



Kommittédirektiv

Översyn av LSS-regler när det gäller bostad med särskild service

Beslut vid regeringssammanträde den 12 mars 2020

Sammanfattning

Personer med funktionsnedsättning kan få insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Enligt lagen ska personer med omfattade funktionsnedsättningar tillförsäkras goda levnadsvillkor. De flesta kommuner som erbjuder bostad med särskild service, upplåter dessa LSS-boenden genom ett hyresförhållande enligt 12 kap. jordabalken (hyreslagen). En särskild utredare ska se över reglerna och klargöra rättsläget för boende med särskild service enligt LSS i syfte att den enskilde inte ska drabbas av merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning.

Utredaren ska bl.a.:

- redogöra för och bedöma rättsläget när det gäller kommunens möjlighet att välja upplåtelseform för bostad med särskild service, hur reglerna i hyreslagen tillämpas i hyresförhållande för sådant boende och under vilka förutsättningar som gemensamhets- och personalutrymmen i anslutning till bostaden får utgöra underlag för beräkning av hyran enligt hyreslagen,
- analysera och redogöra för vilka ekonomiska konsekvenser ett hyres- respektive avgiftsförhållande enligt gällande reglering får för den enskildes kostnader för sitt boende,

- vid behov föreslå en mer kostnadseffektiv reglering som innebär att den enskilde inte ska få merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 23 mars 2021.

Funktionshinderspolitisk utgångspunkt

Sverige ratificerade FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2008. Konventionen trädde i kraft 2009. Den är en av de centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter. Konventionen skapar inte i sig några nya rättigheter utan tydliggör mänskliga rättigheter i relation till personer med funktionsnedsättning. Dess syfte är att säkerställa att personer med funktionsnedsättning kan åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Funktionshinderspolitiken är en del i arbetet för ett mer jämlikt samhälle, där människors olika bakgrund eller förutsättningar inte ska avgöra möjligheten till delaktighet i samhället. Att förebygga uppkomsten av all form av diskriminering är därför en viktig del i arbetet för delaktighet och jämlikhet.

Funktionsnedsättning ska inte innebära merkostnader

Rätten till insatser regleras i 7 § LSS. Där framgår även att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. En viktig och grundläggande funktionshinderspolitisk princip är att människor inte ska ha merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning. Av förarbetena till LSS framgår att det är angeläget att ett omfattande stödbehov på grund av funktionsnedsättning inte medför en lägre levnadsstandard än den som gäller för personer som inte har motsvarande behov. Vidare konstateras att utgångspunkten bör vara att stöd och service enligt den nya lagen ska vara avgiftsfri (prop. 1992/93:159 s. 99).

Merkostnader

Vad som avses med merkostnader på grund av funktionsnedsättning är inte närmare utvecklat i LSS eller dess förarbeten. I 50 kap. socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, regleras s.k. merkostnadsersättning. Merkostnadsersättning kan lämnas för bl.a. boende. Av 50 kap. 2 § första stycket SFB framgår att när det gäller merkostnadsersättning avses med merkostnad en skälig kostnad som uppkommer på grund av en persons funktionsnedsättning och som går utöver en kostnad som är normal för en person utan funktionsnedsättning i motsvarande ålder.

Hög andel av den enskildes inkomst går till att betala för bostad med särskild service enligt LSS

Bostad med särskild service för vuxna är en av insatserna för särskilt stöd och särskild service enligt 9 § LSS. Bostad med särskild service kan delas upp i kategorierna gruppboende och serviceboende. Bostäder som upplåts enligt LSS är ofta förhållandevis dyra, vilket för den enskilde kan innebära höga boendekostnader i relation till inkomsterna. Vidare har den enskilde ofta små möjligheter att tacka nej till ett erbjudande om bostad då utbudet av dessa bostäder är begränsat.

Enligt Socialstyrelsens statistik är bostad med särskild service för vuxna den näst vanligaste insatsen inom LSS, bara daglig verksamhet har fler verkställda beslut. Under 2018 hade 28 246 personer insatsen bostad med särskild service för vuxna varav 11 802 var kvinnor och 16 444 män

Uppföljningen av funktionshinderspolitiken 2018 visar på snabbt ökade skillnader i ekonomisk standard mellan vissa grupper av personer med funktionsnedsättning och den övriga befolkningen. Myndigheten för delaktighet och Jämställdhetsmyndigheten har kartlagt utmaningar och hinder för ekonomiskt jämställda inkomster (rapporter 2019:8 och 2019:5). Redovisningen visar att det i synnerhet är kvinnor med funktionsnedsättning som har en sämre ekonomisk standard.

Den genomsnittliga disponibla inkomsten för personer med funktionsnedsättning är lägre än för den övriga befolkningen. För personer med boende med särskild service enligt LSS är den ekonomiska situationen sannolikt särskilt svår. Typfallsberäkningar visar att inkomsterna i dessa hushåll ofta inte täcker utgifterna. En vanlig hyresnivå för ett sådant LSS-boende år 2014 var ca 8 000 kronor för ett rum och kök. Den genomsnittliga disponibla inkomsten för personkrets 1 (personer med intellektuell funktionsnedsättning) med LSS-boende var samma år ca 10 000 kronor per månad. Skäliga levnadskostnader uppskattades av Konsumentverket till ca 6 650 kronor per månad. Det innebär att den enskilde går 4 650 kronor minus per månad (Ekonomiska förhållanden för olika grupper av personer med funktionsnedsättning, Socialdepartementet, S2017/06855/SAM).

Bostad med särskild service enligt SoL och LSS

Insatsen bostad med särskild service till personer med funktionshinder kan beviljas som en insats både enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och enligt LSS.

Socialtjänstlagen

Enligt 5 kap. 7 § tredje stycket SoL ska kommunen inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och har behov av ett sådant boende. Den enskilde ska genom bistånd tillförsäkras en skälig levnadsnivå enligt 4 kap. 1 § SoL. Enligt 8 kap. 2 § SoL får kommunen, enligt grunder som kommunen bestämmer, ta ut skäliga avgifter för hemtjänst och dagverksamhet samt för boende i en särskild boendeform, såvida boendet inte omfattas av 12 kap. jordabalken. I 8 kap. 3–9 §§ SoL anges en maxtaxa för det högsta belopp som kommuner får ta ut i avgift för hemtjänst, dagverksamhet, kommunal hälso- och sjukvård samt bostad. Den enskildes avgifter för bostad med särskild service får uppgå till högst en tolftedel av 0,5392 prisbasbelopp. Prisbasbeloppet för 2020 är 47 300 kronor. Det innebär att avgiften för ett sådant boende, enligt bestämmelserna i SoL, får uppgå till högst 2 125 kronor per månad.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

LSS innebär ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag. Det innebär att LSS ska ses som ett komplement till andra lagar och av LSS framgår att insatser ska ges den enskilde endast om han eller hon begär det. Det är därför möjligt att kombinera insatser enligt SoL med insatser enligt LSS, t.ex. bostad med särskild service och andra, avgiftsfria insatser enligt LSS. Ett annat exempel är att personlig assistans enligt LSS kombineras med assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Personer som omfattas av LSS har rätt till olika insatser för särskilt stöd och särskild service (9 § LSS). En av de tio olika insatserna i LSS är bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna (9 § 9 LSS). Tre huvudformer av bostäder kan urskiljas i förarbetena till lagen (prop. 1992/93:159 s.179 f.). Dessa är gruppboende, serviceboende och annan särskilt anpassad bostad. De två förstnämnda boendeformerna innefattar fast bemanning och kan benämnas bostad med särskild service för vuxna. I insatsen bostad med särskild service ingår enligt 9 e § LSS också

omvårdnad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter. Boendeformen annan särskilt anpassad bostad ingår inte i utredningsuppdraget.

Som nämnts ovan ska personer som omfattas av LSS tillförsäkras goda levnadsvillkor genom insatserna enligt lagen (7 § LSS). I 18–21 §§ regleras avgifter m.m. för insatser enligt lagen. I 18 § anges att av dem som enligt beslut av Försäkringskassan är berättigade att få assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken får avgift för personlig assistans tas ut inom ramen för sådan ersättning. Enligt 19 § LSS får skäliga avgifter för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter tas ut av dem som har hel allmän ålderspension, hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken eller annan inkomst av motsvarande storlek, enligt de grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader. Dessutom ska kommunen se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov. Enligt 20 § är föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning bidra till kommunens kostnader för omvårdnaden om någon som är under 18 år får omvårdnad i ett annat hem än det egna med stöd av denna lag, och Inspektionen för vård och omsorg får ta ut en avgift för ansökningar om tillstånd. Vidare föreskrivs det i 21 § att avgifter eller ersättning för kostnader i andra fall än som anges i 18–20 §§ inte tas ut för insatser enligt LSS.

Kommunens val av upplåtelseform av bostad med särskild service påverkar den enskildes boendekostnad

Enligt en kartläggning som genomfördes av Socialstyrelsen 2006 uppgav samtliga besvarande kommuner (263) att de boende i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS betalar hyra enligt hyreslagen och inte avgift enligt LSS.

Om kommunen väljer att ta ut avgift för boendet så finns det som tidigare nämnt bestämmelser i LSS om skäliga avgifter. Kommunen ska vid fastställande av avgift för bostaden se till att den enskilde tillförsäkras tillräckliga medel för sina personliga behov. Avgifterna får inte heller överstiga kommunens självkostnader. Lagstiftningen hindrar dock inte att bostäder med särskild service upplåts på ett sådant sätt att ett hyresförhållande uppkommer. I förarbetena till LSS anförd bl.a. att reglerna i många fall möjliggör att boendet organiseras som vanliga hyresförhållanden och att reglerna om kommunalt bostadstillägg tillämpas. Boendets rättsliga grund, i form av en rättighet enligt LSS, och de begränsningar i avgiftshänseende som finns,

innebär dock vissa rättsliga skillnader gentemot vanliga hyresförhållanden (prop. 1992/93:159, s. 187). Vilka dessa rättsliga skillnader är som avses i förarbetsuttalandet är dock oklart. Om kommunen väljer att upplåta bostaden som ett hyresförhållande gäller i stället 12 kap. jordabalkens (hyreslagen) regler för hyressättningen, vilket i princip innebär avtalsfrihet för kommunen i förhandlingen om hyran med hyresgästföreningen. Som nämnts ovan ska personer som omfattas av LSS tillförsäkras goda levnadsvillkor genom lagens insatser men det framgår varken av lagen eller dess förarbeten på vilket sätt goda levnadsvillkor ska tillförsäkras dem som betalar hyra istället för avgift för sitt boende. Enligt hyreslagen ska en viss typ av bostad alltid omfattas av lagens tillämpningsområde. Det handlar om bostäder i vilka LSS-bostäder ingår där den enskilde har tillgång bl.a. till eget rum och där service och omvårdnad är av underordnad betydelse. Om hyreslagen är tillämplig, kan kommunen ta ut hyra för alla förmåner, t.ex. för gemensamhetsytor.

Gemensamhetsutrymmen får enligt praxis räknas in i hyra

Enligt förarbetena till LSS inbegrips inte gemensamhets- och personalutrymmen i avgiften för bostad med särskild service då de senare bör betraktas som del av den särskilda service och omvårdnad som skall ges i anslutning till bostaden, (prop. 1992/93:159 s. 99).

Socialstyrelsen uppmärksammade redan 2003 i en skrivelse att det fanns problem i tillämpningen kopplade till lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) gällande insatsen bostad med särskild service. Socialstyrelsen bedömde att rättsläget var oklart i flera delar. Myndigheten menade bl.a. att värdesättningen av gemensamhetsutrymmen enligt bruksvärdesreglerna är oklar, att det finns vissa rättsliga skillnader mellan ett boende enligt LSS och ett vanligt hyresförhållande samt att det finns flera bestämmelser som saknar tillämpning när det gäller särskilda boendeformer.

Frågan om gemensamhetsutrymmen får utgöra underlag vid hyressättning av bostad med särskild service enligt LSS har behandlats av Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten), se RÅ 2005 ref. 28. Av domen framgår att om det finns ett hyresförhållande, får upplåtelse av bostad med särskild service anses omfattad av hyresbegreppet i hyreslagen, oavsett att rättsförhållandet får en särskild prägel till följd av den enskildes lagstadgade rätt till en sådan bostad. Detta innebär bl.a. att de bestämmelser i hyreslagstiftningen (12 kap. 55 § jordabalken) som syftar till att skydda en hyresgäst

mot oskäligt höga hyror blir tillämpliga (jfr prop. 2000/01:149 s. 25). I 8 kap. 2 § SoL har det därför i klagörande syfte införts ett tillägg om att avgiftsbestämmelserna i det kapitlet inte är tillämpliga på sådant särskilt boende, bl.a. bostäder med särskild service, som omfattas av hyreslagen. Tillägget är dock endast avsett att tydliggöra vad som gäller för det fall att upplåtelsen kan anses medföra ett hyresförhållande i hyreslagens mening. Regeringsrätten anförde även att motsvarande får anses gälla, utan att detta särskilt omnämns i LSS, när upplåtelsen av bostad ingår som ett led i en insats enligt 9 § LSS. Regeringsrätten anförde slutligen att när ett LSS-boende har formen av ett hyresförhållande, finns inte heller hinder mot att kommunen i förhandlingar om hyresnivån beträffande LSS-boendet har som utgångspunkt att hyressättningen bör påverkas av det värde tillgången till gemensamhetsutrymmen utgör för bostaden.

Regeringsrättens bedömning innebär att avgiftsbestämmelserna i LSS inte är tillämpliga om kommunen väljer att upplåta en bostad med särskild service genom ett hyresförhållande blir. Detta gäller även vid andrahandsuthyrning, som kan förekomma som avtalsform mellan kommunen och den enskilde. I förarbetena uttalades vidare bl.a. att avgiften för en bostad med särskild service bör avse den enskildes privata bostad, inte gemensamma utrymmen och personalutrymmen. Enligt Regeringsrätten får propositionsuttalandet förstås så att personalutrymmen ingår som en del av service och omvårdnad. Detta gäller dock inte gemensamhetsutrymmen.

Uppdraget att se över LSS-regler när det gäller bostad med särskild service

Enligt LSS ska insatser tillförsäkra personer med omfattade funktionsnedsättningar goda levnadsvillkor. Hur kommunen väljer att organisera boende med särskild service påverkar boendekostnaden för den enskilde. Det är möjligt för kommuner att ta ut hyra för LSS-bostäder vilket de vanligtvis också gör. För den enskilde kan konsekvensen av ett sådant hyresförhållande innebära högre kostnader för boendet än vad som skulle varit fallet om kommunen istället tog ut en avgift. Anledningen till det är att regler om skälig avgift och om vad som får räknas in i avgiften enligt LSS inte är tillämpliga eftersom det då är hyreslagens regler som gäller. Alla regler i hyreslagen är inte tillämpliga för LSS-boenden men det är oklart vilka regler som gäller. Socialstyrelsen har framfört att rättsläget är oklart och pekat på risken för merkostnader för den enskilde när kommunen inrättar boende med särskild service för vuxna enligt LSS som ett hyresförhållande.

I propositionen Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken (prop. 2016/17:188) föreslogs ett nytt nationellt mål med utgångspunkt i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Målet handlar om att med mångfald som grund uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Några politikområden bedömdes ha särskild betydelse för att nå det nya nationella målet för funktionshinderspolitiken, såsom t.ex. arbetsmarknad, utbildning, transporter, diskriminering och tillgänglighet. I propositionen redovisas ett antal åtgärder som syftar till att bidra till det nationella målet för funktionshinderspolitiken. En av dessa åtgärder var att se över frågan om hur enskilda som beviljats insatsen gruppboende eller boende med särskild service för vuxna enligt LSS ska undgå att få merkostnader på grund av sina funktionsnedsättningar, vilket även var regeringens övervägande i budgetpropositionen för 2020.

Frågan aktualiserades även av LSS-utredningen som hade regeringens uppdrag att göra en bred översyn av LSS och personlig assistans. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande *Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* (SOU 2008:77) att regeringen skulle utreda hur den enskilde som beviljats insatsen gruppboende eller boende med särskild service för vuxna enligt LSS inte ska behöva få merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning till följd av hyressättningen för dessa bostäder.

Mot denna bakgrund ska utredaren:

- redogöra för och bedöma rättsläget när det gäller kommunens möjlighet att välja upplåtelseform för boende med särskild service, hur reglerna i hyreslagen tillämpas i hyresförhållande för sådant boende och under vilka förutsättningar som gemensamhets- och personalutrymmen i anslutning till bostaden får utgöra underlag för beräkning av hyran enligt hyreslagen,
- redogöra för vilka regler i jordabalken som är tillämpliga för bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS,
- redogöra för hur kommunen sätter hyresnivån i de fall bostaden upplåts enligt 12 kap. jordabalken samt hur avgiftsnivån sätts i de fall en avgift enligt LSS för boendet tas ut,

- analysera och redogöra för vilka ekonomiska konsekvenser ett hyres- respektive avgiftsförhållande enligt gällande reglering får för den enskildes kostnader för sitt boende,
- bedöma i vilken utsträckning som de kostnader som enskilda personer har för att bo i en bostad med särskild service enligt LSS är att betrakta som merkostnader på grund av funktionsnedsättning,
- vid behov föreslå en mer kostnadseffektiv reglering som innebär att den enskilde inte får merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

De förslag som lämnas ska vara kostnadsmässigt hållbara för offentliga aktörer. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas.

Konsekvensbeskrivningar

De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas. Ekonomiska konsekvenser för stat och kommuner ska beskrivas och beräknas. De förslag som lämnas ska föregås av en analys av samhällsekonomiska effekter som tar hänsyn till och beskriver de effekter som uppstår vid omfördelning av ansvar och kostnader mellan stat, kommuner och individer. Utredaren ska också belysa om det finns skillnader mellan män och kvinnor med funktionsnedsättning när det gäller merkostnader för boende.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från relevanta myndigheter som t.ex. Socialstyrelsen och Myndigheten för delaktighet samt Sveriges Kommuner och Regioner, Funktionsrätt Sverige samt andra relevanta organisationer och pågående utredningar.

Utredaren ska vid de tidpunkter och i den form som bestäms i dialog med Regeringskansliet (Socialdepartementet) informera om arbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 23 mars 2021.

(Socialdepartementet)