

Socialvård och samhällsplanering

Ingvar Svensson

I denna artikel behandlas socialvårdens medverkan i samhällsplaneringen. Det är en av de huvudfunktioner socialutredningen vill tilldela socialvården. Denna aktivitet rubriceras ofta social planering.

Den ekonomiska och fysiska planeringen kan lätt karaktäriseras genom de dokument den utmynnar i: budgeten och plankartan. Social planering kan karaktäriseras genom det som är *föremål* för planeringen: människornas levnadsvillkor. Social planering omfattar således dels ställningstaganden till förändringar i levnadsvillkoren och fördelningen av dem, dels analys av förutsättningarna att nå dessa mål.

Författaren är avdelningsdirektör vid socialstyrelsen.

Socialutredningens förslag att socialvården som ett av sina verksamhetssätt skall ha medverkan i samhällsplaneringen fick i allmänhet ett positivt mottagande i den diskussion som utredningens principbetänkande utlöste. Det finns emellertid anledning att fortlopande granska förutsättningarna för denna nya uppgift för socialvården, och då se på vilka punkter som det är angeläget och möjligt för socialvården att påverka planeringen.

Diskussionen, som förts under senare år om människors sociala villkor, har i åtskilliga punkter utmynnat i kritik mot samhällsplaneringen och de förutsättningar som planeringsorganen har att arbeta utifrån. Kritiken gäller kanske framförallt att planeringen inte utgått från klart redovisade mål och synsätt för människors utveckling och tillvaro. Inte heller har de sociala konsekvenserna av olika planalternativ belysts eller legat till grund för de politiska ställningstagandena till planerna.

Trycket på de sociala och medicinska vårdorganen har ökat. Delvis är detta en följd av strukturella och miljömässiga förändringar. De eko-

nomiska villkoren för verksamhetens bedrivande ställer krav på att *alla viktiga* effekter för människorna, positiva och negativa, av olika handlings- och utbyggnadsalternativ i skilda planeringssammanhang analyseras. Det måste därvid bli fråga om att också sammanväga de risker och utvecklingsperspektiv som ej går att uttrycka i mätbara tekniska och ekonomiska termer. Planeringen bör belysa och motverka alla de olika faktorer som kan bidra till brister i människors funktion i olika avseenden och som ytterst gör att människor slås ut.

Kritiken mot samhällsplaneringen har bl a kommit från socialvårdens företrädare. Den har då motiverats med bl a att de sociala organen har erfarenheter av betydelse för planeringen. Att de sociala organen nu allt mer i kommunerna ges tillfälle att delta i olika planeringssammanhang, ställer anspråk på socialvården. Denna nya roll för socialvården får inte ge till resultat enbart att det blir smidigare kanaler för inplaneringen av tomtmark för sociala institutioner. Bristerna i den sociala servicens utbyggnad har visserligen varit ett av de förhållanden för vilka många miljöer kritiserats. De centrala frågorna för en diskussion om vad socialvården kan och skall bidra med i planeringen gäller vilka kunskaper och erfarenheter om människors sociala villkor och förändringar i dessa, som bör ligga till grund för planeringen och förutsättningarna att planera och styra utifrån sådana kunskaper.

Argument för socialvårdens medverkan i samhällsplaneringen

De motiv som kan åberopas för att socialvården blir en aktivt deltagande part i samhällsplaneringen kan sammanfattas på följande sätt.

Socialektorn söker i sitt arbete att tillämpa en helhetssyn på människan. Socialutredningen har uttryckt den på följande sätt:

"Helhetssynen innebär att en enskilds eller en grupp sociala situation och de problem han (gruppens medlemmar) upplever ses i förhållande till den omgivande miljön. Den innebär därmed ett avståndstagande från symtomtänkande. I stället söks orsaker till och lösningar på problemen bl a i samspellet mellan individen och hans primärgrupp men också i de förutsättningar samhället erbjuder. Att mer individuella faktorer ofta har varit av betydelse för hur individens förhållanden har utvecklats får således inte undanskymmas att den aktuella situationen i hög grad kan ses som en följd av en serie yttre påverkningar, där bl a uppväxtmiljön och miljön i övrigt spelar en central roll." (Socialutredningen: Socialvården — mål och medel SOU 1974: 39).

Brister i planeringen påverkar socialsektorns resursanspråk

De sociala och medicinska problem som socialsektorn har att bearbeta och behandla ger till en del uttryck för brister i samhällsmiljön och samhällsförändringen.

I en undersökning om kriminalitetens utbredning bland ungdomar i olika stadsdelar i Stockholm (SOU 1972: 76) konstateras att "försöken att reducera områdesskillnaderna till produkter av individuella samband misslyckats och att strukturella effekter, en verkan av områdets sammansättning gör sig gällande". Koncentration av ogynnsamma faktorer leder till starkare utslag för vissa områden än de individuella sambanden låter vänta. Vissa områden utgör riskmiljöer. En sannolikt kombinerad effekt av fysiska och sociala förhållanden kan förstärka existerande problem och försvåra en återanpassning.

För att kunna fungera socialt igen behövs stöd i den omgivande sociala miljön. De sociala kontakterna kan också fungera som ett stöd för den enskilde vid olika kriser i livet. Dessa kan gälla förlust av nära anhörig, skilsmässa, arbetslöshet, förändringar i familjens sammansättning, etc. Ett fungerande kontaktnät blir ett stöd för personer med sociala svårigheter och som riskerar att stötas ut ur samhället. Områden som präglas av löst socialt nätverk kan utgöra riskmiljöer även om majoriteten av de boende har en fast social förankring. De som lever ensamma och isolerade i sådana områden och som dessutom är beroende

av det har små möjligheter att inom området förbättra sin situation.

Socialsektorn får viktiga erfarenheter för samhällsplaneringen vid sin kontakt med individer och grupper

Vid arbetet med individers och gruppers problem får socialsektorns personal kunskaper och erfarenheter av olika svårigheter som människan möter i sin dagliga tillvaro. Fältarbete bland barn och ungdomar ger information om problem och svårigheter som barn och ungdomar möter i sin uppväxt. Generellt lever missbrukargrupper under dåliga villkor. Nyinflyttade är ofta utsatta för särskilda påfrestningar etc. En systematisk dokumentation och analys av den information om problem och svårigheter som människorna möter i sin miljö, bör kunna ge bidrag till den fortlöpande förändringen och förbättringen av levnadsvillkoren i kommunen.

Socialsektorns resurser

Väl utbyggda och differentierade resurser för socialvård samt hälso- och sjukvård utgör ett viktigt inslag i miljön. Det kan här gälla både sociala och medicinska tjänster med väsentligen förebyggande syfte och resurser för stöd och behandling vid uppkomna problem av social och medicinsk art. Strävan är att mycket av dessa resurser skall lokaliseras nära människorna.

För planeringen av bostadsområden och bostadsmiljöer blir det därmed betydelsefullt att den kan baseras på en långsiktig planering av socialsektorns struktur och resurser. Till förutsättningarna för planeringen hör också de krav på lokalisering och markutrymme, som skilda verksamheter inom socialsektorn ställer.

De sociala aspekterna skall komma till uttryck i målen för planeringen

Begreppet social planering används i två skilda betydelser. I det ena fallet avses planering av verksamheten inom socialsektorn (socialpolitiken, socialvården, hälso- och sjukvården m.m.). Samhällets socialpolitiska mål bildar utgångspunkten för denna planering, som är begränsad till sek-

torns egna resurser och metoder. Denna planering kan betecknas med begreppet sektorsplanering.

Det andra användningsområdet för begreppet social planering avser en gränsöverskridande aktivitet, där utgångspunkten är att planeringen och utvecklingen inom en rad sektorer vid sidan av socialsektorn har betydelse för hur människors levnadsvillkor kommer att gestalta sig. Aktivitetsfältet här är således samhällsplaneringen i vid mening, i dess olika former (ekonomisk planering, fysisk planering, trafikplanering, regional utvecklingsplanering, bostadsplanering, kommunplanering, verksamhetsplanering hos olika organ och huvudmän m m) och på olika nivåer (riks-, regional och lokal nivå). Genom att lägga sociala mål, dvs mål som beskriver de levnadsomständigheter eller levnadsvillkor vilka människorna lever under, till grund för de olika planeringsinsatserna kan de skilda samhällssektorerna ges en väsentlig förbyggande inriktning i förhållande till sociala och medicinska problem, som skapar behov av avhjälpande åtgärder.

Den ekonomiska och fysiska planeringen karakteriseras i sista hand av sina dokument — budgeten och plankartan. Motsvarande dokument finns ej för den sociala planeringen. Det arbete som på olika håll pågår med välfärdsmätningar (levnadsnivåundersökningar, sociala indikatorer) och att utpröva metodiken härför kan ses som en väg till att finna former och metoder för en social planering. Upprepade mätningar kan ligga till grund för analyser av förhållandet mellan olika välfärdskomponenter och förutsättningarna att påverka människors villkor vad gäller de enskilda komponenterna. Dessa studier måste emellertid kompletteras med dels analyser av hur de strukturella förändringarna påverkar fördelningen av välfärden och därmed av möjligheter att gestalta sitt liv, dels analyser av samspelet mellan människor och vad detta innebär. Sådana studier kan sammantaga ge underlaget för en social planering, som omfattar dels ställningstaganden till vilka förändringar i levnadsvillkoren och fördelningen av dessa som bör eftersträvas, dels analyser av förutsättningarna att nå dessa mål.

Socialvården kan utifrån den kunskap och er-

farenhet som socialarbetarna besitter om de problem och svårigheter som människor möter bidra till att precisera frågeställningar och problem. Därmed kan formuleras mätpunkter för att tydligt kunna följa levnadsvillkorens förändringar och fördelning. En utgångspunkt bör då vara att söka se människan som en aktiv varelse, som utvecklas bl a i samspelet med miljön och dess resurser. Detta gör det också angeläget att söka undvika en direkt jämförelse mellan social planering och ekonomisk och fysisk planering. En sådan jämförelse skulle kunna leda till antaganden om att samma grad av teknifiering kan tillämpas på den sociala planeringen.

En socialt inriktad planering karakteriseras således ej av vissa plandokument eller av att den innehåller data framtagna med viss teknik eller definierade på visst sätt. Det är i stället fråga om att samhällsplanering i dess olika former och på olika nivåer skall vara inriktad mot människors livsvillkor och relationer till varandra. Planeringen kommer därmed också att utmärkas av att den för fram till avgörande centrala frågor, som rör resursfördelning, samhällets strukturella förändring, och de risker, problem och svårigheter som människorna möter i olika sammanhang. När det talas om socialsektorns medverkan i planeringen på olika nivåer blir det i hög grad fråga om en medverkan till att lyfta fram sådana faktorer som kort- eller långsiktigt utgör risker för människors utveckling i socialt hänseende.

Frågor för planeringen

Viktiga frågeställningar vid planeringen blir:

- Vilka problem och svårigheter möter olika grupper?
- Vilka mål finns för utvecklingen av levnadsvillkoren i kommunen?
- Vilka resurser bör finnas i olika delar av kommunen?
- Hur kommer de olika resurserna att kunna utnyttjas (generellt och av olika kategorier eller målgrupper)?
- Vilka krav ställs för att miljön i sin helhet skall fungera för alla resp för grupper med särskilda svårigheter?

Det är inte möjligt att här systematiskt bearbeta dessa frågor. Här skall endast pekas på några punkter.

För socialvårdens del är det av intresse att vid planeringen se vilket segregations-integrationsmönster resp vilket kontakt-isoleringsmönster som ett fullföljande av planen kan förväntas ge upphov till. En annan intressant fråga är förutsättningarna för den enskildes personliga utveckling genom samspelet med andra människor. För barnens utveckling är vuxenkontakten betydelsefull. Lekmiljörådets studie över Rosengården visar hur barnen i sin utelek behöver vuxna i sällskap. Dessa kan hjälpa och visa tillrätta. De kan utgöra en trygghetsfaktor och ett känslomässigt stöd.

Boendesegregation

Segregation i boendet har flera konsekvenser, som det är angeläget för socialsektorn att uppmärksamma. Boendesegregationen är ett uttryck för ojämlikheten i samhället allmänt sett och för människors olika handlingsmöjligheter. Detta återspeglar sig också i tillgången till andra resurser vid sidan av boendet och i utsattheten för olika miljöstörningar. Socialstyrelsens NYS-projekt har visat att det finns ett stort antal personer med alkoholproblem som är bostadslösa eller har akuta bostadsproblem. Dessas antal uppskattas för 1973 till ca 6 500 personer.

Kontakt-isolering

Bland det som beskrivs som mänskliga behov brukar nämnas behoven av kontakt (gemenskap) och isolering (avskildhet). De flesta människor berörs. Vissa kategorier drabbas emellertid lättare än andra av en påtvingad isolering. Det gäller t ex äldre, handikappade, ensamstående och nyinflyttade till storstäder. I bostadsområdena samlas således en stor mängd människor som är, eller riskerar att bli, isolerade.

Isolering har negativa konsekvenser för såväl individ som samhälle. Långvarig kontaktbrist verkar hämmande på individens allmänna utveckling. Den som är isolerad får lättare en känsla av att vara annorlunda och mindre värd än andra.

Människans möjligheter att få kontaktbehovet tillfredsställt sammanhänger med grupp-tillhörig-

het och vilka människor han träffar i olika sammanhang. Vid analysen av orsaker till att människor blir isolerade är det lämpligt att skilja på individbundna och miljöbundna orsaker. Till de individbundna orsakerna hör individens resurser (ekonomi, hälsa, kunskaper om miljön, boendeförhållanden), kriser i livet och utstötthet.

Till de miljöbundna orsakerna hör bl a hur olika verksamheter och funktioner är organiserade och lokaliserade. Bl a bör de sociala organens arbetssätt och funktion uppmärksammas. Det är angeläget att finna nya former härför. Därvid bör uppmärksammas hur tidigare strukturer för förmedling av kunskaper och erfarenheter om bl a sociala svårigheter, uppfostningsfrågor etc försvunnit genom befolkningsomflyttning m m. Hur finna former där människor ur olika generationer och bakgrunder kan mötas för kontakt och erfarenhetsutbyte och där de sociala organens kunskaper och erfarenheter kan komplettera? Inplaneringen av sådana resurser bör bli ett viktigt bidrag från socialvården till att ge en helhetspräglad miljö, där människors kunnande och ansvarstagande tas till vara.

Kontaktbehovet är i stor utsträckning sammanlänkat med andra behov och det är därför svårt att få grepp om dess betydelse i bostadsmiljön. Att tillfredsställa kontaktbehovet kan t ex innebära att samtidigt tillfredsställa behov av trygghet, av att uppleva, av att uttrycka sig, av att uträtta något. Kontaktbehovet i boendemiljön tar sig olika uttryck om arbetet sker hemma eller borta, i olika hushållsbildningar etc.

Några faktorer av betydelse för hur kontakterna mellan de boende blir och som är påverkbara vid planeringen är omfattningen av funktioner i miljön, områdets storlek och överblickbarhet samt utbyggnadstakt och omvandlingsteknik.

Förändringsprocessen

Det är rimligt att anta att många av de sociala problem som är förknippade med större bostadsområden hänger samman med förändringsprocessen vid dessa områdens tillkomst. Ett par punkter som belyser detta är följande:

— Enbart ett bostadsbyte blir i många fall otill-

räckligt för att tillvaron skall stabiliseras. En koncentration av familjer med uttalade sociala problem (bristfälliga villkor, relationer till andra människor), vilket varit fallet i många nya hyreshusområden, ger områdeseffekter.

- Kunskaper om hur en miljö fungerar och kan utnyttjas är viktiga för människors välbefinnande. Det är här fråga om både de praktiska kunskaperna om var olika saker finns och när och hur de kan utnyttjas och "kunskaper" om hur man beter sig mot varandra, vilka krav och förväntningar som andra människor har på en och på vilka premisser man tar kontakt med varandra. Vid inflyttningen till nya stora bostadsområden saknas sådana kunskaper och det finns när de utbildats inga former att förmedla dem på genom personliga relationer. Miljöns storlek, överblickbarhet och förändringstakt kan antas spela roll för när man tar kontakt med varandra och för hur kunskaper sprids.

Styrmöjligheterna

Orsakssambanden beträffande många av de problem, som är betydelsefulla för socialsektorn i samband med boendeplaneringen är sammansatta. Många av dem är ej heller direkt manipulerbara. Av politiska skäl och av själva förutsättningarna för den typ av marknadsekonomi, som vi lever i kommer andra problem, som rör villkoren för människors liv att förbli obearbetade. Istället för strukturella förändringar, som undanröjer problemen, kommer sannolikt även i framtiden många av problemen att mötas genom åtgärder som mildrar de negativa konsekvenserna för individen.

När det gäller människors relationer till varandra är det villkoren för dessa som kan påverkas. Bostadsområdets demografiska sammansättning beror på den fysiska miljöns utformning och vilka möjligheter den erbjuder, men också vilka handlingsalternativ den enskilde har ekonomiskt sett. För många kanske behovet av gemenskap med andra människor till en del eller fullständigt kan tillgodoses genom släktkontakter eller kontakter som förvärvas i arbetslivet etc. Den fysiska miljön kring boendet kan främja att kontakter etableras där. Möjligheter till kontakter kring gemensamma intressen av olika slag och kring frågor som rör "boendets" förvaltning och förändring kan då bli betydelsefulla.

Socialutredningens fortsatta arbete

Socialministern har kompletterat sitt uppdrag till socialutredningen. Det gäller närmast tidsplanen för det fortsatta arbetet och den kommande lagstiftningens uppbyggnad. Socialministerns skrivelse har varit föremål för kommentarer och tolkningar i massmedia. Det kan därför vara av intresse för SMT:s läsare att ta del av skrivelsen i dess helhet.

Uppdrag till socialutredningen

Socialutredningen överlämnade i juni 1974 principbetänkandet Socialvården — Mål och medel (SOU 1974: 39). Betänkandet har nu remissbehandlats.

Regeringen överlämnar de inkomna remissyttrandena till socialutredningen för beaktande i utredningens återstående arbete varvid förutsätts fortsatt samråd med berörda personalorganisationer m fl. Utredningen bör vid sitt arbete med utformningen av förslag till en ny socialvårdslag utgå från den helhetssyn som ligger till grund för utredningens principbetänkande.

Vid utformningen av förslag till ny socialvårdslag m m bör åtgärder utan den enskildes samtycke vad gäller barn och ungdom regleras i särskild lag med utgångspunkt i det av utredningen föreslagna förfarandet, innefattande socialnämndens medverkan. Beträffande övriga åtgärder utan den enskildes samtycke bör utredningen undersöka möjligheterna till enhetliga bestämmelser utanför socialvårdslagstiftningen. Utredningen bör vidare särskilt pröva huruvida nu gällande bestämmelser om socialregister kan utgå i samband med införandet av en ny socialvårdslag.

De frågor som gäller ändrat huvudmannaskap för institutionsvården är avsedda att behandlas i särskild ordning på grundval av socialutredningens principbetänkande.

Utredningens förslag till socialvårdslag m m bör föreligga i sådan tid att den nya lagstiftningen kan träda i kraft 1977.

På regeringens vägnar

Sven Aspling

Lars Grönwall