



LUND UNIVERSITY

Om sociala områdesbeskrivningar

Denvall, Verner; Salonen, Tapio; Zachrisson, Claes

1983

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Denvall, V., Salonen, T., & Zachrisson, C. (1983). *Om sociala områdesbeskrivningar*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1983, Nr 3), (Research Reports in Social Work; Vol. 1983, Nr 3). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:

3

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

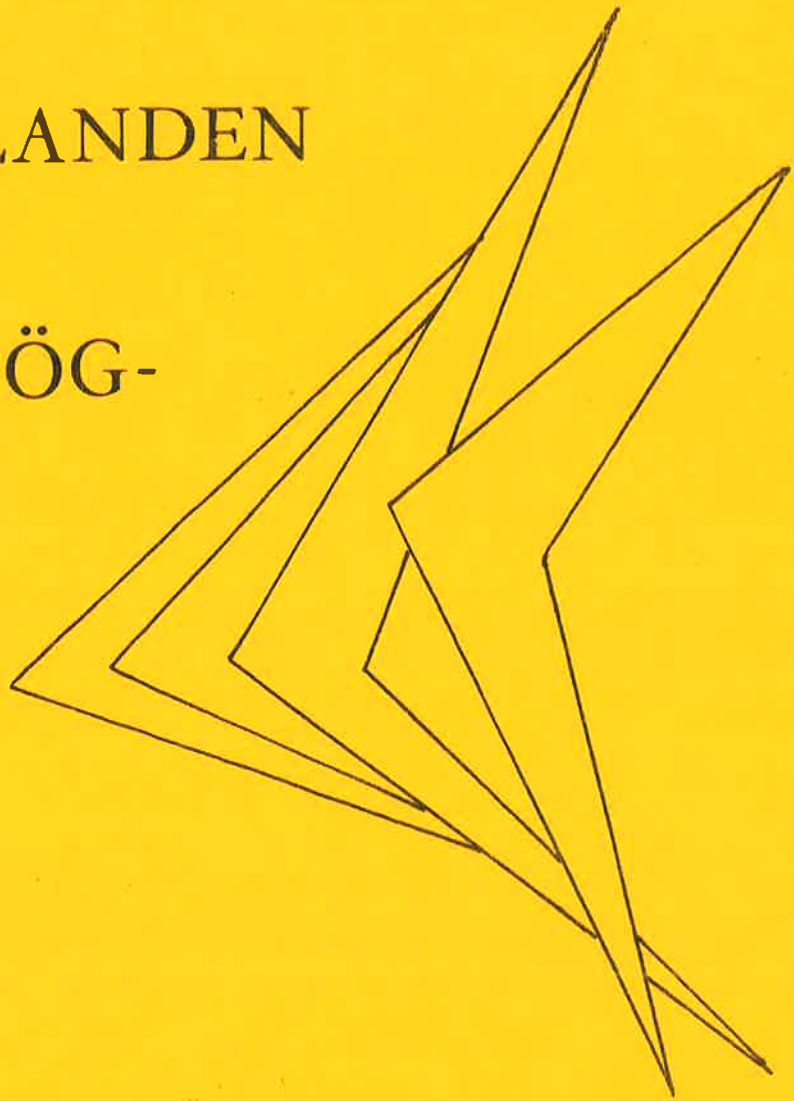
Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

MEDDELANDEN
FRÅN
SOCIALHÖG-
SKOLAN



1983:3

VERNER DENVALL
TAPIO SALONEN
CLAES ZACHRISON

OM SOCIALA OMRÅDESBEKRIVNINGAR



Lunds universitet
Socialhögskolan
Box 23
221 00 LUND
046-10 70 00

| INNEHÅLLSFÖRTECKNING | | sid |
|----------------------|---|-----|
| 1 | Inledning | 4 |
| 1.1 | Syfte | 4 |
| 1.2 | Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen | 6 |
| 1.2.1 | Bakgrund | 6 |
| 1.2.2 | Tillföra underlag | 7 |
| 1.2.3 | Delta i planering | 8 |
| 1.2.4 | Delta i uppföljning | 9 |
| 1.3 | Social områdesbeskrivning - vad är det? | 10 |
| 1.4 | Frågeställningar | 12 |
| 2 | LÄGESBESKRIVNING | 16 |
| 2.1 | Behovet av en yttre ram | 16 |
| 2.2 | Metod | 17 |
| 2.2.1 | Begränsningar | 19 |
| 2.3 | Presentation av kommuner som 1982 utfört sociala områdesbeskrivningar | 21 |
| 2.3.1 | Tabell | 23 |
| 2.4 | Socio-ekonomisk förklaring | 24 |
| 2.4.1 | Tabell | 24 |
| 2.4.2 | Tabell | 25 |
| 2.4.3 | Tabell | 25 |
| 2.5 | Problemförklaring | 27 |
| 2.5.1 | Tabell | 27 |
| 2.5.2 | Tabell | 28 |
| 2.6 | Serviceförklaring | 29 |
| 2.6.1 | Tabell | 30 |
| 2.7 | Den administrativa förklaringen | 31 |
| 2.7.1 | Tabell | 31 |
| 2.8 | Politisk förklaring | 32 |
| 2.8.1 | Tabell | 32 |
| 2.8.2 | Tabell | 33 |
| 2.9 | Sammanfattning och slutsatser | 35 |
| 2.9.1 | Tabell | 35 |
| 3 | ANALYS AV ETT URVAL SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR | 40 |
| 3.1 | Syfte | 40 |
| 3.2 | Metoder | 42 |
| 3.2.1 | Urval av kommuner | 42 |
| 3.2.2 | Urval av sociala områdesbeskrivningar | 47 |
| 3.3 | Presentation av vårt urval | 49 |
| | Öster | 49 |
| | Österäng | 50 |
| | Sörse | 52 |
| | Kumlaby | 53 |
| | Västerhöjden | 55 |
| 3.4 | Innehållet | 59 |
| 3.4.1 | Beskrivning av hårddata | 59 |
| 3.4.2 | Beskrivning av mjukdata | 65 |
| 3.4.3 | Sammanvägning av innehållet | 75 |
| 3.4.4 | Förekomst av social analys och förslag till åtgärd | 79 |
| 4 | PERSPEKTIV I STORT OCH SMÅTT | 82 |
| 4.1 | Inledning | 82 |

| | | |
|-----------------------|--|-----|
| 4.2 | Socialtjänstens medverkan i planeringen sett ur ett samhällsperspektiv | 83 |
| 4.2.1 | Samhällsperspektiv | 83 |
| 4.2.2 | Planeringens brister | 84 |
| 4.2.3 | Centralisering | 84 |
| 4.2.4 | Reaktioner | 85 |
| 4.2.5 | Förändrad inriktning av byggandet | 85 |
| 4.2.6 | Sammanfattning | 86 |
| 4.2.7 | Socialtjänstens roll | 86 |
| 4.3 | Kunskapsproduktionen inom socialtjänsten | 88 |
| 4.4 | Förändring av planeringsprocessen | 92 |
| 4.5 | Deltagande från de boende | 94 |
| 4.6 | Innehåll - process | 96 |
| 5 | UNDERSÖKNINGSPLAN | 97 |
| 5.1 | Syfte | 97 |
| 5.2 | Förutsättningar | 100 |
| 5.3 | Undersökningsmetod | 101 |
| 5.4 | Urval | 102 |
| 5.5 | Intervjuplan | 104 |
| 5.6 | Genomförande | 105 |
| 5.6.1 | Uppläggning | 105 |
| 5.6.2 | Handledning | 106 |
| 5.6.3 | Tidplan | 107 |
| 5.6.4 | Budget | 107 |
| BILAGOR | | |
| 1 | Förteckning över kommuner | 108 |
| 2 | Informationsbrev och följdbrev | 109 |
| 3 | Förteckning över urvalskommunernas kontaktpersoner | 111 |
| LITTERATURFÖRTECKNING | | |
| | | 112 |

UR "SOCIALA DIKTER" AV ALEXANDER WEISS

Där sitter de, en lång rad barn
på var sin potta: en skall bli
byrådirektör, en lyxhustru
och mor till tre egna barn

en skall bli svarvare, en präst
en skall bli modell. Flera av dem
kommer att få svåra problem
Men där sitter alla än, i jämlikhetens namn

på var sin potta. Solen lyser
grann och röd. Alla har stått
i daghemskö. Nu sitter de
på var sin potta

1 INLEDNING

1.1 Syfte

Detta är ett arbete om sociala områdesbeskrivningar.

Sociala områdesbeskrivningar är en ny arbetsmetod inom socialt arbete som socialutredningen föreslår skall användas av socialtjänsten i dess medverkan i samhällsplaneringen.

Vi som gjort detta arbete är samtliga heltidsarbetande socionomer, anställda inom kommunal socialvård. Två av oss arbetar som socialsekreterare och en som utredningssekreterare.

Under vår yrkesverksamhet har det förts en ständig diskussion om hur vi i socialt arbete skall kunna påverka samhällsplaneringen. Områdesbeskrivningar är nu aktuellt i många kommuner som satt igång med beskrivningsarbete. Vi har själva berörts av detta på våra arbetsplatser vilket väckt frågeställningar hos oss. Går socialutredningens intentioner om ett strukturinriktat arbete att förverkliga på det sätt som har föreslagits? Finns det ett utrymme för ett sådant arbete och är i så fall områdesbeskrivningar en bra metod? Är det här en ny kontrollmetod i stil med den gamla sociallagstiftningen eller finns det ett utrymme för att förbättra förhållandena för missgynnade grupper?

Den här typen av principiella frågeställningar har alltså väckts hos oss och för att få ett svar måste dels sociala områdesbeskrivningar placeras in i ett historiskt, politiskt och ekonomiskt perspektiv och dels måste produkter och arbetsmetoder granskas. Vi har därför valt att studera dess möjligheter och begränsningar som ett instrument för en socialt styrd planering.

Ur vårt behov av att reflektera över och strukturera vår egen yrkesituation har således detta arbete fötts fram. Det har skett inom D-kursen socialt arbete, 61-80 poäng, vid socialhögskolan i Lund. Kursen har bedrivits på halvtid under ht 82 och vt 83 med målsättning enligt kursplanen:

att ge kunskap om forskningsprocessen och olika forskningsmodeller av relevans för social forskning

att ge kunskaper och färdigheter i behandling av data och tillämpning av forskningsresultat

att uppöva förmågan att analysera orsaker till sociala problem och konsekvenser därav som drabbar individer och grupper

För att kunna klara vår målsättning har vi valt följande ansats:

- 1 En kvantitativ beskrivning av läget i kommunerna 1982 i syfte att finna förklaringsmodeller till varför områdesbeskrivningar genomförts.
- 2 En kvalitativ genomgång av ett urval områdesbeskrivningar i syfte att granska innehållet.
- 3 I syfte att studera arbetsmetoden och den kunskapsprocess som inletts i kommuner har vi, att inom kursens ram presentera en undersökningsplan. Detta grundar sig på behovet av att få en förståelse av processen - hur områdesbeskrivningen arbetats fram och tagits emot av kommunala organ.

Här kommer det väl tillpass att påpeka att i vår egen arbetsprocess har uppsatsen ständigt fått möta hård konkurrens från barnpassning, fotbollsträning, jobb på heltid, politiska möten, kurser, familjeliv, ogräs i rabatten, pengar (tjl kostar), sömn och annat smått och stort.

Vi hoppas i alla fall att arbetet skall ge oss och läsarna praktiskt användbara kunskaper!

1.2 Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen

1.2.1 Bakgrund

Sedan mitten av 60-talet har det förts en intensiv debatt bland socialarbetare kring villkoren för socialt arbete. Konsekvenserna av ett alltför individinriktat arbete har belysts och kritiker har menat, att socialvårdens roll också måste vara av samhällspåverkande natur istället för att bara fungera som samhällets städgumma. Framför allt har många riktat in sig på den rådande planeringen som inte förutsett de problem som socialvården brottas med. Beskrivningar har saknats av sociala förhållanden och konsekvenser av olika gruppers speciella levnadsvillkor.

I socialtjänstreformen indelas det sociala arbetet enligt följande:

- strukturinriktade insatser
- allmänt inriktade insatser
- individuellt inriktade insatser

Här måste vi stanna upp och fråga oss varför arbetet med att starta mer socialplanering egentligen växer fram nu. Anne Sæterdahl (se litteraturförteckning) har tre möjliga svar på den frågan:

- 1 Är det för att det finns en verklig vilja och förutsättningar att ta sociala hänsyn i planeringen?
- 2 Eller är det en produkt av målsättningarna från 60 - 70-talens högkonjunktur som nu kommer att försvinna?
- 3 Eller kan det vara ett sätt att dämpa och tillrättalägga kritiken mot den hittillsvarande planeringen och ge den en ofarlig och hanterbar form?

Vi har idag ett ansträngt ekonomiskt klimat ute i kommunerna där arbetslöshetssiffrorna pekar uppåt tillsammans med socialbidragskostnaderna. Servicesektorn, framför allt barnomsorgen, har genomgått en kraftig expansion sedan mitten av 60-talet, vilket har gett behov av rationella styrmedel. Vad kommer detta att innebära för socialtjänstreformens förverkligande? Denna markerar ett uppbrott från den tidigare individ- och symtominriktade socialvården och betonar ansvaret att verka mer strukturinriktat. Genom att beskriva befolkningsgruppers livsvillkor och förutsättningar skall det ges en möjlighet att påverka negativa sociala förhållanden i samhället. I socialtjänstlagen har dess företrädare därför getts både rätten

och skyldigheten att medverka i den kommunala planeringen. I dag sker en sektorsplanering inom olika nämnders ansvarsområden som sedan sammanfattats i ekonomiska långtidsplaner. En del kommuner använder gemensamma planeringsförutsättningar - GPF - som anger villkor och ramar för den aktuella planeringsperioden och bildar en grund för t ex det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet och barnomsorgsplan.

I socialtjänstlagens § 5 och § 7 uttrycks:

§ 5 Till socialnämndens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommuner.

.....

§ 7 Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen skall bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden skall också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla.

Socialnämnden skall även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och ungdom, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd.

Socialnämnden skall i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

De sätt som socialtjänsten förutsätts delta i planeringsfrågor är:

- 1 att tillföra underlag till planeringen
- 2 att delta i planeringen
- 3 att delta i uppföljningen

Dessa kommer att beskrivas kortfattat för att belysa nuläget.

1.2.2 Tillföra underlag

'Socialtjänstens uppgift i samhällsplaneringen är enligt socialutredningen främst att tillföra planeringen kunskapsunderlag", prop 79/80:1 sid 160.

Detta förutsätts ske genom att socialtjänstens personal hittar metoder att beskriva och formulera sina kunskaper om människors levnadsvillkor och dokumenterar sambanden mellan sociala problem och samhällsstrukturen. En utökad planering och beskrivning av de egna verksamheterna kommer att tangeras andra förvaltningars traditionella ansvarsområden. Detta ses i propositionen som en förutsättning för att socialtjänsten skall kunna tillvarata den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Det skissas således upp en utveckling där det i ökad omfattning utförs en samlad och målinriktad egen verksamhetsplanering för t ex äldres servicebehov, missbrukares behov av bistånd och handikappservice, varigenom möjligheterna till en riktig resursfördelning och utvärdering blir större. En metod som föreslås är att ställa samman sociala områdesbeskrivningar, vilket kommer att behandlas utförligare längre fram i texten. Ytterligare ett sätt att föra fram ett socialt synsätt, är att genom olika typer av övergripande utredningar skaffa kunskap om resurssvaga grupper villkor eller skilda slags sociala problem. Ett exempel är vid stadsförnyelseplanering där socialförvaltningen tillför hur människor påverkas av saneringar.

1.2.3 Delta i planering

Under vilka former deltar socialtjänsten i kommunens planeringsarbete i dag? Enligt vår erfarenhet sker detta huvudsakligen som remissinstans i ett sent skede i planeringsprocessen. I propositionen pekas på att dessa i stället måste organiseras så att socialtjänsten får tillfälle att delta i hela planeringsprocessen - från programbeskrivning till genomförande. Speciellt viktigt är det att delta redan från programstadiet eftersom grunden då läggs för det fortsatta planeringsarbetet. Här skall kunskaper om sociala förhållanden ges samma tyngd som ekonomiska, juridiska, tekniska etc. Det sociala arbetet antas också producera kunskaper om missförhållanden i samhället som går att förklara med bristande planering eller i oförutsedda effekter av planeringen.

Det finns många typer av planering i en kommun som påverkar människors levnadsförhållanden och där socialnämnden bör medverka med sociala konsekvensbeskrivningar.

- 1 Fysisk planering - ex trafik, miljö, bebyggelse
- 2 Planering av bostadsförsörjningen
- 3 Sysselsättningsplanering - arbetshinder, arbetsplatser

4 Planering av kommunens egen verksamhet, dvs planering av institutioner och verksamhet inom bl a kultur, utbildning, fritid och social service

Formerna för hur detta skall ske har inte närmare reglerats men socialnämnden förutsätts delta i hela planeringsprocessen.

1.2.4 Delta i uppföljningen

Det är självfallet en uppgift för socialtjänsten att bevaka utvecklingen inom olika områden och följa upp redan vidtagna åtgärder - exempelvis vad som hänt inom ett bostadsområde sedan det uppförts. Om detta sägs inte mycket i propositionen.

Uppföljning av en verkställd planering innebär en kritisk revision av något socialtjänsten själv varit delaktig av. Det innebär att utvärdera och kritisera och att antingen ställa upp nya målsättningar eller att ställa nya krav.

En planerad uppföljning är en förutsättning för att socialtjänsten skall kunna medverka meningsfullt i planeringssammanhang.

1.3 Sociala områdesbeskrivning - vad är det?

I det följande avsnittet kommer vi att beskriva de tankelinjer som förts fram för att beskriva innebörden av sociala områdesbeskrivningar och vårt eget synsätt.

Socialutredningens synsätt

Socialtjänstens främsta uppgift föreslås här vara:

att dokumentera och analysera sociala förhållanden och problem och att belysa sambanden mellan sociala problem och samhällsstrukturen

Det betonas att det är viktigt att personal på olika nivåer medverkar för att erfarenheter från skilda verksamheter skall tas tillvara i all typ av planering. Sociala områdesbeskrivningar föreslås för att komplettera tekniska, geografiska och andra data i den fysiska planeringen. Syftet är att dessa skall användas av politiker-
na. Sociala områdesbeskrivningar har i hög grad gemensamma drag med bostadssociala inventeringar (BSI). Boendeutredningen föreslog (1975) att kommunerna områdesvis skulle utföra BSI som ett led i boendeplaneringen. Här markeras ett vidgat synsätt och vikten av att sociala aspekter ges samma tyngd som ekonomiska i planeringssammanhang.

Här följer så några olika uttolkares synsätt:

Föreningen Sveriges socialchefer bygger vidare med en beskrivning av ett tänkt innehåll som måste utformas så att det är möjligt för människor att känna igen sig. Dessa beskrivningar måste riktas till en politisk nämnd för att vara pådrivande och åstadkomma förändringar för de sämst ställda grupperna och mest missgynnade områdena.

Byrån för samhällsplanering vid Sthlms socialförvaltning menar att sociala områdesbeskrivningar kan sorteras in under någon av följande rubriker:

- Allmän social beskrivning av ett visst geografiskt område (bostadsområde, stadsdel etc)
- Beskrivning av viss målgrupp (ungdomar, äldre)
- Beskrivning av visst problem (t ex missbruk)

Analys av fakta och förslag till åtgärder är nödvändiga.

Ronny Svensson tf professor i regional planering vid Tekniska högskolan i Stockholm har i olika sammanhang utvecklat sina synpunkter. Hans huvudtes är att det väsentliga inte är den sociala områdesbeskrivningen i sig utan att starta processer som påverkar planeringen i gynnsam riktning. Den bör inriktas på att ge en mångdimensionell beskrivning av människor i stället för lösryckta individrelaterade uppgifter. Vidare är det väsentligt att invånarna själva deltar exempelvis i studiecirkelform. En analys av materialet är nödvändig och han ser beskrivningen som ett viktigt påtryckningsmedel i en större process.

Ovanstående exempel visar bredden på det innehåll som läggs i begreppet och som gör det möjligt att benämna de mest skilda produkter för social områdesbeskrivning. Ytterligare en möjlig tolkning skulle kunna tänkas vara de olika sociologiska studier som produceras på högskolorna och som också beskriver människors levnadssätt. Dessa är emellertid inget av socialtjänstens arbetsinstrument och har inte heller det speciella syftet att utgöra planeringsunderlag.

Vi har velat återge den innebörd vi kommit fram till i vårt arbetes inledning. Den har sedan styrt oss i vår strävan att erhålla en djupare förståelse.

Ett försök till en definition skulle då se ut så här:

En social områdesbeskrivning är en av socialtjänsten utförd social beskrivning av människors levnadsvillkor i ett geografiskt avgränsat område.

Denna definition bygger på två givna förutsättningar:

1 Behovet av en social analys

En beskrivning av ett område eller en grupp av människor har ett begränsat värde om den uttrycks i enbart tekniska, statistiska termer. Det är i tolkningen av uppgifterna och kopplingen till specifika sociala förhållanden som möjligheter ges att lyfta fram skilda gruppers problem, analysera bakgrunder, behov och lämna åtgärdsförslag.

2 Utförs inom socialtjänsten med fältpersonalens medverkan

Det väsentliga är inte vilken nämnd som är huvudman utan att sociala områdesbeskrivningar utförs och utvecklas som en av metoderna för socialt arbete. Kunskaperna finns inte centralt inom organisationen utan längst ute bland socialsekreterare, vårdbiträden, dagispersonal och andra som har en speciell kännedom om människors levnadsförhållanden. Det väsentliga är systematiseringen av dessa kunskaper i en förståelig produkt och den process som skapas bland fältpersonalen och medverkande invånare.

1.4 Frågeställningar

Här beskriver vi de frågor som vi har arbetat med. En del svar hoppas vi kunna lämna i kapitel 2 och 3 samt framför allt i kapitel 4. Där försöker vi analysera resultaten från vår undersökning med kunskaper inhämtade från litteraturen inom området. Dessutom vill vi i det kapitlet lägga grunden för den fortsatta undersökning vi anser vara nödvändig.

En första övergripande problemformulering har sin utgångspunkt i synsättet på samhällsförändringar. Vår utgångspunkt för att närma oss socialtjänstens medverkan i planeringen i allmänhet och framtagande av sociala områdesbeskrivningar i synnerhet är en konflikt-syn. Denna innebär att förändringar ständigt sker i konflikt mellan olika intressegrupper. Övergripande råder det en konflikt mellan kortsiktiga ekonomiska krav från näringslivet och de breda befolkningsgruppernas krav att värja sig mot dess negativa effekter. I denna process har staten en viktig roll att gripa in och balansera och kanalisera olika samhällskrafters intressen t ex genom planering i olika former.

- Vilken roll kan socialtjänsten tänkas få i 1980-talets kommunala planering?
- Hur skall vi förhålla oss till själva intentionen i SoL med dess medverkan i planeringen? Är det positivt eller negativt och i så fall för vem?
- Hur kommer det sig att socialtjänstens kunskaper om människor nu blivit eftertraktade? Innebär det en ny städgummeroll för att skyla över och legitimera bestående orättvisor? Eller kan en socialt styrd

planering innebära verkligt förbättrade villkor för svaga grupper och medverka till en jämnare resursfördelning i samhället?

- Varför har en del kommuner redan börjat anamma Sol:s intentioner medan andra tycks inta en mer avvaktande attityd?

Den andra frågeställningen behandlar själva produkten social områdesbeskrivning där vi vill granska innehållet och undersöka vilka kunskaper som förs fram.

- Har fältpersonalen inom socialtjänsten en unik kunskap och hur presenteras den i så fall?
- Vad innehåller sociala områdesbeskrivningar för kunskaper som ansvariga politiker hittills inte känt till?
- Hur skall kunskaperna utformas för att ge en tydlig bild av vad som beskrivs?
- Innehåller dessa inslag av social analys och förslag till åtgärder?

Det tredje huvudproblemet behandlar frågan om hur kunskaper arbetas fram inom socialtjänsten.

- Vilka hinder och möjligheter finns inom socialförvaltningens egen organisation?
- Hur ser kunskapsproduktionen ut? Här avser vi processen inom förvaltningen med "filter" på olika nivåer.
- Är det realistiskt att tro att socialförvaltningarna kan frigöra personal för beskrivningsarbete mot bakgrund av den ökande arbetsbelastningen?
- Vilka förkunskaper behöver personalen?
- Utförs beskrivningarna av centralt placerade utredare eller av fältpersonal?

- Vilka effekter får ett strukturinriktat arbete för det vardagliga? Bidrar detta till en mer kompetent personal som känner större arbetstrivsel?
- Finns det politiska skiljelinjer kring hur sociala områdesbeskrivningar arbetas fram?

I den fjärde problemställningen vill vi se hur sociala kunskaper tas emot av den kommunala förvaltningsapparaten.

- Hur mottages socialtjänstens strukturinriktade arbete av företrädare för kommunens traditionella planeringsapparat?
- Uppfattas sociala områdesbeskrivningar som ett användbart och trovärdigt material?
- Kommer de sociala synpunkterna att kunna mäta sig mot de kortsiktigt ekonomiska och tekniska?
- Vad har dessa lett till?

I den femte och avslutande frågeställningen vill vi granska hur invånarna medverkat. Det finns många erfarenheter från 1960 och 1970-talens samhällsarbeteprojekt där syftet varit att engagera passiva invånare för sin egen miljö. Denna "hjälp till självhjälp" ledde ofta till konfrontationer i maktfrågor.

- Kan sociala områdesbeskrivningar fungera mobiliserade för de boende?
- Hur har beskrivningsarbetet förankrats bland invånarna i det undersökta området?
- På vilket sätt har folk fått tillfälle att delta och vilka erfarenheter finns?
- Vilken inställning har egentligen socialförvaltningarna till brukargrupperns inflytande och deltagande?
- Passiviserar eller aktiverar sociala områdesbeskrivningar?
- Känner de boende igen sitt område?

- Finns det någon risk att socialtjänsten tar över folkrörelsers och politikernas traditionella områden?

2 LÄGESBESKRIVNING

2.1 Behovet av en yttre ram

För att få en ram kring de förhållanden som påverkar sociala områdesbeskrivningars framväxt och karaktär har vi varit intresserade att, som ett första steg, beskriva det aktuella läget ute i landets kommuner. Genom att ta reda på vilka kommuner som anammat SoL:s strävanden på detta område kan en översiktlig bild skapas av den process vari sociala områdesbeskrivningar växer fram. Kommunernas yttre förutsättningar behövs för att göra en processinriktad analys trovärdig.

Vissa frågor har naturligt väckts om kommunernas vilja och förmåga att arbeta med sociala områdesbeskrivningar:

Vilken inverkan har kommunernas demografiska olikheter? Är detta ett reformarbete som passar större kommuner bättre än mindre kommuner?

Vilken roll spelar det lokala politiska läget i sammanhanget?

Vilken betydelse har förekomsten av upplevda problem ute i kommunerna, exempelvis ungdomsarbetslöshet, social misär av olika slag, problemområden med hög omflyttning, outhyrda lägenheter, vandalisering och social isolering?

Genom att få fram ett mönster av vilka slags kommuner som hittills genomfört sociala områdesbeskrivningar kan faktorer som påverkar kommunernas beredskap lyftas fram. Utgångsläget är olika. Att arbeta med strukturinriktade åtgärder i enlighet med socialtjänstlagen kan för vissa kommuner redan vara ett naturligt verksamhetsinslag medan det för andra uppfattas som främmande eller till och med hotande mot nu gällande arbetsformer.

Denna lägesbeskrivning speglar tidpunkten vid socialtjänstlagens ikraftträdande. Detta är viktigt att notera eftersom förverkligandet av dess intentioner troligtvis kommer att ta lång tid, om det överhuvudtaget sker. Det tog ju 12 år att forma dessa tankegångar till lag. Någon har liknat SoL vid en tom påse. Man kan undra om 1980-talets händelseförlopp lyckas fylla den !!

2.2 Metod

Denna tvärsnittsstudie av läget ute i kommunerna 1982 har kunnat göras tack vare ett intimt samarbete med dels Statens Institut för Byggnadsforskning, dels Statsvetenskapliga institutionen i Lund. Utan deras hjälp hade denna del av undersökningen inte varit möjlig att genomföra med våra egna närmast obefintliga ramar i såväl tid som ekonomiska förutsättningar.

Till vår glädje fick vi vetskap om att en enkätundersökning genomförts om kommunernas beredskap inför ikraftträdandet av den nya socialtjänstlagen. Undersökningen var en totalundersökning bland landets samtliga kommuner under våren 1982. Genom ett relativt omfattande enkätformulär till kommunernas socialchefer ville Statens Institut för Byggnadsforskning få en bred bild av deras gjorda insatser och beredskap att förverkliga ramlagens intentioner. Utbildning, förankring bland de förtroendevalda och genomförda förändringar av socialförvaltningarnas organisationer togs upp i enkätformuläret. En preliminär redovisning av resultaten från undersökningen presenterades under hösten 1982, (se litt förteckn).

I enkätformuläret fanns följande frågeställning:

Har ni utfört någon eller några områdesbeskrivningar? Svartalternativen var Ja eller Nej.

Genom att erhålla en förteckning av vilka kommuner som svarat jakande på denna fråga kunde vi alltså få ett aktuellt register.

Under december 1982 tog vi nödvändiga kontakter med ansvarig handläggare på Byggnadsforskningsinstitutet i Gävle. Det visade sig att av landets 279 kommuner hade totalt 239 kommuner svarat på just denna fråga. Bortfallet omfattade sålunda 40 kommuner, eller av var 7:e kommun i Sverige. Vid en närmare granskning visade det sig att 39 kommuner överhuvudtaget inte besvarat enkäten (yttre bortfall) medan endast en kommun lämnat just denna fråga obesvarad (inre bortfall).

Hur vi skulle hantera bortfallet berodde framför allt på våra möjligheter att bearbeta uppgifterna. Genom vår sondering av andra aktuella undersökningar och forskningsprojekt inom området kom vi i kontakt med Statsvetenskapliga institutionen i Lund. Där pågår för närvarande ett forskningsprojekt om just kommunernas genomförande av socialtjänstreformen. Efter överläggningar med den ansvarige forskaren, fil dr Anders Sannerstedt, växte ett samarbete fram. Detta har mynnat ut i att denna uppsats görs

med anknytning till Statsvetenskapliga institutionens stora forskningsprojekt. Genom val av djupstudier av områdesbeskrivningar i deras kommunurval kan resultatet från detta arbete direkt användas i projektet "Kommunernas genomförande av socialtjänstreformen". Detta projekt finansieras av Delegationen för Social forskning och beräknas vara avslutat 1985.

Genom detta samarbete har möjligheten att via data bearbeta skillnad i karaktären av kommuner som antingen har utfört sociala områdesbeskrivningar eller ej kunnat förverkligas på ett betryggande sätt. Statsvetenskapliga institutionen i Lund har nämligen upprättat en kommundatabank med mängder av uppgifter om samtliga kommuner i landet. Denna databank utgör ett ovärderligt hjälpmedel i att kunna studera kommunernas förutsättningar i olika avseenden. Docent Leif Johansson som arbetat fram denna kommundatabank har bl a för den kommunaldemokratiska forskningsgruppens räkning presenterat en undersökning av kommunal servicevariation (Rapport 11, Kommunal servicevariation Ps Kn 1982:2). Då ett särskilt intresse har funnits kring att studera kommunernas innovationsbenägenhet i allmänhet blev institutionen intresserad av att ta del av vilka kommuner som hittills utfört sociala områdesbeskrivningar. Vid genomgång av de krav som uppställts av vilka företeelser som kan anses kvalificera sig för begreppet "innovation" visade det sig att våra uppgifter om förekomst av sociala områdesbeskrivningar ute i kommunerna 1982 håller måttet.

En överenskommelse gjordes att lägga in våra uppgifter om förekomst av sociala områdesbeskrivningar som en ny variabel i kommundatabanken under förutsättning att bortfallet eliminerades. Under januari 1983 tog uppsatsgruppen därför telefonkontakt med de 40 kommunerna som utgjorde bortfallet i Byggforskningsinstitutets undersökning. Socialcheferna, eller i undantagsfall annan ansvarig tjänsteman, i respektive kommuner gav därigenom besked om kommunen fram till april 1982 utfört någon eller några områdesbeskrivningar. Efter en del möda, men även trevliga kontakter, lyckades vi få tillfredsställande svar från samtliga bortfallskommuner. I många fall blev vi något av ett dåligt samvete för deras obenägenhet att lämna ifrån sig relativt enkla uppgifter om sin verksamhet.

Den kompletta kommunförteckningen överlämnades därefter till Statsvetenskapliga institutionen för inmatning i ADB-systemet.

Under tiden hade vi diskuterat vilka variabler om kommunernas egenskaper som borde matchas mot förekomst av sociala områdesbeskrivningar.

I utformningen av denna kvantitativa beskrivning var Leif Johansson, med sin breda erfarenhet från sakområdet, ett ovärderligt stöd. I mitten av mars 1983 gjordes den datakörning som utgör underlaget i den kommande resultatredovisningen.

Genom våra kontakter med olika instanser och forskningsprojekt har våra insikter kring såväl praktiska som teoretiska metodfrågor fått en djupare innebörd. Frågeställningar som tidigare endast påträffats i kurslitteratur har på så sätt kunnat belysas i det praktiska livet, med alla dess såväl rationella om irrationella inslag.

2.2.1 Begränsningar

För att kunna bedöma tillförlitligheten av våra uppgifter om förekomst av sociala områdesbeskrivningar ute i kommunerna måste man ta hänsyn till en rad faktorer som kan ha medfört fel i resultaten.

I vårt fall kan vi först konstatera, att uppgifterna gäller en totalundersökning, där bortfallet eliminerats. Något fel vad gäller representativiteten kan således uteslutas.

Då den egenskap som vi mätt endast avser om den existerar överhuvudtaget, borde enkätundersökningens fråga vara en pålitlig indikator på en tillfredsställande validitet.

Genom vårt urval på 8 kommuner, som uppgett att de utfört områdesbeskrivningar, för en djupare innehållsstudie har vi blivit varse om att mätfel förekommit i Bygghörsningsinstitutets enkätundersökning. En utförligare beskrivning av detta urval och dess brister presenteras i kapitel 3. Dock ger den en belysning av hela materialets validitet, dvs om den lyckats mäta just det som avsetts i undersökningen. Dessa mätfel kan bero dels på att själva frågan är felaktigt eller otydligt ställd och dels på att socialcheferna som besvarat frågan missuppfattat den eller helt enkelt lämnat ett felaktigt svar.

3 av vårt lilla kommunurval på totalt 8 kommuner uppgav i enkätformuläret att de utfört någon eller några områdesbeskrivningar trots att de vid en närmare granskning inte i realiteten gjort det! Skulle man överföra detta till samtliga kommuner som svarat jakande på enkätfrågan innebär det att drygt var 3:e kommun lämnat feaktiga uppgifter! Någon närmare granskning av detta har inte varit möjlig att genomföra, men genom våra kunskaper om enskilda kommuner har åtminstone ytterligare en kom-

mun givit ett felaktigt svar. Den lindrigaste tolkningen av omfattning av felaktiga svar är att vi haft en extrem otur vid valet av 8 enskilda kommuner. Vid bedömning av resultaten som presenteras här nedan bör läsaren således ha detta måtfel i minnet.

Frågan som väcks är givetvis:

Varför har vissa socialchefer givit ett direkt felaktigt svar vad beträffar om de utfört sociala områdesbeskrivningar?

Åtminstone två rimliga förklaringar har utkristalliserats. Den första är att själva formuleringen av frågan är otydlig och ger besvararen utrymme för olika tolkningar av den. Låt oss gå tillbaka och granska formuleringen: "Har ni utfört någon eller några områdesbeskrivningar?".

Någon precisering eller definition på vad en områdesbeskrivning är fanns inte i enkätformuläret. Således har den enskilde socialchefen kunnat göra sin egen tolkning. Vissa har förmodligen i ifyllandets stund menat att överlämnandet av olika serviceuppgifter kring barn- och äldreomsorg till kommunens bostadsförsörjningsprogram täckts in i begreppet "områdesbeskrivning". Med facit i hand vill vi påstå, att man borde haft med någon definition av begreppet i enkätformuläret. Detta speciellt med tanke på att utvecklingsarbetet med sociala områdesbeskrivningar är något relativt nytt och okänt för många kommuner.

Den andra förklaringen är helt enkelt att enskilda socialchefer velat få sin egen kommun att "framstå i positiv dager". Genom att svara ja-kande har de kanske mer uttryckt en from förhoppning än en saklig realitet. Mänskligt, men betänkligt!

Av detta kan man lära sig nödvändigheten av att noggrant arbeta genom konstruktionen av enskilda frågor i ett enkätformulär. Vår slutsats: svårt men en grundförutsättning för en lyckad undersökning.

2.3 Presentation av kommuner som 1982 utfört sociala områdesbeskrivningar

Av landets 279 kommuner 1982 hade totalt 61 kommuner (22 %) genomfört en eller flera sociala områdesbeskrivningar. Således hade drygt var femte kommun redan vid tidpunkten för socialtjänstlagens ikraftträdande anammat detta strukturinriktade arbetssätt. Man kan också tolka ramlagens rekommendationer att finna praktiska former och metoder att beskriva människors livsvillkor som en bekräftelse av en redan igångsatt utveckling hos socialtjänsten ute i kommunerna.

Av kartan på nedanstående sida framgår vilka kommuner som i april 1982 utfört sådant utvecklingsarbete. En förteckning av kommunerna finns dessutom presenterad i bilaga 1.

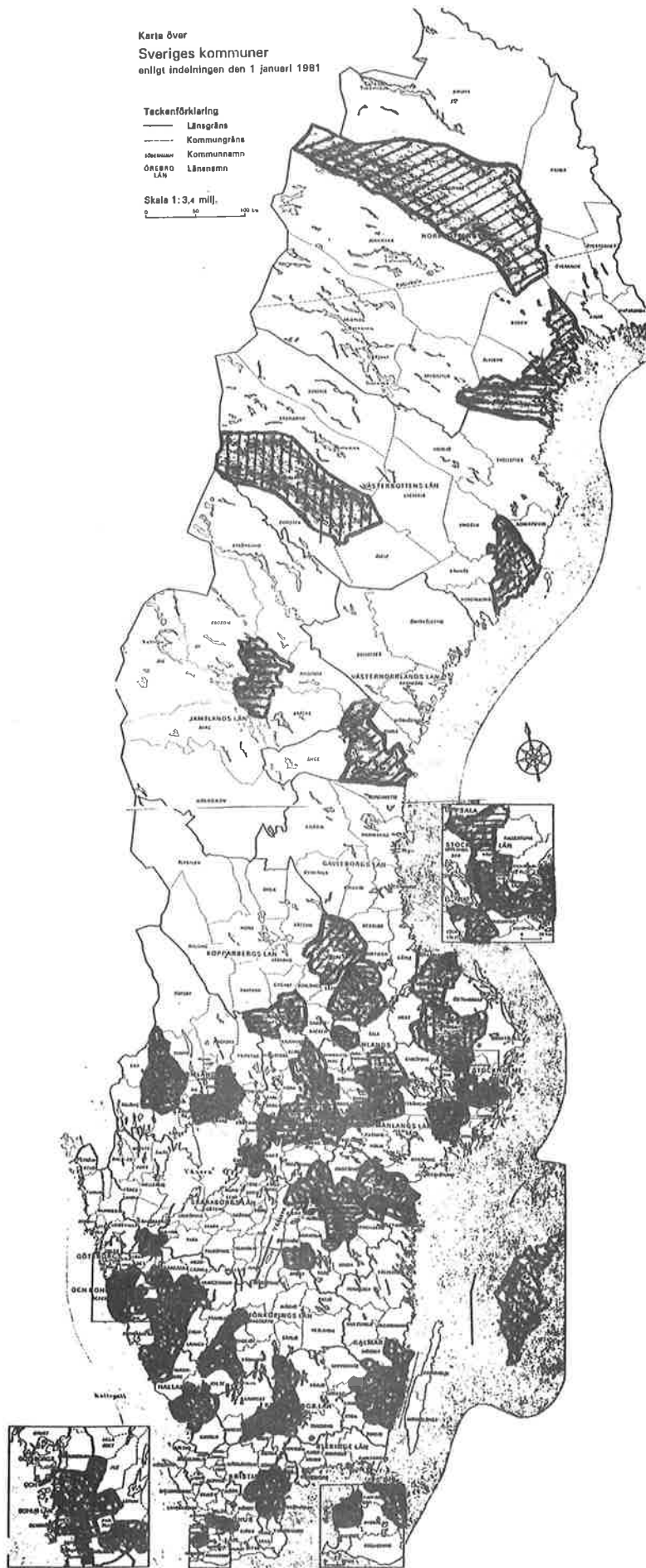
Synbilden av kartan visar en inte oväntad koncentration i storstadsområdena i södra och mellersta Sverige. I stockholmsområdet är det hälften av kommunerna som uppvisar förekomst av sociala områdesbeskrivningar, medan motsvarande andel för norrlandskommunerna är endast var sjätte kommun. Tillgänglig data visar en hög förekomst i primära centra (60 %) och låg förekomst i kommuncentra (12 %) 1).

Likaså ger kartbilden en förespeglning av s k grannskapseffekt. Med detta menas att en innovation sprids från ett ställe till ett annat genom kontakter med närstående. I rapporten "Kommunal servicevariation" (tidigare refererad) belägges att grannskapseffekten gör sig gällande även för kommunala verksamheter. Detta kan ske via kontakter på tjänstemannaplanet och/eller politikerplanet. Information och påverkan från gemensam massmedia och från regionala myndigheter, typ kommunförbundets länsavdelningar, är andra tänkbara förklaringsgrunder. Dessutom tenderar innovationer inom det sociala området att sprida sig snabbare än innovationer inom det tekniska fältet.

Omfattningen av grannskapseffekt bland våra 61 kommuner är större än vad som slumpmässigt kan förväntas. Exempelvis ingår 60 % av kommunerna i grupper om minst fyra kommuner medan det förväntade slumpmässiga värdet är endast 30 %. Grannskapseffekten beträffande förekomst av sociala områdesbeskrivningar följer väl mönstret i ett index av totalt 40 olika kommunala innovationer, som redovisats i rapporten "Kommunal servicevariation".

Detta reser frågan om de 61 kommunerna även i andra frågor är "pionjärer"?

Karta över vilka kommuner som i april 1982 utfört någon social områdesbeskrivning.



2.3.1 Tabell

| Förekomst av social områdesbeskrivning | Kommunernas innovationsbenägenhet ²⁾ | | | |
|---|---|--------|------|-------|
| | Låg | Mellan | Hög | |
| Saknas | 43 | 151 | 22 | 216 |
| | 98 % | 83 % | 42 % | 78 % |
| Finns | 1 | 30 | 30 | 61 |
| | 2 % | 17 % | 58 % | 22 % |
| | 44 | 181 | 52 | 277 |
| | 16 % | 65 % | 19 % | 100 % |

Tabellen ovan styrker hypotesen om att förekomsten av sociala områdesbeskrivningar hänger intimt samman med vilken beredskap kommunerna i stort har att ta till sig nyheter inom det kommunala området. Vissa kommuner håller sig ofta framme och får därmed ett "pionjärrykte", medan andra hellre avvaktar. Pionjärer inom enskilda sakområden är oftast det också inom andra kommunala verksamheter.

Frågan är då vilka faktorer som kan tänkas påverka enskilda kommuner att vilja utföra sociala områdesbeskrivningar? Denna fråga skall vi försöka besvara i de följande avsnitten i detta kapitel. Sex olika delförklaringar presenteras.

2.4 Socio-ekonomisk förklaring

Vårt antagande har varit att det är företrädesvis större kommuner med högt invånarantal, hög tätortsgrad och god skattekraft som återfinns bland våra 61 kommuner.

Innan vi undersöker detta närmare ges en allmän karaktäristik av kommunerna, utifrån förekomsten av sociala områdesbeskrivningar. Tabellen nedan visar detta med medianvärden, som är ett mer rättvist mått än medelvärden i sådana här sammanhang ³⁾.

2.4.1 Tabell

| Uppgifter om kommunerna | Medianvärden för kommuner där social områdesbeskrivning | |
|--|---|---------------------|
| | Finns (n = 61) | Saknas (n = 216) |
| Folkmängd (1981-12-31) | 38 600 | 13 400 |
| Befolkningsförändring 1972--1982 i procent | 3,9 | 2,5 |
| Procent barn 0-6 år (1981) | 8,6 | 8,6 |
| Procent pensionärer (1981) | 16,1 | 18,3 |
| Procent utländska medborgare (1978) | 4,9 | 2,2 |
| Nettopendling i procent av förvärvsarbetande nattbefolkning (1975) | 0,9 | 6,7 |
| Procent sysselsatta (1975) i | | |
| jordbruk m m | 4,9 | 12,0 |
| industri- och byggsektorn | 42,7 | 44,0 |
| handel och samfärdsel | 52,0 | 41,4 |
| offentlig verksamhet | 27,7 | 21,4 |
| Procent förvärvsarbetande 20 tim < 16 år (1980) | 57,4 | 54,8 |
| - bland kvinnor | 48,6 | 42,8 |
| Medelinkomst i kr för män 20-64 år (1980) | 60 900 | 56 400 |

Sambandet mellan invånarantalet i kommunerna och förekomst av sociala områdesbeskrivningar understrykes av tabell 2.4.2. Den övervägande delen av kommuner över 70 000 invånare hade utfört sådana beskrivningar medan endast ett fåtal av landets mindre kommuner gjort det.

2.4.2 TabellFörekomst av social
områdesbeskrivning

Kommunerna efter folkmängd 1980

| | - 10 t | 10-30 t | 30-70 t | 70-150 t | 150 t | |
|--------|--------|---------|---------|----------|-------|-------|
| Saknas | 57 | 121 | 34 | 4 | 0 | 216 |
| | 97 % | 83 % | 67 % | 22 % | 0 % | 78 % |
| Finns | 2 | 25 | 17 | 14 | 3 | 61 |
| | 3 % | 17 % | 33 % | 78 % | 100 % | 22 % |
| | 59 | 146 | 51 | 18 | 3 | 277 |
| | 21 % | 53 % | 18 % | 7 % | 1 % | 100 % |

Förutom folkmängden kan det vara intressant att studera kommunernas tätortsgrad, dvs andelen av invånare som bor i tätort. En rimlig tes är att kommuner med stora, tätt befolkade bostadsområden blir intressanta områden att beskriva utifrån sociala aspekter. Förekomsten av sociala problem har i hög utsträckning koncentrerats till sådana områden. En tredje aspekt i en socio-ekonomisk förklaring är kommunernas olika skattekraft. Dessa tre variabler - folkmängd, tätortsgrad och skattekraft - hänger intimt samman med varandra. Stora kommuner är som regel starkt urbaniserade och resursstarka medan små kommuner istället är lågt urbaniserade och resurssvaga. Från kommundatabanken har vi erhållit ett index på dessa tre variabler. I tabellen nedan avser således begreppet "hög", kommuner med stort invånarantal, hög tätortsgrad och hög skattekraft. Detta index ger således en god bild av kommunernas socio-ekonomiska karaktär.

2.4.3 TabellFörekomst av social
områdesbeskrivning

Kommunernas socio-ekonomiska karaktär

| | Låg | Mellan | Hög | |
|--------|------|--------|------|-------|
| Saknas | 82 | 109 | 25 | 216 |
| | 94 % | 84 % | 42 % | 78 % |
| Finns | 5 | 21 | 35 | 61 |
| | 6 % | 16 % | 58 % | 22 % |
| | 87 | 130 | 60 | 277 |
| | 31 % | 47 % | 22 % | 100 % |

Kommunernas socio-ekonomiska karaktär väger således tungt vid en total bedömning av vilka slags kommuner som gjort sociala områdesbeskrivningar. Nästan 60 % av de undersökta 61 kommunerna återfinns i kommungruppen med hög socio-ekonomisk karaktär, vilket kan jämföras med kommungruppens storlek på endast 22 % av landets samtliga kommuner. Med vetskap om att en del av de 61 kommunerna egentligen borde utslutits skulle skillnaden säkerligen blivit ännu större, då vi med fog kan anta att det skulle varit kommuner med låg socio-ekonomisk karaktär som därigenom borttagits.

I avsnitt 2.9 återvänder vi och försöker beskriva hur en socio-ekonomisk förklaring till förekomst av sociala områdesbeskrivningar hänger samman med de andra förklaringsgrunder som vi behandlar i de följande avsnitten.

2.5 Problemförklaring

Det ligger i sakens natur att misstänka att förekomsten av sociala problem drivit fram utvecklingen av sociala områdesbeskrivningar i kommunerna. Socialnämnden eller socialförvaltningen på det lokala planet anser t ex att man måste möta upplevda problemförhållanden genom att ta upp dem till ytan via sociala beskrivningar. Denna förklaring hävdar alltså att det i första hand är problem och behov hos människorna som driver fram åtgärder från kommunens sida.

Ger tillgängliga uppgifter om graden av problem i kommunerna något belägg för denna förklaringsgrund?

Innan vi besvarar detta är det på sin plats med en viktig invändning. De statistiska uppgifter som presenteras nedan gäller för kommuner i sin helhet medan sociala områdesbeskrivningar speglar förhållanden i enskilda kommun- eller stadsdelar. Hade uppgifterna gällt just de områden som varit föremål för beskrivningsarbetet hade dessa säkerligen sett annorlunda ut. Skillnaden i graden av problem hade troligen visat sig vara större.

2.5.1 Tabell

| Uppgifter om kommunerna | Medianvärden för kommuner där social områdesbeskrivning | |
|--|---|---------------------|
| | Finns (n = 61) | Saknas (n = 216) |
| Procent socialhjälpstagare (1981) | 4,0 | 3,0 |
| Socialhjälp kr per hjälpfall (1981) | ca 5 400 | ca 4 400 |
| Antal barn med åtgärd enligt BvL per 1 000 barn (1980) | 13 | 9 |
| Antal vuxna med åtgärd enligt NvL per 1 000 vuxna (1980) | 1,0 | 0,7 |
| Procent arbetslösa (1981) | 2,7 | 3,0 |
| Totalt anmälda brott per 10 000 inv (1980) | 757 | 501 |
| - varav mot person | 52 | 32 |
| - varav förmögenhetsbrott | 625 | 406 |

De redovisade uppgifterna visar en konsekvent högre förekomst av registrerade sociala problem i de kommuner som hittills genomfört sociala områdesbeskrivningar. Brottsstatistiken pekar i samma riktning. Att arbetslösheten, som ju är en bakomliggande orsak till skapandet av sociala problem, är högre i kommuner som inte gjort socialt beskrivningsarbete kan förklaras med en allmän glesbygdsproblematik.

En annan indikator som vi tagit fram är människors hälsotillstånd, mätt efter antal sjukdagar per försäkrad. Bland kommuner med ett högt antal sjukdagar per försäkrad har 31 % gjort sociala områdesbeskrivningar.

Motsvarande siffra för kommuner med låg sjukskrivningsfrekvens är endast hälften, 16 %.

2.5.2 Tabell

| Förekomst av social områdesbeskrivning | Kommunerna efter antal sjukdagar per försäkrad (1977) 4) | | |
|--|--|------|-------|
| | Låg | Hög | |
| Saknas | 134 | 82 | 216 |
| | 84 % | 69 % | 78 % |
| Finns | 25 | 36 | 61 |
| | 16 % | 31 % | 22 % |
| | 159 | 118 | 277 |
| | 57 % | 43 % | 100 % |

För att kunna belysa problemförklaringen i den utsträckning som var vår ursprungliga avsikt, hade vi behövt ha tillgång till bättre underlag. Detta har inte varit möjligt med tanke på uppsatsens snäva tidsram.

2.6 Serviceförklaringen

Denna delförklaring till varför vissa kommuner utfört sociala områdesbeskrivningar utgår ifrån följande hypotes:

Ju större och komplexare service som kommunen bedriver desto större benägenhet har den att granska verksamheten och att vara lyhörd för förnyelse.

Det är rimligt att anta att socialtjänsten på lokal nivå påverkas i sina bedömningar, att starta upp socialt beskrivningsarbete, av sin egen verksamhetsnivå. I nuläget finns en stor spännvidd i service-nivåer inom såväl barn- som äldreomsorg. 1979 fanns det en variation i kommunerna från 9 % till 69 % vad beträffar hur stor andel av förskolebarnen som hade plats i kommunal barnomsorg. Andelen pensionärer som bodde på ålderdomshem 1979 varierade från 1 % till 8 % och andelen pensionärer som hade kommunal hemhjälp 1979 varierade från 11 % till 42 %.

Hur skall man då mäta servicenivån? I olika undersökningar (t ex SOU 1980:6, Offentlig verksamhet och regional välfärd) har utgiftsnivån använts som variabel för servicenivån. De totala utgifterna för den kommunala verksamheten utnyttjas i det följande som ett sammanfattande mått på kommunernas servicenivå. En uppenbar begränsning är givetvis sammanblandningen mellan å ena sidan kvalitativa aspekter av en kommuns verksamhet och å andra sidan de kvantitativa kostnaderna av densamma. Men för vårt begränsade ändamål får det duga!

Nedan presenteras en tabell som jämför förekomst av sociala områdesbeskrivningar med kommunernas driftkostnad per invånare. Bland kommuner med låg driftkostnad (= låg verksamhetsnivå) är det få som utfört sociala områdesbeskrivningar, endast var 8:e kommun. Detta skall jämföras med kommuner med hög driftkostnad - drygt var 3:e kommun. Tre gånger så många kommuner med hög driftkostnad har genomfört sociala områdesbeskrivningar än kommuner med låg driftkostnad per invånare. Den slutsats som vi drar av detta är att det uppenbarligen finns ett samband, men att "serviceförklaringen" troligen påverkas av andra bakomliggande orsaker. Mer om detta i kapitlets avslutande avsnitt.

2.6.1 TabellFörekomst av social
områdesbeskrivningKommunerna efter kommunal driftkostnad per
invånare 1979 5)

| | Låg | Hög | |
|--------|-------------|-------------|--------------|
| Saknas | 142 88 % | 74 64 % | 216 78 % |
| Finns | 20 12 % | 41 36 % | 61 22 % |
| | 162 58 % | 115 42 % | 277 100 % |

2.7 Den administrativa förklaringen

En hypotes som ligger nära förklaringen utifrån olikheter i servicegrad är vad vi kallar den administrativa (eller om man så önskar den "byråkratiska"). Denna vill hävda att ju högre antal kommunala tjänstemän som finns i kommunerna desto större benägenhet finns att anamma olika typer av utvecklingsarbete. Speciellt gäller det då vissa typer av tjänstemän som befinner sig i den övre delen av organisationshierarkin. Dessa förmodas influeras av intryck från ex konferenser och facktidskrifter.

I detta avsnitt skall detta förhållande endast belysas utifrån ett kvantitativt mått, nämligen antalet heltidsanställda kommunala tjänstemän per 1 000 invånare. I en senare del av uppsatsen tas enskilda tjänstemäns egenskaper och vilja att initiera eller medverka i socialtjänstlagens utvecklingsarbete upp. För att återkomma till tjänstemannatätheten ute i kommunerna visar den en spridning mellan 5 - 16 heltidsanställda tjänstemän per 1 000 invånare. En stor spridning således.

75 % av de 61 kommunerna med förekomst av social områdesbeskrivning har en hög tjänstemannatäthet. Med "hög" menas här åtminstone 10 heltidsanställda kommunala tjänstemän per 1 000 invånare. Ett starkt samband finns mellan de undersökta variablerna. 39 % av kommuner med hög tjänstemannatäthet har utfört någon social områdesbeskrivning medan motsvarande andel för kommuner med låg tjänstemannatäthet endast är 9 %!

2.7.1 Tabell

Förekomst av social områdesbeskrivning

Kommunerna efter tjänstemannatäthet (antal heltidsanställda kommunala tjänstemän per 1 000 invånare) 1978 6)

| | Låg | Hög | |
|--------|------|------|-------|
| Saknas | 145 | 71 | 216 |
| | 91 % | 61 % | 78 % |
| Finns | 15 | 46 | 61 |
| | 9 % | 39 % | 22 % |
| | 160 | 117 | 277 |
| | 58 % | 42 % | 100 % |

2.8 Politisk förklaring

En sista delförklaring är vilken betydelse de lokala politiska majoritetsförhållandena spelar för att kommuner skall utföra sociala områdesbeskrivningar. Dessa beskrivningar har ju som ett av sina viktigaste syften att utgöra beslutsunderlag för de förtroendevalda. Det är rimligt att anta att kommunernas benägenhet att dra igång sådant arbete på något sätt bör återspegla den politiska maktstrukturen i kommunerna.

Det är utifrån två grunder vi försökt studera den politiska förklaringen. Den första är skillnader på den traditionella politiska vänster - höger - skalan. Är socialdemokratiskt styrda kommuner mer benägna att utföra sociala områdesbeskrivningar än borgerligt styrda kommuner?

Det andra förhållandet som beskrivs är vilken betydelse graden av maktkoncentration i kommunerna har. Innebär en stark politisk majoritet en positiv faktor, i avseendet att vara lyhörda gentemot utvecklingsarbete ute i kommunerna?

Genom kommundatabanken vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund har vi lyckats få fram vissa uppgifter som kan vara en vägledning i att belysa dessa frågeställningar. Som ett första led presenteras nedan en tabell som visar förekomst av sociala områdesbeskrivningar efter en grov politisk majoritetsuppdelning.

2.8.1 Tabell

| Förekomst av social områdesbeskrivning | Kommunernas politiska majoritetsförhållande, mandatperioden 1979--1982 | | |
|--|--|-------------------|-------|
| | S+VPK i majoritet | S+VPK i minoritet | |
| Saknas | 89 | 127 | 216 |
| | 72 % | 83 % | 78 % |
| Finns | 34 | 27 | 61 |
| | 28 % | 17 % | 22 % |
| | 123 | 154 | 277 |
| | 44 % | 56 % | 100 % |

Kommuner med "socialistisk" majoritet tycks vara mer alerta att utföra sociala områdesbeskrivningar, enligt denna tabell. Deras andel på 28 % skall jämföras med övriga kommuners på 17 %. Men vid en närmare granskning har denna redovisning ett antal betydande invändningar:

- 1 Tabellen visar inte om socialdemokraterna ensamma har majoritet eller om de är beroende av VPK:s stöd. Med kunskap om dessa partiers skillnader i olika politiska ställningstaganden kan man anta att det har en inverkan.
- 2 Kommuner där S+VPK är i minoritet är inte alltid kommuner med borgerlig majoritet. I denna grupp av kommuner återfinns kommuner med politiska vågmästarsituationer. Mer om detta senare.
- 3 Kommuner med S+VPK majoritet har en mer gynnsam socio-ekonomisk struktur än kommuner där dessa partier är i minoritet. Genom att jämföra det politiska majoritetsförhållandet och vårt tidigare beskrivna socio-ekonomiska index (se avsnitt 2.4), visar det sig att 27 % av kommuner med "socialistisk" majoritet har ett högt index på den socio-ekonomiska skalan. Detta skall jämföras med 18 % för kommuner där S+VPK under mandatperioden 1979--1982 var i minoritet.

För att få en mer fördjupad bild av vilken betydelse de lokala politiska förhållandena spelar i detta sammanhang har vi bl a försökt bryta ut vågmästarkommuner separat och få fram kommuner med stabila majoriteter. Detta redovisas i tabellform nedan.

2.8.2 Tabell

Förekomst av social områdesbeskrivning

Politiskt läge i kommunerna, mandatperioden 1979--1982

| | Stark borgerlig majoritet | Svag borgerlig majoritet | Våg-mästarroll | Svag S+VPK maj | Stark S+VPK maj | |
|--------|---------------------------|--------------------------|----------------|----------------|-----------------|--------------|
| Saknas | 77 86 % | 19 70 % | 31 84 % | 28 62 % | 61 78 % | 216 78 % |
| Finns | 13 14 % | 8 30 % | 6 16 % | 17 38 % | 17 22 % | 61 22 % |
| | 90 32 % | 27 10 % | 37 13 % | 45 16 % | 78 28 % | 277 100 % |

Denna tabell visar ett intressant mönster. Det politiska läget som verkar vara mest gynnsamt för att utföra sociala områdesbeskrivningar är en instabilitet i majoritetsförhållandet. Detta oavsett om det är åt höger eller vänster. Det ter sig rimligt att kommuner med svaga och/eller växlande politiska majoriteter är mer benägna att sätta

igång nya typer av verksamheter. Konkurrensförhållandet vitaliserar därigenom den kommunala verksamheten. Man kan tänka sig bl a att kommuner med svaga/växlande majoriteter blir mer lyhörda till synpunkter och förslag från tjänstemannaplanet och olika påtryckningsgrupper.

I kommuner med en svag politisk majoritet hade ca 35 % redan 1982 utfört åtminstone någon social områdesbeskrivning.

I kommuner med en stark politisk majoritet hade däremot endast ca 18 % gjort motsvarande.

Det finns alltså ett klart samband mellan politisk stabilitet och förekomst av sociala områdesbeskrivningar.

Som synes har kommuner med vågmästarpartier en låg förekomst av sociala områdesbeskrivningar. Många av dessa 37 kommuner har vågmästarpartier som i sin främsta uppgift vill få ett stopp på kommunens utgiftsökning. På så sätt påverkar dessa lokala partier säkerligen innovationsbenägenheten i negativ riktning. Exempel på sådana partier är Kommunens Väl, Kommunal Samling och Kommunal Rättvisa. Man kan tänka sig att dessa inte är intresserade av att dra igång nya verksamheter eller att ge en kommunal förvaltning utrymme för utvecklingsarbete. Bland vågmästarpartierna återfinns också s k enfrågepartier, t ex Planskilda Korsningspartiet i Vaxholm.

I vårt dataunderlag har vi haft fler uppgifter som belyser den politiska förklaringen. Ett sådant exempel är jämförelse mellan förekomst av sociala områdesbeskrivningar och vilket parti ordföranden i sociala centralnämnden företrädde 1980. Det enda parti som avvek i denna jämförelse var centerpartiet, med 12 % i förhållande till samtliga andra partier som låg över 20 %. Detta har givetvis inget självständigt förklaringsvärde utan måste sättas in i ett större sammanhang.

En annan sådan "kuriosauppgift" är att i kommuner med kvinnlig nämndsordförande har 30 % utfört sociala områdesbeskrivningar medan motsvarande andel för kommuner med manlig nämndsordförande endast var 19 %. Förklaringen till denna skillnad kan spåras i allmänna skillnader mellan landets kommuner. Kommuner med en hög kvinnlig förvärvsfrekvens har också en högre andel kvinnor i olika kommunala uppdrag. I kommuner med en hög socio-ekonomisk karaktär var också andelen kvinnor i kommunfullmäktige betydligt högre än i andra kommuner.

2.9 Sammanfattning och slutsatser

Den fråga som läsaren vid denna genomgång av enskilda samband säkerligen ställt sig är hur dessa hänger samman med varandra. Vilka faktorer betyder mer än andra vad gäller kommunernas benägenhet att utföra beskrivningsarbete i socialtjänstens anda? Hur hänger de bakomliggande faktorerna samman med varandra? Vad är orsak och verkan i förklaringen?

Innan vi går in och försöker beskriva en förklaringsmodell för vilka slags förhållanden som påverkar benägenheten ute i kommunerna att utföra sociala områdesbeskrivningar är det på sin plats att rekapitulera de enskilda sambanden.

2.9.1 Tabell

| Egenskaper hos kommunerna | Kommuner där social områdesbeskrivning | |
|------------------------------|--|--------|
| | FINNS | SAKNAS |
| Allmän innovationsbenägenhet | Hög | Låg |
| Invånarantal | Hög | Låg |
| Tätortsgrad | Hög | Låg |
| Skattekraft | Hög | Låg |
| Förekomst av sociala problem | Hög | Låg |
| Kommunens servicenivå | Hög | Låg |
| Tjänstemannatäthet | Hög | Låg |
| Politisk stabilitet | Låg | Hög |

Av denna tabell kan man således konstruera vissa schablontyper av kommuner. För en kommun som har en låg beredskap att utföra sociala områdesbeskrivningar och som troligtvis inte heller framöver kommer att sätta igång ett sådant utvecklingsarbete kan följande karaktäristik ges:

Det är en liten, fattig kommun med utpräglad landsbygdsprofil. Några större eller koncentrerade former av sociala problem kan inte förmärkas i kommunen. Kommunen har en relativt låg utbyggd service och med en gles skara kommunala tjänstemän. Den politiska situationen utmärks av kontinuitet och stabilitet i maktutövandet.

Försök till förklaringsmodell

Vi utgår ifrån tre typer av förklaringsfaktorer som rapporten "Kommunal servicevariation" visat vara fruktbara vid förklaring av innovationsförlopp:

- 1 Den första är egenskaper hos innovationen. I vår studie av sociala områdesbeskrivningar bör vi studera skillnader i människors levnadsvillkor, eftersom kunskap om dessa är det bakomliggande syftet. Faktorer som vi tidigare behandlat och som kan hänföras till denna kategori är de socio-ekonomiska förhållandena och kommunernas problemkaraktär.
- 2 En annan förklaringstyp är egenskaper hos innovatören, dvs hos kommunerna. Som vi sett påverkas kommunens beredskap av såväl sin egen servicenivå som av tjänstemannatätheten.
- 3 Den sista förklaringstypen är påverkan av andra aktörer. I vår studie har vi kartlagt den lokala politiska inverkan på förekomst av sociala områdesbeskrivningar. Dessutom har vi kunnat bekräfta en grannskapseffekt mellan kommuner. I en mer heltäckande undersökning bör flera aktörers påverkan bedömas. Exempelvis bör de fackliga organisationernas, liksom olika brukargrupper (föreningar, aktionsgrupper m m), påverkan betyda något för kommunernas beredskap att genomföra sociala områdesbeskrivningar. Vi återkommer i en senare del av uppsatsen till förståelsen av olika enskilda aktörers roll i sammanhanget.

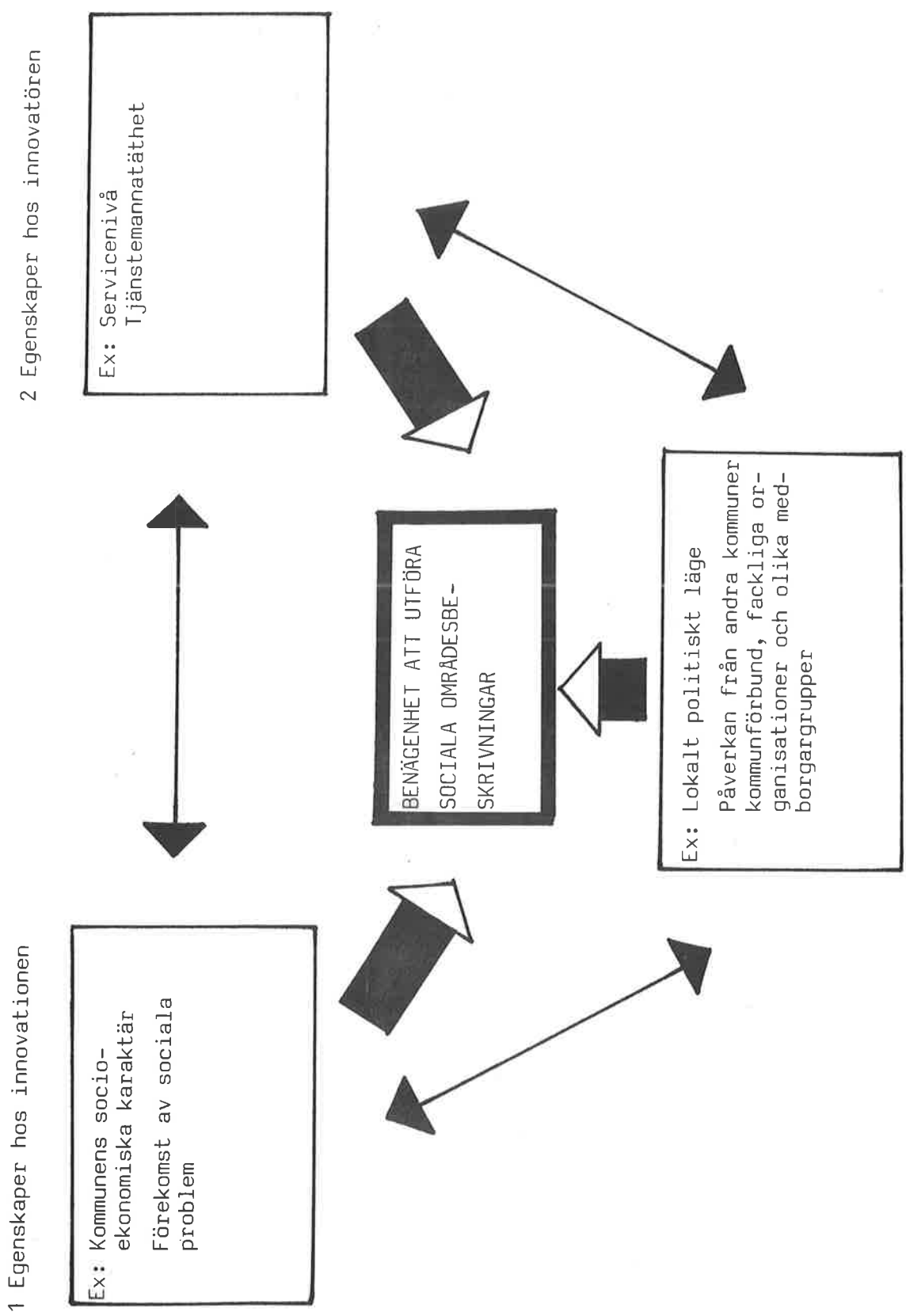
På följande sida presenteras en schematisk modell för hur dessa hänger samman med varandra.

Med denna förklaringsmodell vill vi fästa uppmärksamheten på att olika förklaringar och bakomliggande orsaker griper in i varandra och utgör varandras förutsättningar. Modellen har ett värde genom att på ett övergripande och ytligt sätt bringa en förståelse av den process som finns runt arbetet med sociala områdesbeskrivningar.

De tre egenskaperna i modellen påverkar varandra samtidigt som de var för sig påverkar kommuners benägenhet att utföra sociala områdesbeskrivningar. Dessutom samspelar enskilda variabler i en egenskap. Kommuners socio-ekonomiska karaktär påverkar givetvis förekomsten av sociala problem, som i sin tur kan tänkas förstärka den socio-ekonomiska karaktären.

Ett sätt att mäta styrkan i olika samband hade varit att använda en regressionsanalys i denna undersökning. En sådan analys ger matematiska mått på sambandet mellan variabler och ger alltså kvantitativa relationer mellan två eller flera variabler. Detta har vi

FIGUR: Förklaringsmodell över kommuners benägenhet att utföra sociala områdesbeskrivningar.



3 Påverkan av andra aktörer

medvetet avstått ifrån. Förutom vår begränsade tid för denna delen av undersökningen har vi försökt undvika att fixera oss kring de ytliga sambanden. Istället för att på ett matematiskt sätt göra sken av en djupare analys har vi valt ett urval av kommuner som vi undersöker närmare. Detta presenteras i nästa kapitel. Detta val ger oss förhoppningsvis en mer insiktsfull kunskap om vilka faktorer som påverkar kommuner att sätta igång beskrivningsarbete med sociala förtecken.

Dessutom har rapporten "Kommunal servicevariation" på ett initierat sätt visat på samband mellan kommuners allmänna innovationsbenägenhet och olika variabler. Våra uppgifter stämmer väl med den rapporten. Bland annat belägger denna att såväl den socio-ekonomiska som den administrativa förklaringen, var för sig, förklarar en betydande del av variationen i kommunernas benägenhet att starta nya verksamheter.

Avslutningsvis vill vi dock poängtera att bland de 61 kommuner som 1982 utfört åtminstone någon social områdesbeskrivning hade

- 35 en hög socio-ekonomisk karaktär,
- 46 en hög tjänstemannatäthet,
- 41 en hög kommunal servicenivå, samt
- 25 en politisk instabilitet.

Noter till kapitel 2:

- 1) Indelningen följer SC B:s regionala koder:

Primära centra är kommuner som utgör huvudorter för näringsliv och service inom länen. Totalt 40 kommuner.

Kommuncentra är kommuner vilkas funktioner huvudsakligen begränsas till de egna kommuninvånarna. Totalt 158 kommuner.

Dessutom finns en mellangrupp i denna ortsklassificering, nämligen regionala centra.

- 2) Uppgifterna om kommunernas innovationsbenägenhet är hämtad från "Kommunal servicevariation". Detta index avser 40 olika innovationer och är indelad enligt följande:

Låg = förekomst av högst 5 innovationer

Mellan = förekomst av mellan 6 - 12 innovationer

Hög = förekomst av fler än 12 innovationer

- 3) Medianvärde visar värdet i mitten av en population. Exempelvis folkmängden i den trettioförsta kommunen av de totalt 61 kommuner som utfört någon social områdesbeskrivning. Hade medelvärde istället använts, så hade folkmängdenssiffran blivit betydligt högre beroende på landets tre största kommuner. Medelvärde visar ett aritmetiskt medium.

- 4) Uppgifterna är hämtade från "Kommunal servicevariation med följande indelning:

Låg = upp till 20 dagar per år i genomsnitt per försäkrad

Hög = 21 dagar eller mer per år i genomsnitt per försäkrad

- 5) Uppgifterna är hämtade från "Kommunal servicevariation", enligt denna uppdelning:

Låg = - 8 000 kr per invånare

Hög = 8 000 kr - per invånare

- 6) Även dessa uppgifter kommer från "Kommunal servicevariation". Med tjänstman menas de anställda som är avlönade enligt ABT (allmänna bestämmelser för kommunaltjänstemän). Denna definition härstammar från SCB:s Sveriges Officiella statistik (SOS).

Låg = upp till 10 heltidsanst tjänstemän per 1 000 invånare

Hög = åtminstone 10 heltidsanst tjänstemän per 1 000 invånare

- 7) Indelningen av det politiska läget i kommunerna, tabell 2.8.2, är konstruerad efter procent för S+VPK i kommunfullmäktigevalen 1979:

Starkt bogerlig majoritet = högst 45 %

Svag borgerlig majoritet = 45 - 50 %

Svag S+VPK majoritet = 50 - 55 %

Stark S+VPK majoritet = mer än 55 %

3 ANALYS AV ETT URVAL SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR

3.1 Syfte

Den här uppsatsen har som ett delsyfte att granska och beskriva själva produkten social områdesbeskrivning. Med det menar vi slutrapport och eventuella delredovisningar som blivit det konkreta resultatet av socialtjänstens beskrivningsarbete.

Vi har velat få en uppfattning om produktens innehåll och ur olika variabler analysera den beskrivning som presenteras. Vi har varit nyfikna på hur en sådan produkt kan spegla människors levnadsvillkor och därför valt att jämföra ett urval sociala områdesbeskrivningar som kan anses vara representativa.

Varför väljer vi att göra ett urval och inte en totalundersökning? Blir det inte säkrare bedömningar ju fler produkter som granskas? Här finns främst två skäl:

A Arbetsinsatsen. Hittills har cirka var femte kommun utfört sociala områdesbeskrivningar. Det skulle vara en omöjlig uppgift att granska samtliga. Att studera ett rimligt antal möjliggör en fördjupad granskning. Detta i avseende på såväl metod som förankring i ett senare skede.

B Angreppssätt. En analys av produkter av typen sociala områdesbeskrivningar ger besked om hur varje enskild kommun, utifrån sina speciella förutsättningar, utfört arbetsuppgiften. Jämförelser mellan olika beskrivningar gör det möjligt att belysa tendenser och olika angreppssätt. Därigenom kan slutsatser dras om vilka möjligheter och begränsningar som finns. Vi avser att göra urvalet så representativt som möjligt för att produkter från skilda kommuner skall kunna belysas.

Vi har valt följande sätt att beskriva vårt arbete:

- 1 Hur vi har gjort ett urval av kommuner
- 2 Hur vi har gjort ett urval av områdesbeskrivningar inom kommunerna. Vårt urval hade nämligen presterat mellan 1 och 20 olika områdesbeskrivningar.
- 3 Presentation av varje enskild social områdesbeskrivning. Hur området ser ut, produktens utformning och vilka direktiv och förutsättningar som funnits.

- 4 Beskrivning av produkternas så kallade hårddata dvs statistik och andra kvantitativa data.
- 5 Beskrivning av produkternas så kallade mjukdata dvs upplevelsen från fältpersonalen.
- 6 Bedömning av hur sammanvägningen hårddata/mjukdata lyckats. Läsbarhet.
- 7 Beskrivning av hur den sociala analysen ser ut och vilka förslag till åtgärder som finns.

Förväntningar

När vi gick in i det här arbetet hade vi självfallet många förväntningar på innehållet i våra områdesbeskrivningar. Dessa redovisas här. Läsaren kan komplettera med egna!

- En social områdesbeskrivning är problemorienterad. Positiva ansatser får dåligt utrymme.
- Tjocka, omfångsrika produkter som utformats med tanke på mottagandet i de kommunala organen. Språket på "planerarnas villkor".
- Vi misstänker att en del beskrivningsarbete varit mer eller mindre beställningsarbete till kommuners bygg- och fastighetsförvaltningar.
- Utförs av fältarbetare anställda inom socialförvaltningen. Utredare har ofta en central roll som sammanhållande länk och ansvar för dokumentation.
- Det finns en unik kunskap om de boendes villkor bland fältpersonalen som också framgår av produkterna.
- Att det är en svår uppgift att på ett lättillgängligt sätt beskriva människors helheter.
- Att de boende inte haft tillfälle att medverka i utformningen av beskrivningen annat än genom intervjuer.

3.2 Metoder

3.2.1 Urval av kommuner

Vi etablerade samarbete på ett tidigt skede i vårt arbete med fil dr Anders Sannerstedt, som är projektledare för projektet "Kommunens genomförande av socialtjänstreformen", se kap 2.2.1. I detta projekt skall en undersökning göras i ett urval om 40 kommuner som gjorts representativt för landets samtliga kommuner. På det sättet kan med en godtagbar säkerhet de resultat som undersökningen i urvalet ger, generaliseras till att gälla landets samtliga kommuner. Av dessa 40 kommuner har 8 utfört sociala områdesbeskrivningar, enligt resultatet av byggforskningsrådets enkät. Dessa 8 har vi valt att studera närmare.

Nedan följer en beskrivning av hur kommunurvalet har skett inom ramen för undersökningen om socialtjänstreformen. Vi visar hur vi har använt oss av det urvalet och diskuterar dess representativitet.

Urvalsförfarandet

Utgångspunkten har varit landets samtliga 279 kommuner 1 januari 1982. Dessa delades in i 40 olika grupper om vardera 7 kommuner (en grupp med 6 kommuner). Kommunerna har inbördes i varje grupp blivit så lika varandra som möjligt med avseende på två egenskaper:

1 Storleken mätt i antal invånare januari 1982

2 Politisk majoritet enligt tre kategorier:

A Kommuner med borgerlig majoritet vid 1979 och 1982 års val

B Kommuner med socialistisk majoritet vid 1979 och 1982 års val

C Övriga kommuner

Därefter har 24 kommuner av olika anledningar uteslutits. Skäl för detta har varit t ex kommunindelning efter 820101, kommun vars socialtjänst studerats intensivt i andra sammanhang samt på grund av sin storlek Stockholm, Göteborg och Malmö. Med hjälp av slumpstalstabell har sedan en kommun lottats fram ur varje grupp. Beträffande invånarantal och politisk struktur är således urvalet representativt för landets samtliga kommuner. Även beträffande en mängd andra egenskaper har det visat sig vara representativt. Prövning har gjorts vad gäller geografisk spridning, tätortsgrad, befolkningsutveckling, social service och sociala problem. Ett närmare studium kan göras i rapporten "Kom-

munval" 830124, Anders Sannerstedt, Statsvetenskapliga institutionen, Lund.

Detta 40-urval gjordes i januari 1983 och vi kunde då konstatera att följande 8 kommuner som sagt sig utfört sociala områdesbeskrivningar var med:

Eskilstuna
Södertälje
Kristianstad
Varberg
Gislaved
Kumla
Hofors
Gullspång

Dessa 8 kommuner har en tillfredsställande spridning avseende folkmängd och politisk majoritet. Ingen är någon utpräglad glesbygdskommun, vilket dock inte är något att förvånas över eftersom så få sådana kommuner utfört sociala områdesbeskrivningar.

Kontakter med kommunerna

En hektisk tid började för oss med insamling av områdesbeskrivningar. Vi skickade ett brev till våra utvalda kommuner (socialförvaltningen), där vi förklarade våra hederliga avsikter (bilaga 2) och bad respektive socialförvaltning att sända oss tre exemplar av sina områdesbeskrivningar. Samtidigt ombads förvaltningen att fylla i ett följbrev (som också framgår av bilaga 2), där vi ville ha uppgift om vilka områdesbeskrivningar som utförts samt om nya planerades. Dessutom behövde vi namnet på en kontaktperson eftersom vi önskade ha direktkontakt med någon person med goda kunskaper i frågan (se förteckning bilaga 3). Ganska snart förstod vi att praktiskt socialt forskningsarbete består av att med möda och tålamod fiska in svar och reaktioner. Först därefter började det vi trodde skulle vara det egentliga arbetet - att studera produkterna. Postlådan förblev nämligen tom tills vi aktivt bearbetade våra kommuner att släppa ifrån sig sina produkter. Våra efterforskningar ledde till upptäckten att tre av våra 8 kommuner (37,5 %) utgjorde ett bortfall. Dessa hade nämligen inte utfört någon social områdesbeskrivning!:

Södertälje. Uppgav per brev att de inte deltagit i utarbetandet av några sociala områdesbeskrivningar. Socialförvaltningen hade tagit fram hårddata om daghemsplatser, platser i servicehus osv, vilket inte kan inrymmas inom vår definition. Man beklagade att felaktiga uppgifter lämnats.

Gislaved lovade vid telefonsamtal att omedelbart sända exemplar av sin sociala områdesbeskrivning. När dessa dröjde togs ny kontakt, varvid socialchefen tog tillbaka tidigare lämnade uppgifter. Gislaved hade inte utfört någon områdesbeskrivning och kunde inte heller förklara varför de lämnat ett positivt svar. Detta speglar väl den osäkerhet som råder ute i kommunerna!

Gullspång. Efter idogt letande efter någon ansvarig tjänsteman som kunde lämna besked framkom det att socialchefen, som lämnat uppgifterna i enkäten, slutat. Möjligen kunde svaret i enkäten ha avsett en äldreomsorgsplan. Så mycket var dock säkert att Gullspång inte gjort någon områdesbeskrivning.

Hur har bortfallet påverkat vår representativitet?

Inga stora undersökningar utan ett visst bortfall, tröstade vi oss med!

Vi kunde konstatera, att vi täppat en stor kommun (Södertälje), en medelstor (Gislaved) och en liten (Gullspång). På följande sida presenterar vi en jämförelse av de återstående fem.

Sammanställningen visar att vi fortfarande har en god spridning med avseende på framför allt folkmängd. Även i andra avseenden råder spridning. Helhetsintrycket speglar väl de resultat vi visat i kapitel 2 om vilka kommuner som startar områdesbeskrivningar.

I övrigt menar vi att frågan om representativitet eller ej är speciell vid studier av processer (social områdesbeskrivning = process enligt vårt synsätt). Det är ett generellt problem att kunna tillförsäkra sig om en god representativitet. Varje process är unik i sig och har speciella betingelser som påverkar resultatet. En fullständig reliabilitet och generaliserbarhet kan således inte uppnås.

En god representativitet är däremot en väsentlig del av traditionell vetenskaplig metod och där alla variabler hålls under kontroll.

URVALSKOMMUNERNAS KARAKTÄR

| KOMMUN | Invånare 820101 | Politisk majoritet 79 82 | Tätorts- grad (% tät- orts- boende Median = 75 | Tjänstemanna- täthet per 1000 inv 78 Median = 10 | Innovations- benägenhet = pionjärskap | Kommunal driftkostn kr per inv 1979 Median 77 = 7000 | Andel socialbidrags- tagare i bef 1978 Median = 3 % | Antal nybyggda lgh/1000 invånare Median 1975--1978 = 7 |
|--------------|--------------------|--------------------------------|--|--|---|---|--|---|
| Eskilstuna | 90 000 | soc soc | 90 | 13< | Hög | 9 000< | 6< | 4 - 7 |
| Kristianstad | 69 000 | borg soc | 76 | 10-13 | Hög | 7-8 000 | 2-4 | 7 -10 |
| Varberg | 45 000 | borg borg | 68 | 7-10 | Medel | 7-8 000 | 2-4 | 7-10 |
| Kumla | 18 000 | soc soc | 84 | 10-13 | Medel | 7-8 000 | 2-4 | 10< |
| Hofors | 13 000 | soc soc | 86 | 10-13 | Medel | 7-8 000 | 2-4 | >4 |

Källor: "Kommunurval", Anders Sannerstedt
"Kommunal servicevariation" Leif Johansson

(se litteraturförteckning)

Vi har uppnått en god spridning vilket vi är nöjda med. Eftersom vårt forskningssyfte är att beskriva unika processer är det tillräckligt att vara medveten om de begränsningar metoden har. Vår analys får alltså betraktas utifrån det perspektivet och ses som en jämförande studie av 5 olika exempel på socialt beskrivningsarbete.

3.2.2 Urval av sociala områdesbeskrivningar

Vi har valt att använda oss av en områdesbeskrivning per kommun. Detta för att på ett överskådligt sätt kunna möjliggöra en jämförande granskning av de fem kommunernas områdesbeskrivningar såväl till innehåll som till metoder.

- 1 Eskilstuna gjorde 1979 tjugo områdesbeskrivningar, täckande hela kommunen, och av dessa har vi fått arton. De är likartat strukturerade med få avvikelser. Vi har valt kretsen Öster, som får representera ett genomsnitt.

- 2 Kristianstad hade 1980 gjort beskrivningar av Gamlegården, centrum och Åhus. 1981 var ytterligare tre beskrivningar klara över områdena Charlottesborg, Österäng och Tollarp. Den sistnämnda är en Ortsbeskrivning och främst avsedd att komplettera tidigare gjord områdesplan. Jämfört med de första områdesbeskrivningarna från 1980 har kommunen metodiskt utvecklat Charlottesborg- och Österängsbeskrivningarna. Statistikavsnitten har begränsats och fältarbetarnas verbala beskrivningar har gjorts mer strukturerade. Det har varit en av våra utgångspunkter att välja senast gjorda områdesbeskrivning när flera dylika finns, just för att inte missa vidareutveckling liknande den som beskrivits ovan. Vi har därför valt att använda oss av Österängbeskrivningen.

- 3 Materialet från Varberg är av två slag. Dels en social områdesbeskrivning av Sörseområdet, dels ett samarbetsprojekt som socialförvaltningen haft tillsammans med skola och fritidsgård i Bua. Visserligen innehåller Bua-materialet till viss del en beskrivning av området men bör ses som ett exempel på annan strukturinriktad insats. Vi valde därför Sörse.

- 4 I Kumla kommun har endast gjorts en områdesbeskrivning, Kumlaby. Detta material är ett gränsfall mycket på grund av att utgångspunkten är en bostadssocial inventering från 1981, men under 1982--83 har den kompletterats med en intervjusammanställning samt ett åtgärdsprogram. Just detta faktum att man mycket tydligt poängterat behovet av att komplettera den ursprungliga inventeringen med mjukdata (intervjuer) och den typ av hårddata, som vanligen brukar ingå i sociala områdesbeskrivningen (låginkomstvariabler), har gjort att vi definitionsmässigt beslutat oss för att ta med Kumlaby-beskrivningen och behandla de tre delarna som en helhet.

5 Hofors hade april 1982 endast gjort en områdesbeskrivning. Kommunen kommer i vår analys att representeras av denna, som kallas Västerhöjdsprojektet.

3.3 PRESENTATION AV VÅRT URVAL

Öster

Området

Detta område har ca 6 500 invånare. Bebyggelsen är främst koncentrerad till kretsens västra del och består av villor, radhus och flerfamiljshus. Alla typer av upplåtelseformer är representerade. Vad beträffar arbetstillfällen så är inslaget av arbetsplatser inom servicenäringen stort. Karakteristiskt för kretsen är också att andelen äldre invånare är påfallande stor. Pensionärerna utgör 20 % av befolkningen.

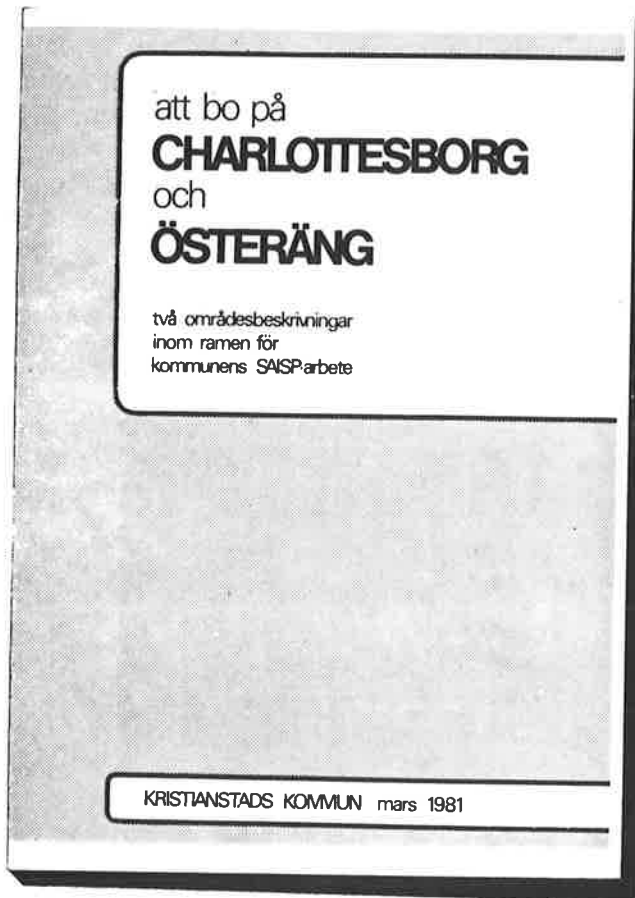
Produkten

Själva områdesbeskrivningen är en tunn produkt på tio sidor, varav fyra är egentlig beskrivning och resten bilagor.

Områdesbeskrivning 1979

Öster

Produkten

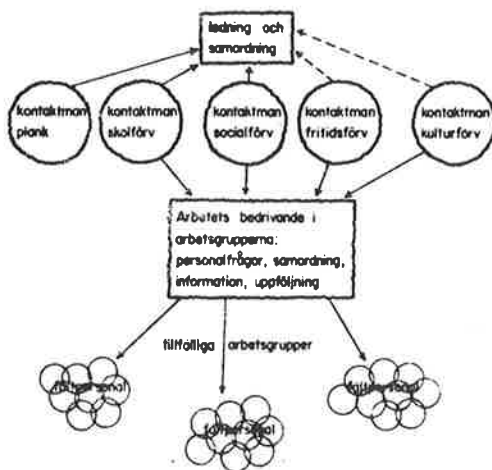


Beskrivningarna av Charlottensborg och Österäng är utgivna i samma 35-sidiga rapport. Produkten är i stort upplagd på följande sätt. Först ett bakgrundsavsnitt, där man redovisar arbetets förutsättningar och organisation. Därefter två avsnitt, som innehåller beskrivningar av Charlottensborg respektive Österäng. Sist finns ett avsnitt som innehåller en beskrivning av de båda områdena utifrån statistiska uppgifter.

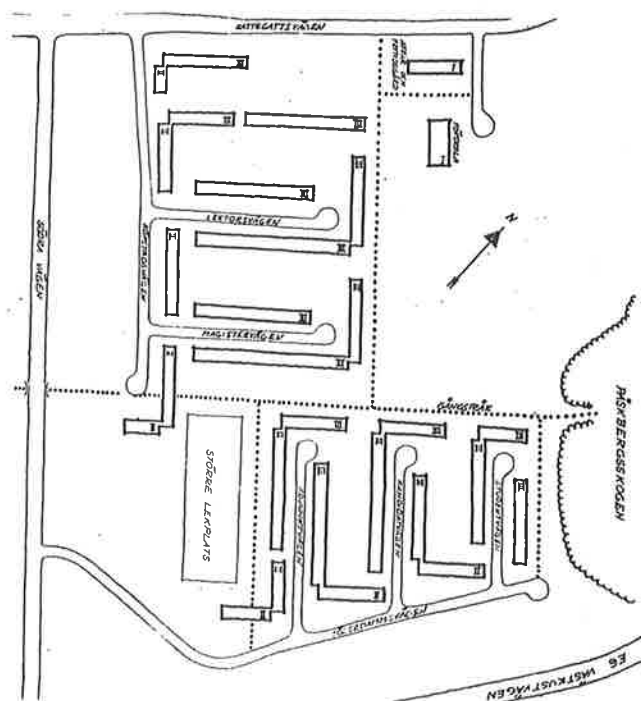
Direktiv och förutsättningar

Kristianstad har sedan början av 1979 bedrivit ett projektarbete, kallat SAISP i Kristianstad, där kommunen i likhet med det av Kommunförbundet igångsatta utvecklingsprojektet vill bättre beakta "sociala aspekter i samhällsplaneringen", SAISP. I Österäng var uppgiften att beskriva området utifrån ett antal levnadsnivåkomponenter och hur området fungerat i dessa avseenden för olika familjetyper. Ansvarig politisk nämnd har varit kommunstyrelsen och för ledningen och samordningen har planeringskontoret ansvarat. Kontaktpersoner och representanter i arbetsgruppen utsågs från social-, fritids-, skol- och kulturförvaltningarna. Själva beskrivningsarbetet utgick från ett intervjumaterial av de boende i området.

SKISS TILL ORGANISATION AV SAISP-ARBETET I KRISTIANSTAD



Sörse



Området

Sörseområdet i Varberg byggdes mellan åren 1967--1971 och är ett av de senast byggda områdena i kommunen. Bebyggelsen består av hyreshus på två eller tre våningar som ägs och förvaltas av det kommunala bostadsbolaget. Ungefär 2 000 människor bor i området.

Produkten

Sörsematerialet består av två delar, dels en områdesbeskrivning dels en uppföljningsdel till beskrivningen. Hela materialet omfattar cirka 50 sidor.

EN SOCIAL KARTLÄGGNING
AV

SÖRSEDAMMSOMRÅDET



VARBERG I JANUARI 1980

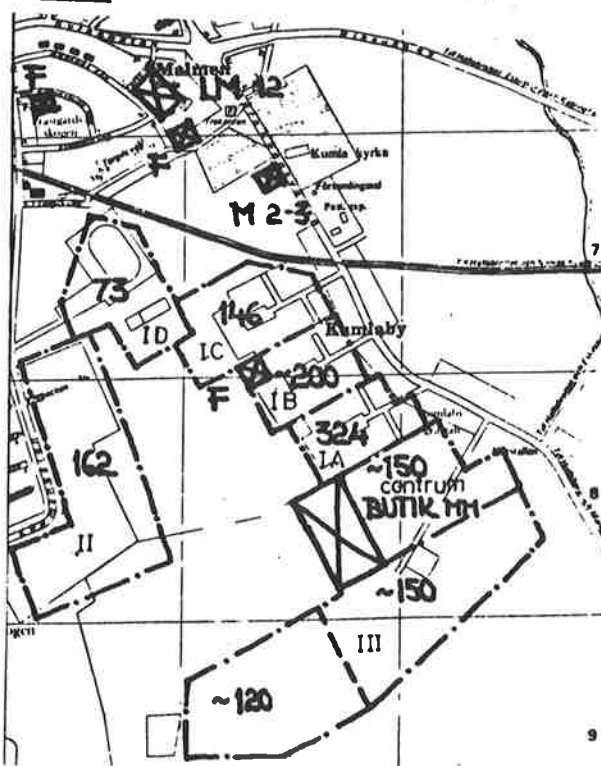
FÄLTGRUPPEN
SOCIALFÖRVALTNINGEN

Direktiv och förutsättningar

Det var fältgruppen i Varberg som initierade den här beskrivningen på grund av att de upplevde ett uppdämt behov av kunskaper om hur det ser ut i området. De betonade att materialet främst var avsett för att användas av föreningar, myndigheter, kontaktkommitté med flera, som arbetar i Sörseområdet. Det politiska ansvaret hade sociala centralnämnden. Fältgruppen har valt att göra intervjuer med företrädare för alla arbetsplatser i området och för alla föreningar som har sin verksamhet där. Dessutom har slumpmässigt tjugo hushåll utvalts. Intervjuerna med de boende strukturerades efter speciellt frågeformulär. För företrädarna för såväl offentliga som privata arbetsplatser och föreningar var däremot intervjuerna mindre strukturerade.

Kumlaby

Karta 1



Området

Kumlaby är ett typiskt modernt bostadsområde med brist på arbetsplatser i närmiljön. Bebyggelsen har kommit till under sjuttioalet och är av skiftande karaktär. Här finns villa- och radhusbebyggelse samt flerfamiljshus. Området har stor in- och utflyttning. Var åttonde invånare flyttar från området varje år. Omflyttningen är ca tre ggr större än i kommunen i genomsnitt. Tydligast syns dessa rörelser i ett delområde, Kjellingatan, vilket urskiljs som ett problemområde. Kumlaby hade 1980 en befolkning på cirka 2 200 invånare.

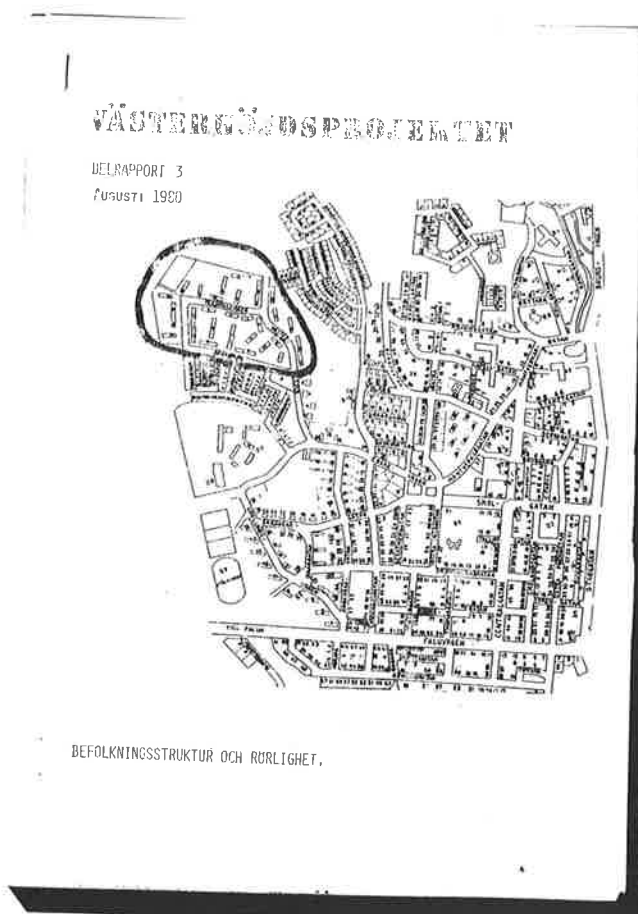
Västerhöjden

Området

Västerhöjden är Hofors största bostadsområde. Det tillkom på 60-talet och består av ett trettiotal snarlika trevåningshus. Antalet hyreslägenheter uppgår till cirka 700 och bebos av omkring 1 400 personer. Området domineras av barnfamiljer.

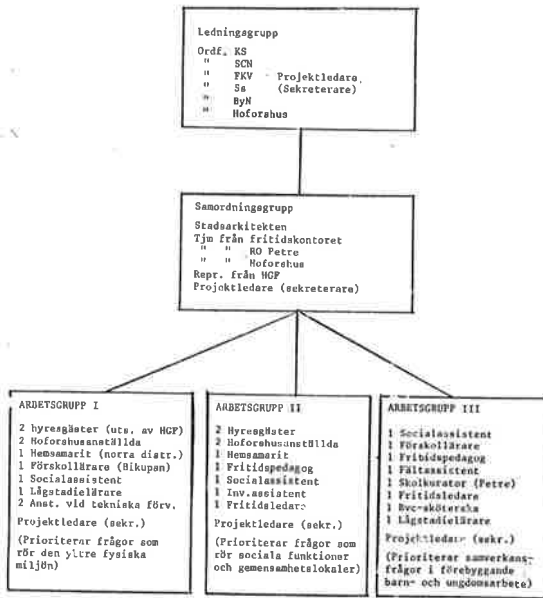
Produkten

Materialet består av fyra delar och är till sidantalet ganska omfattande, cirka 85 sidor. Delrapport ett tar upp bakgrund, metoder, projektorganisation och rapport två innehåller intervjuer. Därefter kommer en statistikdel som koncentrerar sig på befolkningsstruktur och rörlighet. Slutligen har vi en sammanställning av inventeringen och program som avser fysiska miljöförändringar.



Direktiv och förutsättningar

PROJEKTORGANISATION



Under en längre tid har den kommunala bostadsstiftelsen haft stora problem med outhyrda lägenheter på Västerhöjden. Det är detta tillstånd som föranledde den aktuella områdesbeskrivningen och som också i hög grad styrkt innehåll. En politisk ledningsgrupp ansvarade för projektet. Denna bestod av ordförandena i kommunstyrelsen, sociala centralnämnden, fritids- och kulturnämnden, skolstyrelsen och byggnadsnämnden samt ordföranden i stiftelsen Hoforshus. Arbetet utfördes av tre arbetsgrupper bestående av personal från social-, fritids- och skolförvaltningarna. I två grupper fanns även anställda vid bostadsstiftelsen, tekniker och hyresgäster. Knutna till dessa arbetsgrupper fanns en samordningsgrupp med representanter från hyresgästföreningen, stiftelsen och berörda kommunala förvaltningen. Materialets intervjuer har utförts av en anställd vid socialkontoret.

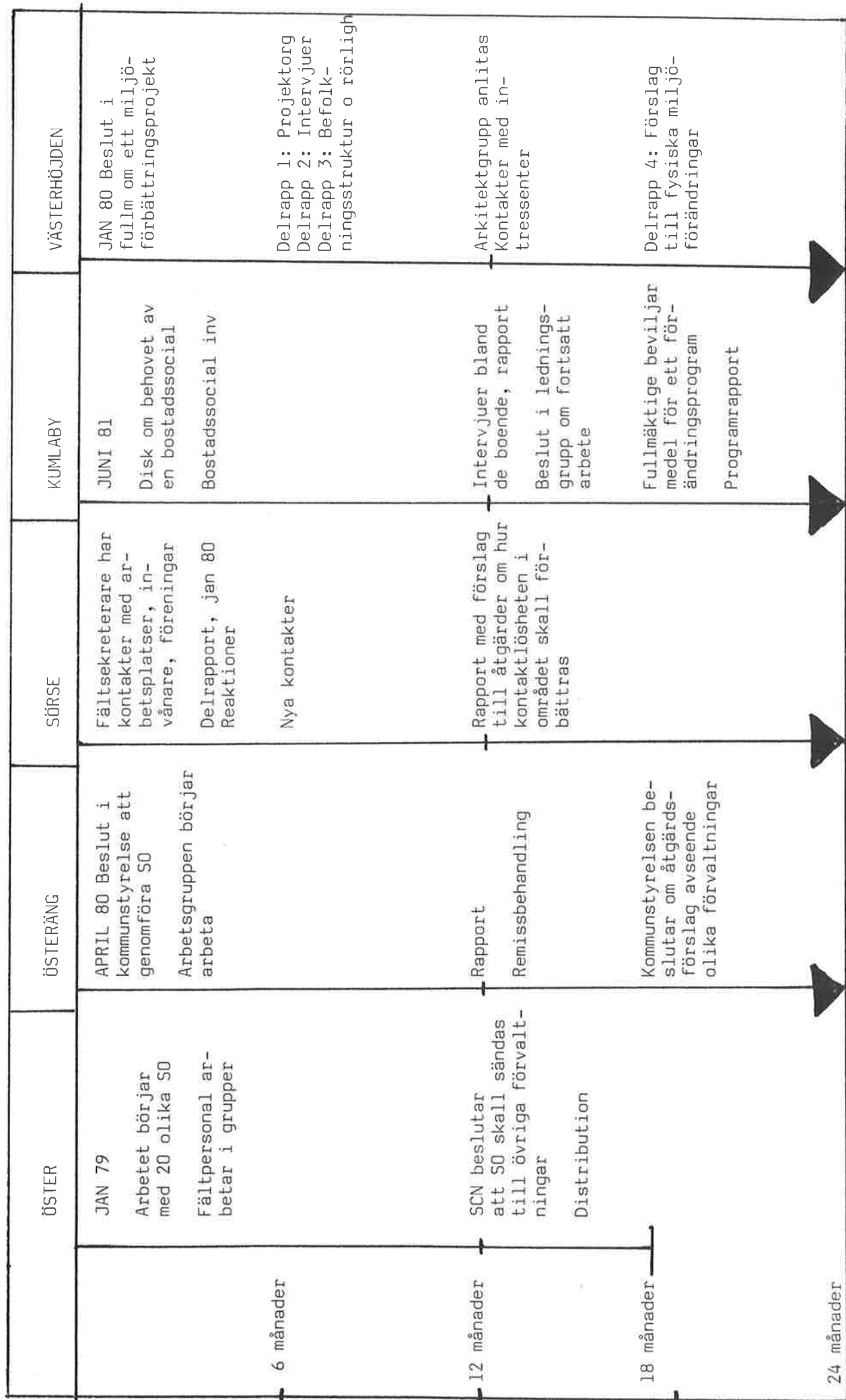
Sammanfattning av områdenas karaktär

| | ÖSTER | ÖSTERÄNG | SÖRSE | KUMLABY | VÄSTER- HÖJDEN |
|---------------------|--|----------------|----------------|--|-------------------|
| INV ANTAL | 6 500 | 1 900 | 2 000 | 2 200 | 1 400 |
| BEBYGGELSE | VILLA RADHUS FLERFAM HUS | FLERFAM HUS | FLERFAM HUS | VILLA RADHUS FLERFAM HUS | FLERFAM HUS |
| UPPLÅTEL- SEFORM | HY- RES- RÄTT BO- STADS- RÄTT | HYRES- RÄTT | HYRES- RÄTT | HYRES- RÄTT BOSTADS- RÄTT | HYRES- RÄTT |
| BYGGDA | - | 70-talet | 67--71 | 70-talet | 60-talet |

Kommentar

Vi kan här se att alla områdena ligger runt 2 000 invånare i befolkningsmängd förutom undantaget Öster som har 6 500. Bebyggelsen är i tre av de fem, utpräglade hyreshusområden. Vad beträffar Kumlaby så är det ett heterogent område med varierad bebyggelse och olika upplåtelseformer, men beskrivningsarbetet har främst koncentrerats på hyreshusdelen. Samtliga, utom Öster, är framsprungna ur 60- och 70 talens miljonprogram. Eftersom Öster är ett exempel av tjugo samtidigt genomförda områdesbeskrivningar täckande hela Eskilstuna kommun menar vi, att det finns fog för att påstå att beskrivningsarbetet har fokuserats till moderna flerfamiljs- och hyreshusområden.

Figur: Tidplan över beskrivningsarbetets framväxt. (Social områdesbeskrivning förkortas här S0).



3.4 Innehållet

I detta avsnitt går vi in på själva innehållet i beskrivningarna. Först granskar vi den producerade hård- och mjukdatan. Därefter undersöker vi på vilket sätt beskrivningarna lyckats sammanväga olika typer av data. Andra frågor är förekomsten av social analys och om det finns förslag till åtgärder.

3.4.1 Beskrivning av hårddata

Med hårddata menar vi förhållanden som anges i strikt mätbara enheter från tillgänglig statistik. För att kunna beskriva hårddata-innehållet har vi valt att i tabellform ställa upp ett antal variabler, som vi delat in i dels allmänna data dels data om levnadsvillkor. Därefter försöker vi utifrån de enskilda variablerna urskilja mönster, tala om vilka källor beskrivningarna utnyttjat, och slutligen ge våra värderingar om datas användbarhet.

Allmänna data

BEFOLKNING

Samtliga områdesbeskrivningar har naturligtvis använt befolkningsuppgifter. Alla har någon form av statistik om åldersstrukturen förmedlad i tabeller och/eller diagram. Det magraste underlaget har Öster. Materialet från Västerhöjden domineras just av befolkningsstatistik, beroende på att deras beskrivning har klar koppling till deras problem med outhyrda lägenheter. Österäng, Sörse och Kumlaby har angett att materialet är hämtat från SCB:s årliga demografiska paket (Demopak). Dessa tre har också kommentarer till tabellerna. Framför allt hos Sörse och Österäng är denna del bearbetad. Däremot är Öster, för att ge ett allmänt omdöme, ganska nonchalant i sitt sätt att låta statistiken hänga i luften, okommenterad och obearbetad.

INKOMSTER

Här är det endast Österäng och Sörse som har denna typ av statistik. Österäng använder sig av tre typer av inkomststatistik. Arbetsinkomst, sammanräknad inkomst per familj samt disponibel inkomst. Dessa uppgifter har man hämtat från det årliga inkomstpaketet från SCB (Inkopak). Sörse har hämtat sina hos den lokala skattemyndigheten. Egentligen är det anmärkningsvärt att inte alla har denna typ av uppgifter då de är av stor vikt vid analyser av till exempel flyttningsrörelser.

Tabell: Presentation av hårddata

ALLMÄNNA DATA

| VARIABLER | ÖSTER | ÖSTERÄNG | SÖRSE | KUMLABY | VÄSTERHÖJDEN |
|-------------------|-------|----------|-------|---------|--------------|
| Befolkning | x | x | x | x | x |
| Inkomster | | x | x | | |
| Förvärvsstat | x | x | | x | x |
| Arbetsplatsprofil | | | x | x | |
| Bebyggelse | | x | x | x | x |
| Hushåll | x | x | x | x | |
| Kommunal Service | x | x | x | x | |
| Kommunikationer | | x | | | |

DATA OM LEVNADSVILLKOR

| | | | | | |
|--------------------------------|--|---|---|---|---|
| Socialvårdsstatistik | | x | | x | |
| Nationalitet/ utländska med | | x | x | | x |
| Bostadsbidrag | | x | | x | |
| Flyttningsrörelser | | | x | x | x |
| Vräkningsstatistik | | | x | | |

FÖRVÄRVSSTATISTIK

Föreligger i alla beskrivningar utom Sörse. Österäng och Kumlaby hänvisar till Folk- och bostadsräkningen 1975 som källa. Sysselsättningsgraden speglar ofta befolkningens skillnader utifrån ålder, kön och hushållssammansättning.

ARBETSPLATSPROFIL

Denna variabel har Sörse och Kumlaby arbetat med. I beskrivningen av Sörse är detta ett hårddata som är insprängt i samband med intervjuer av förvärvsarbetande i området. I Kumlaby finns inte heller omfattande statistik. Det som finns är ett konstaterande i den kommenterande texten, att vid Folk- och bostadsräkningen 1975 fanns 84 arbetstillfällen i Kumlaby.

BEBYGGELSE

Alla utom Öster har denna typ av statistik. Österäng, Sörse och Kumlaby har alla uppgifter typ: Byggnadsår, antal lägenheter, lägenhetstyp. Västerhöjd-materialet har nöjt sig med statistik rörande andelen uthyrda lägenheter. Österäng och Kumlaby hänvisar till Folk- och bostadsräkningen 1975. Kumlaby har dessutom använt sig av fastighetsnämndens verksamhetsberättelser.

HUSHÅLL

Denna typ av statistik har Öster, Österäng, Sörse och Kumlaby. Öster, Österäng och Kumlaby använder variablerna boendetäthet och trångboddhet.

Sörse har redovisat att man använt statistik från pastorsexpeditionen. Kumlaby hänvisar till Demopak, fastighetskontoret, Folk- och kostnadsräkningen. Även Österäng har källan SCB.

KOMMUNAL SERVICE

Det finns med i alla utom Västerhöjden. Denna statistik har redovisats på mycket varierande sätt. I Öster finns den insprängd i arbetsgruppens löpande beskrivning. Österäng presenterar uppgifterna i form av en karta över området. Sörse har datan bakad in i intervjuerna, medan Kumlaby har redovisat dessa uppgifter i tabellform. Det är speciellt socialförvaltningens egen service, barn- och äldreomsorg som presenterats. Dock förekommer angivelser av t ex fritidsanläggningar och bibliotek.

KOMMERSIELL SERVICE

Alla utom Öster och Västerhöjden presenterar uppräknningar av det kommersiella utbudet. Österäng har översiktlig beskrivning i form av en karta. I Sörse finns det inbakat i intervjuer med mycket utförlig beskrivning av varusortiment, tider m m.

KOMMUNIKATIONER

Endast Österäng har redovisat uppgifter om arbetsresor och allmänna kommunikationer. Varifrån dessa är hämtade framgår inte av texten.

Data om levnadsvillkor

Den andra gruppen av hårddata vi velat urskilja används för att beskriva vilka villkor människor lever under i området. Genom att använda sig av befintlig statistik går det att ge olika indikationer om hur befolkningen mår. Man kan speciellt belysa levnadsvillkor och kvaliteter i boendet och belysa såväl problem som resurser.

Socialvårdsstatistik

Bland våra undersökta områdesbeskrivningar är det enbart två, Österäng och Kumlaby, som använt sig av socialvårdsstatistik. Österäng har den mest omfattande. Där redovisas barnavårds-, nykterhetsvårds- och socialhjälpstatistik med antal personer, ärenden och åtgärder samt jämförelser med hela kommunen. Kumlaby har en enklare sammanvägning av samma uppgifter. Möjligheterna att ta fram den här typen av data beror naturligtvis på hur väl utbyggt informationssystemet inom förvaltningen är. Mot bakgrund av våra erfarenheter finns det i allmänhet någon form av ärenderegistrering. Därför är det förvånande att inte fler har använt sig av den möjligheten. Kan detta bero på att det rör sig om kontroversiella uppgifter och att det inte är populärt att beteckna områden som problemområden? Eller beror det på att socialförvaltningen inte litar på sin egen statistik?

Nationalitet/utländska medborgare

I tre områdesbeskrivningar har det angetts olika mått på andelen icke svenskar bland befolkningen. I Sörse görs det en uppdelning av befolkningen efter olika nationaliteter samt en kommunjämförelse uttryckt i procent av befolkningen. I Österäng har enbart andelen utländska medborgare beskrivits. Den här typen av uppgifter finns i SCB:s Demo-

pak. Här kan noteras att gruppen utländska medborgare brukar bedömas vara cirka 40 % av det totala antalet invandrare. Mått på andelen invandrare är ett av inslagen i en bred social analys enligt vår åsikt. De visar tydligt om ett område eller en del av det är särpräglad i förhållande till resten av kommunen.

Bostadsbidrag

Förekomst av bostadsbidrag jämfört med övriga kommundelar har använts i Österäng- och Kumlabybeskrivningarna. Denna typ av uppgifter finns på fastighetskontorets register och ger ett tydligt mått på inkomststorlek, bostadskostnad och antalet barn. Det är förvånande att inte också övriga har ansett det värdefullt att på ett enkelt och tydligt sätt visa hushållssammansättning och ekonomiska resurser på ett djupare sätt.

Flyttningsrörelser

Olika mått på hur människor flyttar inom ett bostadsområde har vi funnit i tre av våra undersökta produkter. Här går det enkelt att använda sig av bostadsförmedlingens och bostadsföretagens statistik. Dessutom förekommer dessa i SCB:s årliga statistik. Kumlaby och Västerhöjden har som bostadssociala inventeringar gjort speciellt noggranna analyser av bostadsområdets flyttningsstruktur. Här förekommer också kartor med skisser över omflyttningar mellan kommundelar och delområden. Den här typen av hårddata visar på fenomen som är vanliga för bostadsområden som är socialt belastade. De som har ekonomiska möjligheter söker sig ofta därifrån så snabbt de kan. Hårddata bekräftar detta.

Vräkningsstatistik

Dessa data används i Sörsebeskrivningen som ett tecken på områdets socio-ekonomiska status. Källan är bostadsförmedlingens statistik och visar tydligt Sörse-områdets stora sociala problem i jämförelse med övriga områden.

Det som ovan beskrivits är samtliga förekommande hårddatavariabler. Vi saknar däremot uppgifter om kultur/fritid och arbetslöshetsstatistik. Den första gruppen handlar om ett områdes positiva resurser, som också bör belysas. Uppgifter om exempelvis föreningsaktiviteter, bibliotekslån, fritidsgårdsbesök etc och jämförelser med andra kommun-

delar går att ta fram lätt. Möjligheten att använda sig av länsarbetsnämndens arbetslöshetsstatistik har inte utnyttjats. Detta kan eventuellt bero på att tillstånd fordras från datainspektionen för att tillstånd till samkörning med folkbokföringen krävs. Därigenom går det att områdesvis få fram arbetslöshetsmått som kan värderas i förhållande till exempelvis socialbidragsstatistik.

3.4.2 Beskrivning av mjukdata

Vad är mjukdata

Mjukdata definieras allmänt som erfarenheter och upplevelser som finns hos de som arbetar i området. Det kan vara antingen deras egna kunskaper om hur människor har det eller också beskrivningar av hur de boende upplever sin miljö i olika avseenden. Mjukdata är ett komplement till hårddata. Det är i dessa som det sociala fältets unika kunskaper kan komma in och verkligheten bakom betongfasader levandegöras. Beskrivningar, värderingar och tolkningar av människors levnadsvillkor ger möjlighet att förmedla kunskap och kan ge viktiga insikter. Bilderna kan göras tydliga och förmedla verkligheter som inte annars syns i planeringssammanhang.

Ett citat: "Mellan staplarna i statistiken synes människorna så som sandmyror. Det kan någon gång göra bilden lite oskarp men aldrig allvarligt störa eller förändra den", enligt författaren Birger Norman.

Metod

Vi har valt att beskriva hur olika variabler tagits med i de olika områdesbeskrivningarna. Mjukdata framgår oftast genom olika enskilda intervjuer. Vi har dock enbart värderat dem i den mån de sammanfattats i sammanställningar. Genom olika citat kan läsaren själv få en uppfattning om dessa. En översiktlig bild av hur varje enskild områdesbeskrivning ser ut vad gäller mjukdata, ges i en avslutande tabell.

Bakgrund/historik

I två av våra undersökningar Österäng och Kumlaby ges i hårddataform relativt omfattande beskrivningar av hur området exploaterats och bebyggt. Det finns däremot inga värderingar om hur befolkningen beretts tillfälle att delta i planeringen, haft inflytande och i vilken mån man kunnat påverka t ex utformning av inre och yttre miljö. Detta speglar verkligheten generellt i det svenska samhället.

Tabell. Presentation av mjukdata

| VARIABLER | ÖSTER | ÖSTERÄNG | SÖRSE | KUMLABY | VÄSTERHÖJDEN |
|--------------------------------|-------|----------|-------|---------|--------------|
| Bakgrund/ historik | | | | | |
| Hälsa | | | | | |
| Arbetsför- hållanden | | | | | |
| Ekonomiska resurser | x | | x | | |
| Kultur Fritid Rekreation | x | x | x | x | |
| Synen på service | | x | x | x | x |
| Upplevelser av boendet | | x | x | x | x |
| Boende- struktur | | | x | | x |
| Kommunika- tion | | x | | x | |
| Trivsel | x | x | x | x | x |
| Inflytande | x | | x | x | x |
| Kontakt- möjligheter | | x | x | x | x |
| Sociala problem | x | | x | x | x |

Hälsa

Ingår som den första av levnadsnivåkomponenterna, men har saknats i urvalet. I en fyllig beskrivning är det möjligt att beskriva hur befolkningen mår fysiskt och psykiskt, upplevelser av miljöproblem, om boendet är förenat med hälsorisker i förhållande till den övriga kommunen etc.

Arbetsförhållanden

Vi saknar i materialet bedömningen och upplevelser om de boendes olika arbetsförhållanden, vad det innebär att vara utan jobb, hur jobbet påverkar levnadsvillkoren etc.

Ekonomiska resurser

"En sanering har inletts i hyresfastigheterna vid Carlavägen. Enrummare slås ihop till 2- och 3-rumslägenheter. Enrummarna beboddes tidigare av ensamstående med relativt små inkomster och ofta med alkoholproblem och sociala problem. Dessa har ej behov av och klarar ej ekonomiskt att ha de större lägenheterna. Kraftig hyreshöjning genom saneringen (ex 1 275 kr/mån för 3 r o k)". (Öster)

Mest förekommande i urvalet är att ekonomiska olikheter enbart beskrivs i hårddataform. I endast liten utsträckning förmedlas därför effekterna av att vara fattig enligt exemplet ovan.

Kultur, rekreation, fritid

"Beträffande kulturutbudet i området verkar man inte vara särskilt medveten om vad som erbjuds. Några av de tillfrågade anser kulturutbudet på Österäng vara bra, några att det är dåligt, medan resten inte har någon uppfattning. Majoriteten av de intervjuade är ändå överens om att kulturutbudet i övrigt är bra i kommunen. Man efterlyser dock fler konserter både för vuxna och barn". (Österäng)

Det är genomgående i de fem områdesbeskrivningarna som kultur och fritid tas upp i någon form. Speciellt Österäng har ägnat stort utrymme och här finns även arbetsgruppens förslag till förändringar.

Synen på service

"Härigenom skapades ett uppskattat centrum för områdets befolkning. Detta har blivit en naturlig samlingspunkt med ett varierande utbud av service. Dessutom kan centrat i viss mån skapa en gemensamhetsmiljö, som ofta saknas i våra bostadsområden".(Österäng)

"Kvartersbutiken i området har inte de yttre och inre kvaliteter som man förväntar sig. Det yttre utseendet är bunkerliknande och området runt butiken är skräpigt!" (Kumlaby)

Synen på service berörs över lag i materialet. Här finns omdömen och synpunkter i varierande omfattning, oftast med åtgärdsförslag. Detta gäller såväl kommunal som kommersiell service.

Upplevelser av boendemiljön

"Mer än hälften anser att Österäng i stort är ett bra område och att sådana områden gärna kan byggas i framtiden.

De flesta har emellertid vissa reservationer: Området är precis på gränsen vad man bör bygga storleksmässigt. Det skall vara mera luft mellan husen och över lag större lägenheter. En del önskar också att höghusen ersätts med låghusbebyggelse". (Österäng)

"Trafikomläggningen har medverkat till att öka genomfarten och övrig trafik inne på gårdarna, detta är mycket negativt för hyresgästerna.

Parkeringsplatsen som är planerad kommer för långt ifrån bostäderna, med tanke på att bilarna inte får vara i fred idag, så blir det ändå sämre med tillsyn över bilarna. Det stjåls otroligt från bilarna redan nu".(Västerhöjden)

"Utemiljön - fysiska faktorer

Områdets byggnader ger ett sterilt intryck. Den vita existensen dominerar och väggarna är kala. De platta taken förstärker det sterila intrycket.

De gröna ytorna har en ensidig vegetation med kala gräsmattor och onödigt mycket buskvegetation. Få träd finns i området och de är svagt utvecklade.

Inom området finns inga iordningställda sittplatser (förutom vid sandlådorna) där människor kan sitta en stund för att få en pratstund, njuta av solen, eller den vackra utsikten mot söder över fältet etc. Den ogästvänliga yttre miljön saknar i dag de träffpunkter som krävs för att människor skall kunna träffas och få en spontan kontakt.

Uteplatserna på bottenvåningarna är små och trånga. Det finns gott om plats för att skapa ändamålsenliga uteplatser för varje lägenhet i bottenplanet. Balkongerna är också små och ger ett tråkigt och oanvändbart intryck".(Kumlaby)

Boendemiljön är en av de förhållanden som det, på olika sätt, läggs tonvikt vid. Genomgående tas det upp upplevelser både från fältpersonal och från de boende i området. Kumlaby utgör ett bra exempel. Positiva intryck dominerar i Österängsbeskrivningen.

Boendestruktur

"Den totala omsättningen inom Västerhöjden omfattade under 1979 220 lägenheter. Detta innebär att nästan var tredje lägenhet i området under detta år bytte innehavare eller blev tom. Denna omsättning är naturligtvis mycket hög. Drygt 60 av de flyttande hamnade i andra lägenheter inom området. 80 flyttade till andra bostäder inom kommunen. Drygt 50 flyttade till andra kommuner, varav ett femtontal dock till orter inom klart pendelavstånd från Hofors (flera av dessa är kända som pendlare). Övriga avflyttade är avlidna, långtidssjuka eller sådana där uppgift om ny bostad saknas. Av de 80 hyresgäster som flyttat till andra bostäder inom kommunen återfinns mer än hälften i hyreslägenheter i andra bostadsområden med flerfamiljshus (merparten förvaltade av stiftelsen). Det är således uppenbart att andra bostadsområden i Hofors är mer attraktiva än Västerhöjden. De många outhyrda lägenheterna i området kan därför inte heller bara skyllas på sysselsättningsproblemen i samhället, utan måste ha sin grund i brister inom området".(Västerhöjden)

Det är slående att ojämlikheter i boendet inte relaterats till upplevelser. Detta går knappast att hitta. I stället speglas de av olika möjligheter till analys som ges inom ramen för hårddata.

Kommunikation

"De allmänna kommunikationerna mellan Österäng och centrala stan fungerar bra. Bussförbindelserna till lasarettet har blivit sämre efter omläggning i augusti 1980. Tidigare gick bussen från Österäng via central-sjukhuset till stan.

Kommentar: Eftersom många människor på området arbetar på lasarettet skulle busslinjeomläggningen inte försämrat förbindelserna dit. Detta borde de ansvariga överväga på nytt".(Österäng)

Eftersom alla våra områden utom ett ligger utanför centrum är det förvånansvärt att detta inte belyses i mer än Österängsundersökningen.

Trivsel

"För närvarande är antalet ensamstående stort i kretsen. Omflyttningen bland den medelålders och äldre befolkningen är mycket liten. Dessa människor trivs i området. Det känns inbott. Trots denna trivsel tycks de ensamstående äldres kontakter utanför familjen vara ganska få. Antalet invandrare är litet i området, få invandrabarn på barnstugorna. Ingen markant gängbildning, då antalet ungdomar är litet".(Öster)

"Den attityd som de boende på Västerhöjden möts av från vänner, bekanta och arbetskamrater känns ofta som besvärlig och hopplös. Det är svårt att övertyga andra om att det är mycket som är bra på Västerhöjden. Att man trivs och tänker bo kvar i det här området upplevs som underligt av många utomstående. Denna negativa attityd märks mest från Hoforsbor som varit bosatta här i Hofors lång tid eller är infödda".(Västerhöjden)

Här har samtliga områdesbeskrivningar belyst hur de boende trivs i sitt bostadsområde. Detta ligger ofta invägt i texten av såväl positiv som negativ karaktär. Exemplet ovan från Västerhöjden är just av den sorten vi har bedömt som speciellt lyckat. Det är lätt att leva sig in i känslan som förmedlas.

Inflytande

"Detta att hyresgästerna borde få vara med och planera tycker vi är viktigt. Ett gemensamt ansvar för hyresgästerna skulle inte bara innebära ett bättre område som hyresgästerna blev mer rädda om, det skulle också ge anledning till kontakter".(Sörse)

"Övriga frågor är mera djupgående och svaren kan inte redovisas med en enkel uppställning. Dessa frågor syftade till att nå kunskap om vilka "värden" som kan förhöja levnadsvillkoren i Kumlaby. Den genomgående tråden i dessa svar är "Det måste finnas aktiviteter i bostadsområdena som gör att människorna lämnar sina lägenheter för att umgås i olika sammanhang". Detta gäller inte bara fritidsaktiviteter utan även aktiviteter som affärer, cafeteria, matställe, bensinmack med gör-det-själv, odling, promenader. Det finns också en uttalad önskan att kommunen är pådrivaren medan man vill att besluten helst skall fattas av invånarna i Kumlaby".(Kumlaby)

"Många av de intervjuade har haft likvärdiga synpunkter om kontakten med stiftelsen. Att mötas av nedlåtande eller griniga svar, när man gör en felanmälan upplevs av många som besvärligt. Väntetiden är lång innan felet blir åtgärdat. Även felaktiga toaletter och avlopp har inte tagits på allvar av stiftelsen. Hyresgäster (tre av de intervjuade) har uppmanats att ta kontakt med grannarna och använda deras toalett, de här felen uppstod under helger, och jourhavande ville inte åtgärda förrän det blev vardag igen".(Västerhöjden)

Frågor om makt, demokrati och inflytande hör till de centrala i en områdesbeskrivning. Enbart en (Österäng) har avstått att ge perspektiv på dessa kontroversiella frågeställningar.

Kontaktmöjligheter

"I korthet kan man konstatera att de naturliga förutsättningarna för kontakt i ett bostadsområde som Sörse inte är stora. Faktorer som bidrar till detta är det stora bostadsområdet, den höga omflyttningen och de fåtaliga naturliga träffpunkterna. Avsaknaden av ett klart uttalat gemensamt ansvar och gemensamma funktioner påverkar också detta förhållande. Detta får i sin tur till följd att de sociala merkostnaderna kan bli stora (man tar inte ansvar för den materiella miljön) likaså blir samhällets inblandning i de boendes angelägenheter stor (man tar inte ansvar för varandra). Enklast är att "sköta sig själv och skita i andra". Irritationen finns dock där. Man undrar varför samhället "inte gör något" åt problemen".(Sörse)

"Ungefär hälften av de tillfrågade tyckte det var lätt att få kontakt med grannarna då de flyttade in. En del menade att det beror på en själv - hur pass utåtriktad man är. Många är positiva till att ett byalag eller liknande skapas, dock behövs starka drivande krafter för att få det att fungera. Mycket få vill själva ta initiativ.

Man vill ha en gemensamhetslokal för att skapa bättre kontakt med varandra. Många vill ha bort hundar och katter från lekområdena, samt att få uppsatta hundlatriner".(Österäng)

Ett typiskt drag i 1960- och 1970-talens bostadsområden är att invånarna saknar naturliga träffpunkter och att anonymiteten inom området är stor. Detta tas upp som ett centralt tema i våra beskrivningar förutom Öster vars bebyggelse ju är av helt annan karaktär.

Sociala problem

"Vårt intryck är att många i Sörse saknar förankring i kommunen. Detta innebär att området är mer utsatt när det gäller sociala problem. Det är viktigt att ingå i ett socialt sammanhang, att känna igen och ha överblick över närmiljön. Man skapar sin identitet i förhållande till omgivningen. Om man har dåligt grepp om omgivningen, försvagas också jaget vilket kan innebära början till sociala och psykiska problem. Sörse är naturligtvis inget särfall i det avseendet. Det är problem som följer med urbaniseringen i samhället.

I de flesta intervjuerna är det så att man har behövt lägenhet snabbt. En bostad på Sörse är den utväg man erbjudits ur bostadsproblemen. För många blir lägenheten på Sörse endast en tillfällig lösning. Den som ser bostaden på detta sätt blir givetvis mindre benägen att inleda kontakter, påverka sin omgivning m m".(Sörse)

"Det är sociala problem som gör att ingen vill bo i den inre delen av Västerhöjden. I många år har fylleri och slagsmål varit vardagshändelser här. Det är nu först som det blivit lite lugnare, när de värsta har flyttat. Den oro som uppstår gör att man söker sig vidare till nästa lägenhet och hoppas på bättre grannar".(Västerhöjden)

Områdesbeskrivningarna lyfter inte fram sociala problem i den utsträckning vi väntat oss. Vad beror detta på? Vi läser nämligen i beskrivningarna att dessa är en viktig anledning till varför beskrivningsarbetet utförts speciellt i dessa områden.

Sammanfattande synpunkter

Efter att ha studerat materialet finns det några synpunkter som är värda att trycka på lite extra. Man måste komma ihåg att ett socialt beskrivningsarbete av den här formen är okänt för de flesta. Därför har man försiktigt prövat sig fram. Ett utvecklingsarbete behövs och förhoppningsvis kan ett arbete av den här typen vara till hjälp.

- Det finns en unik kunskap hos fältpersonal. Denna syns tydligt t ex när socialsekreteraren i Västerhöjden ger sin del till beskrivningsarbetet. I rapportens första del skriver planeringssekreteraren om bakgrunden till projektet: "Däremot finns det inget som talar för att Västerhöjden skulle vara ett mer utpräglat socialt problemområde jämfört med övriga kommuner". Socialsekreterarens annorlunda beskrivning framgår av föregående sida!
- Andelen problembeskrivningar, eller s k "eländesstatistik", är mycket liten. Tvärtom handlar områdesbeskrivningar till stor del om positiva värderingar. Att göra ett bra område bättre tycks vara måttet. I vilken mån detta handlar om "filtreringar" av kunskaper på olika nivåer är svårt att bedöma.
- Konkreta beskrivningar av den typ som används i Kumlaby - beskrivningen känns riktig.
- Det är vanligt att upplevelser och omdömen är av specifik karaktär och relaterade till speciella beskrivningar. Mer svepande omdömen är sällsynta.
- I beskrivningarna blandas upplevelser från fältpersonalen friskt med tolkningar av hur de boende upplever sin egen miljö. Oftast är dessa då relaterade till intervjuundersökningar. De har utförts på ett sådant osystematiskt sätt, att de skulle få den mest förhårdade sociologiprofessor att falla i gråt! Exempelvis uttrycks i Österäng materialet på ett kategoriskt sätt att befolkningen trivs. Här kan vi se att våra farhågor, när det gäller risken att bli "gisslan" i planerings-sammanhang, inte är ogrundade.
- Inte i någon beskrivning har olika typer av fallbeskrivningar presenterats. Sådana skulle mycket väl kunna användas i strävan att på ett djupare sätt spegla människors helheter.

- Beskrivningar av sociala förhållanden skall kunna tillåtas bli motsägelsefulla och präglade av värderingar, eftersom den verklighet de försöker beskriva är just sådan. De kan ändå bli trovärdiga om de förankrats i breda personalgrupper och hos människorna i områdena.

3.4.3 Sammanvägning av innehållet

Vi är medvetna om att det urval vi använt oss av inte utgör en fullständig analys av sociala områdesbeskrivningar som produkt. Det har inte varit vår uppgift att bedöma om materialet uppfyllt sina egna syften utan hur innehållet har presenterats. Däremot kan vår studie spegla fallgropar som går att undvika liksom arbetsmetoder som kan bedömas lyckade.

Öster

Denna upplever vi som en mycket tunn produkt. Den är av allmän områdeskaraktär och lämnar många frågor obesvarade. Mjukdata har använts i liten utsträckning. En separat statistikdel finns skild från övrig text utan några anknytningar. Vi vet att områdesbeskrivningarna kommer att förnyas under 1983.

Österäng

Består av en del där beskrivningen är grundad på erfarenheter från intervjuer som arbetsgruppen gjort. Varje avsnitt är försett med arbetsgruppens kommentarer och förslag till åtgärder. Som en sista del finns en avslutande hårddatadel med olika redovisade statistikuppgifter. Vi menar att Österäng på ett lyckat sätt har vävt in intervju-synpunkter i sitt material. Arbetsgruppen tolkar in egna värderingar och beskrivningar som är tydligt urskilda från de boendes. Däremot är det, enligt vår mening ett dåligt grepp att lämna statistiken åt sitt öde sist i rapporten. Denna är okommenterad och borde i stället finnas i huvudsammanställningen. En del av uppgifterna i denna motsäger dessutom intervjusvar. Detta lämnas dock helt okommenterat.

Sörse

En innehållsförteckning vore på sin plats eftersom den är rörig och osystematisk att läsa. Beskrivningen består av en allmän del, en intervjudel och en åtgärdsrapport. I den allmänna delen har arbetsgruppen mixat hårddataanalyser med egna beskrivningar av levnadsförhållanden så att ett helhetsintryck presenteras i olika frågor. Bra!

Dessutom tas allmänna analyser in, typ orsaker till boendesegregation, om man har ett personligt ansvar för miljön, samhällets strukturomvandling osv. Detta kopplas till Sörses speciella förhållanden och tydliggör samhällsprocesser. Intervjusvaren har redovisats separat men värderats utförligt av arbetsgruppen och har därefter legat till

grund för åtgärdsförslag. I dessa förslag refereras till intervju-synpunkterna.

Kumlaby

Denna produkt saknar nästan helt mjukdatakaraktär. Mjukdata har separerats från hårddata och sammanhangen de presenteras i blir oklara. Intervjudelen är totalt obegriplig och lämnas nästan helt åt sitt öde!

Västerhöjden

I dess inledning sägs: "Tonvikten kommer dock att ligga på 'mjukdata' eftersom projektet är socialt orienterat och inriktat på de allmänna boendevillkoren". Denna målsättning lyckas man dåligt med, då materialet är starkt präglad av syftet att minska antalet outhyrda lägenheter! Människorna som bor i Västerhöjden finns enbart belysta genom den intervjusammanställning som utgör bilaga III. Här har dock socialarbetaren som gjort denna vågat sticka ut hakan med påståenden som har både styrka och udd.

Läsbarhet

En aspekt av innehållet som vi tidigare inte berört är våra produkters läsbarhet. Innehållet i en områdesbeskrivning skall kunna formuleras på ett sådant sätt att det är möjligt för alla intresserade att läsa det. Folk skall kunna känna igen sig! Om en områdesbeskrivning skall kunna användas mer än i den kommunala förvaltningen måste också återföringen till de boende beaktas. Den kan då bilda utgångspunkt för fortsatta diskussioner och ge en möjlighet för alla som inte varit med att bli insatta. En social områdesbeskrivning kan bidra till att sprida kunskap, stolthet och känsla för en stadsdel och då måste den vara lättillgänglig.

För att mäta våra områdesbeskrivningars läsbarhet har vi valt att analysera dem enligt Lix-metoden. Läsbarhetsindex - lix - mäter språkets svårighetsgrad och är ett accepterat sätt att undersöka begripligheten av en text. Vid lix-mätning används den genomsnittliga antalet ord per mening samt andelen ord över sex bokstäver.

Skala: 20 lix = mycket lätt text

30 lix = lätt text

40 lix = medelsvår text

50 lix = svår text

60 lix = mycket svår text

33 = skönlitteratur

39 = dags/veckopress

47 = sakprosa

56 = facklitteratur

Våra undersökta områdesbeskrivningar har analyserats genom att vi räknat de 100 första orden i var femte sida och därigenom fått ett lix-värde. Detta har sedan legat till grund för en medelvärdesräkning. I de fall beskrivningarna bestått av olika delrapporter har minst en sida per rapport blivit representerad.

| <u>Kommun</u> | <u>Område</u> | <u>Lix</u> |
|---------------|---------------|------------|
| Eskilstuna | Öster | 55 |
| Kristianstad | Österäng | 50 |
| Varberg | Sörse | 47 |
| Kumla | Kumlaby | 60 |
| Hofors | Västerhöjden | 55 |

Samtliga granskade områdesbeskrivningar har lyckats tämligen dåligt att på ett lättfattligt sätt presentera sitt budskap. När lix närmar sig 50-60 blir det obegripligt för de flesta utom för redan insatta fackfolk och yrkespolitiker. Här handlar det om planerarnas traditionella fikonspråk som effektivt konserverar rådande maktstrukturer (förlåt språket!). I de fall som fältarbetare gjort intervjuer är läsbarheten klart bättre, omkring 40. I vårt material kan vi se klara ansatser från Varberg och Kristianstad att skriva begripligt. Det som drar ner betyget är alla de specialuttryck vi "socialfolk" slänger oss med till vardags:

- "centrumanläggning, social merkostnad, boendesegregation", till exempel

- NÅGOT ATT TÄNKA PÅ!

Sammanfattande synpunkter

Av materialet framgår att det inte finns någon tidigare erfarenhet av att hantera såväl mjuk- som hårddata. Hårddata har lämnats helt okommenterade utan att finnas i något sammanhang. De verkar vara med som utfyllnad i vissa fall och tynger då tyvärr ner materialet. Bör i stället bakas in i övrigt material.

Mjukdata har inget värde om de enbart formuleras i separata intervjuer. De bör vävas in i relevanta sammanhang och fyller därigenom en uppgift. Det är viktigt att det framkommer vems upplevelser som refereras - fältpersonalens eller de boendes.

Mjukdata är inte utfyllnad till hårddata. Det finns i vårt urval exempel på mjukdata som måste tas med allvar. Dessa har ett viktigt budskap i den planeringsprocess de verkar i.

En annan fråga som aktualiserats är när olika uppgifter skall användas. Avvägning mellan hård - mjukdata bör vara beroende av vilka problem eller förhållanden som skall belysas. Den ena typen av information bör därför inte i sig ha en högre dignitet än den andra.

Det måste finnas en "röd tråd" i beskrivningen. En sådan kan vara att utgå från de olika levnadsnivåkomponenterna, en annan att utgå från beskrivningar av olika gruppers villkor. Vi föredrar det sistnämnda.

3.4.4 Förekomst av social analys och förslag till åtgärder

Vi inleder med en definition av social analys. Den är inte vår egen utan vi har hämtat den ur ett PM från Göteborgs socialförvaltning. Denna uttrycker, enligt oss, på ett utomordentligt sätt den komplexitet som en definition av begreppet bör innehålla:

"Sociala analyser

Det meningsfulla med att samla material ligger i att kunna dra slutsatser av det. När det gäller sociala områdesbeskrivningar är det den sociala analysen av materialet som är intressant. Ett aldrig så digert datamaterial är meningslöst om det inte ur det kan utläsas vilka sociala behov som finns. Långt ifrån alla sociala behov kan mötas med åtgärder inom socialvårdsapparaten. Det kan mycket väl vara åtgärder som gäller kommunikationer, service eller annat. Den sociala analysen måste i sin tur bygga på en föreställning om vad som verkligen är sociala problem, hur de sociala symtomen ser ut och hur sambandet yttre levnadsvillkor - inre levnadsvillkor är konstruerat. Det gäller att i den sociala analysen finna problemens orsakskedja och visa på den länk som är möjlig att påverka."

Utifrån denna definition går vi igenom beskrivningarna och granskar, dels förekomsten av social analys och dels förslag till åtgärder.

Social analys

Vår slutsats är att social analys förekommer i varierande grad. En första allmän synpunkt är att de tonas ner. Detta kan kanske bero på fältpersonalens osäkerhet eller att de inte varit efterfrågat inslag. I åtminstone två beskrivningar finns det överhuvudtaget knappast. Möjligtvis i form av fragmentariska bilder som inte relaterats till varandra. I ett urvalsexempel gav man förespeglningar om social analys inledningsvis. I slutändan "bidde endast en tummetott". Däremot spårar vi inslag av social analys tydligast i de fall där fältpersonal haft en central roll. Ett exempel uppfyller de kriterier som uppställs i definitionen ovan.

Den sociala analysen finns i texterna mellan å ena sidan problembeskrivningar och å andra sidan de olika förslag till åtgärder.

De urskiljbara analyser vi funnit tar oftast upp frågor kring befolkningsstruktur, omflyttning och ekonomiska förhållanden. I en områdesbeskrivning har man inte undvikit att värdera konflikter och

motsättningar i levnadsförhållanden. I något fall ser vi den sociala analysen som motsägelsefull. Detta därför att man uppenbart blundat för vissa andra faktorer som faktiskt förekommer i materialet. Det är just genom den sociala analysen som sociala områdesbeskrivningar, på tydligast sätt, avviker från bostadssociala inventeringar.

Förslag till åtgärder

Urvalet visar på stora variationer. I vissa finns sådana dokumenterade på ett stort antal sidor, medan en annan nästan helt glömt detta inslag. Det finns en spridning från två till ett femtiotal. Vi har tolkat denna skillnad som ett utslag för de olika förutsättningar som funnits för beskrivningsarbetet.

Åtgärdsförslagen kommer olika i sammanhanget. Ett sätt har varit att i varje avsnitt presentera åtgärdsförslagen. I merparten har man valt att redovisa samtliga åtgärdsförslag tillsammans. Vi ser ett tydligt mönster i det material som varit avsett att förbättra den fysiska miljön. Där finns brett upplagda handlingsalternativ. När det förekommer social analys följa denna upp med väl dokumenterade åtgärdsförslag.

Vad behandlar då åtgärdsförslagen?

Vi har kunnat urskilja fyra centrala områden:

- 1 Den fysiska miljön
- 2 Boendeinflytande
- 3 Gemenskap och kontakt
- 4 Förbilligande av drift- och administrationskostnader

Åtgärdsförslagen är till stor del inriktade på olika förbättringar av områdets fysiska karaktär. Vi har förståelse för detta med tanke på karaktären av bostadsområdena. Denna typ av åtgärdsförslag kan användas direkt av de kommunala fastighetsbolagen i strävan att fräscha upp områdena. "Åtgärdena kommer att delas upp i två program, dels ett för upprustning av den yttre miljön och dels ett för ett socialt grannskapsarbete. Dessa program skall samarbeta intimt. Bostadsmötena i samband med diskussioner om den yttre miljön skall innehålla ett avsnitt grannskapsarbete. Därför skall aktörerna för grannskapsarbetet delta i dessa möten".

T ex:

Ombyggnad av panncentral till samlingslokal

En av de största påtalade bristerna i Västerhöjden är avsaknaden av gemensamma lokaler. Centralt i området ligger en panncentral som idag är avstängd. Läget, tillsammans med lokalens karaktär, gör den lämplig som samlingslokal för hela området. Här skulle beredas plats för större fester, möten, bordtennis, specialintressen som foto, målning m m, servering och allmän samlingspunkt. Se RITNING 6. Ganska omfattande ombyggnadsarbeten krävs vilket framgår av kostnadsberäkningen. Så måste t ex hela sydvästfasaden med enkla glasfönster bytas ut.

Det som förvånat oss däremot är att åtgärdsförslagen endast till mycket liten del berör aspekter kring den kommunala servicen i området. I ett sådant här arbete skall man inte missa chansen att lägga synpunkter på egna verksamheter. I en områdesbeskrivning handlar förslagen till stor del om samverkan på olika nivåer, dels inom socialförvaltning dels mellan socialförvaltningen och föreningar inom området. Något förslag berör även samarbete mellan olika huvudmän.

"Sociala Centralnämnden låter utarbeta ett förslag till modell för samarbete mellan statsplanerarna och socialförvaltningen där socialarbetare (ex socialsekr/fältass) är med i olika typer av planeringsarbete redan från början".

En anslutande reflexion är att frågan om hur kontakter mellan människor i ett område skall fördjupas och ökas får stort utrymme. I en beskrivning föreslås t ex tanken att göra ett bokcafé av en biblioteksfilial. Andra exempel är förslag till gårdsfester, kvarterstidning, mammagrupper och hobbylokaler.

Vår bedömning om presenterade förslag i realiteten också kommer att förverkligas är splittrad. I två områdesbeskrivningar som syftar till yttre miljöförbättringar har det presenterats detaljerade kostnadsberäkningar och tidpunkter för förverkligande. Ju större förankring arbetet har haft hos ansvariga kommunala instanser ju större genomslagskraft i genomförandet har det fått. Detta utgör enligt vår syn följande paradox:

Snäv inriktning leder till
hög grad av förverkligande

Bred inriktning leder till låg
grad av förverkligande

4 PERSPEKTIV I STORT OCH SMÅTT

4.1 Inledning

I detta kapitel för vi ett resonemang som till vissa delar försöker besvara frågeställningarna i kapitel 1. Inledningsvis presenteras ett ideologiskt perspektiv till intentionerna i socialtjänstlagen, med dess medverkan i samhällsplaneringen. Därefter granskas de möjligheter och begränsningar som vi upptäckt inom socialtjänstens eget arbetsområde. Vidare behandlas planeringsapparatens nuvarande roll och vilka förändringar som krävs för att bli sociala områdesbeskrivningar skall kunna bli ett vettigt och accepterat instrument i den kommunala planeringen. Ett ytterligare avsnitt fokuserar de boendes deltagande och inflytande i detta sammanhang.

Dessa tre avsnitt hänger samman genom att de alla behandlar demokrati-aspekter i kommunerna. De bör läsas i ett sammanhang, då de aspekter som tas upp i de olika avsnitten påverkar varandra.

Ett avslutande avsnitt behandlar förhållandet mellan innehållet i och processen runt sociala områdesbeskrivningar. Denna belyser framför allt det svåra, men spännande, arbetet att granska denna typ av utvecklingsarbete inom socialt arbete. Avsnittet kan läsas separat och vänder sig speciellt till forskningsintresserade inom detta nya forskningsfält.

4.2 Socialtjänstens medverkan i planeringen sett ur ett samhällsperspektiv

4.2.1 Samhällsperspektiv

I vår strävan att finna ett rimligt förhållningssätt till sociala områdesbeskrivningar har vi försökt sätta in SoL:s ambitioner med strukturinriktat arbete i ett föränderligt samhällsperspektiv. Reformarbetet av den sociala sektorn är framsprunget under 1960-talet och 1970-talets början. Denna period präglades fortfarande av ekonomisk och materiell tillväxt. Tilltron till fördelningspolitiken var stor. En allmän syn fanns att olika sociala avigsidor av välfärdssamhället skulle kunna lösas genom olika sociala reformer från statens sida. Vid tidpunkten för socialutredningens start var det ganska lätt att hävda en positiv människosyn. Orättvisor och brister skulle försvinna eller åtminstone minska genom en rättvisare fördelning av samhällets materiella tillväxt.

Under 1970-talet skedde därefter drastiska förändringar. Som läsaren säkert själv har färskt i minnet, bröts efterkrigstidens ständigt ökande tillväxt och förbyttes i ekonomisk stagnation såväl i Sverige som i övriga högt industrialiserade länder. Som en följd av denna förändring skedde en åtstramning av både den offentliga sektorn och för de enskilda medborgarna. Den socialpolitiska debatten svängde och kom allt mer att handla om frågor på individnivån. Under andra hälften av 1970-talet blossade en häftig debatt upp om frivillighet kontra tvång i vården. Ett annat exempel på den socialpolitiska debattens förändring var diskussionen om former för den enskilde individens rätt till ekonomisk hjälp. Ett förslag om en mer generell socialförsäkring (den s k SOFT) gömdes snabbt undan. Likaså försvann tankegångarna att införa en allmän arbetslöshetsförsäkring under denna tidsperiod. Socialtjänstens samhällspåverkande roll tonades ner.

Trots denna utveckling har många kommuner visat ansatser att förverkliga socialtjänstlagens mål att bryta upp från ett individ- och symptominriktat arbete. Bl a breddade Kommunförbundet denna väg genom SAISP-projektet. Det verkar som socialtjänstens kunskaper om människors levnadsvillkor ändå, trots kristider alltså, blivit eftertraktade.

Nedan skisseras flera tänkbara förklaringar till varför socialtjänsten gör inbrytningar i framför allt planeringssammanhang i kommunerna.

4.2.2 Planeringens brister

Den första utgår ifrån den traditionella planeringens uppenbara misslyckande. Miljonprogrammets satsning på att råda bot på 1960-talets akuta bostadsbrist innebar en ensidig inriktning på kvantitet i byggandet. Ju större bostadsområden som planerades desto fördelaktigare lån beviljades av staten. Vissa 60-talsområden är i praktiken utformade av byggkranarnas räckvidd!! "Klondyke"-stämning rådde under dessa hektiska år bland planerare och byggherrar. Ansvariga politiker såg förnöjsamt på när höghusens höjd överträffade grannkommunens. "Ju fortare och större vi lyckas bygga desto bättre är det för alla", tycktes de förtroendevalda tänka.

Efter att rökmolnen från cementblandare och asfaltmaskiner skringrat sig började dock den krassa sociala verkligheten lysa igenom. Efterräkningarna av "den glada 60-talets expansionsiver" kom som ett brev på posten. För vissa oväntat, medan andra fick sina farhåger besannade. Tillsammans med samhällets ekonomiska nedgång bidrog den ensidigt fysiska och kvantitativa planeringen till djupa sår i vårt välfärds-samhälle. Olika uppmärksammade debattböcker pekade på att vår ljusa samhällsfasad hade svärtats ner av en rad olika problem. En lång lista skulle kunna presenteras, men vi nöjer oss med att peka på:

- * Ökad boendesegregation
- * Sterilt utformade bostadsområden
- * Hög omflyttning
- * Rotlöshet och kontaktlöshet
- * Ökande sociala problem
- * Förslumning av mänskliga relationer

4.2.3 Centralisering

Det som skyndat på den traditionella planeringens uppenbara misslyckanden att kunna tillgodose människornas behov, är en fortsatt centralisering av det svenska samhället. Strukturomvandlingen under dessa årtionden har lett till obalans mellan regioner, åtskillnad mellan generationer och främlingskap i produktionen. Det är inte heller en tillfällighet att antalet kommuner tiofaldigt minskade just under denna tidsepok. Koncentration och centralisering av beslutsfattandet kan lätt identifieras inom många samhällsområden, t ex inom fackföreningsrörelsen och andra intresseorganisationer.

4.2.4 Reaktioner

En annan förklaring, som hänger intimt samman med det ovanstående, till att socialtjänstens kunskaper blivit allt mer efterfrågade är 1970-talets reaktion mot den pågående samhällsutvecklingen. Detta beskrivs på ett initierat sätt av Tom Miller m fl i "Lokalt inflytande i boende och planering" (se litteraturförteckning). En mängd olika rörelser växte fram som en protest vid sidan av de etablerade formerna. Byalag, aktionsgrupper och olika "alternativrörelser" kan alla ses som strävan för en ökad demokrati och direkt deltagande av människorna själva. Deras krav växte sig allt starkare under centraliseringens tidevarv. Deras arbetssätt med direkt aktion bröt ofta mot den representativa demokratins välansade former. Denna politisering och minskade förtroende för staten och de etablerade politiska partierna har bl a uppenbarat den svaga kontakten mellan valda och väljare.

"Under 1970-talet svarade därför myndigheter och organisationsledningar med att på vissa villkor tillåta en ökad insyn, medverkan och, ibland, ett ökat inflytande i planeringen och förvaltning. Men har då dessa försök att gå medborgarkraven tillmötes verkligen stärkt de demokratiska inslagen i politiken och inom olika offentliga förvaltningar under 1970-talet?"

(Citat ur "Lokalt inflytande i boende och planering")

Socialutredningen angav att ett av syftena med den sociala sektorns medverkan i samhällsplaneringen är "att främja medborgarnas engagemang i gemensamma angelägenheter". Längre fram i kapitlet återkommer vi med bedömningar av förverkligandet av detta mål. Här kan konstateras att socialtjänsten, liksom myndigheter inom många andra samhällsområden, anammat, i alla fall på papperet, en positiv syn på direkt brukarinflytande.

4.2.5 Förändrad inriktning av byggandet

Ett annat fenomen som aktualiserar sociala aspekter i planeringen är inriktningen av 1980-talets fysiska planering på stadsförnyelse. Det är framför allt 1930- och 40-talsområdena i stadskärnorna som berörs av denna saneringsvåg. Denna förändrade inriktning innebär att planeringen måste på ett helt annat sätt än tidigare ta hänsyn till de människor som redan bor i dessa områden. I direktiven till den nyligen tillsatta boendeutredningen tydliggörs detta. I kommittédirektiven (Dir 1982:94) uttrycker bostadsministern att bostadspolitikens mål under 1980-talet skall vara fördelning, förvaltning och

förnyelse av de befintliga bostäderna. Mot bakgrund av dessa mål anges "att de sociala aspekterna bör komma i främsta rummet vid bostadsförnyelse". Detta kan tolkas som en direkt uppmaning till den traditionella planeringssfären att låta socialtjänsten medverka i planeringen.

4.2.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan följande punkter tillsammans förklara varför intresset för sociala aspekter växer sig allt starkare just nu:

Dåligt planerade bostadsområden i
behov av upprustning såväl fysiskt
som socialt

Förekomsten av svåra sociala problem

Accepterande av den traditionella
planeringens misslyckande

Bristande kontakt mellan besluts-
fattare och medborgare

Övergång från nybyggnation till stads-
förnyelse

4.2.7 Socialtjänstens roll

Socialtjänsten får alltså en roll i planeringen vid en tidpunkt då det magiska lösenordet "tillväxt" ersätts av hushållning och omstrukturering av de tillgångar som redan existerar. I kapitel 1 ställde vi den svåra frågan: Vilken roll kan socialtjänsten tänkas få i 1980-talets kommunala planering?

I propositionen anges att dess roll främst blir att tillföra kunskapsunderlag. I denna anda finns uttalat en föreställning om att brister i miljö och ojämlika levnadsvillkor är ett kunskapsproblem. Mellan raderna kan man framskynta förhoppningen att om bara vi har kunskap om problemen kommer också vilja finnas att lösa dem!!

Detta uttrycker, enligt vår mening, en något naiv konsensusyn på samhällsförändringar. Som tidigare framgått, är vår utgångspunkt för att närma oss socialtjänstens medverkan i planeringen i allmänhet och utförandet av sociala områdesbeskrivningar i synnerhet istället en konfliktsyn. I samhällets maktkamp har staten en viktig roll. Vi ansluter oss till synen att planeringsprocessen är en kombination av rationella beslut, förhandlingar och maktkamp. För att kunna förstå

vad socialtjänstens medverkan i planeringen kan leda till bör således dess ideologiska samhällsroll klargöras.

I debatten har tveksamheter artikulrats. Den mest allvarliga är kanske att socialtjänstens engagemang kan komma att fungera som "gisslan" i den nu gällande ekonomiskt och tekniskt inriktade planeringen ute i kommunerna. På så sätt skulle socialtjänsten utvidga sin "städgummeroll". Denna skulle även befästas på en mer strukturell samhällselig nivå vid sidan om den individorienterade nivån. Något verkligt inflytande för de sociala aspekterna ifrågasätts. En annan väsentlig farhåga är att socialtjänsten i sitt engagemang förhindrar eller tar över olika brukargrupperns roll i utformningen av samhället. På så sätt skulle socialtjänsten få en specifik roll i att kanalisera in missnöje och kritik i ofarliga former som passar samhällets olika etablissemang.

Vår hållning till dessa principiella invändningar är att de seriöst måste övervägas av socialtjänstens företrädare. Innan man startar arbete med exempelvis sociala områdesbeskrivningar måste man ha klargjort hur och till vad dessa problembeskrivningar skall användas. Annars finns det uppenbara risker att dessa farhågor besannas. En pragmatisk hållning förespråkas således. Har man inte tillräckliga grunder eller garantier för att kunna undvika att bli "gisslan" i ett planeringssammanhang bör man därför avstå ifrån medverkan. Istället bör nya handlingsvägar, som undviker en passiv och destruktiv medverkan, skisseras och prövas.

I de följande avsnitten redovisas möjligheter och hinder i detta arbete. Nyckelorden i vårt fortsatta resonemang är ökad demokratisering och decentralisering på olika plan.

4.3 Kunskapsproduktionen inom socialtjänsten

Vi har tagit fasta på vad propositionen anger om utvecklingen av socialtjänstens egen organisation:

"Socialtjänstens möjligheter att påverka samhällsplaneringen är ett villkor för en mera genomgripande förändring av arbetsformerna inom den sociala verksamheten." (sid 159)

.....

"De nya arbetsuppgifterna måste få återverkningar på bl a socialtjänstens organisation." (sid 164)

I diskussionen kring socialtjänstens möjligheter och begränsningar i planeringssammanhang har Ann Sæterdahl, enligt vårt förmenande, givit ett viktigt bidrag (se litteraturförteckning). Hon menar att kunskap om människors levnadsvillkor och speciellt svaga grupper utsatthet i sig har en förändrande potential. Att förmedla denna kunskap till olika beslutsfattare är väsentligt oavsett de rådande förhållandena. Hon menar dock att denna kunskapsförmedling är begränsad i nuläget beroende på följande:

- 1 Kunskapsproduktionen är avskild från maktfrågor. Istället sker denna med anspråk att vara neutral i "objektivitetens" eller "vetenskapens" namn.

Kommentar: Detta innebär att man inom socialtjänsten undviker att beskriva sådana sociala förhållanden som är svårsmätbara och fyllda av värderingar. Ett viktigt exempel är hur socialtjänsten lyckas beskriva människors upplevelse av isolering och rotlöshet. Dessa förhållanden riskerar att bli obeaktade i den kommunala planeringen.

- 2 Organisationerna är starkt nivådelade.

Kommentar: Socialförvaltningarna har med de senaste årtiondenas expansion utvecklats till stora och tröga förvaltningsapparater. Detta har inneburit att verkställande och planerande funktioner inom organisationerna skilts åt. Fältpersonalens kunskaper och erfarenheter filtreras och omformuleras för att passa in i förvaltningsledningars synsätt. Fältpersonalen identifierar inte sin kunskap för sig själv utan för andra instanser högre upp i hierarkin. Information tillrättaläggs på så sätt. Dessutom fungerar informationskanalerna oftast bara i riktningen uppifrån - nedåt och inte tvärtom.

3 Kunskapsproduktionen är specialiserad och sektorsdelad

Kommentar: Vår egen erfarenhet från socialförvaltningars arbetssätt bekräftar denna begränsning. I takt med att olika sociala serviceverksamheter växt har kontakterna mellan olika personalgrupper minskat. I olika dokument eller beslut behandlas kunskaper oftast endast utifrån en snäv synpunkt, t ex handikappades behov av social kontakt. I värsta fall leder detta till motstridiga beslut. I många kommuner utvecklas för närvarande samverkan mellan olika verksamheter. Två sådana exempel är dels mellan äldreomsorgen och landstingets primärvård i frågor om äldre service, dels mellan barnomsorg och skola i arbetet med att införa den samlade skoldagen. Begreppet "samverkan" står högt i kurs just nu bland administratörer och beslutsfattare. I resursknapphetens tid har samverkan lett till effektivisering av olika verksamheter. Detta både på gott och ont, enligt vår mening.

4 Kunskapsproduktionen är differentierad i olika former

Kommentar: Det finns exempelvis relativt vattentäta skott mellan högskolornas forskning och socialtjänstens behov av tillfredsställande beslutsunderlag. Ett närliggande exempel är bristen på samarbete mellan socialhögskolorna och kommunernas socialförvaltningar. Det samarbete som i nuläget finns är oftast alltför sporadiskt och lösryckt!

5 Den typ av kunskap som efterfrågas i planeringssammanhang är i huvudsak av kausal och kvantifierbar karaktär. Kunskap som ger förståelse, upplevelse och insikt i kvaliteter efterfrågas däremot mer sällan.

Vår bestämda mening är att utformningen av själva arbetsprocessen kring framtagandet av sociala områdesbeskrivningar är avgörande om socialtjänsten lyckas i sina ambitioner att tillföra planeringen relevant social kunskap. Den specifika sociala kunskapen som allt fler börjat ropa efter finns hos organisationernas fältpersonal och den är dessutom svår att ta tillvara. I nuläget finns oftast inte former för att inhämta dessa erfarenheter. Dessutom finns inte resurser att sammanställa och analysera den. För att klara av lagens stolta föresatser krävs därför en decentralisering och demokratisering av socialtjänstens eget arbetssätt. Verkställande personal måste ges ett större ansvar och inflytande i planeringen av verksamheterna. Budgetansvar bör läggas ut till daghemmens och servicehusens personal.

I en del kommuner pågår ett förändringsarbete i denna riktning. Än så länge är dessa dock ett fåtal. De har tagit fasta på framför allt ett områdesbundet och områdesinriktat socialt arbete. Förändringsarbetet kan förhoppningsvis leda till en nedbrytning av tidigare sektorsgränser mellan olika kommunala verksamheter och ett större inflytande från människorna som använder sig av servicen. Dessutom kan ett områdesbaserat arbete innebära en bättre helhetssyn på områdets behov och problem. Inrättande av kommundelsnämnder och kommundelsförvaltningar ligger helt i linje med denna utveckling. I de kommuner som prövar sådana uttrycks förhoppningar att det sociala arbetet får en lokal förankring och att avståndet mellan beslutsfattare å ena sidan och personal och brukare å andra sidan förkortas.

En invändning till en ökad demokratisering inom socialtjänsten är den ständigt ökande belastningen av sociala problem. Detta gäller speciellt för socialsekreterargrupperna. En oroväckande utveckling har registrerats under 1980-talets första år. Flertalet av landets kommuner har fått vidkännas uppemot en fördubbling av ekonomiskt hjälp-sökande människor under dessa senaste åren. Antalet familjer som blir beroende av kompletterande ekonomiskt bistånd tycks fortsätta öka i oförminskad takt. Flera larmrapporter har pekat på den kraftiga ökningen av antalet utförsäkrade från arbetslöshetskassorna. Något krafttag mot denna negativa utveckling har inte kunnat registreras. Antalet socialsekreterartjänster tillåts inte öka i dessa budgetåtstramningens tider. Utsvettningen av personal och en försämrad service till människorna har blivit följd. Det vore en illusion att tro att dessa personalgrupper får verkliga möjligheter att arbeta mer förebyggande och strukturinriktat. De resursmässiga förhållandena utgör således en klar begränsning för socialtjänstens kunskapsförmedling.

I en förstudie av ett begränsat antal sociala områdesbeskrivningar i Göteborg och Alingsås drogs följande slutsatser:

- Ingen klar uttalad metodik fanns
- Man saknade tillräcklig tid för att arbeta igenom frågorna
- Man var osäker på vem man representerade
- Man var osäker på vad materialet skulle användas till

Denna studie, "Socialvårdens kunskaper och erfarenheter för samhällsplaneringen" (se litteraturförteckning), menade att dessa förhållanden i sin tur ledde till osäkerhet på förväntningar på arbetet med sociala områdesbeskrivningar och på klarhet om vilket innehåll de skulle ha.

Sammanfattningsvis krävs således förändringar i såväl organisationsformer som arbetssätt inom socialtjänsten. I en vidare undersökning bör man studera hur insamlandet av kunskaper har integrerats i den ordinarie verksamheten. Vår hypotes är att beskrivningsarbete i SoL:s anda måste inrymmas i den ordinarie löpande verksamheten och utföras av fältpersonalen. Vid en närmare granskning av vilka effekter ett strukturinriktat arbete får på det dagliga arbetet, tror vi att man finner olika positiva effekter. Genom att man lyfter sig ovanför det inkörda individarbetet, får personalgrupper perspektiv till dess innehåll och former. Klargörande av mönster t ex hos ekonomiskt hjälp-sökande grupper kan förhoppningsvis leda till insiktsfullare upp-läggning och prioritering av arbetet. I beskrivningsarbetet träffas personalgrupper som till vardags inte har några kontakter med varandra. I arbete med sociala beskrivningar samarbetar dessa, vilket kan fortsätta i det traditionella arbetet. Således kan man anta att detta bidrar till en mer kompetent personal inom socialtjänsten. Om beskrivningsarbetet utvecklas till att bli en speciell aktivitet utöver den vanliga är risken uppenbar att socialtjänsten misslyckas att tillföra planeringen vettiga kunskapsunderlag.

4.4 Förändring av planeringsprocessen

Vilken roll kan då socialtjänsten och dess kunskaper få i den kommunala planeringen?

I avsnitt 4.2 har en redovisning presenterats om varför intresset kring de sociala aspekterna ökat. Frågan är vad detta egentligen står för. Finns det någon täckning för allt demagogiskt förespråkande av ett uppbrott från den ensidigt och kortsiktigt inriktade fysiska och ekonomiska planeringen?

Ja, vi är osäkra på denna punkt. Vi menar, att liksom inom socialtjänsten krävs det en demokratisering och decentralisering av kommunernas planeringsprocess. Med tanke på den självkritik som artikulerats av många politiker, arkitekter och fysiska planerare, så kanske en ärlig vilja finns. Dessutom talar socialtjänstens expansion för en tyngre roll i planeringen. Dess utgifter utgör idag en stor del av kommunens totala kostnader. I debatten har följande åsikt allt mer hävdats:

"All planering påverkar människornas levnadsvillkor och är i den meningen social planering. Det är oklokt att skilja mellan t ex fysisk och social planering."

Utifrån vår horisont handlar det därför inte i första hand om att skapa nya organ för planeringen utan istället att ge den ett nytt innehåll. Detta innebär bort ifrån ekonomiskt kortsiktigt tänkande där invånarna betraktas som objekt. Istället ersätts denna av en mer demokratisk och öppen planering som utgår ifrån människors behov och strävan efter att minska olika slags ojämlikheter och orättvisor.

Dock bör man inse den kommunala planeringens gränser. De övergripande krafterna i Sverige och i vår omvärld, med de s k "fria marknadskrafterna", formar dess villkor på ett avgörande sätt. Trots dessa begränsningar kan den kommunala verksamheten betyda mycket för att börja förverkliga socialtjänstlagens övergripande samhällsmål. Ja, ni vet, solidaritet, jämlikhet

En positiv utveckling av den kommunala planeringsprocessen bör leda till en nedbrytning av de gamla sektorsgränserna, t ex mellan social service och bostadsförsörjning. Helhetssyn blir även här ett nyckelord. Vid planering av bostadsområden skall en mängd aspekter beaktas. Decentraliseringen innebär att planeringen vinner fäste längre ner i förvaltningsorganisationerna och ut till de enskilda bostadsområ-

dena. Öppenhet och deltagande ersätter planeringens tidigare svårbedömbara "hokus-pokus" - konster. Osäkerhet i bedömningar skall inte, som tidigare, döljas utan lyftas fram och försiggå i en öppen diskussion.

Med detta vill vi ha sagt att hur sociala områdesbeskrivningar blir mottagna och använda beror på de rådande förhållandena i en kommun. Nedan presenteras två typexempel:

- 1 I en kommun med en låg beredskap och vilja att förändra den traditionella planeringen kommer sociala områdesbeskrivningar att tas emot med misstänksamhet och uppfattas som en kritik mot exempelvis enskilda ansvariga politiker och tjänstemän. Denna sorts beskrivningar önskas eller efterfrågas helt enkelt inte. Om de ändå utförs är risken stor att de avfärdas som värderingar och "flummigheter" av en kategori motsträviga och/eller mindre vetande beslutsfattare. De kommer att motarbetas och inte hitta en naturlig plats i planeringen.

- 2 Däremot i en kommun med hög beredskap och vilja att utveckla en mer social planering kan olika beskrivningar om människors levnadsvillkor hitta en självskriven plats. Sociala områdesbeskrivningar kan i en sådan kommun utgöra ett vettigt underlag i t ex prioriteringar och styrning av resurser till olika invånargrupper. I vissa fall kan sociala beskrivningar fungera som en väckarklocka vid negativa utvecklingar medan dessa i andra fall kan vara facit över positiva satsningar. Olika kommunala plandokument, GPF och Bostadsförsörjningsprogram, kan hämta "näring" från sociala områdesbeskrivningar. Socialtjänsten kan i en sådan atmosfär bidra till att på ett konkret sätt stödja svaga grupper, som ju är en av Sol:s viktigaste uppgifter.

Ovanstående karakteristik är givetvis grovt schematiserad och förenklad. Verkligheten ute i kommunerna är mer svårtolkad och komplicerad, där olika intressen ständigt konkurrerar med varandra. Vi har tidigare konstaterat att sociala områdesbeskrivningar är beroende av arbetsprocessen kring dem. I denna ingår också hur den mottages och används av kommunala nämnder och andra förvaltningar. I en vidare undersökning är det av stor vikt att belysa just dessa moment.

4.5 Deltagande från de boende

Vid det här laget undrar läsaren säkert vilken roll de boende själva kan få att påverka sina förhållanden i sitt boende eller i den kommunala servicen. Denna undran är välgrundad!

Socialtjänstens medverkan i planeringen har, som tidigare påpekats, som ett mål att stödja invånarnas eget engagemang. Innan vi fortsätter finns det anledning att gå tillbaka till 1970-talets händelseutveckling. Under detta årtionde startade socialförvaltningarna ett otal samhällsarbeten eller grannskapsarbeten, typ Aspudden i Stockholm och Pilängen i Landskrona. För närvarande startas mycket få nya och de flesta från 70-talet har lagts ner. Det bör inte vara speciellt kontroversiellt att påstå att denna typ av förebyggande arbete har tonats ner ute i kommunerna. Vi tror att denna arbetsform med devisen "hjälp till självhjälp" kom att bli alltför hotande för de styrande. Som sig bör, ledde dessa ofta till konfrontation i olika maktfrågor. Projekten var oftast dåligt förankrade hos ansvariga socialpolitiker. När mobiliseringen av grupper av invånare innebar kritik av fattade parlamentariska beslut eller förslag, tog man sin hand ifrån dessa projekt. Vid ett lämpligt tillfälle drog man helt enkelt in anslagen.

Den fråga som är på sin plats att fundera kring mot bakgrund av 70-talets erfarenheter är:

På vilket sätt skiljer sig 70-talets samhällsarbete från 80-talets intentioner i sociallagstiftningen?

Några tycker kanske att socialtjänstlagens uppmaning att verka för medborgarnas egen mobilisering är nonsens och därför inte kan tas på allvar. Andra menar troligtvis, att det är en uppmaning som kräver åtgärder. Vi själva intar nog en försiktig hållning! I vårt urval av fem sociala områdesbeskrivningar har deltagandet och inflytandet lyst med sin frånvaro. Dock har de boende i vissa fall varit föremål för intervjuer, där en del åsikter kunnat framföras. Detta bekräftar nog mer en regel än ett undantag!

"1970-talets försöksverksamhet har alltså inte medfört några mer dramatiska resultat i fråga om medborgarnas deltagande eller inflytande över offentlig planering och förvaltning. Men resultaten har inte heller varit så entydigt negativa att det finns skäl att avråda från fortsatt utvecklingsarbete".

Dessa slutsatser finns i "Lokalt inflytande i boende och planering". Författarna bedömer att olika typer av grannskapsarbete kommer kanske att finnas kvar, men i sådana former att etablerade organisationer eller kommunala förvaltningar inte hotas. Detta är en bedömning som vi ställer oss bakom.

Olika former av mobiliseringar av medborgargrupper kan inte startas uppifrån. En sådan utveckling måste komma underifrån. Däremot är det rimligt att exempelvis olika former av socialt beskrivningsarbete förankras till de människor som berörs. Likaså är det viktigt att informera invånarna om de sociala områdesbeskrivningar som tas fram. En viktig indikator på att man utfört trovärdiga beskrivningar är att de boende känner igen sig och sitt område genom dessa.

Avslutningsvis vill vi hävda att sociala områdesbeskrivningar, under en överskådlig framtid, kommer att uttrycka den kommunala fältpersonalens erfarenheter och kunskaper av människors levnadsvillkor. I bästa fall! Dessa får inte ersätta kommunikationerna mellan valda och väljare, trots dess nuvarande brister. I strävan att förbättra dessa kanaler får andra sätt prövas, t ex införande av olika lokala organ.

4.6 Innehåll - process

Trots vår ambition att belysa arbetet med sociala områdesbeskrivningar i perspektivet av både dess innehåll och process, och deras inbördes samspel, har denna hittills gjorda undersökning brister. I vår uppläggning har vi från början varit medvetna om att vi endast till en begränsad del kan lyckas ge rimliga förklaringar till de frågeställningar som utgjort grunden för detta arbete.

För att mer insiktsfullt kunna förstå hanteringen av sociala områdesbeskrivningar krävs en förståelse av hela arbetsprocessen, som dessa växer fram i. Detta ligger i linje med vår syn på forskning i socialt arbete. En naturlig fråga är på vilket sätt denna forskning skiljer sig från andra traditionella forskningsdiscipliner. Utifrån vår snäva horisont har vi en föreställning om att den bör ha en koppling till verksamhetsfältet socialt arbete. En bro mellan å ena sidan forskningen och å andra sidan verksamhetsfältet bör vara att studera och förstå olika förlopp inom detta samhällsområde.

I ett försök till angreppssätt har vi åtminstone funnit två nyckelbegrepp, som vi anser vara centrala. Den första är att studera helheter i tillvaron, både i snäv bemärkelse, helhetssyn på den enskilda människan, och i en större, där helheten i strukturen runt människan spåras. Det andra nyckelbegreppet, som vi tagit till oss, är behovet av processanalys. Med detta menar vi, enkelt uttryckt, att mänskliga handlingar och fenomen måste skärskådas utifrån en tidsdimension. Om vi bortser från tidigare händelser och traditioner kring vårt forskningsämne begränsas vår förståelse av dess nuvarande tillstånd. Processanalyser förutsätter därför en större teorianskytning än vid effektmätningar, där istället mätproblemen dominerar.

Vissa viktiga inslag i social forskning är därför inte exakt mätbara eller jämförbara. Istället finns mer utrymme att upptäcka och söka sig fram till nya perspektiv på det sociala livet. Detta bör ses som en spännande utmaning!!

5 UNDERSÖKNINGSPLAN

5.1 Syfte

Tankegångarna i det förra kapitlet leder fram till ett behov av en fördjupad granskning av hur kommunerna hanterar arbete med sociala områdesbeskrivningar. I nuläget är många kommuner i färd med att starta sådant beskrivningsarbete. För att få del av hittills vunna erfarenheter kontakter kommuner varandra eller t ex socialstyrelsen. Detta behov av erfarenhetsutbyte bekräftas av diskussionerna vid ett symposium kring ämnet "Fysisk planering - socialt inriktad" som hölls i Göteborg under april 1983. Stadsbyggnad vid Chalmers Tekniska Högskola och Socialhögskolan vid Göteborgs Universitet stod som arrangörer. Vid denna konferens diskuterade forskare, politiker och kommunala tjänstemän från syd- och väst Sverige kopplingen mellan socialtjänsten och bygglagarna.

Av ett anförande kring just sociala områdesbeskrivningar av Ingvar Svensson från Göteborgs stadskontor framkom följande:

"Det är angeläget att utveckla bättre metoder både för beskrivningsarbetet och för överföring av resultaten från beskrivningsarbetet till planeringens olika former."

.....

"Som ett led i ett sådant arbete vore det värdefullt med en inventering av olika sätt att arbeta och tolka lagens intentioner i olika kommuner."

Således tror vi oss kunna hävda att det bör finnas ett allmänt intresse av att gå vidare med vår hittills genomförda undersökning. Nedan presenteras hur en sådan fortsättning kan utformas. Syftet är att dess resultat förhoppningsvis kan vara till nytta för olika aktörer ute i kommunerna. Däremot är det på sin plats att poängtera det olämpliga i att forma "färdiga modeller" för arbete med sociala områdesbeskrivningar. Erfarenheterna bl a från Kommunförbundets "SAISP" - arbete understryker detta. Det går aldrig att överföra erfarenheter från en kommun eller ett bostadsområde till en annan helt och hållet. Detta ligger i själva arbetets karaktär med deltagande från många involverade personer. Varje enskilt beskrivningsarbete är omgärdat av alldeles speciella förutsättningar och förhållanden som omöjliggör en direkt överföring. Däremot kan vunna erfarenheter från olika håll fungera som ett stöd i att undvika de värsta "blindskären" i denna sorts utvecklingsarbete.

Med detta resonemang som utgångspunkt vill denna undersökningsplan fokusera följande två huvudinriktningar i en fortsatt undersökning:

1 M E T O D G R A N S K N I N G

Hur har arbetet med att få fram sociala områdesbeskrivningar bedrivits?

2 F Ö R A N K R I N G

På vilket sätt har dessa förankrats och använts i kommunerna?

Genom en fördjupad undersökning av metoder i beskrivningsarbetet vill vi alltså granska hur kunskaperna har arbetats fram i olika kommuner. Dessutom vill vi relatera olika metodval till innehållet i sociala områdesbeskrivningar, då sättet att arbeta på är avgörande för produktens innehåll. En metodgranskning bör ge oss en relevant förklaring till varför sociala områdesbeskrivningar ser så olika ut. Vår föreställning är att fältpersonalens deltagande i beskrivningsarbetet är av avgörande betydelse. Med fältpersonal menar vi personal inom såväl socialförvaltning som andra så kallat "mjuka" förvaltningar som i sitt arbete är förankrade i en speciell stadsdel eller i ett speciellt bostadsområdet. I denna grupp återfinns bl a dagbarnvårdare, fritidsgårdspersonal, vårdbiträden och socialsekreterare. I metodgranskningen vill vi få belyst dessa personalgruppers engagemang. Andra delar i denna är att beskriva likheter och olikheter i termer av initiativ, förutsättningar och direktiv för utvecklingsarbetet.

En annan viktig del är att belysa olika så kallade sidoeffekter av denna nya arbetsstil: Hur påverkar arbetet kontakter mellan olika personalgrupper? Får man en större förståelse för sitt vardagliga arbete? Blir den kommunala servicen bättre anpassad till de som använder sig av den?

Vilken förankring de sociala områdesbeskrivningarna får är av avgörande betydelse om de skall lyckas uppfylla socialtjänstlagens intentioner. Vår avsikt är att studera detta utifrån två synvinklar. Den första är förankringen i de kommunala politiska organen. Den andra är kopplingen till den traditionella kommunala planeringsprocessen. Används sociala områdesbeskrivningar som underlag vid exempelvis planeringen av framtida bostadsförsörjning i kommunen? Eller blir dessa endast en ytlig "garnering" på en förstelnad "planeringsröra"?!

Med vårt resonemang ovan har vi försökt att ge våra bedömningar till varför den hittills genomförda undersökningen bör kompletteras med en processanalys.

5.2 Förutsättningar

I denna skiss till en vidare undersökningsplan utgår vi ifrån att även den skall genomföras av uppsatsgruppens deltagare. Således planeras uppläggningsen efter att tre personer tillsammans utför den. Motivet till detta är relativt självklart! En processanalys bör inte göras av en enskild undersökare, med tanke på alla dess metodfallor. Dessutom har uppsatsgruppen under en längre tidsperiod under 1982--1983 arbetat sig samman kring detta ämnesområde. Det vore slöseri med resurser att bortse ifrån detta faktum.

Då vi till vardags är yrkesverksamma inom olika socialförvaltningar på heltid förutsätts att vi kan frikopplas från våra ordinarie arbeten under viss tid. För att detta praktiskt (och framför allt ekonomiskt) skall kunna realiseras utgår vi ifrån att medel beviljas för vår vidare undersökning. En ansökan hos Delegationen för Social Forskning ligger givetvis närmast till hands!

En ytterligare förutsättning är ett fortsatt samarbete med forskningsprojektet "Kommunernas genomförande av socialtjänstreformen" vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund. En fortsatt samverkan skulle säkert stimulera projekten i en önskvärd riktning.

5.3 Undersökningsmetod

Det som anger inriktningen på den fortsatta undersökningen är urvalet av de fem sociala områdesbeskrivningar som beskrivits i kapitel 3:

| | |
|----------------|--------------|
| 1 Öster | Eskilstuna |
| 2 Österäng | Kristianstad |
| 3 Sörsedamm | Varberg |
| 4 Kumla by | Kumla |
| 5 Västerhöjden | Hofors |

Vi har tidigare konstaterat att dessa väl bör kunna spegla likheter och olikheter i kommunernas arbete med sociala områdesbeskrivningar. Detta beskrivs utförligt i kapitel 3. Samtidigt är det på sin plats att poängtera att varje enskild process är unik och kan aldrig helt och hållet rekonstrueras under andra omständigheter. Vid en processanalys framträder ett förklaringsdjup som bl a innehåller enskilda tjänstemäns och politikernas ageranden.

Valet mellan enkät- eller intervju metod är i vårt fall inget egentligt val. Med de ovan angivna föresatserna för den vidare undersökningen skulle en kunskapsinsamling via enkät vara alldeles otillräcklig. För att kunna bedöma olika aktörers roller och synpunkter krävs en verbal kommunikation, med möjlighet att kontrollera bl a identitet och uppriktighet. Erfarenheten visar dessutom på större bortfall vid skriftlig kommunikation.

En intervjuundersökning av urvalet på fem sociala områdesbeskrivningar är alltså vår huvudmetod. Denna kompletteras med inläsning och genomgång av olika skriftliga handlingar, typ sammanträdesprotokoll och minnesanteckningar. Inläsning av relevant material föregår själva intervjuundersökningen.

5.4 Urval

Vilka personer som skall intervjuas i de fem kommunerna bestäms utifrån följande grunder:

En trovärdig processbeskrivning bör spegla en bred sammansättning av personer med olika roller och funktioner i förhållande till det som skall studeras. I detta fall bör ett urval bedömas utifrån tre dimensioner:

- 1 Politiker - kommunanställda
- 2 Sociala fältet - tekniska fältet
- 3 Centralt placerad personal - fältpersonal

En ytterligare dimension som skulle vara tänkbar i arbetet med sociala områdesbeskrivningar är å ena sidan kommunen (syntesen av politiker och anställda) och å andra sidan de berörda, dvs de boende i området som beskrivits eller föreningar verksamma i området. Denna dimension har dock, efter noga övervägande, uteslutits i undersökningsplanen. Detta beroende på att ett deltagande från berörda kommuninvånare saknats i de fem sociala områdesbeskrivningar som utgör vårt urval.

En kalkyl av hur många personer som i varje kommun skall intervjuas har gjorts. Vi har täckt in var och en av de sex motpoler som angetts ovan. Därutöver har en rimlig bedömning gjorts över hur många intervjupersoner som bör ingå, utifrån tids- och kostnadsmässiga ramar för undersökningen. Vår bedömning är att ca 10 personer från varje kommun är dels tillräckligt för att täcka in viktiga nyckelpersoner och dels hanterbart av metodskäl.

Vårt preliminära urval har därigenom fått följande sammansättning i var och en av de fem kommunerna:

- | | | |
|---|--|--|
| 4 | förtroendevalda | Detta antal bör räcka för att täcka in företrädare för såväl politisk majoritet som minoritet. Likaså finns utrymme för förtroendevalda i dels facknämnd dels kommunstyrelse |
| 1 | företrädare för socialförvaltningens ledning | Det sannolika är att socialchefen ingår, men i speciella fall kan det också vara t ex avdelningschef eller distriktschef |

- | | |
|--|--|
| 1 samordnande tjänsteman | Det bör vara den eller en av dem som ansvarat för den praktiska samordningen vid framtagandet av den sociala områdesbeskrivningen, t ex utredningssekreterare eller fält-assistent |
| 3 företrädare för fältpersonalen | Vilka det blir beror på vilken bredd som funnits i beskrivningsarbetet. Urvalet av dessa tre personer bör spegla denna |
| 1 företrädare för kommunens fysiska/tekniska verksamhetsfält | En sådan företrädare, t ex fastighetschef eller stadsarkitekt, bör ingå oavsett om de varit delaktiga. Detta för att spegla förankringen i planeringsprocessen |

Totalt ingår således ca 50 personer i vårt urval. Fördelen med att vi på ett tydligt sätt klargjort urvalsförfarandet är att jämförelser inte enbart kan göras inom en kommun utan också mellan t ex fem olika socialchefer. Därigenom kan vissa bedömningar göras av enskilda intervjuers resultat både utifrån personens roll i sammanhanget som individ bakom denna roll.

Hur skall då dessa personer konkret väljas ut?

Då vi själva saknar detaljkunskap om vilka människor som deltagit i utvecklingsarbetet kommer vi att göra urvalet tillsammans med kommunernas kontaktperson, se bilaga 3. Dessa nyckelpersoner kan troligen ge relevanta förslag. Dock är det vi, som ansvariga för undersökningen, som gör de slutgiltiga valen. För att återförsäkra oss om kontaktpersonens egen roll i sammanhanget kommer de själva att ingå i intervjuundersökningen.

5.5 Intervjuplan

I denna undersökningsplan skisserar vi endast inriktningen på kommande intervjuundersökning. En genomarbetad intervjuplan utarbetas när själva undersökningen skall genomföras i praktiken.

Med den slags information vi vill få fram genom att intervjua 50 personer, bör intervjuplanen utformas relativt flexibelt. En alltför standardiserad intervjuplan skulle missa väsentlig information kring processen att arbeta med sociala områdesbeskrivningar. Då vi vill få fram noggranna beskrivningar av denna process blir intervjupersonernas föreställningar och attityder viktiga. Dessutom talar de olika förutsättningarna som funnits i de fem aktuella kommunerna för så kallat icke-standardiserade intervjuer.

En del av intervjuplanen kommer givetvis att bestå av rena faktauppgifter, typ personuppgifter och intervjupersonens formella roll i sammanhanget. Likaså ingår frågor som rör givna direktiv, förutsättningar och omfattning av deltagande i de sociala områdesbeskrivningarna. En annan del inriktas på intervjupersonernas subjektiva upplevelser och bedömningar. Denna typ av uppgifter skall vi försöka sätta in i tidsdimensionen före - under - efter beskrivningsarbetet och dess förankring i kommunen. Eftersom urvalet utgörs av fem olika slags roller i fem skilda kommuner, kommer intervjufrågorna naturligtvis inte att utformas lika. Dock kommer vi att använda oss av vissa centrala frågeställningar till alla intervjupersoner. Detta för att vi skall kunna göra en allsidig jämförelse av samtliga som deltar i intervjuundersökningen.

5.6 Genomförande

5.6.1 Uppläggning

Undersökningen kan delas upp i tre skeden:

- 1 Förarbete
- 2 Genomförande av intervjuer
- 2 Efterarbete

I förarbetet ingår en mängd olika arbetsmoment. Förutom praktiskt arbete med själva undersökningen, bör inläsning och eventuella kontakter med andra, för undersökningen relevanta, projekt vidtas så fort projekttiden börjat löpa. Urvalsförfarandet görs i nära samarbete med kommunernas kontaktpersoner. I detta skede klargörs vilket praktiskt bistånd de aktuella kommunerna kan ge oss. Detta kan gälla framtagande av handlingar, beslut att intervjupersonerna medges rätt att delta på betald arbetstid och erbjudande om intervju-lokal. Av erfarenhet bör information om undersökningen gå ut så tidigt som möjligt. En allmän skriftlig information skickas till bl a socialnämnderna och berörda fackföreningar. Om kommunen har en personaltidning skall denna givetvis försöka användas i syftet att sprida kännedom om undersökningen. I denna etableringsfas är det viktigt att skapa en positiv atmosfär runt den förestående undersökningen.

När väl urvalet av intervjupersoner är klart, vidtar det tidsmässigt omfattande arbetet med tidsbokningar. En riktad skriftlig information och bekräftelse till intervjupersonerna tas fram. Av denna framgår bl a vilken vecka de undersökningsansvariga besöker just deras kommun. Under en och samma vecka i respektive kommun sker intervjuerna. En intervju beräknas ta cirka 1,5 timme i genomsnitt. Vilken hjälp vi kan få att boka in intervjupersonerna från de utsedda kontaktpersonerna undersöks närmare.

De tre undersökningsansvariga kommer själva att stå för intervjuarbetet. För att bringa ner olika felkällor vid intervjuerna, t ex intervjuarens påverkan och subjektiva tolkning, genomförs de av två intervjuare. Eftersom intervjuerna behandlar en process fylld med attityder och värderingar vore det olyckligt med endast en intervjuare. Dessutom underlättas registreringen av svaren vid intervjuerna då dessa utförs av två intervjuare. Detta i sin tur innebär att efterarbetet blir smidigare än alternativet med bandinspelning för den ensamme intervjuaren.

Genom att "matcha" intervjuerna mellan de tre intervjuerna tillförsäkras en kontroll att de utförs på ett någorlunda likvärdigt sätt. "Matchningen" av intervjuerna sker enligt följande principer:

| Kommun | Antal intervjuer | Intervjuare |
|--------|---------------------------|-------------|
| 1 | ca 10 | A + B |
| 2 | ca 10 | B + C |
| 3 | ca 10 | A + C |
| 4 | ca 10 | A + B |
| 5 | <u>ca 10</u> | B + C |
| | <u>Summa</u> <u>ca 50</u> | |

Intervjuerna A och C deltar i vardera tre kommuner medan intervjuare C engageras i sammanlagt fyra kommuner. På så sätt blandas intervjuerna på bästa tänkbara vis. Vi har funnit det relevant att använda samma intervjuarpar för en och samma kommun. Motivet för detta förfaringssätt är att kunna spegla och bedöma interaktionen i den enskilda kommunen i allmänhet och mellan intervjupersonerna i synnerhet. Förståelsen kring sociala områdesbeskrivningars framväxt och mottagande bör därigenom kunna fördjupas.

Det tredje och avslutande skedet i undersökningen består av analys och tolkning av insamlat material. Undersökningsgruppen arbetar tillsammans fram en slutredovisning. I detta skede är det viktigt med återföringen av resultat till de berörda kommunerna. Förutom delgivande av själva slutrapporten kan muntlig föredragning och information ges till såväl förtroendevalda som tjänstemän.

5.6.2 Handledning

För att få en allsidig och relevant handledning förordar vi att två handledare kopplas till denna undersökning. Den tillträdande professorn i socialt arbete vid Socialhögskolan i Lund ger en handledning i detta specifika forskningsfält. Därutöver fungerar fil dr Anders Sannerstedt vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund som handledare och kan ge erfarenheter och återkopplingar till det större forskningsprojektet "Kommunernas genomförande av socialtjänstreformen".

I praktiken föreställer vi oss att de fem kontaktpersonerna kommer att fungera som en referensgrupp till undersökningen.

5.6.3 Tidplan

Denna tidplan är anpassad till ansökningstider och rutiner vid Delegationen för Social Forskning. En projektansökan inlämnas under januari 1984 och beslut om anslagsgivande bör föreligga innan sommaren 1984.

Tidplan för undersökningen

| <u>Tidpunkt</u> | <u>Skede</u> | <u>Huvudsakligt innehåll</u> |
|-------------------------------------|---|--|
| mitten sep 84 november 1984 | 1 För- arbete | Utarbetande av information, intervjuplan. Urvalsförfarande och bokningar |
| november 1984 januari 1985 | 2 Genom- förande av in- tervjuer | Besök ute i kommunerna. Genomförande av intervjuer och studiebesök i aktuella områden |
| januari 1985 mars 1985 | 3 Efter- arbete | Analys Resultatredovisning Återföring av resultat |

5.6.4 Budget

Nedan presenteras en kostnadsberäkning av genomförandet av denna del av undersökningen "Om sociala områdesbeskrivningar":

| | <u>Beräknad kostnad</u> |
|--|-------------------------------------|
| Lön för tre undersökningsansvariga * | 235 000 kr |
| Resor | 2 000 kr |
| Telefon och porto | 1 000 kr |
| Skrivhjälp | 5 000 kr |
| Tryckningskostnad | 2 000 kr |
| Övriga kostnader, t ex litteratur och expenser i samband med kommunbesöken | <u>5 000 kr</u> |
| | <u>Summa ===== 250 000 kr =====</u> |

*) Lönen är beräknad efter de tre undersökningsansvarigas nuvarande löner i sina ordinarie tjänster. En avtalsenlig löneökning från 1983 till 1984/85 är uppskattad till 5 %. Undersökningstiden omfattar totalt 6,5 mån. I denna utgiftspost är sociala avgifter på 40 % inkluderad.

Förteckning över kommuner som utfört någon social områdes-
beskrivning fram till april 1982

| | | |
|-------------------|--------------------|---------------------|
| 01 20 Värmdö | 07 64 Alvesta | 17 80 Karlstad |
| 01 23 Järfälla | 07 65 Älmhult | 17 84 Arvika |
| 01 27 Botkyrka | 08 61 Mönsterås | 18 62 Degerfors |
| 01 60 Täby | 08 80 Kalmar | 18 80 Örebro |
| 01 63 Sollentuna | 08 81 Nybro | 18 81 Kumla |
| 01 80 Stockholm | 09 80 Gotland | 18 85 Lindesberg |
| 01 81 Södertälje | 11 80 Kristianstad | 19 61 Hallstahammar |
| 01 82 Nacka | 12 31 Burlöv | 19 80 Västerås |
| 01 83 Sundbyberg | 12 80 Malmö | 19 82 Fagersta |
| 01 86 Lidingö | 12 81 Lund | 20 80 Falun |
| 01 91 Sigtuna | 13 80 Halmstad | 20 83 Hedemora |
| 03 60 Tierp | 13 83 Varberg | 20 84 Avesta |
| 03 80 Uppsala | 14 01 Härryda | 20 85 Ludvika |
| 04 84 Eskilstuna | 14 80 Göteborg | 21 04 Hofors |
| 05 80 Linköping | 14 82 Kungälv | 22 81 Sundsvall |
| 05 81 Norrköping | 15 63 Mark | 23 80 Östersund |
| 05 82 Söderköping | 15 81 Trollhättan | 24 62 Vilhelmina |
| 05 83 Motala | 15 82 Alingsås | 24 80 Umeå |
| 06 62 Gislaved | 15 83 Borås | 25 23 Gällivare |
| 06 87 Tranås | 16 43 Gullspång | 25 80 Luleå |
| | | 25 81 Piteå |

L983-01-19

TILL

Socialchefen

UNDERSÖKNING KRING SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR.

Vi är tre yrkesverksamma socialarbetare som på halvtid genomgår den forskarförberedande kursen (20 p) vid Socialhögskolan i Lund. Tillsammans har vi en bred och gedigen erfarenhet från socialt arbete. Utbildningen vänder sig till socionomer med minst 3 års yrkeserfarenhet och skall tjäna som introduktion till den forskarutbildning som i framtiden startar i ämnet socialt arbete.

Inom kursens ram skall ett uppsatsarbete genomföras. Vi har valt att beskriva vilken roll sociala områdesbeskrivningar kan ha inom socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Vi vill ge en bild av såväl kommunernas engagemang i stort som de mer innehållsmässiga aspekterna. Genom samarbete med Statens institut för Byggnadsforskning kommer vi att presentera en kvantitativ beskrivning av läget i landets kommuner 1982.

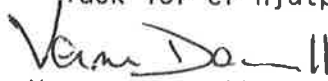
Er kommun ingår tillsammans med 7 andra i ett representativt och slumpmässigt urval av kommuner som hittills arbetat fram sociala områdesbeskrivningar. Som ett första steg vill vi nu samla in gjorda sociala områdesbeskrivningar från dessa kommuner. Genom att analysera karaktären, inriktningen och omfattningen av detta urval hoppas vi kunna dra vissa slutsatser om möjligheter och begränsningar när socialtjänstens personalgrupper arbetar med sociala områdesbeskrivningar.


Dessutom kommer vi att presentera en vidare undersökningsplan inom ramen för detta uppsatsarbete. Denna plan skall behandla dels metodfrågor i detta strukturinriktade arbete och dels studium av sociala områdesbeskrivningars förankring i såväl de lokala politiska organen som i den kommunala planeringsprocessen. Denna del, som bl.a kräver intervjuer med nyckelpersoner, skall endast skisseras i vår uppsats.


Vi ber er således vara oss behjälpliga i vårt uppsatsarbete. I ett bifogat följdbrev ber vi er fylla i vissa enkla sakuppgifter kring ert engagemang i sociala områdesbeskrivningar. För att underlätta framtida kontakt ber vi er utse en kontaktperson, som vi fortsättningsvis kan vända oss till.

Vi är verkligen tacksamma om ni snarast möjligt kan skicka tillbaka följdbrevet och 3 exemplar av varje social områdesbeskrivning som ni färdigställt.

Tag gärna kontakt med någon av oss om det är något ni undrar över.
Tack för er hjälp på förhand!


Verner Denvall, soc sekr
Lunds socialförvaltn
arb 046-155508


Tapio Salonen, utr sekr
Lunds socialförvaltn
arb 046-155412


Claes Zackrisson, soc sekr
Landskrona socialförvaltn
arb 0418-79000

Lunds Universitet
 Socialhögskolan
 Forskningsförberedande D-kurs
 Ht -82 - Vt -83

1983-01-20

FÖLJDBREV.

Detta brev ber vi er således skicka tillbaka ifyllt till :

Tapio Salonen
 Socialförvaltningen
 Box 1045
 221 04 Lund

Desutom önskar vi erhålla 3 exemplar av samtliga av er förvaltning färdigställda sociala områdesbeskrivningar.

Kontaktperson för vår socialförvaltning är :

Kommun : _____

Namn, titel : _____

Adress : _____

Tel. arb _____

Nås säkrast : _____

Följande sociala områdesbeskrivningar har vår förvaltning genomfört fram till 1982: (kronologisk ordning)

FÄRDIG ÅR NAMN PÅ STADSDEL/OMRÅDE

| | |
|---|-------|
| 1 | _____ |
| 2 | _____ |
| 3 | _____ |
| 4 | _____ |
| 5 | _____ |
| 6 | _____ |

Kommer er förvaltning att starta arbete med nya områdesbeskrivningar framöver ?

JA

NEJ

PS

När uppsatsen är klar kommer er förvaltning givetvis att få ta del av den. DS

Tack ännu en gång för er medverkan !!

Förteckning över urvalskommunernas kontaktpersoner

| Kommun | Kontaktperson |
|-----------------|---|
| ESKILSTUNA | Utredningssekreterare Kjell Kling |
| KRISTIANSTAD | Utredningssekreterare Gusten Hansson |
| VARBERG | 1:e socialsekreterare Jan Söderlind |
| KUMLA | Socialchef Rolf Miltell |
| HOFORS | Socialchef Lars Westin |

LITTERATURFÖRTECKNING

Prop 1979/80:1 Om socialtjänsten

Socialtjänstens medverkan i samhällsutvecklingen/samhällsplaneringen. Föreningen Sveriges Socialchefer, 1979

SAISP - sociala aspekter i samhällsplaneringen. Kommunförbundet

Sociala utgångspunkter i samhällsplaneringen. Socialstyrelsen, 1980

Hur står det till i bostadsområdet. Bostadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Planverket, 1982

En mer social planläggning, möjligheter och begränsningar. Anne Sæterdahl, Nordplan

Artiklar i Socionomer och Soc med tidskrift 1981--1982. Ronny Svensson

Kommunenkat om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Statens institut för byggnadsforskning, 1982

Kompendium av Kerstin Lindholm, Nordplan, 1981. Om socialt arbete och återföring av erfarenheter till samhällsplaneringen

Social fältforskning - erfarenheter och reflexioner. Författarkollektivet Aurora, Rapport 20, Metodbyrå 2, Stockholms socialförvaltning, 1981

Ulla Björnberg, Ingvar Svensson och Gudrun Brännberg. Socialvården, kunskaper och erfarenheter för samhällsplaneringen. Sociologiska institutionen, Göteborg, 1982

Anders Sannerstedt. Kommunernas genomförande av socialtjänst-reformen. Lägesbeskrivning av ett pågående forskningsprojekt. Statsvetenskapliga institutionen, Lund, 1983

Sven Thiberg. Tolv frågor till socialtjänstlagen - några noteringar till socialtjänstens roll i samhällsplaneringen. Tekniska Högskolan, Sthlm, Avd för byggnadsfunktionslära, 1982

Harald Swedner. Sociologisk metod, Liber 1979

Leif Johansson. Kommunal servicevariation. Rapport 11 från Kommunaldemokratiska Forskningsgruppen, 1982

Tom Miller m fl. Lokalt inflytande i boende och planering - 1970-talets erfarenheter. Byggnadsforskningsrådet 1982

Plan m 2/1978. Sociala aspekter i samhällsplaneringen

Socialtjänsten i samhällsplaneringen. Kompendium av Helena Altvall, Sthlms socialförvaltning, 1981

Sociala områdesbeskrivningar - en handbok. Byrån för samhällsplanering - efterlämnade skrifter 1: Sthlms socialförvaltning

I serien MEDDELANDE FRÅN SOCIALHÖGSKOLAN har tidigare utkommit:

- 1981:1 FOSTERBARNSVÅRD OCH EKONOMI av Peter Westlund
- 1981:2 EN ALKOHOLENKÄT - OCH VAD SEN DÅ? EN MODELL FÖR ALKOHOLUNDERVISNING I EN SJÄTTE KLÄSS av Inger Farm och Peter Andersson
- 1981:3 PSYKOLOGIN I SOCIALT ARBETE: EN PEDAGOGISK DISKUSSION av Eric Olsson och Christer Lindgren
- 1982:1 VAD BÖR EN KURATOR KUNNA? av Karin Stenberg och Britta Stråhlén
- 1982:2 L V M BAKGRUND OCH KONSEKVENSER av Peter Ludwig och Peter Westlund
- 1982:3 INSYN - ETT FÖRSÖK TILL INSYN I ARBETSMILJÖN PÅ EN SOCIALFÖRVALTNING EN INTERVJUUNDERSÖKNING av Pia Bivered, Kjell Hansson, Margot Knutsson och P-O Nordin
- 1983:1 AVGIFTER PÅ SOCIALA TJÄNSTER - principer och problematik av Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson
- 1983:2 EN INDELNING AV RÄTTEN - hjälpmedel vid inläsning av juridiska översiktskurser av Lars Pelin
- 1983:3 OM SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR av Verner Denvall, Tapio Salonen och Claes Zachrison
- 1983:4 DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945 - 1977. Del I Förhållandena 1977 av Åke Elmér
- 1983:5 PSYKOLOGISKA FÖRKLARINGSMODELLER I SOCIALT ARBETE av Alf Ronnby
- 1983:6 FACKFÖRBUNDENS SJUKKASSEBILDANDE. EN STUDIE I FACKLIG SJÄLVHJÄLP 1886 - 1910 av Per Gunnar Edebalk
- 1984:1 DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945 - 1977. Del II Utvecklingen 1945 - 1977 av Åke Elmér
- 1984:2 FRÅGETEKNIK FÖR KVALITATIVA INTERVJUER - En sammanställning av Hans-Edvard Roos
- 1984:3 AKTIONSFORSKNING SOM FORSKNINGSSTRATEGI av Kjell Hansson
- 1984:4 FÖRÄNDRINGSPROCESSER INOM GRUPPER OCH ORGANISATIONER I PSYKOLOGISK OCH SOCIALPSYKOLOGISK BELYSNING av Eric Olsson
- 1984:5 ROLLSPEL - TILLÄMPNING OCH ANALYS av Kjell Hansson

Exemplar kan rekvireras hos Socialhögskolans expedition, adress se framsidan