



# LÄNSSTYRELSEN KALMAR LÄN INFORMERAR

## Planering av boende för äldre



**Förutsättningar för kommunal planering och statlig tillsyn**

# **Planering av boende för äldre**

## **Förutsättningar för kommunal planering och statlig tillsyn**

Erika Barreby och Cristina Olofsdotter-Johnsson  
5 poäng  
Socialhögskolan, Stockholm, februari 2003

**Planering av boende för äldre - Förutsättningar för  
kommunal planering och statlig tillsyn**

Meddelande 2003:10

ISSN 0348-8748

ISRN LSTY-H-M—2003/10 --SE

**Utgiven av:** Länsstyrelsen Kalmar län,  
**Ansvarig enhet:** Rättsenheten  
**Författare:** Erika Barreby och Cristina Olofsdotter-  
Johnsson  
**Tryckt hos:** Länsstyrelsens tryckeri  
**Upplaga:** 40 ex

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1.</b>	<b>Bakgrund</b>	<b>sid 1</b>
<b>2.</b>	<b>Planeringsförutsättningar</b>	<b>sid 3</b>
<b>2.1</b>	<b>Lagstiftning</b>	<b>sid 3</b>
<b>2.2</b>	<b>Planeringsprocessen</b>	<b>sid 4</b>
<b>2.3</b>	<b>Organisation</b>	<b>sid 4</b>
<b>3.</b>	<b>Teorier</b>	<b>sid 5</b>
<b>3.1</b>	<b>Jämställdhet</b>	<b>sid 5</b>
<b>3.2</b>	<b>Välfärdspolitik</b>	<b>sid 6</b>
<b>3.3</b>	<b>Partnerskap</b>	<b>sid 7</b>
<b>3.4</b>	<b>Tillsyn</b>	<b>sid 8</b>
<b>4</b>	<b>Diskussion</b>	<b>sid 8</b>
<b>Källor</b>		<b>sid 10</b>

## 1. Bakgrund

Sedan i början av 80-talet har det varit ett problem att domar som innebar att kommun eller landsting skulle tillhandahålla en viss social förmån, inte verkställdes eller att verkställigheten tog lång tid. Flera utredningar har genomförts, men det har inte inneburit någon lösning på problemet, som kan benämnas som lagtrots. 1999 tillsattes ytterligare en utredning med uppdrag att se över möjligheterna att med sanktionssystem motverka domstolstrots (Kommunalt domstolstrots DS 2000:53). Det finns ingen vedertagen definition av begreppen kommunalt domstolstrots och lagtrots. I den allmänna debatten har begreppet domstolstrots använts så snart en kommun eller ett landsting satt sig över en allmän förvaltningsdomstols avgörande. Vanligen har avsetts fall då verkställigheten av en för den enskilde gynnande dom dröjt eller helt uteblivit (Regeringens proposition 2001/01:122 s 11). I början uppmärksammades framförallt domar om boende enligt omsorgslagen. Kalmar var ett län som hade uppseendeväckande många domar även innan omsorgsverksamheten kommunaliserades. Debatten om lagtrots och lagstiftningen omfattar flera insatser, men vi har här valt att fokusera på särskilda boenden för äldre.

Den 1 juli 2000 infördes möjligheten för länsstyrelserna att förelägga kommunen att avhjälpa bristen på bland annat särskilda bostäder, föreläggandet fick förenas med vite. Detta infördes i såväl socialtjänstlagen (SoL) som i lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I praktiken har möjligheten att utkräva vite endast varit aktuellt i något fall. I Mora har ett ärende överlämnats till länsrätten för drygt ett år sedan. Dom kom nu i januari, kommunen dömdes att erlägga 300 000 kronor i vite. Konstruktionen med viten, som utdöms av länsrätten, är en modell som tar lång tid. Ytterligare åtgärder bedömdes behöva vidtas för att motverka att kommuner sätter sig över de allmänna förvaltningsdomstolarnas avgöranden. För att hitta en modell som snabbar upp processen och förenklar administrationen, ändrades SoL och LSS åter vid halvårsskiftet 2002. Nu gäller att en kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla bistånd som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift. (SoL 16 kap 6a-d §§ och LSS 28 a-d §§.)

Ett annat problem som nu också fått uppmärksamhet är att antalet gynnande beslut som ej verkställs är av betydande omfattning. På ett sätt är dessa fall allvarigare eftersom den enskildes rättssäkerhet sätts ur spel, eftersom det inte går att överklaga.

Med anledning av lagstiftningens konstruktion har vissa länsstyrelser, bland annat Dalarna och Kalmar, uppmanat handläggare i kommunerna att i de fall behov av särskilt boende finns och detta ej bedöms kunna verkställas inom tre månader, ska avslag lämnas. Skälen till avslaget, resursbrist, ska anges. Detta råd har givits med anledning av JO:s uttalande, dnr 2577-2000. I länsrätten har de som överklagat dessa avslagsbeslut på grund av resursbrist fått rätt. Eftersom många kommuner inte har så många boenden att behoven täcks, har detta fått till följd att kommunerna prioriterat personer med domar framför andra, som kanske har ännu större behov. Detta innebär att den tidigare allmänt vedertagna principen att behoven ska styra, sätts ur spel. Detta är också ett stort problem, eftersom vi vet att endast en bråkdel av avslagsbesluten faktiskt överklagas.

Socialstyrelsen har nu kommit med allmänna råd och föreskrifter som träder i kraft vid årsskiftet 2002/2003. Innebörden i dessa är att när behov finns, ska gynnande beslut lämnas. Här hänvisas till att det finns ett regeringsrättsfall vilket står över JO:s uttalande.

Konsekvenser för den enskilde blir i detta fall, att med ett gynnande beslut som ej verkställs, går det ej att överklaga. Den enskilde blir rättslös. Anmärkningsvärt, eftersom detta problem nu börjat uppmärksammas och när en ”lösning” på ej verkställda domar nu finns. När det gäller gynnande beslut finns däremot ingen sanktionsmöjlighet gentemot kommuner som ej verkställer.

Under senare år har Socialstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna, följt utvecklingen av ej verkställda domar och beslut. En stor mängd ärenden handlar om boende som ej tillhandahålls och skadeverkningarna för den enskilde är betydande. Naturligtvis finns det flera olika orsaker till att särskilda boenden ej erbjuds i tillräcklig omfattning, men i många fall är en obefintlig eller bristande långsiktig planering en bidragande orsak.

I samband med att möjligheten till vitesföreläggande infördes år 2000, gavs länsstyrelserna i uppdrag att *verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av bistånd, bland annat boende.* (SoL 13 kap 2 §, LSS 26 §) Hur detta skulle ske finns inte närmare angivet. Men mot bakgrund av hur många domar och gynnande beslut som ej verkställs, är det uppenbart att det finns brister i planeringen och länsstyrelserna har en viktig uppgift på det här området.

Kommunernas bristande planering för äldres och funktionshindrades framtida behov innebär att dessa behov inte finns med på agendan fullt ut när kommunstyrelsen och kommunfullmäktige fastställer planer och investeringsbudget för de kommande åren. När behoven sedan blir uppenbara och ibland akuta, förefaller det i första hand vara socialnämndens, förvaltningens och/eller personalens problem och fel att behoven inte kan tillgodoses inom rimlig tid.

Det blir på detta sätt två olika processer som genomförs i kommunen, där man kan befara att de behov som inte finns med i den ordinarie planeringsprocessen får stå tillbaka och behandlas annorlunda än andra. Det är heller inte orimligt att tänka sig att det skulle vara enklare att få del av kommunens gemensamma kaka om man är med när den prioriteras och fördelas, än att komma efteråt och därtill behöva resurser snabbt.

Den kommunala planeringsprocessen är mycket viktig och hur socialtjänsten ska komma in i den, är en fråga som måste uppmärksammas. Kommunernas ekonomi är överlag pressad och det är då ännu viktigare att planering sker långsiktigt. Nu är det ofta så att akuta lösningar måste genomföras, det blir i allmänhet dyrare än nödvändigt. Med en långsiktig planering är det möjligt att styra om resurser i den kommunala ekonomin. Vid så stora investeringar som det är frågan om är det också viktigt att kunna möta efterfrågan med bostäder som blir efterfrågade, det kan t.ex gälla storlek, upplåtelseform och läge. Särskilda bostäder för äldre kan då inte diskuteras och planeras för sig, utan det måste ske integrerat med övriga bostadsförsörjningsfrågor.

Vår mening är att vi för att kunna arbeta med denna fråga till att börja med måste hitta bra samverkansformer på länsstyrelsenivå. För det behöver vi hitta, se och förstå hindren samt hitta former för att överbrygga dem. Dessa erfarenheter skulle sedan kunna delges kommunerna och ge goda exempel och på så sätt vara användbart när det gäller att hitta samverkansformer mellan kommunala nämnder och förvaltningar.

## 2. Planeringsförutsättningar

### 2.1 Lagstiftning

#### **Socialtjänstlagen (SoL)**

I den så kallade portalparagrafen, 1 kap. 1 § SoL anges att samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Detta innebär att socialtjänsten skall medverka i en samhällsutveckling som syftar till jämlikhet i levnadsvillkor och social och ekonomisk trygghet. Verksamheten ska syfta till att öka den enskildes möjligheter att ta del av samhällets gemenskap och förebygga uppkomsten av sociala svårigheter och begränsa eller avhjälpa enskildas och grupperns behov av stöd och hjälp (prop. 2001:453).

Enligt 13 kap 2 § socialtjänstlagen (SoL) skall länsstyrelsen verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av bistånd i form av hemtjänst samt för särskilda bostäder för äldre och funktionshindrade (5 kap. 5 § SoL och 5 kap. 7 § SoL).

#### **Bostadsförsörjningslagen**

Den nya lagen om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen (Bostadsförsörjningsfrågor mm prop 2000/01:26), som gäller från 1 januari 2001, förtydligar kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen och även länsstyrelsens roll i planeringsarbetet. I 2 § anges att länsstyrelsen särskilt bör uppmärksamma behovet av bostäder för äldre och funktionshindrade och skall lämna råd och underlag till kommunernas planering.

Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen så att alla i kommunen kan leva i goda bostäder och i en bra boendemiljö. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod.

#### **Plan- och bygglagen (PBL)**

I Plan- och bygglagen (PBL) regleras hur planering samt användning av mark och vatten ska ske i kommunerna. I den inledande delen anges att bestämmelserna bland annat syftar till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda levnadsvillkor (1 kap. 1 § PBL). Inom områden med sammanhållen bebyggelse ska bebyggelsemiljön utformas bland annat med hänsyn till möjligheter för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga att använda området (2 kap. 4 § PBL).

Kommunerna ska i sin planering dels redovisa en *översiktsplan*, där grunddragen i hur man vill använda mark och vatten i kommunen skall framgå (4 kap. PBL), dels *detaljplan* för område/områden av översiktsplanen. Detaljplanen ska innehålla detaljerad planering av hur ett område ska användas, t.ex. villabebyggelse eller grönområde.

Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i riket, medan Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggväsendet i länet (1 kap. 8 § PBL). Länsstyrelsen ska bl.a. lämna råd, information och underlag för den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen (prop. 2000/01:26). I propositionen skriver regeringen att det

är angeläget att behoven av bostäder för äldre och funktionshindrade särskilt uppmärksammas vid kontakterna med kommunerna.

I regeringens direktiv till översyn av PBL, som ska genomföras med start under 2003, anges att det är angeläget att beakta hur den fysiska planeringen kan främja en socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbar utveckling. En omsorgsfull planering kan skapa förutsättningar för goda sociala miljöer och en bebyggelsemiljö som bidrar till jämlika och värdiga levnadsförhållanden för alla. Det är också viktigt att i översynen ta upp frågor som rör tillgänglighet och användbarhet för alla. Beslutsprocessen vad gäller planering enligt PBL ska uppfylla höga krav på effektivitet och rättssäkerhet och säkerställa en balans mellan alla de olika intressen som behöver tillgodoses vid fysisk planering och utformningen av bebyggelsen. Det anges även vara angeläget att samverkansformerna utvecklas och att olika sektorsvisa planeringsprocesser samordnas i kommunen.

## 2.2 Planeringsprocessen

I *översiktplanen* enligt PBL ska kommunen redovisa grundragen i hur den vill använda mark och vatten. Kommunen ska ta hänsyn till allmänna intressen för kommunen samt särskilt beakta; riksintressen enligt Miljöbalken, kommunens syn på hur den bebyggda miljön ska användas, hälsa och säkerhet, mellankommunal samordning samt natur- och kulturmiljöer.

Kommunen ska samråda med länsstyrelsen, regionplaneorgan, enskilda och andra som kan ha ett särskilt intresse för planen innan den fastställs. Länsstyrelsen ska ta tillvara statens intressen och andra intressen som myndigheten har särskilda uppdrag för.

Översiktsplanen ska aktualiseras varje mandatperiod - vart 4:e år – enligt 4 kap 14 § PBL. Detta kallas *aktualitetsförklaring*.

*Detaljplanen* (5 kap. PBL) innehåller detaljerad planering av en eller flera delar av översiktplanen. Detaljplanen ska grundas på ett program som anger utgångspunkten och mål för planen. Detaljplanen ska innehålla uppgifter om allmänna platser, skydd för vissa områden, vegetation, energianläggningar, vägar, cykelbanor, varsamhetsbestämmelser, vilken typ av bebyggelse som avses, särskilda bestämmelser om skydd för störning från omgivningen etc. (5 kap7 § PBL)

När program utarbetas och när förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen bland annat samråda med länsstyrelse och andra kommuner som berörs. Andra intressenter, t.ex. fastighetsägare, boende, sammanslutningar och andra myndigheter som har ett väsentligt intresse av programmet, ska beredas tillfälle till samråd innan planen fastställs. Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och ge möjligheter till insyn och påverkan. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta tillvara och samordna statens intressen samt ge råd om tillämpningen av PBL.

## 2.3 Organisation

Beroende på organisation hanteras planerings- och bostadsförsörjningsfrågor i olika nämnder och förvaltningar. I Dalarnas län har representanter för länsstyrelsen (länsarkitekten och länsbostadsdirektören) besökt länets alla kommuner försommaren 2002. Syftet var att träffa

politiker och tjänstemän ansvariga för den kommunala planeringen. Inbjudna att delta var också ansvariga för bostadsförsörjningsfrågor från socialtjänsten. Bland annat ställdes frågan om det i kommunen fanns en formaliserad samverkan mellan plan- och byggförvaltningen och socialtjänsten. Det visade sig att flertalet kommuner saknar regelbunden samverkan. I ett par kommuner finns kontakter mellan socialtjänsten och bostadsbolaget. I sex kommuner (av femton) är det klart vilken person som är socialtjänstens kontaktperson i dessa frågor. Även om denna redovisning endast gäller ett län, finns det anledning att tro att det är på samma sätt i de flesta andra län också.

När det gäller socialtjänstens planering för att tillgodose behov, förutsätts en anpassning till den planeringsprocess som redan är etablerad i den "hårda" förvaltningen. Det blir ett möte mellan två olika kulturer, där det inte är självklart att en god samverkan kommer till stånd. Från båda sidor krävs engagemang och vilja att sätta sig in i varandras planeringsförutsättningar. För att det ska lyckas krävs också att ledningen ger bra förutsättningar för samverkan. Det handlar om att klara ut ansvar och resurser i form av bland annat tid. Inte minst viktigt är att gemensamt diskutera målsättningen. Vad är det man vill uppnå?

### **3. Teorier**

#### **3.1 Jämställdhet**

Jessica Lindvert säger att feminismen som politisk ideologi riktar fokus mot att det i dagens samhällen finns en uppdelning mellan traditionellt manliga och kvinnliga erfarenheter, värderingar och arbetsuppgifter, där de manliga överlag värderas högre än de kvinnliga. Män befinner sig på högre positioner än kvinnor. Denna strukturella ordning innebär att män har en starkare position som medborgare än kvinnor, och det är detta man inom feminismen i grund och botten vill förändra.

Det finns olika strategier för att bedriva jämställdhetsarbete. En är att öka antalet kvinnor i olika sammanhang, en annan att öka antalet representanter för feministiska idéer, detta kan alltså även vara män. I Sverige har sedan 70-talet diskuterats att få in fler kvinnor i folkvalda församlingar. Detta har varit relativt framgångsrikt på riks, regional och kommunal nivå. Kvinnors svaga position i förvaltningen uppmärksammades först i slutet av 80-talet. Enligt Jessica Lindvert är könsfördelningen idag jämnare på symboliskt viktiga positioner, medan förändringsarbetet verkar gå långsammare inom den övriga centrala förvaltningsorganisationen.

En grundläggande uppfattning hos feministiska organisationsteoretiker är att den byråkratiska organisationsformen är mer kvinnoförtryckande än andra organisationsformer. Mäns ledarförmåga tas för given och kvinnor ges ingen chans att visa sin kompetens. Dessa forskare framhåller istället nätverksbaserade och decentraliserade organisationsformer vilka gynnar kvinnor och bidrar till att skapa jämställdhet. Flera undersökningar har visat på värdet av att kombinera teknisk-rationella organisationsformer med relationsinriktade. (Politik som organisation s 82-89.)

När det gäller planering av bostäder är de intressantaste kommunala instanserna kommunfullmäktige, kommunstyrelse, byggnadsnämnd och socialnämnd. Vi har därför tittat

på fördelningen av kvinnor och män bland politikerna och de högsta tjänstemännen i våra båda residensstäder, Kalmar och Falun.

I Falun är det i kommunfullmäktige 32 män och 29 kvinnor, vilket är en ganska jämn fördelning. Men om man sen går vidare till kommunstyrelsen som har en stor makt i den kommunala förvaltningen, så kan man konstatera att fördelningen ser annorlunda ut. Av 15 ledamöter är endast fyra kvinnor. Byggnadsnämnden består av nio ledamöter, av dessa är endast 2 kvinnor. Socialnämnden som är den ”mjuka” nämnden har en jämnare fördelning. Här är sex av de 13 ledamöterna kvinnor. Tittar man sen på de högsta tjänstemännen, förvaltningscheferna så är det män i bägge förvaltningarna. I socialnämnden finns en biträdande förvaltningschef/socialchef, även det en man.

I Kalmar är det i kommunfullmäktige 33 män och 28 kvinnor, vilket även här är en relativt jämn könsfördelning. I kommunstyrelsen däremot finns 15 ordinarie ledamöter, varav 11 är män och endast 4 är kvinnor. I samhällsbyggnadsnämnden är det 7 män och 4 kvinnor. I omsorgsnämnden är det dock det motsatta, 8 kvinnor är ordinarie ledamöter mot 3 män. I både samhällsbyggnadsnämnden och omsorgsnämnden är förvaltningscheferna män.

När vi tittat på fördelningen av män och kvinnor i residensstäderna kan vi konstatera att könsfördelningen i det högsta beslutande organet, kommunfullmäktige är relativt jämn. Men när man sen går vidare till kommunstyrelsen verkar strävan mot jämställdhet inte ha fått något vidare genomslag. Den sneda fördelningen mellan män och kvinnor som är i byggnads- respektive socialnämnderna bidrar säkert till svårigheterna att samverka i samhällsplaneringen. För att få ett jämställt samhälle, för både kvinnor och män, måste jämställdhetsfrågor genomsyra alla verksamheter på alla nivåer. En någorlunda jämn fördelning i politiska församlingar, alla nämnder, men även i förvaltningar, bland chefer skulle vara en bra utgångspunkt.

### **3.2 Valfärdspolitik**

Det finns olika teorier omkring välfärdspolitik. I Sverige har vi en generell välfärdspolitik. En hög skattesats men också en stor ”återbäring” i form av bidrag och service till alla. Att den förda politiken haft en så stor framgång kan delvis förklaras av att vårt välfärdssystem omfattar inte bara de svagare grupperna utan alla (med vissa tak i en del bidragssystem m m). Medelklassen har nu en betydande maktposition utifrån sin numerär. Från en rationalistisk ståndpunkt kan de tänkas stödja en generell välfärdspolitik utifrån två förutsättningar. Dels att värdet av vad man betalar in motsvarar vad man får ut. Dels att systemets legitimitet är att det kan ses som en form av försäkring, man är beredd att bidra till systemet nu för att man i en framtid kanske får behov av olika insatser/bidrag.

Vad är det då som gör att huvuddelen av medborgarna trots att det inte ligger i deras omedelbara materiella egenintresse, likväl kan välja att stödja en generell framför en selektiv välfärdspolitik? Margaret Levi har utvecklat en teori om villkorligt samtycke, eller legitimitet. Hon menar att för att den offentliga politiken ska få ett tillräckligt stort stöd måste tre villkor vara uppfyllda. Det första villkoret handlar om det offentliga åtgärdsprogrammets allmänna rättfärdighet, det andra villkoret handlar om proceduriell rättvisa och slutligen det tredje villkoret gäller frågan om rättvis fördelning av bördorna. (Vad bör staten göra s 137-205)

Frågan är hur den allmänna inställningen till välfärdspolitiken kommer att påverkas av det utbredda domstolstrotset. Det är uppenbart för alla att det inte är självklart att en gammal

människa som har behov av ett särskilt boende får det. Kommer medelklassen ändå att ställa upp på systemet när behovet av särskilt boende inte längre tillgodoses på det sätt som utlovats? Om inte välfärdssystemets försäkringen fungerar – att jag vid behov får det staten tagit på sig att stå för, varför ska man då betala skatt?

De målformuleringar som finns för äldrepolitiken är generösa och trycker på den enskildes självbestämmande och valfrihet. Målformuleringarna i socialtjänstlagen innebär att jag som gammal och med mer eller mindre omfattande vårdbehov ska kunna välja om jag vill bo kvar hemma, eller om jag vill komma till ett särskilt boende för äldre. För många människor finns inte den valmöjligheten i realiteten. Det finns en tendens att kvarboendepincipen hävdas in absurdum från socialtjänstens sida, all hjälp man behöver ska man få i sitt ordinarie boende. Kvarboendepincipen handlade från början tvärtom att den enskilde inte skulle tvingas flytta på grund av ett omvårdnadsbehov. Att principen nu hävdas starkt från kommunens sida handlar ofta om ekonomi, det blir billigare med hemtjänst än med särskilt boende. Det finns också ett samband med resurser. Om biståndsbedömare vet att plats i särskilt boende ej finns, blir utgångspunkten i utredningen att det ej är aktuellt med en flytt.

I de allra flesta människors föreställningsvärld har det nog varit självklart att den förda politiken skulle innebära att när behov av äldreboende uppstår skulle samhället tillgodose det. Så är det inte i praktiken idag. I många fall blir det en form av förhandling i utredningssituationen. Den äldre har svårt att tillvarata sina rättigheter, då de inte känner till dem. Det finns även stora brister i informationen. För att den äldre personen i dag ska få ett särskilt boende krävs i många fall ett överklagande av ett avslagsbeslut från kommunens socialtjänst. En förutsättning för att äldre personer ska överklaga ett beslut är i de flesta fall att de har någon närstående som hjälper till.

Kommunernas prioriteringar blir också märkliga i många fall. När nu bestämmelserna om särskilda avgifter vid domstolstrots införts, innebär det att personer som lyckats få en gynnande dom om särskilt boende, får bostad i första hand. Det innebär att det inte längre är behovet som är styrande för vem som får boende i första hand. De som ej klagat får helt enkelt stå tillbaka, oavsett hur behovet ser ut.

De flesta kommuner har idag en pressad ekonomi. Det blir då allt tydligare en konflikt mellan de mål staten fastställt i lagstiftning och nationella mål för äldreomsorgen och kommunens agerande. Även om kommunen i sina övergripande mål upprepar målformuleringar från lagstiftningen så blir det bara tomma fraser som inte får genomslag i verksamheten. Detta bygger under en legitimitetskris. En diskussion borde föras om vilka mål vi har, ska de ändras eller stå kvar?

### **3.3 Partnerskap**

Ett sätt att för att få till stånd en mer formaliserad planeringsprocess kan vara att utveckla så kallade partnerskap. Detta är inte ett vanligt begrepp när det gäller fysisk planering och stadsutveckling i Sverige, men förekommer inom näringslivet, mellan näringsliv och högskolor och när det gäller regional planering.

Partnerskap kan definieras som en process inom vilken politiska institutioner söker samverkan med andra aktörer i samhället för att åstadkomma en förändring (Pierré 1988). Kating (1991) definierade begreppet som ett arrangemang för beslutsfattare baserat på formella strukturer och informella relationer mellan politiska och ekonomiska eliter.

För att genomföra partnerskap måste parterna, till skillnad mot i samverkan, ha tydliga mandat. Fördelarna kan bli synergivinster (genom samordning av resurser), olika synsätt och perspektiv kan bidra med kreativa lösningar och kan vara ett sätt att förebygga risk för motsättningar och låsningar. De nackdelar eller faror som finns med partnerskap kan vara en risk för bristande insyn och oklarheter i vem som är ansvarig för fattade beslut. Det är viktigt att inse att partnerskap är en process där färdiga lösningar inte finns utan successivt växer fram.

Ett fungerande partnerskap förutsätter att deltagarna har ett gemensamt intresse att lösa ett visst problem, att outtalade hinder för samverkan analyseras och åtgärdas och att klara, helst mätbara, mål finns utsatta. (källa: Göran Cars föreläsning och Gunnel Jonssons artikel i Agenda 21-antologin).

### **3.4 Tillsyn**

Hur politiskt fattade beslut kommer att verkställas är också beroende av organisationen. För att politikerna ska kunna ta ansvar för den förda politiken och vi som medborgare ska kunna kräva ansvar av våra beslutsfattare finns ett stort informationsbehov om vad som försiggår i förvaltningen. Systemets legitimitet urholkas om medborgarna får intryck av att den offentliga verksamheten bedrivs utan möjlighet till insyn och kontroll. Det är en viktig demokratifråga att också det verkställande arbete som bedrivs av förvaltningarna granskas. (Politik som organisation s 286-305)

Den offentliga verksamheten är idag omfattande och det är svårt att ha en samlad bild av olika frågor. När det gäller bostäder för äldre är som tidigare konstaterats flera förvaltningar inblandade vilket komplicerar en bra planeringsprocess. Granskningen – tillsynen – över denna process är inte heller med automatik samordnad. Länsstyrelsens sociala enhet har tillsyn över socialtjänsten, planfunktionen över samhällsplaneringen, bostadsfunktionen över bostadsförsörjningen. Detta bidrar också till att det är svårt att få en samlad bild över den förda politikens effekter. En samordnad tillsyn skulle kunna ge en bättre bild över planeringsprocessen i kommunerna.

## **4.Diskussion**

Ett mål i socialtjänstlagen för äldre är möjligheten att bo kvar även när vårdbehovet är stort. Är då bostäderna bra utformade från början krävs det mindre bostadsanpassningar för att hålla de kostnaderna nere. Det kan också vara så att äldre vill ha en mindre bostad och skulle välja att flytta om det fanns möjlighet i samma område. Ur kommunens perspektiv kan det vara positivt att man på så vis får loss större bostäder för yngre familjer.

Den traditionella kommunala organisationen uppmuntrar inte samarbete/samverkan mellan olika förvaltningar i kommunen. Den ”hårda” förvaltningens bostadsförsörjningsplanering riktar sig till den breda allmänheten. Socialtjänsten däremot, planerar för minoritetsgrupper i det här sammanhanget - äldre och funktionshindrade. Även om det gäller mindre grupper är det väsentligt att socialtjänsten är med i planeringen tidigt. Både för att kommande behov verkligen lyfts fram och kan tillgodoses och för att det ska bli bra lösningar ur alla aspekter som tillgänglighet och ekonomiskt. En tidig samplanering ökar också förutsättningarna för att alla kommuninvånarens behov ska kunna tillgodoses på bra sätt och att det t.ex. inte ska bli någon ålderssegregation. I alla bostadsområden bör det vara en blandning av bostäder av olika

storlek, med olika upplåtelseform o s v. Så att det naturligt blir en blandning av olika människor, hushållstyper, åldrar o s v.

Vi tror att brister i planeringen till en del beror på bristande jämställdhet.

Många kommuner har, på grund av resursbrist, problem att tillgodose äldre och funktionshindrades behov av särskilt boende. Ändå är det rimligt att anta att behovet var och är känt. Om man funderar i termer av manligt och kvinnligt skulle det kunna vara en del av förklaringen till att behoven ändå ej tillgodoses. Är det så att socialnämnden diskuterar och planerar för sig i den ”mjuka” förvaltningen med fokus på behov. Byggnadsnämnden som den ”hårda” förvaltningen diskuterar vilka byggnader som ska uppföras, utan djupare kunskap om svaga grupper, som äldre och funktionshindrade. Kommunstyrelsen som bereder ärendet inför slutligt beslut i kommunfullmäktige, har det breda kommuninvånarperspektivet och här har diskussionen ofta ekonomin i fokus. Kanske skulle en diskussionen i dessa olika forum få en annorlunda, bredare, mer jämställd inriktning om kvinnor och män var lika representerade?

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunerna ta fram riktlinjer för sin bostadsförsörjning, och utifrån denna genomföra planering för kommunens framtida behov. Denna ska innehålla både bostadsförsörjning, fysisk planering och hänsyn till sociala aspekter, både för gamla, unga, funktionshindrade osv. Länsstyrelsen får också ett allt större och tydligare ansvar att verka för och delta i planeringsprocessen, både enligt SoL, bostadsförsörjningslagen och PBL. Hur ska vi som socialkonsulenter hantera dessa frågor; internt på länsstyrelsen respektive externa – till kommunerna i länet?

Det interna sektorsövergripande arbetet inom länsstyrelsen behöver först både förtydligas och formaliseras för att vi ska kunna föra fram de särskilda behov som socialtjänstens målgrupper – gamla, barn och funktionshindrade m.fl. –har. Vår tanke är att sedan fortsätta till kommunerna i våra respektive län, och genom råd och information verka för att socialtjänsten blir en aktiv part i den kommunala planeringen.

Sociala funktionen på länsstyrelsen bör kunna forma en strategi som innebär att vi ska vara en aktiv och viktig del av planeringsarbetet på myndigheten. I Kalmar län har nyligen inletts ett samarbete mellan sociala funktionen och planfunktionen. Som ett första blygsamma resultat kan nämnas att behovet av särskilda bostäder för äldre i Kalmar kommun nu skrivits med i ett samrådsyttrande till kommunen.

Vi tror att det är viktigt att förankra denna sektorsövergripande fråga i länsledningen, medverka i planmöten och delta i länsstyrelsens besök i kommunerna. Vid kommunbesöken bör såväl kommunledning, planerare på kommunnivå och socialtjänsten få information om lagstiftningen och vikten av ett tidigt deltagande i den kommunala planeringen.

Länsstyrelsen kan med fördel även arrangera seminarier och konferenser för att belysa vikten av socialtjänstens deltagande i planeringen. På en sådan dag kan man bjuda in föreläsare från Boverket, länsstyrelsens planexperter, högskolor och vi kan själva presentera vårt arbetssätt (t.ex. vad vi kommit fram till i det här arbetet). På konferenser/seminarier kan vi nå många och tydliggöra oss själva som rådgivare och intresserade av planfrågor. I vårt tillsynsarbete kan vi ytterligare både implementera planeringsfrågorna och läsa av effekter av vårt arbete. Tillsynen kan med fördel även genomföras tillsammans med planenheten på länsstyrelsen. Genom ett sådant arbetssätt kan det både att förändra och förskjuta maktbalansen något i kommunerna till gagn för äldre i kommunerna.

Boverket skickar årligen en bostadsenkät till landets samtliga kommuner med en lång rad frågor om bostadsplanering och bostadsförsörjning. En frågedel avser särskilt boende för äldre, och belyser om- och nybyggnation av särskilt boende, samt kommunens bedömning av behovstäckningen i ett 5-årsperspektiv. Syftet med enkäten är att följa kommunernas planering kontinuerligt, fånga upp effekter av lagändringar och ger underlag för analyser både på riks- och länsnivå.

Boverket samarbetar med länsstyrelserna/länsbostadsdirektörerna, både vad gäller frågeställningar och uppföljningar av resultaten. Även här ser vi en möjlighet att vi som socialkonsulenter kan tillföra socialtjänstens perspektiv både vid utformning av enkäten och i uppföljning av resultatet, t.ex. som underlag i tillsynsarbetet.

Partnerskap skulle kunna vara en fruktbar metod för att få till stånd sektorsövergripande planeringsprocesser i kommunerna, där både socialtjänsten, fysiska planerare och politiker skulle kunna ingå. Det är också tänkbart att även brukarorganisationer kan ingå i partnerskap för planering av de äldres framtida behov. Detta skulle kunna tillföra partnerskapet de äldre brukarnas perspektiv och är en intressant tanke när det gäller den demokratiska värdena i planeringsprocessen.

Ett positivt exempel på sektorsövergripande planering med hög status finns i Vetlanda kommun. Där företräds varje förvaltning av förvaltningschef och nämndsordförande i möten för att gemensamt diskutera planeringsfrågor. Detta kan vara ett exempel på hur man kan lyfta fram planering till det viktiga instrument det är för hela kommunen och alla dess innevånare.

### **Källor**

Gunnel Jonssons artikel i Agenda 21-antologin

Göran Cars föreläsning 6 november 2002

Justitieombudsmannen, dnr 2577-2000

Kommunalt domstolstrots, justitiedepartementet, Ds 2000:53

Plan- och bygglag (1987:10)

Regeringens proposition 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor mm

Regeringens proposition 2001/02:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots

Rothstein, Politik som organisation

Rothstein, Vad bör staten göra.

Socialtjänstlagen (2001:453)

Sundh, Kenneth, socialtjänstens strukturinriktade arbete, Stockholms universitet 1999