

## Yttrande över betänkandet "Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag", SOU 2020:47

Boverket avgränsar sitt yttrande till de delar som berör myndighetens verksamhetsområde – samhällsplanering, byggande och boende.

### Boverkets ställningstagande

Boverket tillstyrker bestämmelsen i socialtjänstlagen om att kommunen ska planera sina insatser för enskilda och särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser.

Boverket tillstyrker den föreslagna förändringen från "skälig levnadsnivå" till "skäliga levnadsförhållanden" när det gäller bistånd för livsföringen.

Boverket efterlyser en analys av socialtjänstens roll och ansvar när det gäller bistånd i livsföringen för personer som lever i hemlöshet.

När det gäller övriga förslag till förändringar i socialtjänstlagen som berör Boverkets verksamhet har Boverket inga invändningar.

Boverket är principiellt positiv till att hänsyn till sociala aspekter tas upp i 2 kap. 3 § plan- och bygglagen, men menar att syfte och innebörd behöver utvecklas på ett delvis annat sätt i förarbetena.

Boverket avstyrker förslaget tillägg i 3 kap. 2 § plan- och bygglagen om att inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön ska redovisas i översiktsplanen. Boverket menar att det hade varit mer relevant att utveckla det förslag som fördes fram i det första delbetänkandet, att uppdraga åt socialtjänsten att ta fram årliga "bedömningar av sociala trender".

Boverket har inga invändningar mot utredningens förslag till ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), lagen

(1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag.

### **Boverkets synpunkter på förslaget till ny socialtjänstlag**

Boverket har identifierat några få delar av förslaget till ny socialtjänstlag som berör Boverkets verksamhetsområde, närmast bostadsförsörjning och boendeförhållanden.

#### **Begreppet ”insatser” ska användas genomgående**

Utredningen föreslår att begreppet *service* inte längre ska användas och inte heller begrepp som ”stöd och hjälp” eller ”sociala tjänster”. I stället ska begreppet *insatser* användas genomgående och omfatta rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det. Detta berör formuleringarna kring särskilda boendeformer för äldre och för personer med funktionsnedsättning. Boverket har ingen invändning mot förändringen.

#### **Lagens inriktning på vissa grupper tonas ner – 5 kap. utgår**

Utredningen föreslår att socialtjänstlagens uppdelning på olika målgrupper tonas ner, bland annat genom att nuvarande kapitel 5 utgår, och att bestämmelserna om särskilda boendeformer för äldre och personer med funktionsnedsättning läggs under egen rubrik i kapitel 8 i den nya lagen. Detta ska inte innebära någon förändring i sak och Boverket har inga invändningar mot den föreslagna förändringen.

#### **Socialtjänsten ska planera sina insatser och ha ett förbyggande perspektiv**

Utredningen föreslår en delvis ny bestämmelse om att kommunen ska planera sina insatser för enskilda och särskilt beakta behovet av tidiga och förbyggande insatser. Man framhåller i det sammanhanget att planeringen av insatser bör knytas till annan planering i kommunen, bland annat bostadsförsörjningsplanering. Boverket instämmer i att det finns ett behov av en sådan koppling och tillstyrker därför den föreslagna bestämmelsen.

#### **Begreppet skälig levnadsnivå byts mot skäliga levnadsförhållanden**

Boverket tillstyrker att begreppet ”skälig levnadsnivå” byts ut mot ”skäliga levnadsförhållanden”, som vi uppfattar som mer adekvat, inte minst när det gäller syftet med bistånd i form av boende för äldre och för personer med funktionsnedsättning. Vi instämmer även i utredningens uppfattning att bistånd för livsföringen egentligen borde syfta till att uppnå *goda* levnadsförhållanden. Det skulle överensstämma med syftet med bestämmelserna i plan- och bygglagen.

Samtidigt noterar Boverket att utredningen inte diskuterar vad bistånd för livsföringen ska syfta till när det gäller personer som lever i hemlöshet. Insatser mot hemlöshet nämns inte heller i anslutning till diskussionen av planering av insatser och förebyggande perspektiv. Vilket hade kunnat förväntas, mot bakgrund av att utredningen enligt sina direktiv skulle ”tydliggöra socialtjänstens uppdrag och ansvar, samt analysera socialtjänstens roll och ansvar för frågor som kommunen normalt inte kan råda över, exempelvis bostadsfrågor.”

### **Bestämmelser om bosättningskommunens respektive vistelsekommunens ansvar omformuleras**

Utredningen föreslår en omformulering av bestämmelserna, så att bosättningskommunens ansvar blir huvudregel och vistelsekommunens ansvar ett undantag. Bosättningskommunen definieras som den kommun där en person är stadigvarande bosatt eller annars har sin starkaste anknytning. Boverket har inga invändningar mot denna förändring.

### **Boverkets synpunkter på föreslagna ändringar i PBL**

#### **Ett tillägg om hänsyn till sociala aspekter i inledningen till 2 kap. 3 § PBL**

Utredningen föreslår att inledningen till 2 kap. 3 § PBL kompletteras med att kommunen vid sin planläggning förutom natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden även ska ta hänsyn till sociala aspekter.

Den fysiska planeringen enligt PBL ska stödja en ur alla aspekter hållbar samhällsutveckling. I förarbetena står att inledningen av 2 kap. 3 § PBL innehåller ”en uppräknning av de aspekter som hänsyn bör tas till vid planläggning och annan prövning enligt lagen. Aspekterna kan sägas spegla den ekologiska, den sociala och den ekonomiska dimensionen av begreppet hållbar utveckling.” (prop. 2009/10:170 s. 414). Samtidigt kan man konstatera att det inte är så lätt att identifiera det sociala perspektivet bland de aspekter som idag tas upp i inledningen. Att uttryckligen nämna hänsyn till sociala aspekter i inledningen skulle framhålla vikten av ett socialt perspektiv, vid sidan om till exempel klimataspekter, vid planläggning enligt PBL. Boverket är därför principiellt positiv till förslaget.

Men för att kommunerna ska kunna tillämpa föreslagen ändring på ett meningsfullt sätt behöver syfte och innebörd preciseras i förarbetena på ett delvis annat sätt än som görs i betänkandet. Boverket ställer sig till exempel frågande inför att utredningen anger säkerställandet av ett brottsförebyggande perspektiv som ett huvudsyfte med det föreslagna tillägget (s. 451). Boverkets erfarenhet är att det saknas svenska studier på just det området; att kunskapsläget behöver höjas och den empiriska evidensen stärkas för att det ska bli möjligt att ta fram nationella riktlinjer eller föreslå ändringar i plan- och bygglagen (se Boverkets rapport 2019:20 Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen).

I konsekvensutredningen fastslår utredningen att denna och även den andra föreslagna ändringen i PBL (se nedan) syftar till att säkerställa socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen. I förhållande till det syftet bedömer Boverket de föreslagna åtgärderna som missriktade. Som framkom i utredningens första delbetänkande, återstår fortfarande att utveckla former för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Det finns också ett behov av metodutveckling och metodstöd för att socialtjänsten ska kunna utveckla och upprätthålla en kunskapsbas som är relevant för den fysiska planeringen. Det behovet löses inte genom de föreslagna ändringarna i PBL.

Boverket menar att ett tillägg om sociala aspekter i inledningen till 2 kap. 3 § PBL borde motiveras med att det sociala perspektivet behöver stärkas vid upprättande av kommunala planer. Det kan till exempel handla om hur övergripande åtgärder i den fysiska samhällsstrukturen kan bidra till att länka samman stadsdelar – eller tvärtom skapa barriärer. Ett socialt perspektiv kan vidare behövas vid valet av lokalisering och prioritering av nya bostads- och verksamhetsområden. Det kan också handla om vilka sociala konsekvenser ett visst förtätningsprojekt kan förväntas få, kopplat till vilka möjligheter som finns att med hjälp av planbestämmelser styra inriktningen på bebyggelsen. Sådana förhållanden kan möjligen inrymmas i den definition av begreppet sociala aspekter som utredningen ger i författningskommentaren: ”olika omständigheter som har betydelse för att främja en samhällsutveckling med goda sociala levnadsförhållanden”. Som exempel anges trygghet, delaktighet och inkludering, segregation, brottslighet, missbruk och beroende, trångboddhet, hemlöshet och bostadsbrist. Men det skulle behövas en diskussion av och exempel på hur hänsyn till sociala aspekter skulle kunna komma till uttryck i den fysiska planeringen.

För att få en bra tillämpning av den reviderade bestämmelsen skulle lagstiftaren också behöva klargöra vad tillägget ”sociala aspekter” i inledningen är avsett att innebära i förhållande till ”en från social synpunkt god livsmiljö” i punkt 2 i samma paragraf. Enligt förarbetena omfattar begreppet ”en från social synpunkt god livsmiljö” målet att offentliga platser och byggnader är tillgängliga för alla (prop. 1985/86:1 s. 112).

Bestämmelserna om de allmänna intressena i 2 kap 3 § PBL gäller även vid upprättande av detaljplan, vilket skulle behöva tas upp i konsekvensanalysen.

Slutligen menar Boverket att det inte är självklart att det är kommunernas socialtjänst som har bäst förutsättningar att leverera information om levnadsförhållanden i olika delar av kommunen. Det finns i vart fall även andra aktörer, till exempel allmännyttan, polisen, skolan och föreningslivet, som kan bidra med kunskaper och erfarenheter som är relevanta för den fysiska planeringen ur ett socialt perspektiv. Detsamma gäller kommunala folkhälsostrategier, trygghetssamordnare och liknande tjänster. Därför anser Boverket att om det blir aktuellt med ett tillägg i PBL för att lyfta fram behovet av hänsyn till sociala aspekter i den fysiska planeringen, så är det angeläget att det – som i utredningens förslag – formuleras på ett sätt som inte låser fast hur eller var underlag ska hämtas för att kunna ta hänsyn till sociala aspekter i planläggningen.

Mot denna bakgrund är Boverket principiellt positiv till att hänsyn till sociala aspekter tas upp i 2 kap. 3 § PBL men menar att syfte och innebörd behöver utvecklas på ett delvis annat sätt i förarbetena.

#### **Tillägg i 3 kap. 2 § PBL om att inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön ska anges i översiktsplanen**

Utredningen föreslår ett tillägg i 3 kap. 2 § PBL om att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön. Det

skulle innebära en utökning av kraven på kommunernas översiktsplaner, på ett sätt som Boverket ställer sig avvisande till.

Förutom att det är oklart vad det rent konkret skulle innebära att ”ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön”, så är översiktsplanen inte ett verktyg för planering av sociala förhållanden. I översiktsplanen ska kommunen redovisa hur mark- och vattenområden ska användas i framtiden och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Grunddragen när det gäller användningen av mark- och vattenområden ska framgå av en karta.

Om syftet är att säkerställa socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen, så är det tveksamt om det är effektivt att ställa utökade krav på de fysiska planerna. Då framstår det som mer relevant att ta fasta på det konkreta förslag som kom fram i kunskapsunderlaget till det första delbetänkandet (SOU 2018:32), att ge socialtjänsten ett uppdrag att årligen ta fram ”Bedömningar av sociala trender” för olika kommundelar. Det hade kunnat ge ett värdefullt underlag för såväl bostadsförsörjningsplaneringen som den fysiska planeringen.

Bostadsförsörjningen är en viktig del i en socialt hållbar samhällsutveckling. Översiktsplanen ska, enligt 3 kap. 5 § 5 PBL, visa hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Som underlag för detta ska det finnas av kommunfullmäktige antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen, som Boverket menar bör tas fram i samråd med berörda förvaltningar. I det sammanhanget bör socialtjänsten kunna bidra med kunskaper om hur det ser ut i olika delar av kommunen när det gäller behovet av bostäder och boendeformer för socialtjänstens målgrupper. Boverket ser det som angeläget att socialtjänstens erfarenheter tas till vara i planeringen för bostadsförsörjningen och därigenom kommer med i underlaget till den översiktliga fysiska planeringen.

Det finns även andra metoder för att främja att sociala konsekvenser analyseras och beaktas i den fysiska planeringen. Kommunen kan till exempel välja att bilda förvaltningsövergripande referensgrupper till arbetet med översiktsplanen. En annan möjlighet är att internremittera förslag till översiktsplan och fördjupningar av översiktsplan. Det kan ge socialtjänsten och andra socialt inriktade förvaltningar en möjlighet att bidra med kunskap och erfarenheter som kan stärka en socialt hållbar samhällsutveckling.

Mot denna bakgrund avstyrker Boverket förslaget till tillägg i 3 kap. 2 § PBL.

### **Boverkets synpunkter på övriga förslag till ändringar i lagar och förordningar**

Av de övriga lagar och förordningar som utredningen föreslår ändringar i har nedanstående någon beröringspunkt med Boverkets verksamhetsområde.

**Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade**

Utredningen föreslår att begreppet ”särskild service” ska ersättas med ”särskilt stöd för personer med funktionsnedsättning” i LSS 16 d § 3. Det innebär ingen förändring i sak och Boverket har ingen invändning mot denna ändring.

**Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.**

Utredningen föreslår att i samband med att ensamkommande barn har anvisats en kommun som ska ordna boendet, ska det hädanefter i rubricerade lag uttryckas som att barnet *har sin starkaste anknytning* till den kommunen, i stället för som nu att barnet *vistas* i den kommunen. Det innebär ingen förändring i sak och Boverket har ingen invändning mot denna ändring.

**Lagen om bostadsanpassningsbidrag.**

Utredningen föreslår en följdändring i 6 § i rubricerade lag som förtydligar att bostadsanpassningsbidrag inte beviljas personer som bor i särskilda boendeformer. Boverket har ingen invändning mot ändringen.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Expert Ulrika Hägred har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Magnus Jacobsson, expert Micael Nilsson, jurist Lars Lennwall och rättschef Yvonne Svensson deltagit.

Anders Sjelvgren  
generaldirektör

Ulrika Hägred  
expert

Kopia:  
[s.sof@regeringskansliet.se](mailto:s.sof@regeringskansliet.se)