U (1983) ***Blanda eller utjämna? Om strategier mot boendesegregation.*** M83:33, Statens institut för byggnadsforskning, Gävle

Aronsson P, Wahlberg S (1991) "Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen - möjligheter, hinder och framtidsperspektiv". ***Socialtjänsten i samhällsplaneringen. En seminarierapport.*** SoS-rapport 1991:26, Socialstyrelsen. Allmänna Förlaget, Stockholm

Bergman B, m.fl. (1991) ***Stadsliv och grannskap.*** Statens institut för byggnadsforskning, Gävle

Bjur H, Engström C-J (1993) ***Framtidsstaden. Diskussion om planering för bärkraftig stadsutveckling.*** T12:1993, Byggforskningsrådet, Stockholm

Björnberg U (1977) ***Välfärdsforskning och samhällsplanering.*** R10:1977, Byggforskningsrådet, Stockholm

Björnberg U, Svensson I, Brännberg G (1982) "Socialvårdens kunskaper och erfarenheter för samhällsplaneringen. Rapport från en förstudie". Stencil. Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, Göteborg

Boendemiljö - Sociala mål och fysisk planering. R38:1974, Statens institut för byggnadsforskning, Stockholm

Bohm K (1983) "Social planering i ett strukturellt perspektiv". ***Nordiskt samarbete om social planering.*** Nordplans socialprojekts slutsymposium på Hässelby Slott 3-5 oktober 1983, 1983:8, Nordplan, Stockholm

Bohm K (1985) ***Med- och motborgare i stadsplaneringen. En historia om medborgardeltagandets villkor.*** Liber Förlag, Stockholm

Brox O (1974) "Generativ planering". Daun Å, Börjesson B, Åhs S (red) ***Samhällsförändringar och brottslighet.*** Tidens Förlag - Folksam, Stockholm

Cloward R A, Piven F F (1974) ***The Politics of Turmoil. Essays on Poverty, Race and the Urban Crisis***. Pantheon Books, New York

Dagens Nyheter, 1993-06-17. "Radhus byggs på nytt sätt"

Denvall V, Salonen T (1991) "Sociala planeringsunderlag som teknik och ideologi". ***Socialtjänsten i samhällsplaneringen. En seminarierapport***. SoS-rapport 1991:26, Socialstyrelsen. Allmänna Förlaget, Stockholm

Denvall V, Westlund P (1989) ***Enighet om hela oenigheten. Fallstudie om planeringens sociala insida***. SoS-rapport 1989:34, Socialstyrelsen. Allmänna Förlaget, Stockholm

Eriksson T, Uggla I-L (1991) "Slutdiskussion - en sammanfattning". ***Socialtjänsten i samhällsplaneringen. En seminarierapport***. SoS-rapport 1991:26, Socialstyrelsen, Allmänna Förlaget, Stockholm

Floderus Å (1981) ***Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen?*** T16:1981, Byggforskningsrådet, Stockholm

Fog H, et al (1981) ***KPP-projektet om kommunal planering - en introduktion***. R1:1981, Byggforskningsrådet, Stockholm

Gunnemark K, Jarlöv L, Lennartsson H (1991) ***Stadsförnyelse i Kortedala - idé och verklighet. Ett planeringsexperiment i en 50-talsstadsdel***. R4:1991, Byggforskningsrådet, Stockholm

Henning C (1991) ***Boende och omsorg - omsorg om boendet. Analys av en modell för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen - en vision för äldreboende***. R56:1991, Byggforskningsrådet, Stockholm

Henning C, Lieberg M, Palm Lindén K (1987) ***Boende, omsorg och sociala nätverk. Kommunal omsorg i närmiljön***. T3:1987, Byggforskningsrådet, Stockholm

Hermerén G, m.fl. (1980) ***Att värdera byggd miljö***. R39:1980, Byggforskningsrådet, Stockholm

Hirdman Y (1989) ***Att lägga livet tillrätta - studier i svensk folkhemspolitik***. Carlsson, Stockholm

Hjärne L (1983) "Har socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen kommit i bakvatten?" ***Socialpolitiskt Perspektiv***, 1983:1

Hjärne L (1985) "Att bygga för gemenskap, en myt eller ...? En kunskapsöversikt om sociala nätverk i boendemiljön". ***Forskare om samhälle, välfärd och boende***. T5:1985, Byggforskningsrådet, Stockholm

Hjärne L (1991) "Segregation, en begreppsanalys". Håkansson P A, Nyström L (red) ***Miljö för livet. Om boende, socialt liv och psykisk hälsa***. Allmänna Förlaget, Stockholm

Håkansson P A, Nyström L (red) (1991) ***Miljö för livet. Om boende, socialt liv och psykisk hälsa***. Allmänna Förlaget, Stockholm

Höjer G (1991) "Varför kommer inte de sociala aspekterna med i bostadsplaneringen?" Håkansson P A, Nyström L (red) ***Miljö för livet. Om boende, socialt liv och psykisk hälsa***. Allmänna Förlaget, Stockholm

Jarlöv L (1990) ***Hemfrid åt hyresgästerna! Reflexioner efter ett förnyelseprojekt i Kortedala, en 50-tals bostadsförort***. R89:1990, Byggforskningsrådet, Stockholm

Jensfelt C (1991) ***Förbättring av bostadsområden. Formators omvandlingar i miljonprogrammet. En tvärvetenskaplig utvärdering***. R64:1991, Byggforskningsrådet, Stockholm

Johansson S (1979) ***Mot en teori för social rapportering***. Institutet för social forskning, Stockholm

Khakee A (1991) Kommunal planering är död, länge leve kommunal planering. ***Stadsbyggnad***, 1991:1

Sociala aspekter i samhällsplaneringen (SAISP) (1979) Kommunförbundet

Lilja E (1983) "Perspektiv på social planering". ***Nordiskt samarbete om social planering***. Nordplans socialprojekts slutsymposium På Hässelby Slott 3-5 oktober 1983. 1983:8, Nordplan, Stockholm

Lilja E (1989) ***Välfärdsskapandets dilemma. Om människan och hennes behov i kommunal socialvårdspraktik***. Avhandling. Nordplan, Stockholm

Lind H (1980) "Varför används inte formaliserade värderingsmetoder?". Hermerén G m.fl. ***Att värdera byggd miljö***. R39:1980, Byggforskningsrådet, Stockholm

Lind H, et al (1981) ***KPP-projektet om planeringsvetenskap -om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering***. R9:1981, Byggforskningsrådet, Stockholm

Lindholm K (1983) ***Sociala sektorns medverkan i samhällsplaneringen***. 1983:2, Nordplan, Stockholm

Lφchen Y (1970) ***Sosiologens dilemma***. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo

Magnusson N (1991) "Allmänna råd om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen". ***Socialtjänsten i samhällsplaneringen. En seminarierapport***. SoS-rapport 1991:26, Socialstyrelsen, Allmänna Förlaget, Stockholm

Miller T (1988) ***Consulting citizens in Sweden***. D10:1988, Byggforskningsrådet, Stockholm

Miller T, m.fl. (1982) ***Lokalt inflytande i boende och planering. 1970-talets erfarenheter***. T20:1982, Byggforskningsrådet, Stockholm

Nordiskt samarbete om social planering. Nordplans socialprojekts slutsymposium på Hässelby Slott 3-5 oktober 1983, 1983:8, Nordplan, Stockholm

Olsson S (1989) ***Handlingsutrymme och process. Om samhällsplanering och socialtjänstens medverkan i planeringsprocessen***. 1989:2, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg

Olsson S (1991) "Önska eller påverka - om socialtjänsten i samhällsplaneringen". Håkansson P A, Nyström L (red) ***Miljö för livet. Om boende, socialt liv och psykisk hälsa***. Allmänna Förlaget, Stockholm

Olsson S (1992) "Samhällsarbete i tiden". Sundh K, Turunen P (red) ***Social mobilisering. Om samhällsarbete i Sverige***. Allmänna förlaget, Stockholm

Olsson S (1992) "Samhällsarbete - under omprövning". Sundh K, Turunen P (red) ***Social mobilisering. Om samhällsarbete i Sverige***. Allmänna Förlaget, Stockholm

Olsson S (1993) ***När det lokala möter det centrala. Om lokala utvecklingsplaner i översiktsplaneringen i Trollhättan***. 1993:1, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg

Pripp O (1991) "Turkars och kurders boende i Fittja". Håkansson P A, Nyström L (red) ***Miljö för livet. Om boende, socialt liv och psykisk hälsa***. Allmänna Förlaget, Stockholm

Prop. 1979/80:1

Ronnby A (1981) ***Socialstaten. Till kritiken av socialteknokratin***. Studentlitteratur, Lund

Ronnby A (1988) ***Socialtjänstens strukturinriktade insatser med förhinder. Fallet Strömsund***. R26:1988, Byggforskningsrådet, Stockholm

Ronnby A (1992) "Grupporganisering för handling". Sundh K, Turunen P (red) ***Social mobilisering. Om samhällsarbete i Sverige***. Allmänna Förlaget, Stockholm

Sahlin I (1993) "Housing Clients. Housing for the homeless and those considered 'incapable of independent living'. Strategies, shortcomings and justification". Paper to be presented in the course "Comparative Housing Issues" in Wassenaar, July 5-10, 1993. Department of Sociology, Lunds universitet, Lund

Salonen T (1992) "Kunskap för förändring". Sundh K, Turunen P (red) ***Social mobilisering. Om samhällsarbete i Sverige***. Allmänna Förlaget, Stockholm

Skantze-Carlsund C, et al (1981) ***KPP-projektet om människan i kommunala planer***. R7:1981, Byggforskningsrådet, Stockholm

Social påverkan i samhällsplanering. Program för forskning och utveckling. G27:1986, Byggforskningsrådet, Stockholm

Socialtjänsten i samhällsplaneringen: allmänna råd - remissutgåva 1987. PM, Socialstyrelsen

Socialtjänsten i samhällsplaneringen. En seminarierapport. (1991) SoS-rapport 1991:26, Socialstyrelsen, Allmänna Förlaget, Stockholm

SOU 1992:52 "Ett samhället för alla. Handikapputredningens slutbetänkande". Allmänna Förlaget, Stockholm

Sundh K (1989) ***Strukturinriktade insatser. En undersökning av socialtjänstens strukturinriktade arbete i fyra kommuner***. Licentiatuppsats i socialt arbete. Stockholms Universitet, Socialhögskolan

Sundh K (1992) "Social planering - för vem?" Sundh K, Turunen P (red) ***Social mobilisering. Om samhällsarbete i Sverige***. Allmänna Förlaget, Stockholm

Sundh K, Turunen P (red) (1992) ***Social mobilisering. Om samhällsarbete i Sverige***. Allmänna Förlaget, Stockholm

Svensson I (1981) ***Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen***. Underlag för anförande vid delegationens för social forskning konferens "Socialtjänsten och forskningen" 1981-11-30–12-01. Stencil

Saeterdal A (1983) ***En mer sosial planleggning***. 1983:1, Nordplan, Stockholm

Wennström G (1991) "Utredning om informationsstrukturen för socialtjänsten". ***Socialtjänsten i samhällsplaneringen. En seminarierapport***. SoS-rapport 1991:26, Socialstyrelsen. Allmänna Förlaget, Stockholm

Westlund P (1986) ***Rationalitetens begränsningar. Tanke och handling i socialt arbete***. Avhandling 5, Nordplan, Stockholm

Wolvén L-E (1990) ***Jakten på det goda livet - om konsten att fånga välfärd och livskvalitet***. Rabén & Sjögren, Stockholm

Välfärd i blåsväder? (1992) SoS-rapport 1992:6, Socialstyrelsen. Allmänna Förlaget, Stockholm

Åhrén P (1990) ***Det borde löna sig. Om samordnad boendeservice och ekonomi***. DS 1990:71, Bostadsdepartementet. Allmänna Förlaget, Stockholm

Öresjö E (1993) ***Att förnya bostadsförnyelsen***. R10:1993, Byggforskningsrådet, Stockholm

KUNGL. BIBL.
1993 -11- 17
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
   Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I
    – Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
    Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.
    Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.

KUNGL. BIBL.
1993 -11- 17
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.
72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.
73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
75. Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. Fi.
76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd.C.
78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
79. Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. M.
80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.
83. Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. Fi.
84. Innovationer för Sverige. N.
85. Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. U.
86. Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. S.
87. Beredskapslagring av olja. N.
88. Produktsäkerhetslagen och EG. C.
89. Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. Fö.
90. Lokal demokrati i utveckling. C.
91. Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. S.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]
Statsförvaltningen och EG. [80]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]
Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. [89]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]
Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]
Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. [86]
Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. [91]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. [75]
Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. [83]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]
Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. [85]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]
Översyn av arbetsmiljölagen. [81]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]
Innovationer för Sverige. [84]
Beredskapslagring av olja. [87]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]
Ny marknadsföringslag. [59]
Organisationernas bidrag. [71]
Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]
Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]
Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]
Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]
Produktsäkerhetslagen och EG. [88]
Lokal demokrati i utveckling. [90]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]
Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]
Lag om införande av miljöbalken. [66]
Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]
Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. [79]