

Boende på (o)lika villkor

– merkostnader i bostad med särskild service
för vuxna enligt LSS



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
MERKOSTNADER I BOSTAD
MED SÄRSKILD SERVICE
ENLIGT LSS



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:14

Boende på (o)lika villkor

– merkostnader i bostad med särskild service
för vuxna enligt LSS

*Betänkande av Utredningen om merkostnader
i bostad med särskild service enligt LSS*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:14

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0041-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet Lena Hallengren

Regeringen beslutade den 12 mars 2020 att uppdra åt en särskild utredare att se över reglerna och klargöra rättsläget för boende med särskild service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i syfte att den enskilde inte ska drabbas av merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning. Samma dag förordnades kommunalrådet Carina Sammeli som särskild utredare.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 6 maj 2020 ämnesrådet Carina Cronsioe, departementssekreteraren Joanna Hägg, departementssekreteraren Marcus Nydén och kanslirådet Lene Persson Weiss.

Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag den intressepolitiske chefen Mikael Klein, handläggaren Ulrika Lifvakt, hyresrådet Vanja Lycke, rättslige experten Fredrik Sellberg, förbundsjuristen Maria Sivall, ordföranden Harald Strand och juristen Jesper Symreng.

Den 13 maj 2020 entledigades Jesper Symreng från uppdraget som expert och förordnades juristen Hanna Jarvad i hans ställe och den 18 november 2020 entledigades Lene Persson Weiss och förordnades departementssekreteraren Hedvig Westphal i hennes ställe.

Som sekreterare i utredningen har sakkunniga Karin Flyckt varit förordnad sedan den 7 april 2020, verksjuristen Cecilia Ljung sedan den 14 april 2020 och departementssekreteraren Josefine Gustavsson sedan den 27 april 2020. Kanslirådet Brigitta Hultblad har varit förordnad som sekreterare mellan den 12 oktober 2020 och den 31 december 2020.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om merkostnader i bostad med särskild service enligt LSS, får härmed överlämna

betänkandet *Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS* (SOU 2021:14).

Utredningen är formellt ett uppdrag för Carina Sammeli som särskild utredare men arbetet har bedrivits i nära samråd med sakkunniga och experter och betänkandet är därför skrivet i vi-form. Harald Strand har lämnat ett särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är därmed avslutat.

Luleå i mars 2021

Carina Sammeli

/ Karin Flyckt
Josefine Gustafsson
Cecilia Ljung

Innehåll

Sammanfattning	13
Lättläst sammanfattning.....	17
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	23
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1614) om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag.....	26
2 Inledning.....	27
2.1 Uppdraget.....	27
2.2 Utredningens arbete	28
2.3 Begrepp och uttryck	28
2.4 Betänkandets disposition och läsanvisning	31
3 Gällande rätt.....	33
3.1 Sociallagarna	33
3.1.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).....	33
3.1.2 Socialtjänstlagen	35
3.2 Hyreslagstiftningen	37
3.2.1 Reglerna i jordabalken.....	37
3.2.2 Hyresförhandlingslagen	39
3.3 Socialförsäkringsbalken	41

3.3.1	Bostadstillägg	41
3.3.2	Äldreförsörjningsstöd.....	43
3.3.3	Boendetillägg	44
3.3.4	Bostadsbidrag	44
3.3.5	Merkostnadsersättning	45
3.4	Kommunalt stöd till hyreskostnader.....	48
3.4.1	Socialtjänstlagen	48
3.4.2	Lagen om vissa kommunala befogenheter.....	48
4	Historisk utveckling	49
4.1	Rätten till bostad i en internationell kontext.....	49
4.1.1	Mänskliga rättigheter	49
4.1.2	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och rätten till bostad.....	51
4.1.3	FN:s Agenda 2030	53
4.2	Nya nationella perspektiv och ändrat synsätt.....	54
4.3	Tillkomsten av LSS och insatsen bostad med särskild service.....	58
4.3.1	Merkostnader, avgifter och förbehållsbelopp enligt LSS	59
4.4	Utvecklingen av ett hyresförhållande i bostad med särskild service enligt LSS	60
4.4.1	Bakgrund.....	60
4.4.2	Frågorna om hyra, avgift och merkostnader genom åren	61
5	Bostad med särskild service enligt LSS i dag	67
5.1	Inledning	67
5.2	Rätten till bostad enligt svensk lagstiftning.....	67
5.3	Bostad med särskild service enligt LSS.....	68
5.3.1	Gruppboendets kännetecken	69
5.3.2	Serviceboendets kännetecken	70
5.3.3	Storleken på en bostad med särskild service enligt LSS	71

5.3.4	Standarden på en bostad med särskild service enligt LSS	72
5.3.5	Personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS	73
5.4	Utmaningar på bostadsmarknaden	74
5.4.1	Bostadsbrist och små valmöjligheter för enskilda.....	75
6	Enskildas ekonomiska situation	77
6.1	Den ekonomiska situationen för personer med funktionsnedsättning.....	77
6.1.1	Många har låga inkomster	77
6.1.2	Stor del av inkomsten går till att betala hyran	81
6.2	Inkomster för personer med rätt till bostad med särskild service enligt LSS.....	82
6.2.1	Huvudsaklig inkomst från sjuk- eller aktivitetsersättning	82
6.2.2	Bidrag och stöd till den enskilde	83
6.3	Utgifter för personer som bor i bostad med särskild service	94
6.3.1	Enskildas levnadskostnader beräknas olika	94
6.3.2	Hyra för en bostad med särskild service enligt LSS.....	95
6.3.3	Nettokostnad för bostaden efter statligt bostadstillägg	100
6.3.4	Hög bostadskostnad i relation till inkomsten	101
7	Upplåtelse av bostad med särskild service enligt LSS	105
7.1	Upplåtelseform för bostad med särskild service enligt LSS	105
7.1.1	Rättspraxis.....	105
7.1.2	Undantag för hyresförhållanden i regler om avgifter.....	108
7.2	Vem är upplåtare av en bostad med särskild service?	108
7.3	Hyreslagen och bostad med särskild service i praktiken....	110

7.4	Tillämpliga regler i jordabalken	111
7.5	Annan upplåtelse än hyra	112
8	Dagens avgifts- och hyressättning.....	113
8.1	Hyressättning	114
8.1.1	Bakgrund.....	114
8.1.2	Bruksvärdesprincipen.....	115
8.1.3	Hyressättningen i praktiken.....	118
8.1.4	Praxis från hyresnämnderna och Svea hovrätt	121
8.2	Avgiftssättning	122
8.2.1	Bakgrund.....	122
8.2.2	Tidigare utredningar	123
8.2.3	Regleringen av avgifter i socialtjänstlagen	125
8.2.4	Avgift eller hyra i dag.....	125
8.3	Ekonomiska konsekvenser för den enskilde av avgift eller hyra.....	126
8.3.1	Avgift	126
8.3.2	Hyra	127
9	Merkostnader i bostad med särskild service enligt LSS...	135
9.1	Allmänt om merkostnader	135
9.2	Högre hyra	136
9.3	Omständigheter kopplade till att hyra en lägenhet med särskild service	140
9.4	Kostnader utöver hyran med koppling till insatsen	142
10	Utgångspunkter och allmänna överväganden.....	145
10.1	Utgångspunkter.....	145
10.1.1	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	145
10.1.2	Att leva som andra	148
10.2	Allmänna överväganden	150
10.2.1	Bostadsmarknaden – utmaningar	150

10.2.2	Ekonomiska förutsättningar för den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS	152
10.2.3	Enskildas behov i generella och allmänna system.....	154
10.2.4	Valet av upplåtelseform – rättsläget	157
10.2.5	Merkostnader för att bo	160
10.2.6	Andra merkostnader än hyra för den som bor i en bostad med särskild service	165
10.2.7	Statligt ansvar för att enskilda inte drabbas av merkostnader för hyra vid beslut om insats enligt LSS	167
11	Överväganden och förslag	169
11.1	Behov av åtgärder för att boendet i en bostad med särskild service inte ska innebära merkostnader	169
11.1.1	Merkostnader men också kompensation	170
11.1.2	En reglering kan säkerställa att enskilda inte får merkostnader för sitt boende på grund av funktionsnedsättning	172
11.2	Olika alternativ för att den enskilde inte ska få merkostnader för sitt boende.....	173
11.2.1	Undantag i hyreslagstiftningen	174
11.2.2	En reglering av hyressättningen.....	174
11.2.3	En reglering för att kommuner inte ska ta ut merkostnader.....	175
11.2.4	Kompensation för merkostnader	176
11.3	Kompensation till den enskilde inom ramen för merkostnadsersättningen.....	178
11.3.1	Merkostnadsersättning för boende enligt nuvarande regler	179
11.3.2	Merkostnader kopplade till bostaden som kan ersättas genom annat stöd.....	180
11.3.3	Merkostnadernas storlek vid boende i bostad med särskild service	181
11.3.4	En säkerställd rätt till ersättning för merkostnader för hyran för den som bor i en	

	bostad med särskild service enligt LSS – två alternativ	182
11.3.5	Boende i bostad med särskild service – en grund för rätt till merkostnadsersättning	185
11.3.6	Alternativ – nuvarande regler om merkostnadsersättning för boende kan förtydligas	188
11.4	EU-rätten	190
11.4.1	Inledning	191
11.4.2	Förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen	191
11.4.3	Boendet som grund för rätt till ersättning	192
11.5	Höga hyror utan att det är att se som merkostnader	192
11.5.1	Höga hyror	193
11.5.2	Bostadstilläggets storlek	194
11.6	Höga hyror och brist på bostäder och valmöjligheter	195
11.6.1	Satsningar för att öka tillgången till vissa former av bostäder	196
11.6.2	Stöd för att bygga LSS-bostäder med rimliga hyror	197
11.7	Framtida förändringar i reglerna om hyra	198
11.8	Stödmaterial för en ökad likvärdighet	199
11.9	Ikraftträdande och informationsinsatser	200
11.10	Uppföljning och utvärdering	201
12	Konsekvenser	203
12.1	Inledning	203
12.2	Utredningens förslag i korthet	204
12.3	Övergripande konsekvenser av förslagen	204
12.3.1	Omfördelning av ansvar mellan stat, enskilda och kommun	206
12.3.2	Omfördelning av kostnader mellan stat, enskilda och kommun	207

12.4	Ekonomiska konsekvenser av förslaget	208
12.4.1	Utgångspunkter för beräkningar	209
12.4.2	Ekonomiska konsekvenser för staten	212
12.4.3	Ekonomiska konsekvenser för enskilda	219
12.4.4	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	224
12.5	EU-rätten	224
12.6	Övriga konsekvenser av förslaget	225
12.7	Finansiering av förslaget	225
13	Författningskommentar	229
13.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	229
	Särskilt yttrande	235
	Referenser	237
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:28	245
Bilaga 2	Utredningens möten	255
Bilaga 3	Enkät om kostnader och hyressättning i bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS	257
Bilaga 4	Resultat från enkät och register	261
Bilaga 5	Hyressättningsmodeller	279

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att se över reglerna och klargöra rättsläget för boende med särskild service för vuxna enligt LSS i syfte att den enskilde inte ska drabbas av merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning.

De flesta kommuner upplåter dessa bostäder genom ett hyresförhållande enligt 12 kap. jordabalken (hyreslagen). I uppdraget har ingått att analysera och redogöra för de ekonomiska konsekvenserna av ett hyresförhållande för den enskildes kostnader för sitt boende. Utredningen har även haft i uppdrag att vid behov föreslå en mer kostnadseffektiv reglering som innebär att den enskilde inte ska få merkostnader.

De boendes ekonomiska situation och dagens hyror

Majoriteten av dem som har insatsen bostad med särskild service enligt LSS har sin huvudsakliga inkomst från antingen sjuk- eller aktivitetsersättningen och de som är över 65 år får ersättning från pensionssystemet. Den ersättning som utgår är oftast på garantinivå.

Av den enkätundersökning som utredningen genomfört, och av tillgängliga registeruppgifter, framgår att hyrorna i bostäder med särskild service enligt LSS varierar kraftigt. Bland dem under 65 år, för vilka det finns uppgifter om hyra, är det cirka 63,5 procent som har en hyra under taket för bostadstillägget, 5 600 kronor, medan 36,5 procent har en högre hyra. Av dem som är 65 år eller äldre är det 4 procent som har en hyra över taket för bostadstillägget som då uppgår till 7 000 kronor. Det var 78 procent som år 2019 hade en nettoboendekostnad, bostadskostnaderna efter att det statliga bostadstillägget räknats bort, på upp till 1 750 kronor, 14 procent hade en kostnad på

mellan 2 000–3 750 kronor och 4 procent hade en kostnad på 4 000 kronor eller mer.

Mer än hälften av alla som bor i en bostad med särskild service enligt LSS, bor i kommuner som vid hyressättning inkluderar värdehöjande faktorer i form av tillgång till gemensamhetsutrymmen, personal med mera. I de kommuner som endast utgår från lägenhetsytan vid hyressättningen är hyran i genomsnitt lägre jämfört med de kommuner där vissa värdehöjande faktorer beaktats.

Det förekommer kommunala subventioner riktade mot hyran i form av kommunala bostadstillägg, en högsta hyra för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS, att hyressättningen sker med hänsyn till den låga inkomsten hos målgruppen generellt eller genom subvention av hyrorna i nyproduktion.

Upplåtelseform och merkostnader

Kommunen saknar i stort sett möjlighet att välja upplåtelseform. Den som får tillgång till en bostad med särskild service enligt LSS efter ett beslut om en sådan insats får i princip alltid detta på ett sätt som innebär att det är fråga om ett hyresförhållande.

Bruksvärdessystemet ger en högre hyra för en bostad med särskild service enligt LSS än för andra jämförbara lägenheter på grund av tillgången till gemensamhetsutrymmen och vård och omsorg. Det innebär att hyran innehåller en merkostnad. Även om hyran i dag inte har beräknats med den utgångspunkten finns det alltid en möjlighet att sätta hyran utifrån bruksvärdet och därmed också en risk för sådana merkostnader.

Utgångspunkten bör vara att merkostnader ska betraktas på samma sätt oavsett om den enskilde bor i en bostad med särskild service enligt LSS eller på något annat sätt. Det statliga ansvaret för merkostnader på grund av funktionsnedsättning omfattar därför även sådana kostnader vid beslut om en insats enligt LSS.

Kompensation till den enskilde inom ramen för merkostnadsersättningen

Merkostnader som är kopplade till att bo i en bostad med särskild service enligt LSS bör ersättas inom merkostnadsersättningen. Utredningen ser det inte som något alternativ att göra förändringar i jordabalkens regler om hyresavtal och hyra eller att reglera hyresnivåerna inom ramen för LSS.

Nuvarande utformning av merkostnadsersättningen innebär stora svårigheter för enskilda att få ersättning för merkostnader som är en del av hyran för bostad med särskild service enligt LSS. En schabloniserad ersättning med utgångspunkt från merkostnaderna för de nyttigheter som påverkar bruksvärdet vid hyressättningen kan säkerställa att ingen som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning.

Vi föreslår att den som beviljats insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS och bor i en sådan bostad ska ha rätt till merkostnadsersättning för boende med 30 procent av prisbasbeloppet per år. För den som även har andra merkostnader ska, vid beräkningen av merkostnadernas storlek, boendet i en bostad med särskild service enligt LSS anses ge merkostnader om 25 procent av prisbasbeloppet per år.

Behov av andra åtgärder

Den ofta ansträngda ekonomin för dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS är i många fall inte direkt kopplad till merkostnader. Det är i stor utsträckning låga inkomster, höga hyror och bristande valmöjligheter för den som beviljas en bostad med särskild service som ger en sämre ekonomi. Vi ser därför behov av andra åtgärder än de som påverkar direkta merkostnader.

En särskild satsning på ett investeringsstöd för att öka byggandet av bostäder med särskild service enligt LSS kan bidra till faktiska valmöjligheter, och till att minska problemen med att personer får flytta mellan kommuner för att få den insats de har beviljats.

Många som bor i bostad med särskild service enligt LSS har höga hyror oavsett om hyran har beräknats på ett sätt som innebär att hyresgästen har merkostnader på grund av funktionsnedsättning eller

inte. Bostadstilläggets storlek bör därför på ett bättre sätt anpassas till de faktiska hyrorna för dem som bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS.

Konsekvenser av utredningens förslag

Sammantaget beräknar utredningen att kostnaden för staten blir totalt 473–640 miljoner kronor för att ersätta enskilda som bor i en bostad med särskild service enligt LSS för deras merkostnader kopplade till hyran och övriga befintliga merkostnader. Kostnaden är en ökning med 351–518 miljoner kronor jämfört med dagens kostnader på 122 miljoner kronor. Om de som tidigare inte haft handikapp- eller merkostnadsersättning har merkostnader vilka tidigare inte nått upp till nivån för ersättning påverkar det kostnaderna.

Lättläst sammanfattning

En vuxen person som har en funktionsnedsättning och som bor i en bostad med särskild service enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) ska inte behöva betala mer för sin bostad än andra människor.

Det är i så fall en merkostnad på grund av en funktionsnedsättning.

De flesta kommuner hyr ut bostäder med särskild service.

Detta var utredningens uppdrag:

- Undersöka hur reglerna i hyreslagen används.
- Undersöka hur mycket de cirka 28 000 personer som berörs betalar i hyra för sina bostäder.
- Eventuellt föreslå ett annat system, så att ingen ska få en merkostnad på grund av sin funktionsnedsättning.

Många har låga inkomster

De flesta som hyr en bostad med särskild service enligt LSS har en låg inkomst; antingen sjuk- eller aktivitetsersättning som är runt 9 000–10 000 kronor per månad, eller den lägsta pensionen, som är 8 651 kronor per månad.

Vi har gjort en undersökning
för att ta reda på hyrorna
för dessa bostäder.
Hyreskostnaderna varierar kraftigt.

Bland personer under 65 år
har 65 procent en hyra inom gränsen för bostadstillägget (5 600 kr).
Då kan de få bidraget bostadstillägg
för en hyra upp till 5 600 kronor.
35 procent har en högre hyra.
Då kan de inte få bostadstillägg för den delen av hyra
som är högre än 5 600 kronor.

Bland pensionärerna har åtta procent en hyra
som är högre än 7 000 kronor,
som är deras gräns för bostadstillägg.

De flesta (78 procent) betalade år 2019
max 1 750 kronor för sitt boende
efter det att bostadstillägget dragits bort.

14 procent betalade mellan 2 000–3 750 kronor.
4 procent betalade 4000 kronor eller mer.

En del kommuner ger kommunala bidrag
för att minska höga hyreskostnader för hyresgästen.

Merkostnader när man hyr en bostad

Det handlar i princip alltid om hyreslägenheter
för den som får tillgång till en bostad
med särskild service enligt LSS.

Det finns olika saker som påverkar hyran för en hyreslägenhet:

- Är lägenheten ny eller gammal?
- Vilken storlek har den?
- Vad kostar andra lägenheter på samma ort?
- Vilka förmåner finns?
Till exempel utrymmen för gemensamma aktiviteter.

Hyreslagen säger att den som hyr ut bostäder får sätta en högre hyra för en lägenhet med olika förmåner, som till exempel tillgång till personal eller lokaler för gemensamma aktiviteter. Det kallas för bruksvärdesprincipen. Men det innebär också att hyran innehåller en merkostnad.

Staten har ansvar för merkostnader på grund av funktionsnedsättning. Därför bör staten även stå för sådana kostnader vid beslut om en insats enligt LSS.

Enklare ersättning för merkostnader

Merkostnader som är kopplade till att bo i en bostad med särskild service enligt LSS bör betalas av staten, genom det bidrag som Försäkringskassan kallar merkostnadsersättning.

Idag är det svårt att få ersättning för merkostnader som är en del av hyran för bostad med särskild service enligt LSS. Vi föreslår att det ska bli lättare.

Då skulle ingen som bor i en sådan bostad
få merkostnader för sitt boende
på grund av sin funktionsnedsättning.

Vi föreslår samma ersättning till alla.
Det kallas för schablon.
Då behöver Försäkringskassan inte göra jättestora utredningar
för varje enskilt ärende.

Vi föreslår en ersättning
till den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS
på 30 procent av prisbasbeloppet per år.
Det blir 14 280 kronor per år, nu år 2021.

För den som även har andra merkostnader
än för hyran
är merkostnaden för hyran
25 procent av prisbasbeloppet,
vilket blir 11 900 kronor år 2021.
Den summan får läggas ihop med de andra merkostnaderna
när man ska räkna ut merkostnadsersättningen.

Vår utredning föreslår inga förändringar av hyreslagen.

Fler förslag

Det finns för få bostäder
med särskild service enligt LSS.
Ibland behöver personer flytta till en annan kommun
för att få den bostad de behöver.

Vi föreslår att staten ska sätta fart på byggandet
av sådana bostäder
genom ett investeringsstöd.
Ett sådant investeringsstöd skulle göra hyrorna billigare.

Idag kan staten ge investeringsstöd för att det ska byggas fler studentbostäder och hyresrätter med låg hyra.

Vi menar att fler ska kunna använda detta investeringsstöd även för bostäder enligt LSS.

Vi tycker också att staten behöver göra om bostadstillägget, så att det bättre passar för personer som har en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.

Kostnad

Utredningens förslag kostar runt en halv miljard kronor.

Den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får då ersättning för merkostnader kopplade till hyran och även andra merkostnader.

Idag är kostnaden 122 miljoner kronor.

Med vårt förslag kan kostnaden bli mellan 473–640 miljoner kronor.

Lättläst text:

Ylva Bjelle, Bjelle Media AB

2021-02-23

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 50 kap. 4 och 12 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 50 kap. 12 a §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

50 kap.

4 §¹

Rätt till merkostnadsersättning har en försäkrad person för merkostnader, i sådan omfattning som anges i 12 §, till följd av att han eller hon före 65 års ålder har fått sin funktionsförmåga nedsatt, om det kan antas att nedsättningen kommer att bestå under minst ett år.

En försäkrad som är blind eller gravt hörselskadad har dock alltid rätt till merkostnadsersättning, om blindheten eller den grava hörselskadan har inträtt före 65 års ålder och det kan antas att denna funktionsnedsättning kommer att bestå under minst ett år.

Det som anges i andra stycket gäller dock inte för ett försäkrat barn som har en förälder som är underhållsskyldig enligt 7 kap. föräldrabalken eller som har en sådan särskilt förordnad vårdnadshavare som avses i 3 § 1.

En försäkrad som före 65 års ålder har beviljats bostad med sär-

¹ Senaste lydelse 2018:1265.

skild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och som bor i en sådan bostad har dock alltid rätt till merkostnadsersättning.

Det som anges i andra och tredje stycket gäller dock inte för ett försäkrat barn som har en förälder som är underhållsskyldig enligt 7 kap. föräldrabalken eller som har en sådan särskilt förordnad vårdnadshavare som avses i 3 § 1.

12 §²

Merkostnadsersättning ska lämnas med ett belopp som för år räknat motsvarar

1. 30 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 25 procent men inte 35 procent av prisbasbeloppet,
2. 40 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 35 procent men inte 45 procent av prisbasbeloppet,
3. 50 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 45 procent men inte 55 procent av prisbasbeloppet,
4. 60 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 55 procent av prisbasbeloppet men inte 65 procent av prisbasbeloppet, eller
5. 70 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 65 procent av prisbasbeloppet eller mer.

Merkostnadsersättning ska dock för en försäkrad som är blind alltid lämnas med ett belopp som för år räknat motsvarar 70 procent av prisbasbeloppet. Om han eller hon för samma tid får hel sjukersättning, hel aktivitetserättning eller hel ålderspension ska merkostnadsersättning, från och med den månad när den andra förmånen lämnas, lämnas med 40 procent av prisbasbeloppet, om inte den försäkrades merkostnader är av sådan omfattning att högre ersättning ska lämnas enligt första stycket.

Merkostnadsersättning ska dock för en försäkrad som är gravt hörselskadad alltid lämnas med ett belopp som för år räknat mot-

² Senaste lydelse 2018:1265.

svarar 40 procent av prisbasbeloppet, om inte den försäkrades merkostnader är av sådan omfattning att högre ersättning ska lämnas enligt första stycket.

Merkostnadsersättning ska dock för en försäkrad som beviljats bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och som bor i en sådan bostad, alltid lämnas för boende med ett belopp som för år räknat motsvarar 30 procent av prisbasbeloppet, om inte den försäkrades övriga merkostnader är av sådan omfattning att högre ersättning ska lämnas enligt första stycket.

12 a §

Merkostnadernas storlek för boende uppgår vid tillämpning av 12 § första stycket, till 25 procent av prisbasbeloppet per år för den som beviljats bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och som bor i en sådan bostad. Detta gäller dock inte vid tillämpning av 12 § första stycket när den försäkrade är ett barn som har en förälder som är underhållsskyldig enligt 7 kap. föräldrabalken eller som har en sådan särskilt förordnad vårdnadshavare som avses i 3 § 1.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för tid före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1614) om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:1614) om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Till ansökan ska bifogas läkarutlåtande om hälsotillståndet hos den person som merkostnadsersättningen eller omvårdnadsbidraget avser. Detta gäller dock inte om särskilda skäl talar emot det.

Den som beviljats bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och som bor i en sådan bostad, ska bifoga läkarutlåtande om sitt hälsotillstånd i den mån ansökan avser annat än ersättning enligt 50 kap. 12 § tredje stycket socialförsäkringsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Personer med funktionsnedsättning kan få insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). De flesta kommuner upplåter dessa bostäder genom ett hyresförhållande enligt 12 kap. jordabalken (hyreslagen).

Utredningens uppdrag har varit att 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. I uppdraget har bland annat ingått att:

- 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.

Direktivet finns i sin helhet i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Under arbetets gång har utredningen bjudit in till möten för att ta del av erfarenheter av, och synpunkter på, den problematik som beskrivs i direktivet. Vi har träffat kommuner, berörda intresseorganisationer och relevanta myndigheter i flera olika sammanhang. De möten vi haft framgår av bilaga 2.

Utredningen har också genomfört en enkätundersökning och frågorna framgår av bilaga 3. I de 174 kommuner som besvarat enkäten bor 20 658 personer i bostad med särskild service enligt LSS. Det motsvarar 74 procent av alla som bor i en sådan bostad i riket. Vi bedömer därför att resultaten är representativa för riket.

Utredningen har även genomfört registeranalyser med uppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Statistiska centralbyrån. Syftet med analyserna var att få kunskap på individnivå om den ekonomiska situationen och om hyresnivåer för personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS. Registeranalyserna har även utgjort underlag för utredningens förslag och för beskrivningen av konsekvenserna av dessa.

En sammanställning av resultaten av enkäten och registeranalyserna finns i bilaga 4.

Utredningen har haft fem möten med de experter och sakkunniga som förordnats att biträda utredningen.

2.3 Begrepp och uttryck

I betänkandet finns ett antal benämningar, uttryck och begrepp som används återkommande. Nedan finns en kort bakgrund till dessa, en beskrivning av dem och en förklaring till hur de används.

Funktionshinder och funktionsnedsättning

I betänkandet använder vi *funktionsnedsättning* för att beskriva en nedsättning av funktionsförmågan. Det kan handla om den fysiska, psykiska, kognitiva eller intellektuella funktionsförmågan. En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller övergående natur.

Funktionshinder använder vi för att beskriva den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. Exempel på begränsningar är svårigheter att klara sig själv i det dagliga livet och bristande delaktighet i arbetslivet, i sociala relationer, i fritids- och kulturaktiviteter, i utbildning och i demokratiska processer. Det handlar bland annat om bristande tillgänglighet i omgivningen. Vi använder även funktionshinder i sammansatta ord såsom funktionshinderspolitik.

Terminologi förändras över tid. På vissa ställen i texten förekommer därför begreppet funktionshinder när det egentligen är funktionsnedsättning som avses, till exempel när det gäller lagtext, föreskrifter, allmänna råd eller i förarbeten till bestämmelser i LSS. På samma sätt förekommer begreppet handikapp på enstaka ställen i texten, när vi egentligen avser funktionshinder.

Personkretsen i LSS

För att omfattas av rätten till de olika insatserna i LSS måste en person tillhöra lagens personkrets. Det finns tre grupper i personkretsen:

- Grupp 1: omfattar personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
- Grupp 2: omfattar personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
- Grupp 3: omfattar personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Enskilda som hyresgäster, försäkrade och patienter

Den person som har rätt till bostad med särskild service enligt LSS, benämner vi ofta *den enskilde* för att anknyta till lagens uttryckssätt. Den som bor i en bostad med särskild service är också *hyresgäst* och i den mån vi i betänkandet behandlar hyresförhållandet använder vi även det begreppet. Inom socialförsäkringen används *den försäkrade*

för den som har rätt till en förmån och i de texter som rör det rättsområdet använder vi i viss utsträckning även det begreppet. Inom hälso- och sjukvården och dess lagstiftning används benämningen *patient* och i den mån texterna i betänkandet behandlar frågor som rör hälso- och sjukvårdslagstiftningen används detta begrepp.

Bostad med särskild service

Utredningens uppdrag rör insatsen bostad med särskild service för vuxna som regleras i 9 § 9 LSS. I bestämmelsen anges även annan särskilt anpassad bostad för vuxna som är en insats som ger rätt till en lägenhet med anpassning. I den insatsen ingår dock inte något personalstöd. Den är således inte en bostad med särskild service och omfattas inte av vårt uppdrag.

Det finns även en insats i 9 § 8 LSS för barn och unga, bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet. Den insatsen omfattas inte av vårt uppdrag. Normalt innebär inte insatsen bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet tillgång till en egen lägenhet. Det finns särskilda regler om de avgifter föräldrarna ska betala vid en sådan insats.

I betänkandet benämner vi den insats och boendeform som uppdraget avser bostad med särskild service eller bostad med särskild service enligt LSS och avser då endast den boendeinsats som tar sikte på vuxna.

Pension

Ålderspension utbetalas när en person har uppnått en viss ålder. Pensionsåldern varierar mellan pensionssystemen. Det finns olika former av pension, allmän pension, tjänstepension och privat pension.¹

I betänkandet använder vi ålderspension för att beskriva ersättningen till personer över 65 år.

¹ www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/pensionsordlista.

2.4 Betänkandets disposition och läsanvisning

I kapitel 3–6 redogör utredningen för gällande rätt, den historiska utvecklingen och den nuvarande situationen i fråga om bostad med särskild service för vuxna och enskildas ekonomiska situation. I kapitel 7–9 beskriver vi upplåtelseformer, hyressättningen och vilken betydelse upplåtelseformen får för den enskildes merkostnader.

I kapitel 10 finns utredningens utgångspunkter och allmänna överväganden medan övriga överväganden och förslag presenteras i kapitel 11. Konsekvenserna av våra förslag beskrivs i kapitel 12 liksom hur de bör finansieras.

3 Gällande rätt

Flera olika rättsområden har betydelse för utredningens uppdrag. I detta kapitel finns en kort redogörelse för de bestämmelser som reglerar kostnaderna för boende med särskild service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), men också motsvarande reglering i socialtjänstlagen. Vi beskriver också reglerna i hyreslagstiftningen och de olika förmåner som kan utgöra kompensation för hyreskostnader. Avslutningsvis redovisar vi de regler som ger utrymme för kommunerna att ge enskilda stöd för boendekostnader.

3.1 Sociallagarna

3.1.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd och personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom. Även personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service, omfattas av lagen. Lagen innebär ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag. Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av den. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten ska vara av god kvalitet och bedrivas i

samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Den ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. För verksamheten ska det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad ska kunna ges och när åtgärder rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

De som omfattas av lagen har rätt till de insatser i form av särskilt stöd och särskild service som finns angivna, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Insatserna för särskilt stöd och service är

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken,
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,
8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Kommunen svarar för samtliga insatser utom rådgivning och annat personligt stöd som är en uppgift för regionen, eller för kommunen om denna inte ingår i någon region.

Omvårdnad ingår i insatserna avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet, korttidstillsyn för skolungdom över 12 år, boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet, bostad med särskild service för vuxna och daglig verksamhet. I insatserna bostad med särskild service för barn och ungdomar samt bostad med särskild service för vuxna ingår också fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter.

Skäliga avgifter för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter får 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. Kommunen ska se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov. Av den som enligt ett beslut av Försäkringskassan är berättigad att få assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken får avgift för personlig assistans tas ut inom ramen för sådan ersättning. Om någon som är under 18 år får omvårdnad i ett annat hem än det egna med stöd av denna lag, är föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning bidra till kommunens kostnader för omvårdnaden. I andra fall än vad som framgår ovan får avgifter eller ersättning för kostnader inte tas ut för insatser enligt LSS.

Vid bedömningen av den enskildes personliga behov i samband med uttag av avgifter ska även beaktas kostnader på grund av funktionsnedsättningen som inte täcks på annat sätt.¹

3.1.2 Socialtjänstlagen

I socialtjänstlagen (2001:453) anges att socialnämnden ska verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Socialnämnden ska medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får

¹ 6 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd. Kommunen ska inrätta bostäder med särskild service för dem som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och behöver ett sådant boende.

Stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär medför inte kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren.

Kommunen får ta ut skäliga avgifter som inte överstiger kommunens självkostnader i följande fall:

1. familjerådgivning,
2. verksamhet för barn och unga som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär,
3. föräldrautbildning inför adoption,
4. hemtjänst,
5. dagverksamhet,
6. bostad i särskilt boende som inte omfattas av 12 kap. jordabalken, och
7. annan liknande social tjänst.

Den enskildes avgifter för bostad i särskilt boende per månad får uppgå till högst en tolfedel av 0,5539 prisbasbelopp.

Avgifterna för hemtjänst, dagverksamhet, vissa avgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och för bostad i särskilt boende får inte uppgå till ett så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel av sitt avgiftsunderlag för sina personliga behov och andra normala levnadskostnader (förbehållsbelopp). När avgifterna fastställs ska kommunen dessutom försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation. Om avgifterna baseras på den enskildes betalningsförmåga ska avgiftsunderlaget beräknas enligt reglerna om sådant underlag.

Med avgiftsunderlag avses den inkomst som den enskilde kan antas komma att få under de närmaste tolv månaderna, fördelad med lika belopp per månad. Inkomsten ska beräknas på visst angivet sätt. En kommun kan i sitt taxebeslut dock bestämma att inkomsten ska beräknas på ett sätt som är mer fördelaktigt för den enskilde.

I fråga om makar ska den enskildes inkomst anses utgöra hälften av makarnas sammanlagda inkomster.

Kommunen ska bestämma den enskildes förbehållsbelopp genom att beräkna den enskildes levnadskostnader, utom boendekostnaden, med ledning av ett minimibelopp. Boendekostnaden ska beräknas för sig och läggas till minimibeloppet. För sådan boendekostnad som avser särskilt boende ska dock inget förbehåll göras.

Minimibeloppet ska alltid per månad utgöra lägst en tolftedel av

1. 1,3546 prisbasbelopp för ensamstående, eller
2. 1,1446 prisbasbelopp för var och en av sammanlevande makar och sambor.

Minimibeloppet ska täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.

Kommunen ska höja minimibeloppet i skälig omfattning om den enskilde på grund av särskilda omständigheter varaktigt har behov av ett inte oväsentligt högre belopp. Kommunen får minska minimibeloppet i skälig omfattning om den enskilde inte har en kostnad för en sådan post som ingår i beloppet därför att

1. kostnaden ingår i avgiften för hemtjänst och dagverksamhet,
2. kostnaden ingår i avgiften eller hyran för bostad i särskilt boende, eller
3. posten tillhandahålls kostnadsfritt.

Kommunen får dock inte minska minimibeloppet med anledning av att den enskilde är 85 år eller äldre och därför omfattas av avgiftsfrihet enligt hälso- och sjukvårdslagen.

3.2 Hyreslagstiftningen

3.2.1 Reglerna i jordabalken

I 12 kap. jordabalken finns regler om hyra vilka till stora delar är tvingande till hyresgästens förmån. Lagen gäller avtal, genom vilka hus eller delar av hus upplåts till nyttjande mot ersättning.

Hyresavtal ska upprättas skriftligen, om hyresvärden eller hyresgästen begär det.

Följer av ett hyresförhållande en rätt att använda utrymmen som är avsedda att användas gemensamt av hyresgästerna, får en sådan rätt inte upphävas eller ändras i annan ordning än som gäller för ändring av hyresvillkor, även om rätten inte är särskilt reglerad i avtalet mellan parterna.

Hyresavtal gäller normalt för obestämd tid och ska sägas upp för att upphöra att gälla.

Hyresavtal kan även ingås för bestämd tid och upphör då att gälla vid hyrestidens utgång, om inte annat har avtalats. Har hyresförhållandet varat mer än nio månader i följd, ska dock avtalet alltid sägas upp för att upphöra att gälla. Ett hyresavtal, som är ingånget för bestämd tid, anses i vissa fall förlängt på obestämd tid.

Hyran för bostadslägenheter ska vara till beloppet bestämd i hyresavtalet eller, om avtalet innehåller förhandlingsklausul enligt hyresförhandlingslagen (1978:304), i förhandlingsöverenskommelse. Detta gäller dock inte ersättning för kostnader som hänför sig till lägenhetens uppvärmning, nedkylning, förseende med varmvatten eller elektrisk ström eller avgifter för vatten och avlopp under vissa förutsättningar.

Anser hyresgästen sig ha rätt till nedsättning av hyran eller till ersättning för skada eller för avhjälpande av brist eller någon annan motfordran hos hyresvärden, och vill hyresgästen dra av motsvarande belopp på hyra som utgår i pengar, får beloppet deponeras hos länsstyrelsen. Vad som sagts nu gäller också när det råder tvist om storleken av hyra som ska utgå i pengar men som ej är till beloppet bestämd i avtalet.

Hyresrätten är förverkad och hyresvärden berättigad att säga upp avtalet att upphöra i förtid under vissa förutsättningar, till exempel om hyresgästen dröjer med att betala hyran mer än en vecka efter förfallodagen. Om hyresgästen inte godtar uppsägningen kan hyresvärden begära prövning i hyresnämnden.

Bestämmelserna om förlängning av hyresavtal, så kallat besittningsskydd, gäller normalt vid upplåtelser av bostadslägenheter. Undantag finns dock vid vissa upplåtelser i andra hand, av möblerade rum och för fritidsändamål och när lägenheten utgör en del av upplåtarens egen bostad.

Om hyresvärden och hyresgästen i en upprättad handling har kommit överens om att hyresrätten inte ska vara förenad med rätt till förlängning, gäller överenskommelsen om den har godkänts av hyresnämnden. I vissa angivna fall gäller överenskommelsen även utan sådant godkännande.

Har hyresvärden sagt upp hyresavtalet och föreligger det tvist om förlängning av avtalet är uppsägningen utan verkan, om inte hyresvärden senast en månad efter hyrestidens utgång hänskjuter tvisten till hyresnämnden eller om hyresgästen ändå har flyttat senast vid hyrestidens utgång.

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek ska hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran ska inte anses som skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Vid en prövning av hyrans skälighet ska främst sådan hyra för lägenheter som har bestämts i förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen beaktas. Om en jämförelse inte kan göras med lägenheter på orten, får i stället hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden beaktas. För det fall att den hyra som är att anse som skälig är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det och inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att hyra ska betalas med lägre belopp under en skälig tid.

3.2.2 Hyresförhandlingslagen

I hyresförhandlingslagen (1978:304) anges att förhandling om hyresförhållanden i fråga om bostadslägenheter får föras mellan å ena sidan hyresvärd, eller hyresvärd och organisation av fastighetsägare, och å andra sidan organisation av hyresgäster. Sådan förhandling förs på grundval av förhandlingsordning, som avtalats mellan de förhandlande parterna eller tillkommit genom beslut av hyresnämnd.

En förhandlingsklausul är en bestämmelse i hyresavtal varigenom hyresgäst, när förhandlingsordning finns, förbinder sig att bestämmelse om hyra eller annat hyresvillkor som överenskommits på grundval av förhandlingsordningen får tillämpas.

En förhandlingsordning medför skyldighet för hyresvärden att på eget initiativ förhandla med hyresgästorganisationen i fråga om

1. höjning av hyran för en lägenhet, om inte höjningen avser ett tillval och högst motsvarar ett pris som förhandlingsordningens parter har rekommenderat,
2. bestämmande av hyran för en ny hyresgäst, om den begärda hyran överstiger den tidigare hyresgästens hyra och höjningen inte avser ett tillval och högst motsvarar ett pris som förhandlingsordningens parter har rekommenderat,
3. ändring av grunderna för beräkning av sådan särskild ersättning som avses i 12 kap. 19 § jordabalken, eller
4. ändring av villkor som avser hyresgästernas rätt att använda utrymmen som är avsedda att användas gemensamt av hyresgästerna.

En förhandlingsordning medför vidare, om parterna inte enas om annat, skyldighet att, om en av dem begär det, förhandla i fråga om

1. hyresvillkoren,
2. lägenheternas och husets skick,
3. gemensamma anordningar i huset,
4. övriga boendeförhållanden i den utsträckning de rör hyresgästerna gemensamt.

En förhandlingsordning medför inte någon inskränkning i hyresgästens rätt att begära prövning av hyresvillkoren enligt reglerna i 12 kap. jordabalken.

Om en hyresvärd, efter skriftlig begäran från organisation av hyresgäster, vägrar sluta avtal om förhandlingsordning för ett påbörjat eller befintligt hus, har organisationen rätt att få frågan om förhandlingsordning prövad av hyresnämnden. Motsvarande rätt tillkommer hyresvärd, om organisation av hyresgäster vägrar att sluta avtal om förhandlingsordning.

Förhandlingsöverenskommelsen ska vara skriftlig och undertecknas av förhandlingsordningens parter. Genom en sådan överenskommelse får bestämmas att i hyran för samtliga lägenheter som omfattas av förhandlingsordningen ska ingå ett visst belopp som

utgör ersättning till hyresgästorganisationen för dess förhandlingsarbete.

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra ska samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet.

3.3 Socialförsäkringsbalken

I socialförsäkringsbalken finns ett antal förmåner som kan ge den enskilde ersättning för kostnader som har samband med bostaden.

3.3.1 Bostadstillägg

Bostadstillägg är en förmån som regleras i 99–103 kap. socialförsäkringsbalken. Det är ett inkomstprövat tillägg till vissa andra socialförsäkringsförmåner och lämnas i form av bostadstillägg, och särskilt bostadstillägg.

Bostadstillägg

Bostadstillägg kan lämnas till den som får

1. sjukersättning eller aktivitetsersättning,
2. hel allmän ålderspension,
3. änkepension, eller
4. pension eller invaliditetsförmån enligt lagstiftningen i en stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, under förutsättning att förmånen motsvarar svensk pension eller ersättning enligt punkterna 1–3.

Bostadstillägg lämnas endast för den bostad där den försäkrade har sitt huvudsakliga boende (permanentbostaden). För bostad i särskild boendeform lämnas bostadstillägg endast för boende i lägenhet eller för boende i en- eller tvåbäddsrumsrum. Bostadstillägg lämnas inte

för sådan bostadskostnad som fastställs med beaktande av den försäkrades inkomst och inte för bostadskostnad till den del den motsvaras av preliminärt bostadsbidrag.

Storleken på bostadstillägget är beroende av den försäkrades och, om den försäkrade är gift, även makens bidragsgrundande inkomst, och reduceringsinkomsten som utgörs av summan av bland annat sjukersättning, aktivitetsersättning, allmän ålderspension och änkepension, inkomst av kapital och del av förmögenhet.

Till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 65 år beaktas vid beräkning av bostadstillägg 96 procent av bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 5 000 kronor för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift. Om bostadskostnaden överstiger dessa belopp beaktas 70 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till 5 600 kronor för den som är ogift och 2 800 kronor för den som är gift.

Från och med den månad en försäkrad fyller 65 år beaktas vid beräkning av bostadstillägg hela bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 3 000 kronor för den som är ogift och 1 500 kronor för den som är gift. Om bostadskostnaden överstiger dessa belopp beaktas 90 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till 5 000 kronor för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift. Därutöver beaktas 70 procent av bostadskostnaden per månad mellan 5 001 kronor och 7 000 kronor för den som är ogift och mellan 2 501 kronor och 3 500 kronor för den som är gift. Slutligen ska ett belopp om 340 kronor för den som är ogift och 170 kronor för den som är gift läggas till bostadskostnaden.

Särskilt bostadstillägg

Särskilt bostadstillägg ska lämnas till den som får bostadstillägg med det belopp som den försäkrades inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå i övrigt, allt räknat per månad. Till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 65 år anses som skälig bostadskostnad högst

- 6 620 kronor för den som är ogift, och
- 3 310 kronor för den som är gift.

Från och med den månad en försäkrad fyller 65 år anses som skälig bostadskostnad högst

- 7 000 kronor för den som är ogift, och
- 3 500 kronor för den som är gift.

Skälig levnadsnivå i övrigt anses per månad motsvara en tolfedel av

- 1,486 prisbasbelopp för den som är ogift (5 894 kronor per månad för år 2021), och
- 1,2105 prisbasbelopp för den som är gift (4 802 kronor per månad för år 2021).

Försäkringskassan prövar frågor om bostadstillägg för den som har sjukersättning eller aktivitetsersättning och för den som har pension görs prövningen av Pensionsmyndigheten.

3.3.2 Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstöd är en förmån som regleras i 74 kap. socialförsäkringsbalken. Den som inte har rätt till hel allmän ålderspension, det vill säga den som inte varit bosatt i Sverige under 40 år, har inte rätt till bostadstillägg utan kan då i stället ha rätt till äldre-försörjningsstöd.

Äldreförsörjningsstöd kan lämnas från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år. Det gäller dem som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom allmän ålderspension. De ska genom äldreförsörjningsstödet tillförsäkras medel för att täcka en skälig bostadskostnad och uppnå en skälig levnadsnivå i övrigt. Rätten till äldreförsörjningsstöd respektive stödets storlek är beroende av den försäkrades inkomster och, om han eller hon är gift, även av makens inkomster. Stödet ska motsvara differensen mellan summan av beloppet för skälig bostadskostnad och beloppet för skälig levnadsnivå i övrigt och den försäkrades inkomster. För den som är ogift anses som skälig bostadskostnad högst 7 000 kronor i månaden och för den som är gift högst 3 500 kronor i månaden där bostadskostnaden för var och en av makarna ska beräknas till hälften av den sammanlagda bostadskostnaden. Skälig levnadsnivå i övrigt anses per månad motsvara en tolfedel av 1,486 pris-

basbelopp (5 894 kronor per månad för år 2021) för den som är ogift, och 1,2105 prisbasbelopp (4 802 kronor per månad för år 2021) för den som är gift.

Det är Pensionsmyndigheten som prövar rätten till äldre försörjningsstöd.

3.3.3 Boendetillägg

Boendetillägg regleras i 103 a–103 e kap. socialförsäkringsbalken och är ett kompletterande bidrag till boendet för en försäkrad som har fått tidsbegränsad sjukersättning eller aktivitetsersättning.

En försäkrad som helt eller delvis har fått tidsbegränsad sjukersättning under det högsta antalet månader som sådan ersättning kan betalas ut har rätt till ett boendetillägg. Detta gäller även för en försäkrad vars rätt till aktivitetsersättning upphör på grund av att han eller hon fyller 30 år.

Rätten till boendetillägg inträder från och med månaden efter den då rätten till tidsbegränsad sjukersättning eller aktivitetsersättning har upphört.

Boendetillägg kan lämnas till den som får sjukpenning eller rehabiliteringspenning men lämnas inte till den som har rätt till bostadstillägg.

3.3.4 Bostadsbidrag

Reglerna om bostadsbidrag finns i 94–98 kap. socialförsäkringsbalken. Bostadsbidrag lämnas i form av

1. bidrag till kostnader för bostad,
2. särskilt bidrag för hemmavarande barn,
3. särskilt bidrag för barn som bor växelvis, och
4. umgängesbidrag till den som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.

Bostadsbidrag till hushåll utan barn kan lämnas till en försäkrad som har fyllt 18 år men inte 29 år. Bostadsbidrag kan inte lämnas om den försäkrade eller dennes make får bostadstillägg eller på grund av bestämmelser om inkomstprövning inte får sådant tillägg.

3.3.5 Merkostnadsersättning

Merkostnadsersättning är en av de särskilda socialförsäkringsförmånerna vid funktionsnedsättning och den regleras i 50 kap. socialförsäkringsbalken.

När det gäller merkostnadsersättning avses med en 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.

Rätt till merkostnadsersättning har en försäkrad person för merkostnader till följd av att han eller hon före 65 års ålder har fått sin funktionsförmåga nedsatt, om det kan antas att nedsättningen kommer att bestå under minst ett år. När ett försäkrat barn har en förälder som är underhållsskyldig gäller särskilda regler och om en förälder har merkostnader för flera barn ska rätten till merkostnadsersättning utgå från de sammanlagda merkostnaderna för barnen.

En försäkrad som är blind eller gravt hörselskadad har dock alltid rätt till merkostnadsersättning, om blindheten eller den grava hörselskadan har inträtt före 65 års ålder och det kan antas att denna funktionsnedsättning kommer att bestå under minst ett år. Det gäller dock inte för ett försäkrat barn som har en förälder som är underhållsskyldig.

När det gäller merkostnadsersättning ska en person anses blind om hans eller hennes synförmåga, sedan ljusbrytningsfel har rättats, är så nedsatt att han eller hon saknar ledsyn. När det gäller merkostnadsersättning ska en person anses gravt hörselskadad om han eller hon även med hörapparat saknar möjlighet eller har stora svårigheter att uppfatta tal.

Vid bedömningen av rätten till merkostnadsersättning ska det bortses från merkostnader för behov som tillgodoses genom annat samhällsstöd.

Merkostnadsersättning lämnas för merkostnader för:

1. hälsa, vård och kost,
2. slitage och rengöring,
3. resor,
4. hjälpmedel,
5. hjälp i den dagliga livsföringen,

6. boende, och
7. övriga ändamål.

Merkostnadsersättning ska lämnas med ett belopp som för år räknat motsvarar

1. 30 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 25 procent men inte 35 procent av prisbasbeloppet,
2. 40 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 35 procent men inte 45 procent av prisbasbeloppet,
3. 50 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 45 procent men inte 55 procent av prisbasbeloppet,
4. 60 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 55 procent av prisbasbeloppet men inte 65 procent av prisbasbeloppet, eller
5. 70 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 65 procent av prisbasbeloppet eller mer.

Det innebär att merkostnader om minst 11 900 kronor per år i dag ger ersättning enligt nivå ett, minst 16 660 kronor enligt nivå två, minst 21 420 kronor enligt nivå tre, minst 26 180 kronor enligt nivå fyra och minst 30 940 kronor enligt nivå fem.² De belopp som betalas ut på de olika nivåerna under 2021 framgår av avsnitt 12.4.1.

För en försäkrad som är blind ska merkostnadsersättning alltid lämnas med ett belopp som för år räknat motsvarar 70 procent av prisbasbeloppet. Om han eller hon för samma tid får hel sjukersättning, hel aktivitetsersättning eller hel ålderspension ska merkostnadsersättning, från och med den månad när den andra förmånen lämnas, lämnas med 40 procent av prisbasbeloppet, om inte den försäkrades merkostnader är av sådan omfattning att högre ersättning ska lämnas enligt de generella reglerna om merkostnadsersättning.

För en försäkrad som är gravt hörselskadad ska merkostnadsersättning alltid lämnas med ett belopp som för år räknat motsvarar 40 procent av prisbasbeloppet, om inte den försäkrades merkostnader är av sådan omfattning att högre ersättning ska lämnas enligt de generella reglerna om merkostnadsersättning.

² Enligt 2021 års prisbasbelopp om 47 600 kronor.

Handikappersättning

Fram till den 1 januari 2019 då förmånen merkostnadsersättning infördes fanns motsvarande stöd inom ramen för handikappersättningen. Den förmånen gällde från och med juli det år då den försäkrade fyllde 19 år. Övergångsreglerna i samband med införandet av den nya förmånen innebär att personer som fått ett beslut om rätt till handikappersättning kan komma ha denna förmån under viss tid framöver. Rätt till handikappersättning hade, eller har, en försäkrad som innan han eller hon fyller 65 år fått sin funktionsförmåga nedsatt för avsevärd tid i sådan omfattning att han eller hon

- behöver mera tidskrävande hjälp i sin dagliga livsföring,
- behöver fortlöpande hjälp för att kunna förvärvsarbeta, eller
- i annat fall har betydande merkostnader.

Handikappersättning lämnas på tre nivåer: 36, 53 och 69 procent av prisbasbeloppet.

För att enbart merkostnader ska grunda rätt till handikappersättning krävs att de är betydande, vilket innebär att de ska uppgå till minst 28,5 procent av prisbasbeloppet. Gränsvärdet för rätt till handikappersättning på 53 procent är 45,5 procent av prisbasbeloppet. För handikappersättning på 69 procent förutsätts merkostnader i en omfattning av 61,5 procent av prisbasbeloppet.³

Handikappersättning lämnas utifrån en sammanvägd bedömning av hjälpbehov och merkostnader.

Övergångsbestämmelserna innebär i huvudsak att ett beslut om handikappersättning som har meddelats enligt äldre bestämmelser fortsätter att gälla enligt vad som föreskrivs i beslutet, dock längst till dess att beslutet skulle ha upphört att gälla eller skulle ha omprövats enligt bestämmelserna om handikappersättning. Om ett beslut om handikappersättning upphör under perioden januari 2019–juni 2021 gäller äldre bestämmelser om handikappersättning för den som ansöker på nytt. Ett nytt beslut om handikappersättning kan då gälla i ytterligare högst 18 månader.

³ Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:9) om handikappersättning.

3.4 Kommunalt stöd till hyreskostnader

Kommunerna kan lämna stöd till enskildas hyreskostnader enligt socialtjänstlagen men har också möjlighet till detta enligt den så kallade befogenhetslagen. Ett antal kommuner använder dessa bestämmelser för ett kommunalt bostadstillägg för personer med funktionsnedsättning som har höga kostnader för sin bostad. Ersättningsvillkor och nivå framgår av det kommunala beslutet.

3.4.1 Socialtjänstlagen

I socialtjänstlagen anges att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd). Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Socialnämnden får även ge bistånd utöver vad som anses vara en skälig levnadsnivå om det finns skäl för det. Det är då en frivillig möjlighet att ge ekonomisk hjälp, och inte en skyldighet, för kommunen.

3.4.2 Lagen om vissa kommunala befogenheter

I lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter anges att kommuner får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad. Denna bestämmelse kan användas för att lämna enskilda ekonomiskt stöd till boendet exempelvis i form av bostadsbidrag utöver vad staten bestämt.⁴

⁴ Prop. 1992/93:242 om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor, s. 27.

4 Historisk utveckling

I det här kapitlet redovisar utredningen den historiska utvecklingen i Sverige gällande möjligheten till egen bostad för personer med funktionsnedsättning. Vi redogör även för framväxten av LSS och insatsen bostad med särskild service. Kapitlet inleds med en beskrivning av rätten till bostad och uppsatta mål kopplade till bostad utifrån mänskliga rättigheter och ur en bredare internationell kontext. Avslutningsvis redovisar vi utvecklingen av hyresförhållanden i bostad med särskild service enligt LSS.

4.1 Rätten till bostad i en internationell kontext

4.1.1 Mänskliga rättigheter

Rätten till bostad slås fast i ett flertal internationella överenskomelser och juridiskt bindande konventioner, däribland FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter (1948)¹. Den allmänna förklaringen anses vara det mest grundläggande dokumentet inom de mänskliga rättigheterna. Den antogs som resolution och ansågs till en början inte vara bindande för stater. Med tiden har dock den allmänna förklaringen fått en allt starkare ställning och numer anses det fastställt att den i stora delar innehåller sedvanerätt och att reglerna därför är bindande för stater. Den allmänna förklaringen har varit utgångspunkt för FN:s två följande konventioner om mänskliga rättigheter och även för de tematiska konventioner som därefter tillkommit.² Enligt artikel 25 i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter har var och en:

¹ Förenta Nationerna (1948), Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

² Hedlund Thulin, Kristina (2005), *Lika i värde och rättigheter: om mänskliga rättigheter*, s. 17 ff.

rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster.³

Rätten till bostad kopplas därmed samman med och är en del av rätten till en skälig levnadsstandard. I FN:s efterföljande konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966), artikel 11, återkommer rättigheten:

för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas [...].⁴

Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter anses vara progressiva rättigheter vilka ska förverkligas gradvis samt garanteras utifrån varje stats möjligheter och resurser.⁵ Konventionen är juridiskt bindande för de stater som ratificerat den vilket Sverige gjorde i december år 1971.⁶

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har till uppgift att bistå FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) med uppgiften att följa staternas tillämpning av konventionen.⁷ Kommittén tar bland annat fram rådgivande kommentarer om hur angivna rättigheter ska tolkas och vilka åtgärder som bör vidtas av staterna för att uppfylla konventionens regler. De rådgivande kommentarerna är ofta en viktig källa till förståelsen av en konvention, de är dock inte juridiskt bindande för stater.⁸

Liknande kommittéer med oberoende individuella experter finns för att övervaka genomförandet av flera andra av FN:s centrala internationella fördrag om mänskliga rättigheter, däribland FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.⁹

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har redovisat sin tolkning och definition av rätten till bostad i sin

³ Förenta Nationerna (1948), Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

⁴ Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 1971:41), Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966), art. 11.

⁵ Hedlund Thulin, K. (2005) s. 56.

⁶ Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 1971:41), Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966).

⁷ Förenta Nationernas högkommissariat för mänskliga rättigheter (1985), Economic and social council resolution 1985/17.

⁸ Hedlund Thulin, K. (2005) s. 92.

⁹ Förenta Nationernas högkommissariat för mänskliga rättigheter, www.ohchr.com

allmänna kommentar nummer 4 från år 1991. I tolkningen av vad som kan anses vara en lämplig bostad anger kommittén bland annat att följande kriterier bör vara uppfyllda:

- det bör finnas ett juridiskt skydd för besittningsrätten,
- boendet bör ha en viss kvalitet, det vill säga tillgång till infrastruktur och faciliteter nödvändiga för hälsa, säkerhet, bekvämlighet och möjlighet att äta näringsriktig mat,
- kostnaden för bostad får inte vara på en sådan nivå att andra basala och nödvändiga mänskliga behov inte kan tillfredsställas, åtgärder bör vidtas för att säkerställa att den procentuella delen av kostnaden för bostad står i proportion till inkomstnivån,
- en lämplig bostad ska vara tillgänglig för alla som har rätt till det, inklusive dem som befinner sig i en särskilt utsatt situation, däribland nämns personer med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar. Dessa grupper bör tillförsäkras en viss grad av prioritet och särskild hänsyn bör tas till dessa gruppers behov när det gäller frågan om bostad.¹⁰

4.1.2 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och rätten till bostad

Även FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 28, slår fast att personer med funktionsnedsättning har rätt till en tillfredställande levnadsstandard, däribland en lämplig bostad. I samma artikel fastslås även rätten till social trygghet. För att förverkliga dessa rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska konventionsstater enligt artikeln bland annat vidta åtgärder för att säkerställa tillgång till offentliga bostadsprogram. Konventionsstaterna ska för personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga som lever under fattiga förhållanden även säkerställa stöd från staten med utgifter som är relaterade till funktionsnedsättning, däribland ekonomiskt stöd.¹¹

¹⁰ Förenta Nationerna, Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1991), Allmän kommentar nr 4: Rätten till en lämplig bostad, s. 8.

¹¹ Sveriges internationella överenskommelser, SÖ 2008:26, Internationell konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2006), artikel 28.

Rätten till bostad anses vara nära förknippad med, och utgör en viktig del av, rätten att leva självständigt och delta i samhället på lika villkor som andra. Bostaden har stor betydelse för att skapa frigörelse, självständighet och oberoende. I enlighet med artikel 19 i konventionen ska personer med funktionsnedsättning även ha möjlighet att välja sin bosättningsort, var och med vem de vill leva samt inte vara tvungna att bo i särskilda boendeformer.¹²

FN:s kommitté om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har i en rådgivande allmän kommentar utvecklat sin tolkning av betydelsen av artikel 19.¹³ Bland annat förtydligar kommittén betydelsen av rätten till ett självständigt liv samt rätten att vara inkluderad i samhällsgemenskapen. Vidare beskriver kommittén hur detta knyter an till rätten till bostad och utvecklar sin syn på vad som avses med självständiga boendeformer och även vad som kännetecknar boende i institutionsmiljö.¹⁴

Kommittén framhåller att välja och bestämma hur, var och med vem man ska leva är centrala idéer i rätten till ett självständigt liv och att vara inkluderad i samhällsgemenskapen. Individens frihet att välja gäller därför inte bara bostad, utan alla aspekter av en persons boendesituation. Tillgång och tillträde till boende innebär att ha möjlighet att leva i samhällsgemenskapen på jämlika villkor som andra. Tillgängliga bostäder som erbjuds för personer med funktionsnedsättning, vare sig de bor ensamma eller som del av en familj, måste finnas i tillräckligt antal, inom alla områden i samhället, så att personer med funktionsnedsättning har rätten och möjligheten att välja. För att detta ska uppnås krävs det att man bygger nya hinderfria bostäder och att befintliga bostadshus görs om så att de blir hinderfria. Dessutom måste bostäder vara ekonomiskt överkomliga för personer med funktionsnedsättning.¹⁵

¹² SÖ 2008:26, art. 19.

¹³ Förenta nationerna (2017), Kommitten för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, allmän kommentar nr 5, CRPD/C/GC/5.

¹⁴ Myndigheten för delaktighet (2020), Svensk översättning av allmän kommentar nr 5., s. 10, 11, 13.

¹⁵ Myndigheten för delaktighet (2020), Svensk översättning av allmän kommentar nr 5., s. 14, 17.

4.1.3 FN:s Agenda 2030

I FN:s resolution Agenda 2030 för hållbar utveckling, som antogs den 25 september år 2015 av FN:s medlemsstater, finns mål som knyter an till bostadsfrågan.¹⁶ Agendan är en handlingsplan med mål för omställning till ett hållbart samhälle för människorna, planeten och välbefindandet. Agendan utgörs av fyra beståndsdelar:

- politiska deklarationer,
- 17 mål och 169 delmål,
- medel för genomförande, och
- ett ramverk för översyn och uppföljning.

Agendan genomsyras av ett rättighetsperspektiv som kommer till uttryck i den centrala principen att ingen ska lämnas utanför.¹⁷

Mål 1 i agendan handlar om att minska fattigdom. Det omfattar flera delmål som bland annat uttalar att den extrema fattigdomen ska utrotas, att fattigdomen i övrigt ska minska med minst 50 procent och att det ska finnas sociala trygghetssystem som ger socialt skydd till alla. Ytterligare ett delmål anger att det ska finnas en lika rätt till egendom, grundläggande tjänster, teknologi och ekonomiska resurser med möjlighet att äga och kontrollera mark och andra former av egendom samt tillgång till arv. Mål 11 i agendan är att städer och bosättningar ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara. I delmål 11.1 uttrycks att de medlemsländer som antagit agendan senast år 2030 ska:

säkerställa tillgång för alla till fullgoda, säkra och ekonomiskt överkomliga bostäder och grundläggande tjänster samt rusta upp slumområden.¹⁸

Riksdagen har antagit ett nationellt mål för agendans genomförande enligt följande: Sverige ska genomföra Agenda 2030 för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling genom en samstämmig politik nationellt och internationellt. Genomförandet ska präglas av agendans princip att ingen ska lämnas utanför.¹⁹

¹⁶ Förenta Nationerna (2015), Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling, A/RES/70/1.

¹⁷ Prop. 2019/20:188 Sveriges genomförande av Agenda 2030, bet. 2020/21: FiU28, rskr. 2020/21:154.

¹⁸ Förenta Nationerna (2015), Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling, A/RES/70/1.

¹⁹ Prop. 2019/20:188, s. 12.

4.2 Nya nationella perspektiv och ändrat synsätt

Såväl funktionshindersfrågorna som frågan om boende för personer med funktionsnedsättning har gått från att under stora delar av 1900-talet ses som en medicinsk angelägenhet med ett liv på institution till att i dag vara en fråga om mänskliga rättigheter med fokus på självständighet och möjlighet att leva och bo i samhället som andra.

Under 1950-talet började nya synsätt ta form som ledde till institutionernas avvecklande och förändrade synen att personer med funktionsnedsättning främst betraktades utifrån ett medicinskt perspektiv. Ett sådant perspektiv var normaliseringsprincipen. Dess påverkan anses ha haft särskild betydelse för personer med funktionsnedsättning och deras levnadsvillkor. Utgångspunkten för principen var att personer med intellektuell funktionsnedsättning skulle ha tillgång till livsmönster och livsvillkor som var så lika andra människors som möjligt. I början rörde normaliseringsprincipen framför allt personer med intellektuell funktionsnedsättning, men kom med tiden att få betydelse för mer generella resonemang beträffande insatser för personer med funktionsnedsättning.

Under 1960-talet började institutionerna avskaffas till förmån för mindre och mer hemlika boendeformer²⁰ och det vidtogs flera åtgärder för att förbättra möjligheterna till eget boende under 1960- och 1970-talet. Regeringen tillsatte en statlig utredning som kom att föreslå den lagstiftning som sedan blev 1967 års lag (1967:940) om omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen). Lagen var inriktad på att ge personer med intellektuell funktionsnedsättning undervisning, vård, bostad och daglig sysselsättning.²¹

I takt med att principen om normalisering och integrering fick större genomslag under 1970-talet ansågs det vara fel att omsorgslagen täckte sådant som annan lagstiftning borde omfatta. Under denna tid tilltog kritiken mot att framför allt skolundervisning och boende för personer med funktionsnedsättning var segregerade från övriga samhället.²² Socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, som trädde i kraft i början av 1980-talet, slog fast allas rätt till social

²⁰ SOU 1999:21 Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder, s. 112.

²¹ Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare, s. 15.

²² Prop. 1999/2000:79, s. 15.

grundtrygghet och god hälso- och sjukvård. Omsorgslagen från slutet av 1960-talet framstod i det sammanhanget som ålderdomlig.²³

År 1981 föreslog omsorgskommittén en ny lagstiftning och i den följande propositionen med förslag till lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. betonades att lagen skulle vara som ett komplement till, och inte en ersättning för, andra lagar. Lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., även kallad den nya omsorgslagen, trädde i kraft den 1 juli 1986 och var liksom den tidigare lagstiftningen en rättighetslag.²⁴ De som omfattades av lagstiftningen skulle tillförsäkras vissa angivna insatser så som gruppboheter för vuxna, samtidigt som vårdhem och specialsjukhus successivt skulle avvecklas.²⁵ Den nya omsorgslagen innebar också att särskolan fördes över från omsorgslagen till skollagen.²⁶

Den nya omsorgslagen kom att utgöra modell för utformningen av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), vilken trädde i kraft den 1 januari 1994. Införandet av LSS utgjorde en viktig del i att avvecklandet av institutionerna i Sverige tog fart på allvar.²⁷

För att människor med funktionsnedsättning skulle få möjlighet att bo i en egen bostad vidtogs även andra åtgärder under 1970-talet. Införandet av boendeservice, som föregick bostad med särskild service enligt socialtjänstlagen, medförde att personer med omfattande funktionsnedsättningar fick möjlighet att ha ett eget hem. Tidigare hade de enda alternativen varit att bo på institutioner eller hos anhöriga. Andra exempel på åtgärder var att hemtjänsten byggdes ut, bostadsanpassningsbidraget infördes och att hjälpmedelsförsörjningen förbättrades.²⁸

Under 1970-talet började även det miljörelativa perspektivet få fäste i Sverige. Synsättet kom successivt att ersätta det medicinska perspektivet. Utvecklingen innebar att kraven på anpassning och förändring flyttas från individen till samhället. Det är genom förändringar i miljö och verksamheter människor med funktionsnedsättning ska tillförsäkras delaktighet i samhället. Det miljörelativa

²³ Prop. 1999/2000:79, s. 15.

²⁴ Prop. 1984/85:176 med förslag till lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.

²⁵ Lindberg Lars & Grönvik Lars (2011), Funktionshinderspolitik – en introduktion, s. 45–46.

²⁶ SOU 1998:66 Från urvalsskola till en skola för alla, s. 51.

²⁷ Lindberg L & Grönvik L. (2011) s. 45–46.

²⁸ SOU 1999:21, s. 112.

perspektivet är rådande än i dag inom svensk nationell funktionshinderspolitik. Det är härifrån som principen om universell utformning tar sitt avstamp.²⁹

Normaliseringsprincipen kom efterhand att ersättas av målsättningen om full delaktighet och jämlikhet, vilken uttrycks bland annat i FN:s standardregler från 1993.³⁰ Standardreglerna gav vägledning i hur hinder för delaktighet för personer med funktionsnedsättning kan undanröjas och hur ett tillgängligt samhälle kan skapas. De anses vara centrala för rättighetsperspektivets genombrott och det första steget som sedan ledde fram till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vilken antogs i FN:s generalförsamling i december år 2006.³¹

Sverige ratificerade FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll år 2008 och de trädde i kraft för svensk del i januari år 2009.³² Denna utveckling har stärkt och synliggjort att mänskliga rättigheter också omfattar personer med funktionsnedsättning, vilka är rättighetsbärare som andra. Konventionen berör alla samhällsområden och delar av en människas liv, den innebär i sig inga nya rättigheter utan tydliggör redan tidigare fastslagna rättigheter i relation till personer med funktionsnedsättning.³³

Konventionens artikel 3 fastställer centrala och grundläggande principer så som respekt för olikheter, individuellt självbestämmande, icke-diskriminering, fullständigt och faktiskt deltagande i samhället, lika möjligheter som andra samt tillgänglighet, vilken ses som både en rättighet i sig och som en förutsättning för andra rättigheter³⁴. Artikel 19 anger särskilt en lika rätt för alla personer med funktionsnedsättning att leva självständigt och att delta i samhället med lika valmöjligheter som andra.³⁵

Begreppet universell utformning har en central roll i konventionen med syftet att vara utgångspunkten för att forma ett samhälle som så långt som möjligt är öppet och tillgängligt för alla och så långt det är möjligt undvika stigmatiserande särlösningar. Det bör dock inte tolkas som en motsättning till att det också finns situationer när

²⁹ Lindberg L & Grönvik L. (2011), s. 64–65.

³⁰ Lindberg L & Grönvik L. (2011) s. 47.

³¹ Lindberg L & Grönvik L. (2011) s. 142–146.

³² SÖ 2008:26.

³³ Prop. 2016/17:188, s. 15.

³⁴ SÖ 2008:26, artikel 3.

³⁵ SÖ 2008:26, artikel 19.

individuella lösningar behövs som komplement till det generella.³⁶ Konventionen ger därmed uttryck för behovet av både generella och individuella lösningar för att ett samhälle för alla ska kunna uppnås.

Riksdagen beslutade år 2017 om regeringens proposition *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken* (prop. 2016/17:188). Propositionen innehåller ett nytt nationellt mål till vilket riksdagen gjorde ett tillägg. Det beslutade målet är därmed att

med utgångspunkt i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.³⁷

Propositionen anger vidare fyra prioriterade inriktningar för hur målet ska kunna uppnås. Arbetet ska inriktas mot

1. principen universell utformning och behovet av att utforma samhället med medvetenhet om den mångfald som finns i befolkningen,
2. att identifiera och undanröja befintliga brister i tillgängligheten för att skapa förutsättningar för personer med funktionsnedsättning att vara delaktiga på jämlika villkor som övriga befolkningen,
3. att tillhandahålla individuella stöd och lösningar för individens självständighet då den generella tillgängligheten i samhället inte alltid är tillräcklig för enskilda och individuella stöd och lösningar kan vara avgörande för möjligheten till delaktighet, samt
4. att förebygga och motverka diskriminering.³⁸

Inriktningen ger uttryck för behovet att inrikta arbetet mot både generella och individuella stöd och lösningar och att båda delar är nödvändiga för att det nationella målet inom funktionshinderspolitiken ska kunna uppnås.

³⁶ SOU 2019:23 Styrkraft i funktionshinderspolitiken, bilaga 3, s. 291–292.

³⁷ Prop. 2016/17:188, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86.

³⁸ Prop. 2016/17:188, s. 22–30, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86.

4.3 Tillkomsten av LSS och insatsen bostad med särskild service

Bakgrunden till lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är de slutsatser som framkom genom 1989 års handikapputredning om att det kvarstod betydande klyftor på olika områden mellan människor med funktionsnedsättning och andra människor. Personer med omfattande funktionsnedsättningar hade sämre levnadsvillkor än de flesta andra. De hade också sämre möjligheter att bestämma över sina egna liv och att kunna påverka utformningen av service och stöd. De lagar som vid denna tidpunkt reglerade stöd och service ansågs inte räcka till för att skapa levnadsförhållanden som var jämförbara med andra människors. Vad gällde möjligheten till egen bostad fanns fortfarande många vuxna personer med omfattande funktionsnedsättning som saknade egen bostad och därför var hänvisade till att bo på institution eller i sitt föräldrahem.³⁹

Stöd och service för personer med omfattande funktionsnedsättningar behövde regleras i en egen lag för att stärka deras ställning i samhället och för att ge dem ökad möjlighet att själva styra över sin vardag. Propositionen med förslag till LSS beskriver att genom generella åtgärder kan levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning förbättras samtidigt som behovet av särskilda åtgärder minskas. Därutöver behövs även individuella insatser med inriktning på den enskildes funktionsnedsättning och behov. Sådana insatser reglerades vid tillfället i ett flertal lagar, så som i dåvarande socialtjänstlagen (1980:620), dåvarande hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) och lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade m.fl. (elevhemslagen). När LSS trädde ikraft upphörde omsorgslagen och elevhemslagen att gälla.⁴⁰

Vidare framhålls i propositionen att den egna bostaden har en särskilt stor betydelse för känslan av den egna identiteten. Många gånger kan bostaden till och med vara ännu viktigare för personer med funktionsnedsättning än för andra. Bostaden är en förutsättning för självständighet, relationer och delaktighet i samhällslivet:

³⁹ SOU 1990:19 Handikapp och välfärd? – en lägesrapport.

⁴⁰ Prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Det är i bostaden man normalt tillgodoser sina mest elementära behov och bostaden är för de flesta människor tillsammans med arbetet den plattform från vilken man skapar relationer med andra människor och deltar i samhällslivet.⁴¹

Rätten till insatsen bostad med särskild service för vuxna finns angiven i lagens 9 § 9, liksom insatsen annan särskilt anpassad bostad för vuxna. Bostadsanpassning i egen bostad lyftes fram som en viktig funktion för möjligheten till ett självständigt boende med god tillgänglighet. Samtidigt var uppfattningen att vissa personer med omfattande funktionsnedsättningar inte får sina behov av bostad fullt ut tillgodosedda genom denna form av bostad. Det fanns därmed ett behov av ett lagskydd för att kunna tillförsäkra personer med omfattande funktionsnedsättningar tillgång till en lämplig och individuellt anpassad bostad med service.⁴²

Huvudformerna för sådan bostad ska enligt förarbeten vara servicebostad samt gruppboende. I båda typerna av bostad finns utrymmen som är gemensamma. Förarbetena utesluter dock inte att det kan finnas andra former än de som uttryckligen nämns. Dessa bostäder ansågs möjliggöra för personer som fortfarande bodde hemma hos sina föräldrar, att flytta hemifrån och ansågs vara ett bättre alternativ än att bo på institution.⁴³ Fram till mitten av 1980-talet utformades i regel gruppboendena som kollektiva bostäder, där varje person hade ett eget rum. Från mitten av 1980-talet kom bostäderna i betydligt högre grad att utformas som fullvärdiga bostäder med alla funktioner, det vill säga rum med sovalkov, sanitetsutrymme och pentry/kök samt tillhörande gemensamhetsutrymmen.

4.3.1 Merkostnader, avgifter och förbehållsbelopp enligt LSS

I propositionen med förslag till LSS framgår att en viktig funktionshinderspolitisk princip är att människor inte ska ha merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning. Omfattande stödbehov på grund av funktionsnedsättning ska inte medföra en lägre levnadsstandard än vad andra människor har. Utgångspunkten bör därför vara att

⁴¹ Prop. 1992/93:159, s. 83.

⁴² Prop. 1992/93:159.

⁴³ Prop. 1992/93:159.

stöd och service ska vara avgiftsfri med vissa undantag för bland annat måltid, bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter.⁴⁴

Principen om att personer inte ska ha merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning nämns inte uttryckligen i lagstiftningen. I LSS anges däremot att skäliga avgifter får tas ut för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter enligt de grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader och kommunen ska se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov.⁴⁵ I förarbetena till LSS var uppfattningen att den enskilde själv bör ansvara för sina matkostnader men att en avgift för bostad bör kunna tas ut av huvudmannen och att en sådan avgift bör avse den enskildes privata bostad. Samtidigt angavs att det fanns en möjlighet att ta ut hyra för bostaden istället för avgift. Därutöver var bedömningen att den enskilde inte bör ha kostnader för gemensamma utrymmen eller för personalutrymmen. Dessa bör ses som del av den särskilda service och omvårdnad som ska ges i anslutning till bostaden.⁴⁶

Den föreslagna bestämmelsen om att enskilda genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor ansågs, enligt propositionen, ställa krav på att avgiften inte fick vara alltför betungande. Huvudmannen måste ta hänsyn till att den enskilde ska ha tillräckliga medel för exempelvis tandvård, fritidsmöjligheter och semester. Det infördes därför en bestämmelse i LSS om att kommunen ska se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov.⁴⁷

4.4 Utvecklingen av ett hyresförhållande i bostad med särskild service enligt LSS

4.4.1 Bakgrund

1989 års handikapputredning uttalade att dåvarande bestämmelse i omsorgsförordningen om ett högsta belopp för kost och logi knappast kan tillämpas för den som har en bostad med särskild service. Det förutsattes istället att den enskilde betalar hyra enligt samma regler som gäller andra och att regler om kommunalt bostadstillägg tillämpas.⁴⁸

⁴⁴ Prop. 1992/93:159.

⁴⁵ 19 § LSS.

⁴⁶ Prop. 1992/93:159.

⁴⁷ 21 § LSS.

⁴⁸ SOU 1991:46 Handikapp, välfärd, rättvisa. s. 545.

Enskilda försök hade då redan gjorts med att upplåta bostad med särskild service som hyresrätt, i stället för att ta ut avgifter för kost och logi. I takt med utflyttningen från de tidigare vårdhemmen ändrades filosofin från omhändertagande till att stödja och stärka den enskildes förmåga att leva så självständigt som möjligt. Frågan kom år 1992 under JO:s bedömning då det saknades stöd i gällande lagstiftning för att ta ut hyra för boende enligt reglerna i omsorgslagen.⁴⁹ Att den enskilde får ett eget kontrakt beträffande bostaden torde dock enligt JO kunna stärka hans eller hennes självkänsla. Däremot ansågs det då inte finnas någon rätt att frånga avgiftsreglerna genom särskilda avtal med den enskilde.⁵⁰

I förarbetena till LSS framhöll departementschefen, med anledning av JO:s uttalande, att befintliga regler i många fall möjliggör att boendet organiseras som vanliga hyresförhållanden och att reglerna om bostadstillägg då kan tillämpas. Han anförde vidare att boendets rättsliga grund, i form av en rättighet i LSS och de begränsningar i avgiftshänseende som finns dock innebär vissa rättsliga skillnader gentemot vanliga hyresförhållanden.⁵¹ Det uttalades dock aldrig mer specifikt vilka dessa skillnader skulle vara.

4.4.2 Frågorna om hyra, avgift och merkostnader genom åren

Utvecklingen över tid har inneburit att bostad med särskild service enligt LSS i första hand betraktas som den enskildes egna hem och bostad, där varje person också får det stöd och omvårdnad som denne behöver. Upplåtelsen anses vara överordnad behovet av vård, omsorg och service. Det här synsättet har i sin tur medfört att det alltmer blivit fråga om att upplåta lägenheter genom hyresrätt, vilket innebär att hyreslagen blir tillämplig. Bestämmelserna om avgift enligt LSS gäller därmed inte. Enligt hyreslagen tas ingen särskild hänsyn till den enskildes ekonomi vid bestämmelse av hyrans storlek.

Socialstyrelsen konstaterade i en skrivelse till regeringen år 2003 att det blivit allt vanligare att enskilda betalar hyra istället för avgift för sin bostad med särskild service. Myndigheten påtalade att enligt avgiftssystemet inom LSS ska det beaktas att den enskilde tillförsäkras tillräckliga medel för sina personliga behov men att detta

⁴⁹ JO 1992/93 s. 432.

⁵⁰ JO 1992/93 s. 438.

⁵¹ Prop. 1992/93:159, s. 187.

inte ses som gällande när en hyra tas ut enligt hyreslagen. Då blir istället andra regler aktuella. Socialstyrelsen ställde sig undrande till hur LSS krav på goda levnadsvillkor ska tillförsäkras dem som betalar hyra enligt hyreslagen. Vidare lyfte Socialstyrelsen i sin skrivelse att principen om att den enskilde inte ska ha merkostnader för sin funktionsnedsättning till synes inte omfattar dem som betalar hyra så som regelverket är konstruerat. Detta på grund av den praxis som utvecklats i domstolarna gällande gemensamhetsutrymmen.⁵²

Enligt förarbetena till LSS ska varken gemensamhetsutrymmen eller personalutrymmen inkluderas i avgiften utan den ska enbart omfatta den privata bostaden. Av hyreslagen och den rättspraxis som vuxit fram så framgår det att kostnaderna för gemensamma utrymmen i bostad med särskild service för vuxna inte får fördelas på hyresgästerna. Dessa ytor får därmed inte räknas som om de vore bostadsyta vid beräkning av hyran. Enligt bruksvärdesreglerna ska däremot tillgång till gemensamma utrymmen beaktas och värdesättas, det vill säga de ska påverka hyran utifrån det värde de har för den boende, se mer om bruksvärdesprincipen i kapitel 7. Socialstyrelsen menade dock att det var oklart hur denna värdesättning ska gå till.⁵³

Liknande utveckling har också skett gällande särskilda boenden enligt socialtjänstlagen. Under slutet av 1990-talet tillsattes en utredning om en översyn av socialtjänstlagen gällande bland annat avgifter i särskilt boende.⁵⁴ Den särskilda utredaren ansåg att

den enskildes rättssäkerhet bättre [tas] tillvara genom att hyreslagstiftningen tillämpas för hyressättning än att avgift för boendekostnaden prövas inom ramen för socialtjänstlagen. Hyreslagen ger den enskilde trygghet i sitt boende vilket är önskvärt även i särskilt boende.⁵⁵

Utredaren föreslog ett införande av bestämmelser både i socialtjänstlagen och i LSS med innebörden att om hyreslagen är tillämplig ska kostnad för boendet inte kunna prövas enligt socialtjänstlagen och LSS. I de fall hyreslagen inte är tillämplig kan kommunen ta ut avgift för boendekostnaden enligt reglerna i socialtjänstlagen respektive LSS.⁵⁶

⁵² Socialstyrelsen skrivelse (2003), Problem kopplade till lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) – särskilt insatsen bostad med särskild service för vuxna, dnr 72-1219/2003.

⁵³ Socialstyrelsen skrivelse (2003).

⁵⁴ SOU 1999:33 Bo tryggt – Betala rätt – Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg.

⁵⁵ SOU 1999:33, s. 16.

⁵⁶ SOU 1999:33.

Mot bakgrund av utredningens förslag lämnade regeringen år 2000 en proposition till riksdagen med förslag att avgiftsreglerna i socialtjänstlagen inte ska vara tillämpliga på en upplåtelse av bostad i särskilt boende som omfattas av 12 kap. jordabalken (hyreslagen). Avgörande för bedömningen är, enligt författningskommentaren, om upplåtelsen kan anses utgöra ett hyresförhållande i hyreslagens mening eller inte, vilket det vanligtvis har ansetts vara enligt rättspraxis.⁵⁷ Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen. Någon motsvarande regel har dock inte förts in i LSS. Däremot har regeln i socialtjänstlagen vid prövning i domstol ansetts tillämplig även inom LSS⁵⁸.

År 2006 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att följa upp hur vanligt det är att en person som bor i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS betalar hyra respektive avgift för sitt boende. Samtliga av de 263 kommuner som besvarade Socialstyrelsens enkät uppgav att de boende betalar hyra. Utifrån resultatet ansåg Socialstyrelsen att det fanns frågor att utreda vidare. Det handlade bland annat om hyresrättsliga förhållanden där myndigheten ansåg att det fanns behov av att tydliggöra rättsläget och vilka regler som anses vara tillämpliga i hyreslagen för bostad med särskild service enligt LSS. Myndigheten menade även att frågan om merkostnader och kopplingen till goda levnadsvillkor för dem som betalar hyra behövde utredas bättre.⁵⁹

Även LSS-kommittén, som verkade mellan år 2004 och år 2008, ställde frågan till kommunerna huruvida boende i bostad med särskild service betalar hyra eller avgift. Av totalt 270 svarande kommuner angav 96 procent att de boende betalar hyra. På frågan om gemensamhetsutrymmen ingick vid beräkning av hyran så svarade 36 procent av kommunerna att de gjorde det.⁶⁰

I slutbetänkandet konstaterade LSS-kommittén att en avgörande fråga för den enskildes bostadskostnad är hur bostäder organiseras samt att gällande rätt hindrar den enskilde och kommunen från att välja eller bestämma hur en bostadsinsats ska organiseras. Det saknar betydelse om det är en insats enligt LSS då det hänger samman med att en bostadslägenhet alltid omfattas av hyreslagens regler om vissa

⁵⁷ Prop. 2000/01:149 Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, s. 55.

⁵⁸ RÅ 2005 ref. 28.

⁵⁹ Socialstyrelsen (2006), Hyra eller avgift? Vad gäller för bostad med särskild service för vuxna enligt LSS?, s. 11.

⁶⁰ SOU 2008:77 Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning, s. 595.

bestämda kriterier är uppfyllda, enligt en dom från Bostadsdomstolen⁶¹. Kommittén ansåg att det faktum att service samt gemensamhetsytor ingår vid beräkning av hyra går emot principen om att inte ha merkostnader på grund av funktionsnedsättning.⁶² I slutbetänkandet föreslog kommittén att regeringen skyndsamt skulle se över frågan om hur den enskilde som bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS inte ska behöva få merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning till följd av hyressättningen för dessa bostäder.⁶³

En kartläggning genomförd av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) visar att hyreskostnaderna gör att personer med behov av särskilt boende i ökad utsträckning hänvisas till att ansöka om ekonomiskt bistånd. Kartläggningen redogör för att 18 procent av personer med bostad med särskild service enligt socialtjänstlagen eller LSS är hänvisade till ekonomiskt bistånd. Den omfattar dock boende i bostad med särskild service enligt både LSS och socialtjänstlagen. Vidare konstateras att byggpriser samt hyror ökat markant under 00-talet men att det statliga bostadstillägget inte utvecklats i samma takt. SKR ansåg vid tidpunkten att det var mycket otillfredsställande med ett regelverk som innebär att personer med behov av särskilt boende i ökad utsträckning hänvisas till att ansöka om ekonomiskt bistånd. Organisationens kartläggning visade att kommunerna valde olika lösningar på problemet. Exempel på sådana lösningar var subventioner av hyror per boendeenhet, individuell subvention av hyra, ekonomiskt bistånd eller jämkning av andra avgifter. Oavsett lösning var det kommunerna som fick stå för kostnaden och SKR lämnade som förslag att den övre gränsen för det statliga bostadstillägget borde höjas.⁶⁴

I regeringens proposition *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken* (prop. 2016/17:188) återkom frågan om merkostnader i bostad med särskild service. Regeringen ansåg att omfattande behov av stöd på grund av funktionsnedsättning inte ska medföra en lägre levnadsstandard än den som gäller för andra personer. Utgångspunkten bör därmed vara att merkostnader till följd av funktionsnedsättning ska kompenseras, alternativt förebyggas. Vidare ansåg regeringen att det faktum att gemensamhetsutrymmen ofta ingår vid

⁶¹ RBD 1994:8.

⁶² SOU 2008:77, s. 593.

⁶³ SOU 2008:77, s. 579.

⁶⁴ SKR (2013), Hyresnivåer i särskilda boenden.

beräkning av hyran leder till merkostnader för den enskilde. Detta eftersom gemensamhetsutrymmen alltid ska ingå i gruppbestäder och inte går att välja bort samt att dessa utrymmen är betydligt större än i vanliga hyreshus, vilket gör dem avsevärt dyrare per person. Detta medför enligt regeringen att personer som har bostad med särskild service enligt LSS har högre hyror än andra personer med motsvarande lägenhet och att de inte kompenseras för sina merkostnader så som det ser ut i dag. Regeringen angav då också sin avsikt att se över frågan.⁶⁵

⁶⁵ Prop. 2016/17:188, s. 63.

5 Bostad med särskild service enligt LSS i dag

5.1 Inledning

I det här kapitlet beskriver vi närmare hur insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS är utformad, dess omfattning och vem som har rätt till insatsen. Inledningsvis redogör vi kort för rätten till bostad enligt svensk lagstiftning. Kapitlet avslutas med en redogörelse för utmaningarna på bostadsmarknaden generellt och mer särskilt utifrån bostad med särskild service enligt LSS.

5.2 Rätten till bostad enligt svensk lagstiftning

Regeringsformen anger att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Bestämmelserna anses inte rättsligt bindande men kan sägas innebära en skyldighet för det allmänna – staten, kommunerna och regionerna – att verka för att målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt.¹

Det övergripande nationella målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor, i alla delar av landet, en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.² Målet är vidare en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar

¹ 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen.

² Prop. 2011/12: Budgetpropositionen för 2012, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89.

mot behoven.³ Kommunerna ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.⁴ Kommunerna ska ha riktlinjer för bostadsförsörjningen vilka särskilt ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.⁵

I plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser för byggnade. I lagen samt i den tillhörande plan- och byggförordningen (2011:338) anges övergripande krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, exempelvis vid om- och nybyggnation, vilka förtydligas i tillämpningsföreskrifter. Boverket anger att reglerna syftar till att så många som möjligt ska kunna delta i samhället på lika villkor och att den byggda miljön ska vara tillgänglig och användbar.⁶ Som komplement finns lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag vilken syftar till att genom bidrag till anpassning av bostäder ge personer med funktionsnedsättning möjlighet till ett självständigt liv i eget boende. Därutöver kan personer med funktionsnedsättning få en bostad med särskild service enligt socialtjänstlagen och i enlighet med LSS finns även möjligheten att få insatsen bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna. För barn och unga finns i LSS även insatserna boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet.

5.3 Bostad med särskild service enligt LSS

Rätten till insatsen bostad med särskild service för vuxna finns angiven i 9 § 9 LSS⁷ och det är kommunerna som ansvarar för att tillhandahålla insatsen. Det finns möjlighet till olika boendelösningar när det kommer till val av bostad enligt LSS. För samtliga boendeformer gäller dock att de är den enskildes egna hem och att

³ www.regeringen.se

⁴ 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

⁵ 2 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

⁶ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggnade/boverkets-byggregler/tillganglighet/

⁷ I samma paragraf finns även insatsen annan särskilt anpassad bostad för vuxna angiven men denna ingår inte i utredningens direktiv.

de inte ska ha en institutionell prägel. Det är också viktigt att inrätta bostaden i en miljö som ger de boende förutsättningar för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Två huvudformer anges uttryckligen i lagens förarbeten: gruppboestad och serviceboestad. Därutöver kan personer som omfattas av lagen också ges en rätt till en av kommunen anvisad särskilt anpassad bostad. Möjligheten att det kan finnas andra former än dessa utesluts inte i förarbetena.⁸

5.3.1 Gruppboestadsens kännetecken

Gruppboestad framhålls som ett möjligt bostadsalternativ för dem som har ett så omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov att kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig.

Förarbetena till LSS beskriver hur en gruppboestad bör utformas, vilket generellt kan anses gälla även serviceboestäder. Lägenheten i gruppboestaden ska vara den enskildes permanenta bostad, vilket ställer särskilda krav på bostadsstandarden. Huvudregeln är att de generella byggbestämmelser som gäller för bostäder i allmänhet också ska gälla för bostadslägenheter i en gruppboestad. Principen bör vara att gruppboestäder är förlagda till vanliga bostadsområden och att de utformas och placeras så att de inte får en institutionell prägel. Dimensioneringen av lägenheterna ska bedömas med hänsyn till den enskildes servicebehov och ibland behov av utrymmeskrävande hjälpmedel. De gemensamma utrymmena bör placeras på ett sådant sätt att de kan fungera som den samlande punkten för de boende. Ytorna bör vara så dimensionerade att alla som bor i gruppboestaden kan delta samtidigt i olika aktiviteter.⁹ Vägledning finns även i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna.¹⁰ Dessa anger att gruppboestadsens gemensamhetslokaler bör:

- ligga i nära eller direkt anslutning till de enskilda lägenheterna,
- vara lätta att nå,
- vara till för dem som bor i gruppboestaden och tjänstgörande personal, och
- endast kunna nyttjas av andra på de boendes villkor.

⁸ Prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 83.

⁹ Prop. 1992/93:159, s. 86–87.

¹⁰ SOSFS 2002:9, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Vidare anges att antalet som bor i en gruppboende inte bör vara för stort. I allmänna råd anges att i en gruppboende bör i regel endast tre till fem personer bo. Ytterligare någon boende bör kunna accepteras men endast under förutsättning att samtliga personer som bor i gruppboenden tillförsäkras goda levnadsvillkor. Så långt det är möjligt bör huvudmannen beakta de boendes önskemål och synpunkter när det gäller sammansättningen av den grupp som ska bo i gruppboenden. Det finns i dag drygt 2 600 bostadsenheter som är gruppboenden enligt LSS i Sverige^{11 12}.

5.3.2 Serviceboendets kännetecken

Serviceboende beskrivs som en bostad mellan helt självständigt boende i egen lägenhet och en lägenhet i gruppboende i form av en egen lägenhet anpassad efter personliga behov, med tillgång till gemensam service. Bostadsformen avser att vara ett fullvärdigt boende med god tillgänglighet där omfattande service och vård kan ges dygnet runt. Boendet upplåts på sedvanligt sätt och ska vara den enskildes permanenta bostad. Det ska vidare finnas gemensamma utrymmen för service och gemenskap. Serviceboenden kan vara placerade i ett servicehus eller i ett vanligt bostadshus.¹³ Lägenheterna ska i regel vara anpassade efter den enskildes behov.¹⁴ Socialstyrelsens allmänna råd anger att antalet boende i en serviceboende bör vara så begränsat att serviceboendet integreras i bostadsområdet och en institutionell boendemiljö undviks.¹⁵ Det finns i dag drygt 1 000 bostadsenheter som är serviceboenden enligt LSS i Sverige^{16 17}.

¹¹ Socialstyrelsen (2019), Öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning – enhetsundersökningen.

¹² Det var 87 procent som besvarade enkäten som gick ut gällande Öppna jämförelser därför finns inte uppgift om det exakta antalet boenden.

¹³ Prop. 1992/93:159, s. 180.

¹⁴ Prop. 1992/93:159, s. 86–87.

¹⁵ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2002:9) om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

¹⁶ Socialstyrelsen (2019), Öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning – enhetsundersökningen.

¹⁷ Det var 87 procent som besvarade enkäten som gick ut gällande Öppna jämförelser därför finns inte uppgift om det exakta antalet boenden.

5.3.3 Storleken på en bostad med särskild service enligt LSS

Det finns i dag ingen nationellt sammanställd information om storleken på lägenheter i bostäder med särskild service enligt LSS. En del information har dock framkommit i utredningens dialoger med enskilda kommuner och med vissa myndigheter så som Socialstyrelsen och Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO). Viss information har även kommit utredningen till del via den enkät som skickats ut till landets kommuner.

Det är tydligt att storleken på bostaden varierar i stor utsträckning. Generellt tycks dock servicebostäder vara något större än grupp-bostäder. Lägenheterna inom båda boendeformerna kan vara alltifrån 1 rum med kokvrå till 3 rum och kök och ytan varierar mellan 21 och 106 kvadratmeter. Det finns ibland även enkelrum utan kök och badrum som är uppförda enligt gamla regler och i dag inte anses uppfylla kraven på en fullvärdig bostad. Dessa enkelrum är ofta mycket små till ytan, cirka 11 kvadratmeter anger en kommun, och de har då generellt en lägre hyra än andra lägenheter. Mer genomsnittligt varierar många lägenheter storleksmässigt mellan 40–65 kvadratmeter och vissa är något mindre, nedåt 20–30 kvadratmeter. De mindre lägenheterna anses av vissa kommuner vara lämpliga för unga människor som flyttar hemifrån till sitt första boende och som efter ett par år kan välja att byta till en större bostad.

I såväl utredningens dialoger som av kommunenkäten framkommer att nyproducerade bostäder generellt är dyrare. Det anses inte vara möjligt att bygga alltför stora lägenheter eftersom hyran då skulle bli alltför hög. Enligt Inspektionen för vård och omsorg är cirka 40 kvadratmeter vanligast vid nyproduktion. Myndigheten anser att en bostad med särskild service inte bör vara mindre än 30 kvadratmeter om det ska kunna anses vara en fullvärdig bostad¹⁸.

Utöver den enskildes egen lägenhet tillkommer utrymme för gemensamma ytor så som kök, vardagsrum, förråd, tvättstuga med mera.

¹⁸ Uppgifter från Inspektionen för vård och omsorg.

5.3.4 Standarden på en bostad med särskild service enligt LSS

Det finns ingen nationellt sammanställd information om hur standarden är eller bör vara för de lägenheter som används i bostäder med särskild service enligt LSS.

Socialstyrelsen anger i sin handbok *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS* att en bostad med särskild service är den enskildes hem vilket ställer särskilda krav på bostadsstandarden. I förarbetena till LSS uttalas att huvudregeln bör vara att de generella byggbestämmelser som gäller för bostäder i allmänhet också ska gälla för bostadslägenheter i en gruppbofastad.¹⁹ Därutöver bör dimensioneringen bedömas med hänsyn till den enskildes servicebehov och ibland behov av utrymmeskrävande hjälpmedel.

De generella krav som byggnader ska uppfylla framgår av plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) och tillhörande förordning. En byggnad ska

- vara lämplig för sitt ändamål,
- ha en god form-, färg- och materialverkan, och
- vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.²⁰

En byggnad som innehåller bostäder ska vara utförd på ett sådant sätt att bostäderna i skälig utsträckning har avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring. Bostäderna ska med hänsyn till användningen ha inredning och utrustning för matlagning och hygien.²¹

Ytterligare bestämmelser om utformningen av bostäder finns i Boverkets byggregler, bland annat när det gäller dimensionering av byggnader med mera för rullstolar och om tillgängliga och användbara entréer till byggnader.²²

Sveriges Kommuner och Regioner har tagit fram ett stöd för prognos av boende enligt LSS. I samband med det arbetet genomfördes intervjuer. Vid dessa nämndes som en förklaring till ökade

¹⁹ Prop. 1992/93:159, s. 87.

²⁰ 8 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900).

²¹ 3 kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338).

²² Boverkets byggregler (BFS 2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR.

kostnader att personer med boendeinsatser enligt LSS i dag har högre krav på boendestandard än tidigare generationer.²³

5.3.5 Personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS

Personkretsen för LSS och de som har rätt till insatsen bostad med särskild service är personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Baserat på nationell officiell statistik bor i dag cirka 28 680 personer i en bostad med särskild service för vuxna, varav 11 910 är kvinnor och 16 770 är män.²⁴ Av dessa tillhör de flesta grupp 1, cirka 90 procent. Ett mindre antal tillhör grupp 2 och 3, cirka 2,5 procent respektive 7 procent. Åldersmässigt är

- 6 620 personer mellan 18–29 år, varav 2 520 kvinnor och 4 100 män,
- 17 690 personer mellan 30–64 år, varav 7 480 kvinnor och 10 210 män,
- 3 810 personer är 65 år eller äldre, varav 1 680 kvinnor och 2 130 män.²⁵

I de flesta boenden för vuxna enligt LSS bor det enligt Socialstyrelsen det rekommenderade antalet personer. Öppna jämförelser visar att i 56 procent av gruppboendena bor max fem personer och i 93 procent av gruppboendena bor det max sju personer. Det bor fler än sju personer i sju procent av gruppboendena. I 61 procent

²³ Sveriges Kommuner och regioner (2020), Stöd för prognos av boende enligt LSS.

²⁴ Socialstyrelsen (2020), officiell statistik, avser 1 oktober 2019.

²⁵ Socialstyrelsen (2020), officiell statistik, avser antal unika personer med insats inklusive sista justeringen i december 2020.

av servicebostäderna bor det åtta personer eller fler och i 36 procent av servicebostäderna bor det 10 personer eller fler.²⁶ Det finns i dag ingen exakt statistik över hur många som bor i respektive boendeform: gruppboestad respektive serviceboestad.

5.4 Utmaningar på bostadsmarknaden

Flera länsstyrelser har uttryckt ett gemensamt nationellt behov av ett bredare perspektiv på bostadsförsörjningen. Det framkommer i sammanställningen av 2019 års bostadsmarknadsanalyser. Exempelvis länsstyrelsen i Stockholm beskriver det som en svår – om inte omöjlig uppgift – för den enskilda kommunen att lösa planeringen och byggandet av bostäder för alla grupper. Många personer med lägre inkomster behöver hjälp på bostadsmarknaden och dyra nyproduktioner löser inte det problemet. De verktyg som kommunerna har möjlighet att använda i form av bostadsbidrag, bostadstillägg, bostadsanpassningsbidrag, försörjningsstöd, sociala kontrakt med mera anses inte räcka till eller vara tillräckligt kraftfulla för att hjälpa kommunerna att lösa sitt uppdrag.²⁷

Av de regionala analyserna framkommer att många kommuner har svårt att klara bostadsförsörjningen för personer i behov av bostad med särskild service enligt LSS. Det är inte ovanligt att kommunerna köper plats i andra kommuner. Flera län delar erfarenheten att det verkar finnas en ovilja att lösa behovet av bostäder för personer med särskilda behov i den egna kommunen. Uppfattningen är att det görs lösningar som kan fungera bra organisationsmässigt för kommunerna, men inte alltid för de enskilda personerna. Till exempel blandas personer med olika behov inom en och samma gruppboestad. Bedömningen är att de som drabbas av de här lösningarna har små möjligheter att överklaga besluten, då kommunen har gjort det som behövs enligt lagen. En svårighet är enligt sammanställningen att de individuella behoven kan vara så olika att det inte är möjligt att ha en sådan framförhållning att behovet täcks kontinuerligt. Det gäller även i de fall kommunen bygger gruppboestäder och har balans. I stället ordnas en bostadslösning när behovet uppstår.

²⁶ Socialstyrelsen (2020), Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2020, s. 66.

²⁷ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/regionala-bostadsmarknadsanalyser/innehall/

Det finns inte resurser för att ha tomma platser av alla olika boendetyper i väntan på att en person ska behöva en bostad. Samtidigt kan det också vara svårt att erbjuda lämpligt boende för vissa personer.²⁸ Det kan då uppstå en problematik med tomma bostäder samtidigt som det finns enskilda behov som kommunen inte kan möta.²⁹

Över tid ökar även nyproduktionen av bostäder med särskild service enligt LSS, vilket leder till högre hyror även i dessa bostadsformer, vilket framkommit i utredningens dialoger med olika aktörer.

5.4.1 Bostadsbrist och små valmöjligheter för enskilda

Det är enligt Inspektionen för vård och omsorg vanligt med långa väntetider för att verkställa beslut om bostad med särskild service för vuxna. Insatsen har längst medianväntetid av alla insatser enligt LSS och var år 2019 cirka 12 månader³⁰. Väntetiderna varierar och i vissa kommuner finns ingen väntetid alls. Hos andra kommuner kan väntetiden vara över 30 månader och i något enskilt fall vara så lång som 38 månader. För perioden januari-september år 2020 rapporterar Inspektionen för vård och omsorg att det i kommunerna fanns 1 101 beslut om bostad med särskild service för vuxna som ej verkställts inom tre månader. Av dessa beslut gällde 433 kvinnor och 667 gällde män, ett beslut var ospecificerat vad gäller kön.³¹

I Boverkets bostadsmarknadsenkät för år 2020 angav 144 kommuner ett underskott på särskilda boenden för personer med funktionsnedsättning. Något färre kommuner (125 stycken) angav att utbudet täckte behoven som fanns. Ett fåtal kommuner (4 stycken) angav att det fanns ett överskott på bostäder i förhållande till behoven. Av de svarande kommunerna angav 118 stycken att behovet inte kommer att vara tillgodosett om två år och 96 kommuner angav att behovet inte kommer att vara tillgodosett om fem år. Däremot angav 144 kommuner att behovet kommer att vara tillgodosett om två år och 165 kommuner att behovet kommer att vara tillgodosett om fem år.³²

²⁸ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/regionala-bostadsmarknadsanalyser/innehall/

²⁹ Boverket (2020), Bostadsmarknadsenkät 2020.

³⁰ Uppgiften avser endast de insatser vars verkställighet dröjt tre månader eller längre.

³¹ Inspektionen för vård och omsorg (2020), statistiktabel för ej verkställda beslut.

³² Boverket (2020), Bostadsmarknadsenkät 2020.

Det finns flera anledningar till att det kan vara svårt för kommunerna att förutse behovet av bostäder för personer med funktionsnedsättning. Kommunerna anger flera exempel

- det är svårt att beräkna när unga planerar att flytta hemifrån,
- det har byggts för lite historiskt sett,
- långa planerings- och byggprocesser, överklagade planer, förseningar i byggandet och
- en snabb folkökning.

Flera kommuner nämner också en viss osäkerhet kring behovet av bostäder framöver utifrån beviljande av personlig assistans enligt LSS. Behovet av bostäder kan öka för vissa grupper, exempelvis i de fall där personen inte beviljas tillräckligt många assistanstimmar för att kunna bo kvar i hemmet.³³

Intresseorganisationer framhåller i dialog med utredningen att det även finns annat som påverkar enskildas möjlighet att själva bestämma var de vill bo, där kommunernas intressen väger tyngre än enskildas egen vilja och önskemål. Det handlar exempelvis om personer som erbjudits en bostad med särskild service enligt LSS i en annan kommun än bosättningskommunen under kortare eller längre period. Efter att den enskilde bott i sin vistelsekommun en tid, trivs och har goda förhållanden vill kommunen av olika skäl ibland att den enskilde ska flytta tillbaka till bosättningskommunen. Utgångspunkten för kommunerna är då den lagstiftning som anger att när en boendeinsats ges i en annan kommun bör målet vara att den enskilde efter en kortare eller längre tid ska flytta hem och att hemkommunen under tiden skapat ett stöd med god kvalitet på hemmaplan. Vid en prövning anses då ofta den enskilde få goda levnadsvillkor även i en bostad med särskild service i bosättningskommunen och en flytt blir därmed aktuell. Organisationer påpekar att kommunerna ofta saknar en tillfredställande planering i samband med flytten utifrån de olika behov och förutsättningar som enskilda kan ha.

³³ Boverket (2020), Bostadsmarknadsenkät 2020.

6 Enskildas ekonomiska situation

Utredningens uppdrag rör merkostnader kopplade till att bo i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. För att förstå betydelsen av dessa merkostnader för den enskilde är det relevant att beskriva dem i relation till den ekonomiska situationen för dem som har beviljats en sådan boendeinsats enligt LSS. Flera FN-konventioner ger uttryck för att bostaden och kostnaden för denna är en betydelsefull del av människors levnadsstandard. Eventuella merkostnader kopplade till hyran i bostad med särskild service enligt LSS bör därmed ses i relation till levnadsstandarden i övrigt. I det här kapitlet ger vi därför en beskrivning av de ekonomiska förhållandena för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Den ekonomiska situationen har dock ingen inverkan på om enskilda har merkostnader eller inte. Däremot kan eventuella merkostnader påverka enskildas ekonomiska situation och vara ett av flera skäl till att det finns behov av en reglering.

6.1 Den ekonomiska situationen för personer med funktionsnedsättning

6.1.1 Många har låga inkomster

Den svåra ekonomiska situationen för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden och befinner sig inom socialförsäkringssystemet har redovisats i flera rapporter genom åren¹. Inkomster från anställning är den inkomstkälla som har störst betydelse för enskildas disponibla inkomst, oavsett funktionsförmåga, konstaterar Myndigheten för delaktighet (MFD) i en av sina rapporter. Sedan mitten av 1990-talet har den ekonomiska betydelsen av att ha ett förvärvs-

¹ Socialstyrelsen (2010), Socialdepartementet (2017), Myndigheten för delaktighet (2020), MFD, Lunds universitet (2013), FUB (2020) etc.

arbete ökat markant. Många personer med funktionsnedsättning är beroende av andra för stöd i sin vardag och de har ofta en nedsatt arbetsförmåga som gör att de befinner sig långt från den reguljära arbetsmarknaden. Dessa aspekter har stor påverkan på den ekonomiska självständigheten för dessa personer.²

Annan statistik som MFD har redovisat visar att personer med funktionsnedsättning är överrepresenterade i den grupp som kategoriseras som ”i risk för fattigdom”. I den gruppen är det vanligare att sakna ekonomisk buffert för att täcka plötsliga utgifter och att ha upplevt ekonomisk kris.³ Socialstyrelsen konstaterade redan år 2010 i rapporten *Alltjämt Ojämlikt* att personer med insatser som lever på sjuk- eller aktivitetsersättning, alternativt ekonomiskt bistånd, knappt klarar de allra nödvändigaste utgifterna och riskerar ett liv strax ovanför fattigdomsstrecket. Denna inkomstnivå är konstant och förändras inte över tid.⁴

Personer med funktionsnedsättning som bor i en bostad med särskild service har vanligtvis ersättning från socialförsäkringssystemet i form av sjuk- eller aktivitetsersättning. Ersättningen är inte sällan på garantinivå, då väldigt få i målgruppen har haft eller har ett arbete som genererat en egen inkomst. Enligt siffror från MFD har flertalet av mottagarna av aktivitetsersättning, 87 procent av kvinnorna och 93 procent av männen, inte haft möjlighet att bygga upp något försäkringsskydd och får därför ersättning på garantinivå.⁵ I princip alla som bor i bostad med särskild service enligt LSS har haft sin funktionsnedsättning sedan födseln eller barndomen och cirka 90 procent tillhör personkretsens grupp 1. De flesta är ensamstående.⁶

Sedan början av 1990-talet har den ekonomiska standarden för personer med sjuk- och aktivitetsersättning höjts betydligt långsammare än för övriga hushåll, enligt en analys från Socialdepartementet år 2017.⁷ Analysen visar att det finns stora skillnader i den disponibla inkomsten mellan dem med inkomstrelaterad ersättning och dem med garantiersättning från sjuk- och aktivitetsersättningen. Sedan

² Myndigheten för delaktighet (2019), Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning, s. 15.

³ Myndigheten för delaktighet (2020), Bilaga med statistik och fakta – Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2019, s. 21.

⁴ Socialstyrelsen (2010), *Alltjämt ojämlikt*, s. 53–54.

⁵ Myndigheten för delaktighet (2020), Bilaga med statistik och fakta – Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2019, s. 22.

⁶ Socialstyrelsen (2010), *Alltjämt ojämlikt*, s. 44.

⁷ Socialdepartementet (2017), Ekonomiska förhållanden för olika grupper av personer med funktionsnedsättning, dnr. S2017/06855/SAM.

år 2003, då de nuvarande reglerna infördes, har den reala standarden i stort sett varit oförändrad för dem med enbart garantiersättning. Den ekonomiska utsattheten har ökat i hela befolkningen, men har sedan början av 00-talet ökat betydligt snabbare för dem med sjuk- och aktivitetsersättning. Drygt 60 procent av dem med garantinivån från sjuk- och aktivitetsersättning levde i hushåll med låg ekonomisk standard år 2014, att jämföra med 16 procent år 2003. Motsvarande andel för personer i den övriga befolkningen uppgick till knappt 14 procent år 2014, jämfört med 9 procent år 2003. Enligt analysen är orsaken till ökningen att transfereringsinkomsterna vuxit långsammare än förvärvsinkomsterna, vilket gradvis har höjt den relativa låginkomstgränsen. En bidragande faktor är införandet av jobbskatteavdraget efter år 2006, som i första hand gynnat dem med förvärvsinkomster.⁸ Utvecklingen har bidragit till en betydande skillnad mellan dem med förvärvsinkomst och dem som i hög grad är beroende av transfereringar. Medellönen i Sverige var 35 300 kronor år 2019. De yrken som har den lägsta genomsnittliga lönen får i snitt 21 400 kronor per månad före skatt⁹. Den genomsnittliga totala pensionen före skatt är 17 600 kronor¹⁰. För dem som har aktivitetsersättning, sjukersättning eller ålderspension på garantinivå var ersättningen mellan 8 600 kronor och 9 970 kronor i ersättning per månad före skatt år 2020.

I en översyn av aktivitetsersättningen bedömde utredningen att personer med medfödda eller tidigt förvärvade funktionsnedsättningar, som är så omfattande att de aldrig kommer att kunna arbeta, behöver en mer generös försörjning.¹¹ Utredningen ställde sig frågan om människor för vilka det redan från barnsben står klart att de aldrig kommer att kunna försörja sig själva, ska omfattas av en inkomstbaserad försäkring och från den endast erhålla dess låga garantinivå. Många av dem som skulle få rätt till en sådan mer generös ersättning har betydande ekonomiska svårigheter och är beroende av löpande ekonomisk hjälp från anhöriga eller av kommunalt bistånd.¹² Utredningen föreslog att möjligheterna att införa en särskild ersättning till denna grupp därför snarast borde utredas och att en sådan ny ersätt-

⁸ Socialdepartementet (2017), Ekonomiska förhållanden för olika grupper av personer med funktionsnedsättning, dnr. S2017/06855/SAM, s. 42.

⁹ www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/medelloner-i-sverige/

¹⁰ www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/kortapensionsfakta

¹¹ SOU 2008:102 Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen, s. 109.

¹² SOU 2008:102, s. 113–114.

ning bör knytas till de funktionshinderspolitiska målen snarare än mål för socialförsäkringen.¹³

Sjuk- och aktivitetsersättningens garantinivå har under åren höjts, senast år 2018.¹⁴ Antalet personer med sjuk- eller aktivitetsersättning har totalt minskat över tid. År 2003 hade 507 290 personer sjuk- eller aktivitetsersättning varav 296 123 kvinnor och 211 166 män. År 2019 hade antalet minskat till 275 929 personer, 158 883 kvinnor och 117 046 män. Det är en minskning med 46 procent på 16 år.¹⁵

Personer med ersättning på garantinivån från sjuk- eller aktivitetsersättningen är många gånger beroende av andra stöd och bidrag. Exempelvis kan det statliga bostadstillägget ses som ett sådant stöd som är tänkt att stärka grundskyddet för dessa personer. Även detta stöd har höjts över tid, den senaste höjningen av bostadstillägget som rörde personer med sjuk- och aktivitetsersättning var år 2018.¹⁶ År 2020 gjordes ytterligare en höjning av bostadstillägget men denna omfattade dock enbart dem som har ålderspension och inte dem med sjuk- och aktivitetsersättning.¹⁷ Även om den senaste höjningen av bostadstillägget för ålderspensionärer var en betydande höjning så var det flera remissinstanser som ansåg att detta inte var tillräckligt för att nå upp till dagens hyresnivåer. Regeringen ansåg däremot att en ytterligare höjning eller prisindexering skulle riskera att vara kostnadsdrivande på grund av att nyproduktionen har blivit markant dyrare i förhållande till det befintliga beståndet.¹⁸

Under de senaste åren har Försäkringskassan och Socialstyrelsen uppmärksammat att antalet personer med statligt bostadstillägg minskar. Bland personer med sjuk- och aktivitetsersättning hade sammantaget 126 210 personer statligt bostadstillägg år 2003, varav 70 767 kvinnor och 55 440 var män. År 2019 hade det minskat till 115 999 personer, varav 61 370 kvinnor och 54 629 män. Sammantaget är det en minskning med 8 procent på 16 år.¹⁹ Huruvida detta handlar om att färre har sjuk- och aktivitetsersättning eller att andelen yngre än 19 år och äldre än 64 år ökar är inte klarlagt, enligt

¹³ SOU 2008:102, s. 115–116.

¹⁴ P rop. 2017/18:1 Budgetpropositionen för 2018, bet 2017/18: FiU10, rskr. 2017/18:54.

¹⁵ www.forsakringskassan.se/statistik/sjuk/sjuk-och-aktivitetsersattning

¹⁶ Prop. 2017/18:1, bet 2017/18: FiU10, rskr. 2017/18:54.

¹⁷ Prop. 2018/19:134 Förbättrat grundskydd för pensionärer, bet. 2019/20:SfU7, rskr 2019/20:12.

¹⁸ Prop. 2018/19:134, s. 17.

¹⁹ www.forsakringskassan.se/statistik/statistikdatabas/

Socialstyrelsen²⁰. Samtidigt ökar utbetalningarna för det statliga bostadstillägget. År 2003 betalades 271 837 tusen kronor ut medan år 2019 var det 405 323 tusen kronor som betalades ut. Det är en ökning med 49 procent på 16 år.²¹

6.1.2 Stor del av inkomsten går till att betala hyran

Myndigheter och intresseorganisationer har under en längre tid konstaterat att de som har en bostad med särskild service enligt LSS behöver använda en stor del av inkomsten för att betala hyran och det anses orsaka ett liv i fattigdom. Inkomsterna täcker sällan de utgifter som finns enligt flera typexempel som tidigare redovisats i andra utredningar och rapporter. Ofta anges att det till stor del är den höga hyran i kombination med den låga inkomsten som gör att den ekonomiska situationen inte blir hållbar för den enskilde.²²

Uppfattningen är ofta att den mest iögonfallande kostnaden är hyran, också i relation till referensvärden. Vidare har det tidigare konstaterats att även om det vore möjligt att reglera hyressättningen inom särskilda boendeformer skulle detta framför allt påverka storleken på bostadstillägget. Någon större förbättring av den privat-ekonomiska situationen skulle inte uppkomma. Dessutom kvarstår problemet att summan av andra poster såsom mat, transport, försäkringar och fritidsaktiviteter överstiger aktivitetsersättningen.²³

Även Socialstyrelsen har konstaterat att hyran har en stor inverkan på ekonomin för personer med funktionsnedsättning och att det kan leda till ett tidigt beroende av ekonomiskt bistånd och ett liv på existensminimum. I en rapport från Boverket år 2016 framkommer också att för dem med lägre inkomster kan inkomsten spela en större roll för boendeutgiften än för dem med högre inkomster.²⁴

²⁰ Socialstyrelsen (2020), Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning – Lägesrapport 2020.

²¹ www.forsakringskassan.se/statistik/statistikdatabas/

²² Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet, FUB m.fl.

²³ SOU 2008:102, s. 113.

²⁴ Boverket (2016), Boende till rimlig kostnad – hushållens boendesutgiftsprocent och konsumtionsutrymme, rapport 2016:11, s. 27.

6.2 Inkomster för personer med rätt till bostad med särskild service enligt LSS

6.2.1 Huvudsaklig inkomst från sjuk- eller aktivitetsersättningen

Begreppet disponibel inkomst inkluderar alla inkomster, enligt definition från SCB:s statistik. Det är dels inkomster av arbete, det vill säga lön och inkomst av näringsverksamhet, dels skattepliktiga transfereringar som sjukpenning, sjukersättning, aktivitetsersättning, föräldrapenning, A-kassa och ålderspension, dels skattefria transfereringar som barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg, studiemedel, ekonomiskt bistånd och underhållsstöd. Dessutom ingår kapitalinkomster.²⁵

Personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS har sammantaget, oavsett ålder eller personkrets, en mycket låg disponibel inkomst enligt uppgifter från SCB. De under 29 år har allra lägst disponibel inkomst, i genomsnitt 141 150 kronor för kvinnor och 140 430 kronor för män per år. I åldern 30–64 år är den disponibla inkomsten i genomsnitt 146 220 kronor per år för kvinnor och 145 730 kronor per år för män. Hos dem över 65 år är den disponibla inkomsten i genomsnitt per år 143 350 kronor för kvinnor och 144 650 kronor för män. För samtliga innebär det en disponibel inkomst på cirka 11 700–12 200 kronor per månad.²⁶

Majoriteten av dem som har insatsen bostad med särskild service enligt LSS har sin huvudsakliga inkomst från antingen sjuk- eller aktivitetsersättningen. Båda ersättningsformerna är skattepliktiga. Ersättningen är oftast på garantinivå. De som är över 65 år får ersättning från pensionssystemet och även denna är oftast på garantinivå och skattepliktig. Detta innebär att den huvudsakliga inkomsten kan variera beroende på ålder och typ av ersättning men samtliga ger vid garantinivå och efter skatt, en ersättning på mellan 6 768–7 965 kronor per månad.²⁷ Hur mycket som betalas i skatt skiljer sig åt beroende på ersättning. Skatten på pension är lägre än skatten på sjuk- och aktivitetsersättning.

²⁵ Statistiska Centralbyrån.

²⁶ Statistiska Centralbyrån (2020) registeruppgifter, avser 1 oktober 2019.

²⁷ Skatteverket (2020), skattetabell 29 och 34, kolumn 2 respektive kolumn 4.

Tabell 6.1 Garantinivåer för aktivitetsersättning, sjukersättning och ålderspension år 2020

Garantinivåer för aktivitetsersättning, sjukersättning och ålderspension, uppdelat på åldersgrupper, belopp avser per person och månad, år 2020

Ålder	Belopp före skatt	Skatt enligt tabell (29)	Belopp efter skatt	Skatt enligt tabell (34)	Belopp efter skatt
Före 21 års ålder	8 790	1 734	7 056	2 022	6 768
Mellan 21 och 23	8 987	1 779	7 208	2 074	6 913
Mellan 23 och 25	9 184	1 824	7 360	2 127	7 057
Mellan 25 och 27	9 381	1 869	7 512	2 179	7 202
Mellan 27 och 29	9 578	1 917	7 661	2 235	7 343
Mellan 29 och 30	9 775	1 962	7 813	2 287	7 488
Mellan 30 och 65	9 972	2 007	7 965	2 340	7 632
Från 65 och uppåt	8 597	939	7 658	1 096	7 501

Källa: Uppgifter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten samt Skatteverket.

Det är 22 820 personer, 82 procent, som har sjuk- eller aktivitetsersättning av dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS, ersättningen är i genomsnitt 9 744 kronor per månad. Kvinnor har i genomsnitt 9 716 kronor per månad och män har i genomsnitt 9 765 kronor per månad. Det är 86 procent som har ersättning på garantinivå, varav 87 procent av kvinnorna och 85 procent av männen. Samtliga unga mellan 18–29 år har ersättning på garantinivå. Bland dem över 65 år med ålderspension har 90 procent en ersättning på garantinivå, varav 92 procent av kvinnorna och 88 procent av männen.²⁸

6.2.2 Bidrag och stöd till den enskilde

Utöver sjuk- och aktivitetsersättning, alternativt ålderspension, finns olika bidrag och stöd som en person med bostad med särskild service enligt LSS kan ha rätt till. Dessa tillhandahålls antingen av staten eller av kommunerna. Pensionsmyndigheten är normerande myndighet för statligt bostadstillägg, särskilt bostadstillägg samt äldreförsörjningsstöd. Myndigheten ansvarar för prövning och utbetalning av stödet till personer över 65 år. Försäkringskassan ansvarar för prövning och utbetalning av statligt bostadstillägg och

²⁸ Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

särskilt bostadstillägg för personer under 65 år samt merkostnadsersättning för vuxna. Nivån på stöden kan variera för den enskilde beroende på situation. Från kommunen kan en person ha rätt till ekonomiskt bistånd. Kommunerna kan också välja att tillhandahålla habiliteringsersättning, kommunalt bostadstillägg samt annan subvention. Vad kommunerna tillhandahåller och hur mycket de tillhandahåller skiljer dock betydligt mellan olika kommuner beroende på hur de valt att organisera stödet till personer med funktionsnedsättning. Utredningen har inhämtat information om de stöd som finns för personer som bor i en bostad med särskild service genom registeruppgifter från olika myndigheter samt genom en enkät ställd till landets kommuner, vilket redovisas i det följande.

Statligt bostadstillägg

Storleken på det statliga bostadstillägget beror på bostadskostnad och inkomststorlek. Vid beräkning av bostadstillägg före 65 års ålder beaktas 96 procent av bostadskostnaden för den del som inte överstiger 5 000 kronor per månad för den som är ensamstående. Bostadskostnad som överstiger 5 000 kronor per månad beaktas med 70 procent upp till 5 600 kronor för den som är ogift. Detta innebär att maximalt bostadstillägg uppgår till 5 220 kronor per månad för ensamstående. Ersättning betalas inte ut för den del av bostadskostnaden som överstiger 5 600 kronor.²⁹ Ålderspensionärer över 65 år kan få ersättning upp till 6 540 kronor per månad, för dem betalas inte ersättning ut för den del av bostadskostnaden som överstiger 7 000 kronor.³⁰

Statligt bostadstillägg är ett villkorat bidrag som förutsätter att personen i fråga har sjuk- eller aktivitetsersättning, alternativt ålderspension. Har den enskilde tillgångar som överstiger 100 000 kronor så påverkar det bostadstillägget. Fribeloppet, det belopp som sökanden får tillgodoräkna sig för grundläggande konsumtionsbehov, motsvarar i princip den oavkortade garantinivån för sådan förmån som gäller för den sökande. Detta innebär att en person med sjuk- eller aktivitetsersättning, som saknar andra inkomster eller förmögenhet som har betydelse för bostadstillägget, får ersättning för huvuddelen av hyreskostnaden i den mån den inte överstiger högsta tillåtna belopp.

²⁹ 102 kap. 22 § socialförsäkringsbalken.

³⁰ 102 kap. 22 a § socialförsäkringsbalken.

Av de cirka 28 000 personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS har 1 procent bostadsbidrag och 84 procent har statligt bostadstillägg från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.³¹ Bland dem under 65 år får mellan 80–90 procent statligt bostadstillägg. Undantaget är kvinnor och män som tillhör personkretsens grupp 2, där andelen med bostadstillägg ligger på 57 respektive 50 procent. Det är 3 690 personer (13,2 procent) som är 65 år eller äldre.³² Av dessa har 80 procent statligt bostadstillägg.³³ Av samtliga som bor i bostad med särskild service enligt LSS är det 16 procent som inte har något statligt bostadstillägg.

Tabell 6.2 Personer i bostad med särskild service enligt LSS som har statligt bostadstillägg

Andel personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS och som har statligt bostadstillägg, uppdelat på ålder, personkretsens grupp 1–3 och kön, 2019, andel angiven i procent

Grupp 1, kvinnor	Grupp 1, män	Grupp 2, kvinnor	Grupp 2, män	Grupp 3, kvinnor	Grupp 3, män	Över 65 år, kvinnor	Över 65 år, män
87,2	83,3	57,0	50,4	78,3	81,6	83,0	77,0

Källa: Registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Personer som bor i bostad med särskild service har i genomsnitt cirka 4 200 kronor i statligt bostadstillägg och i genomsnitt täcker tillägget cirka 80 procent av kostnaden för bostaden. Nettokostnaden som enskilda har kvar att betala för hyra efter bostadstillägget är i genomsnitt 1 130 kronor. Inhämtade registeruppgifter visar att det är cirka 16 procent av dem som är under 65 år som har fullt statligt bostadstillägg. Bland dem över 65 år är det cirka 7,5 procent som har fullt statligt bostadstillägg. Sammantaget är det 23,5 procent som har fullt statligt bostadstillägg.

³¹ Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

³² Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

³³ Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Pensionsmyndigheten.

Särskilt bostadstillägg

Ingen ansökan krävs för det särskilda bostadstillägget då det provas i samband med ansökan om statligt bostadstillägg.³⁴ I dag är totalt cirka 2 350 personer berättigade till särskilt bostadstillägg från Försäkringskassan.³⁵ Det är främst personer som har sjuk- och aktivitetsersättning på garantinivå som också har särskilt bostadstillägg. Antalet som var berättigade till det särskilda bostadstillägget minskade när det statliga bostadstillägget höjdes år 2018. De som är över 65 år får i första hand äldreomsorgsstöd innan det särskilda bostadstillägget blir aktuellt.

Bland personer i bostad med särskild service enligt LSS som är under 65 år är det 371 personer (1,6 procent) som har särskilt bostadstillägg. I genomsnitt får de 150 kronor i särskilt bostadstillägg per månad. Variationen är dock stor och det lägsta beloppet är 2 kronor och det högsta är 804 kronor per månad. Bland dem över 65 år får endast 14 personer (0,4 procent) särskilt bostadstillägg med i genomsnitt 326 kronor per månad.

Kommunalt bostadstillägg

Vissa kommuner har valt att ha ett eget kommunalt bostadstillägg som komplement till det statliga bostadstillägget. Kommunalt bostadstillägg är en frivillig ersättning och alla kommuner ger inte ett sådant bidrag. Då den inte är reglerad genom nationell lagstiftning är det upp till varje kommun att besluta om ersättningens villkor och nivå. Kommunerna har därmed olika regler och olika metoder för beräkning av tillägget. Många kommuner utgår från samma regler som finns för statligt bostadstillägg. I huvudsak ställer kommunerna krav på att sökande först har ansökt om statligt bostadstillägg hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten och fått det beviljat.

Det är 21 kommuner (12 procent) som anger att de har ett kommunalt bostadstillägg i den enkät som skickades ut till kommunerna. Av dessa har 13 kommuner även angett det högsta belopp som betalas ut, vilket varierar mellan 2 713–9 792 kronor. I hälften av dessa kommuner överstiger högsta beloppet för kommunalt bostadstillägg 5 200 kronor. I de kommuner som har ett kommunalt bostadstillägg

³⁴ 101 kap. 2 § och 102 kap. 26 § socialförsäkringsbalken.

³⁵ Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

är genomsnittshyran 5 587 kronor. Det är 2 607 personer som har bostad med särskild service enligt LSS som bor i dessa kommuner och därmed kan få ytterligare stöd för att betala sin hyra utöver det statliga bostadstillägget. Av dessa har 36 procent en hyra som överstiger taket för det statliga bostadstillägget. Mer än hälften bor i större städer och i kommuner nära en större stad.

Maxhyra

En del kommuner sätter en högsta hyra för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. En så kallad maxhyra ligger ofta på ungefär samma nivå som det statliga bostadstillägget mellan 5 000 och 6 620 kronor. I vissa kommuner är maxhyran lägre, som lägst 4 365 kronor, och ibland något högre, upp till 9 300 kronor. Resultat från kommunenkäten visar att av de kommuner som svarat använder sig 26 kommuner (16 procent) av maxhyra i dag. Hälften av dessa kommuner har uppgett en maxhyra som överstiger 6 400 kronor. I de kommuner som har en maxhyra är den genomsnittliga hyran 5 050 kronor. Det är 5 074 personer, varav 42 procent kvinnor och 58 procent män, som har bostad med särskild service enligt LSS som bor i dessa kommuner och därmed har en maxhyra. För dem som har maxhyra är nettokostnaden för hyran efter statligt bostadstillägg lägre än för övriga. Mer än hälften av personerna bor i större städer och i kommuner nära en större stad.

Vissa kommuner har annan subvention

Det är 17 kommuner (10 procent) av dem som svarat på enkäten som har någon annan form av subvention än kommunalt bostadstillägg och maxhyra. Det kan handla om att hänsyn tas till den låga inkomsten hos målgruppen generellt vid hyressättning, att hyran inte höjs, att det finns egen antagen hyressättningsmodell eller så subventioneras hyrorna i nyproduktion. Vidare kan kommunen ha ett garantibelopp som den enskilde minst ska ha kvar varje månad eller ett personligt tillägg som komplement till kommunalt bostadstillägg för att garantera förbehållsbelopp eller subvention av den kostnad som överstiger en skälig bostadskostnad enligt socialförsäkringsbalken. Det är 3 726 personer, 42 procent kvinnor och 58 procent män, som

har bostad med särskild service enligt LSS som bor i dessa kommuner och därmed kan ha någon annan form av subvention. I dessa kommuner är den genomsnittliga hyran 5 865 kronor.

Kommuner utan egen subvention

Det är 106 kommuner som svarat att de inte på något sätt subventionerar bostadskostnaden för enskilda. I dessa kommuner bor 43 procent av de personer som har bostad med särskild service enligt LSS, vilket är 32 procent av alla personer när även de kommuner som inte besvarat enkäten inkluderas. Det är således 8 982 personer (5 200 män och 3 782 kvinnor) med beslut om bostad med särskild service som bor i en kommun som har besvarat enkäten och som inte har någon subvention kopplat till hyran. Bland de kommuner som uppgett att de inte har några subventioner skiljer sig hyran marginellt jämfört med övriga kommuner som svarat:

- hälften av kommunerna utan subventioner har en genomsnittlig hyra för gruppboad på 5 200 kronor/månad eller mer, motsvarande summa för alla kommuner som svarat är 5 210 kronor/månad,
- hälften av kommunerna utan subventioner har en genomsnittlig hyra för serviceboad på 5 280 kronor/månad eller mer, motsvarande summa för alla kommuner som svarat är 5 400 kronor/månad.

Detta skulle kunna indikera att kommuner som inte har några subventioner har en hyresnivå som innebär att någon form av kommunal subvention inte anses nödvändig. Majoriteten av kommunerna (57 procent) tillhör kommungruppen ”mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner”. Samtidigt är det cirka 30 procent av dem som bor i en kommun utan subvention som har en hyra som överstiger taket för det statliga bostadstillägget. Dessa har även en högre nettokostnad kvar att betala efter det statliga bostadstillägget än dem som bor i en kommun med subvention.

Merkostnadsersättning och den tidigare handikappersättningen

Merkostnadsersättning betalas ut av Försäkringskassan och har sedan i januari år 2019 ersatt handikappersättningen. För dem som redan har beslut om handikappersättning så gäller det även fortsatt utifrån vissa angivna övergångsregler. Ersättningarna betalas inte ut krona för krona utan motsvarar en viss procent av prisbasbeloppet fördelat på fem nivåer i merkostnadsersättningen och tre nivåer i handikappersättningen baserat på storleken på merkostnaderna. Inom merkostnadsersättningen måste merkostnaderna uppgå till minst 25 procent av prisbasbeloppet för att ersättningen ska utbetalas. Detta är en sänkning jämfört med handikappersättningen där kostnaderna behöver uppgå till 28,5 procent av prisbasbeloppet för att ersättning ska betalas ut.³⁶ År 2021 är prisbasbeloppet 47 600 kronor. Samtliga nivåer och belopp för handikapp- respektive merkostnadsersättningen redovisas i det följande.

Nivåer och belopp inom handikappersättningen

Den enskilde får år 2021 ersättning med:

1. 36 procent av prisbasbeloppet om merkostnaden uppgår till minst 28,5 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 17 136 kronor per år eller 1 428 kronor per månad,
2. 53 procent av prisbasbeloppet om merkostnaden uppgår till gränsvärdet 45,5 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 25 228 kronor per år eller 2 102 kronor per månad,
3. 69 procent av prisbasbeloppet om merkostnaden uppgår till gränsvärdet 61,5 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 32 844 kronor per år eller 2 737 kronor per månad.³⁷

³⁶ 50 kap 12 § socialförsäkringsbalken.

³⁷ Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:9) om handikappersättning.

Nivåer och belopp inom merkostnadsersättningen

Den enskilde får år 2021 ersättning med:

Merkostnadsersättning lämnas på fem nivåer, den enskilde får år 2021 ersättning med:

1. 30 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 25 procent av prisbasbeloppet men inte 35 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 14 280 kronor per år eller 1 190 kronor per månad,
2. 40 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 35 procent av prisbasbeloppet men inte 45 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 19 040 kronor per år eller 1 587 kronor per månad,
3. 50 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 45 procent av prisbasbeloppet men inte 55 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 23 800 kronor per år eller 1 983 kronor per månad,
4. 60 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 55 procent av prisbasbeloppet men inte 65 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 28 560 kronor per år eller 2 380 kronor per månad,
5. 70 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till minst 65 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar 33 320 kronor per år eller 2 777 kronor per månad.³⁸

Personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS inom handikapp- och merkostnadsersättningen

En stor majoritet av dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS har fortfarande handikappersättning medan väldigt få har merkostnadsersättning. Registeranalyser visar att bland dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS så erhåller 6 046 personer, varav 2 667 kvinnor och 3 378 män, handikappersättning (6 030 personer) och merkostnadsersättning (16 personer). Sammantaget är det cirka

³⁸ 50 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

22 procent av alla som bor i en bostad med särskild service enligt LSS som har handikappersättning eller merkostnadsersättning. Majoriteten av dem har i dag ersättning på någon av de lägre nivåerna, det vill säga nivå 1 eller nivå 2. Utredningen har inte funnit någon särskild orsak till att inte fler har ersättning i dag. Det kan vara olika anledningar så som att enskilda inte har några merkostnader, att de inte når upp till miniminivån för ersättning eller att de inte har ansökt om ersättning för sina merkostnader. Tabell 6.3 visar antal personer som har någon av ersättningarna och på vilken nivå.

Tabell 6.3 Ersättningsnivåer för personer i bostad med särskild service enligt LSS med handikappersättning eller merkostnadsersättning

Antal personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS och som har handikappersättning eller merkostnadsersättning, uppdelat på kön, ålder och nivå på ersättning, 2019, nivåer angivna i kronor

Kön/ålder	Handikappersättning			Merkostnadsersättning				
	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4	Nivå 5
Kvinnor <65 år	1 687	412	264	2	3	1	0	0
Kvinnor 65 år och äldre	233	49	16	0	0	0	0	0
Män <65 år	2 093	545	347	1	3	1	2	1
Män 65 år och äldre	300	51	33	0	1	1	0	0
Totalt	4 313	1 057	660	3	7	2	2	1

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

I merkostnadsersättningen finns ett antal kategorier som tydliggör vad det är möjligt att få ersättning för. Det kan dels handla om vissa merkostnader för boende men det kan också handla om exempelvis merkostnader för hjälpmedel. Det finns dock inga uppgifter om vilken kategori som merkostnadsersättningen betalas ut för i dag, då det skulle kräva aktstudier av Försäkringskassans ärenden om merkostnadsersättning. Det är inte särskilt vanligt att enskilda ansöker om ersättning för merkostnader kopplat till boendet, enligt uppgift från Försäkringskassan. Det finns inga säkra förklaringar till varför men möjliga orsaker skulle kunna vara att det är svårt att visa att kostnaden för bostaden är en merkostnad eller att det är låg kännedom om ersättningen. Försäkringskassan anger i sin vägledning att ersättning betalas ut vid behov av byte till större bostad och vid behov av ett extra

rum som behövs för vårdutrustning, hjälpmedel eller som behandlingsrum på grund av funktionsnedsättningen³⁹.

Ekonomiskt bistånd

Det är svårt att påvisa att det skulle finnas något samband mellan enskildas hyra och ekonomiskt bistånd. Sådant stöd kopplas framför allt ihop med den enskildes inkomst. Att vissa personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS får ekonomiskt bistånd har tidigare redovisats av Socialstyrelsen. Utredningens egna registeranalyser visar att drygt 3,5 procent av personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS har ekonomiskt bistånd:

- grupp 1: cirka 3,6 procent,
- grupp 2: cirka 1,8 procent,
- grupp 3: cirka 5,1 procent⁴⁰.

Fler män än kvinnor i bostad med särskild service har ekonomiskt bistånd. Under år 2019 fick 4,1 procent av männen och 3 procent av kvinnorna ekonomiskt bistånd någon gång under året. Av dessa hade omkring en tredjedel långvarigt ekonomiskt bistånd, det vill säga i minst 10 månader under år 2019. Andelen med ekonomiskt bistånd är lägre inom grupp 1 och 2 än i den övriga befolkningen. Det är personer som har utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd eller personer med betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning efter hjärnskada i vuxen ålder. I grupp 3, vilket är personer med andra varaktiga fysiska och psykiska funktionsnedsättningar, är andelen med ekonomiskt bistånd lika stor som i den övriga befolkningen. Inom grupp 1 och 2 hade cirka 1 procent långvarigt ekonomiskt bistånd under år 2019. I grupp 3 var andelen cirka 3 procent.

Inhämtade registeruppgifter visar att det är cirka 470 personer (2 procent) av dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS som har statligt bostadstillägg men ändå får ekonomiskt bistånd. Vidare är det 213 personer som har statligt bostadstillägg och bor i en kommun som tillhandahåller subventioner men ändå har ekonomiskt

³⁹ Försäkringskassan (2018), Merkostnadsersättning, vägledning 2018:3, version 3, s. 65.

⁴⁰ Analyserna omfattar de 27 972 personer i bostad med särskild service som ingick i utredningens registeruppgifter.

bistånd. Bland dem som har handikappersättning eller merkostnadsersättning är det endast ett fåtal som har ekonomiskt bistånd.⁴¹

Bland de 4 770 personer (16 procent) som bor i en bostad med särskild service enligt LSS men inte har statligt bostadstillägg är det cirka 12 procent som har ekonomiskt bistånd. Vidare är det 8 982 personer (32 procent) som bor i bostad med särskild service enligt LSS i en kommun som inte på något sätt subventionerar bostadskostnaden, av dessa har cirka 8 procent ekonomiskt bistånd. Det framkommer också att 948 män och 562 kvinnor varken har statligt bostadstillägg eller några kommunala stöd. Av dessa har 25 procent av männen och 16 procent av kvinnorna ekonomiskt bistånd, majoriteten tillhör personkretsens grupp 1. Av dem som inte har någon ersättning för merkostnader så har 4,5 procent ekonomiskt bistånd.⁴²

Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstödet är det yttersta grundskyddet inom pensions-systemet. De som får äldreförsörjningsstöd är de som inte har ett tillräckligt grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg. Det gäller främst personer som inte har bott i Sverige tillräckligt länge för att få hel garantipension och vars hushåll inte har tillräcklig annan inkomst. Antalet personer med äldreförsörjningsstöd är litet men ökar. År 2019 utgjorde antalet endast omkring 1 procent av samtliga ålderspensionärer.⁴³ Bland personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS så är det endast ett fåtal som har äldreförsörjningsstöd⁴⁴.

⁴¹ Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

⁴² Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

⁴³ Prop. 2020/21:1 UO 11 Budgetpropositionen för 2021 Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, s. 24.

⁴⁴ Bearbetade registeruppgifter från Pensionsmyndigheten.

6.3 Utgifter för personer som bor i bostad med särskild service

6.3.1 Enskildas levnadskostnader beräknas olika

Vid beräkningar av den enskildes huvudsakliga utgifter varje månad inkluderas oftast hyra samt andra skäliga levnadskostnader. Med levnadskostnader avses generellt de grundläggande utgifter de flesta personer har att klara av att betala varje månad. Utredningen redovisar inte närmare vilka levnadskostnader enskilda har då fokus är kostnader för hyra. I stället utgår vi från nationella generella beräkningar av vilka levnadskostnader en person vanligtvis har. Vad som anses vara skäliga levnadskostnader mer konkret och hur stora dessa kostnader är varierar beroende på av vem och i vilket sammanhang en sådan beräkning görs.

Kronofogden utgår från ett normalbelopp som bestäms av riksdagen varje år för att beräkna det förbehållsbelopp (existensminimum) som en person får behålla vid utmätning för skulder. Normalbeloppet var år 2020 fastställt till 5 002 kronor för en ensamstående vuxen.⁴⁵ Detta belopp är avsett att vara aktuellt under en begränsad tid i en persons liv och är en konsekvens av att en person blivit skuldsatt.

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen beräknas bland annat utifrån den riksnorm som beslutas av regeringen varje år. I riksnormen inkluderas kostnader som är någorlunda lika för alla och gäller för hela landet.⁴⁶ För år 2020 är riksnormen för ensamboende vuxen 4 160 kronor per månad. Detta stöd är avsett att vara under en begränsad tid och inte avsett som en långsiktig lösning.

Enligt Konsumentverket är en rimlig konsumtion en sådan konsumtion som i allmänhet behövs för att leva ett bra vardagsliv, oberoende av hushållets inkomster. I beräkningarna inkluderas gemensamma hushållskostnader, individuella matkostnader samt övriga individuella kostnader. Däremot inkluderar beräkningarna inte sådana kostnader som kan uppstå på grund av funktionsnedsättning eller sjukdom och som innebär extra utgifter för till exempel hjälpmedel, särskild kost eller mediciner. Enligt myndighetens beräkningar skiljer sig levnadskostnaderna till viss del åt beroende på ålder samt bostadsort.

⁴⁵ www.kronofogden.se

⁴⁶ www.socialstyrelsen.se

Sammantaget ligger kostnaden, enligt myndighetens beräkningar på mellan 5 660–6 440 kronor per månad och person.⁴⁷

I socialförsäkringsbalken finns regler om en skälig levnadsnivå som grund för till exempel särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Där anses att en person som är ogift ska ha 5 894 kronor per månad per månad, utöver hyran, medan den som är gift ska ha 4 802 kronor per månad.⁴⁸

Ingen av de nämnda beräkningarna av skäliga levnadskostnader inkluderar alla utgifter som ett hushåll kan ha, exempelvis nämns inte transporter vilka ofta utgör en betydande kostnad för många hushåll. Konsumentverkets beräkningar förutsätter också att enskilda har möjlighet att välja de billigare alternativen vid inköp, vilket inte alltid är möjligt för personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS.

Enskildas levnadskostnader ska vara hållbara i ett långsiktigt livsperspektiv med utgångspunkten att uppnå jämlika levnadsvillkor med andra. Utredningen utgår därför från Konsumentverkets beräkningar för att få en uppskattning av enskildas levnadskostnader och ekonomiska situation.

Till den enskildes levnadskostnader kan därutöver även läggas till sådana merkostnader som en person kan ha på grund av sin funktionsnedsättning. Dessa täcks till viss del av merkostnadsersättningen förutsatt att kostnaden överstiger 25 procent av prisbasbeloppet per år, för år 2021 är det 11 900 kronor, vilket är 990 kronor per månad.

6.3.2 Hyra för en bostad med särskild service enligt LSS

Vanligtvis är kostnaden för bostaden den största utgiften som den enskilde betalar varje månad. Nivån på hyran avgör hur mycket utrymme det finns kvar för andra levnadskostnader. Det är svårt att få en bild av hyressättningen som möjliggör jämförelser mellan kommuner och över landet då det saknas nationell statistik om hyresnivåerna för LSS-bostäder. Enligt en riksdagsmotion från år 2014 uppgår hyran för ett rum och kokvrå i en bostad med särskild service enligt LSS vanligen till 8 000 kronor⁴⁹. LSS-kommittén angav i en

⁴⁷ Konsumentverket (2020), Koll på pengarna 2020, s. 27.

⁴⁸ 74 kap. 15 § och 102 kap. 28 § socialförsäkringsbalken, En tolfedel av 1,486 prisbasbelopp för den som är ogift och av 1,2105 prisbasbelopp för den som är gift.

⁴⁹ Motion 2014/15:1869.

typfallsberäkning att hyran för en LSS-bostad för år 2007 uppgick till cirka 7 500 kronor⁵⁰.

Utredningen har med hjälp av en enkät som skickats ut till landets kommuner, samt genom att inhämta registeruppgifter från Försäkringskassan, fått en bra bild av hyresnivåerna i LSS-bostäder på en övergripande nivå. De resultat som framkommer visar att kostnaden för hyra varierar kraftigt i bostäder med särskild service enligt LSS. Orsaken till de stora variationerna är skillnaden på storlek och standard liksom när bostäderna är producerade. Ytterligare en orsak kan vara hur kommunerna väljer att sätta hyran.

Lägsta och högsta hyran för gruppboende är 1 600 kronor respektive 12 550 kronor och lägsta och högsta hyran för serviceboende är 1 990 kronor respektive 12 330 kronor. Bland de kommuner som svarat på enkäten har 141 kommuner angett högsta hyra för gruppboende och 113 kommuner har angett högsta hyra för serviceboende, av dessa har:

- ingen en högsta hyra som understiger 4 000 kronor för gruppboende eller serviceboende,
- 25 procent en högsta hyra mellan 4 000 och 5 600 kronor för gruppboende och 19 procent har det för serviceboende,
- 45 procent en högsta hyra mellan 5 601 och 7 000 kronor för gruppboende och 40 procent har det för serviceboende,
- 26 procent en högsta hyra mellan 7 001 och 9 000 kronor för gruppboende och 34 procent har det för serviceboende,
- 4 procent en högsta hyra mellan 9 001 och 12 000 kronor, eller mer för gruppboende och 8 procent har det för serviceboende.

Sammantaget för alla svarande kommuner så är den genomsnittliga hyran för boende i gruppboende 5 280 kronor. För serviceboende är den genomsnittliga hyran 5 540 kronor bland de kommuner som svarat. I tabell 6.4 visas hyran i genomsnitt för de 20 procent av kommunerna med lägsta angivna hyrorna respektive de 20 procent av kommunerna med högsta angivna hyrorna, vilka kan skilja sig åt med mer än 2 000 kronor.

⁵⁰ SOU 2008:77 Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning.

Tabell 6.4 Hyresnivåer för bostad med särskild service enligt LSS i kommuner med de högsta och lägsta hyrorna

Genomsnittliga hyresnivåer för bostad med särskild service enligt LSS i kommuner med de högsta och lägsta hyrorna*, uppdelat på boendeform, belopp angivet i kronor

Bostadsform	Hyresbelopp	Kommuner med lägsta hyror (20 percentilen)	Kommuner med högsta hyror (80 percentilen)
Gruppbostad	Genomsnittligt belopp totalt	4 730	5 850
	Genomsnittligt högsta belopp	5 620	7 510
	Genomsnittligt lägsta belopp	3 320	5 000
Servicebostad	Genomsnittligt belopp totalt	4 880	6 340
	Genomsnittligt högsta belopp	5 770	7 980
	Genomsnittligt lägsta belopp	3 370	5 290

*Avser de kommuner som besvarade utredningens enkät N=174.

Källa: Utredningens enkät till kommunerna.

Även registeruppgifter inhämtade från Försäkringskassan innehåller uppgifter om hyra för 23 166 av totalt cirka 28 000 personer och bekräftar att det finns stor variation i hyran bland enskilda som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Över hälften (54 procent) har en hyra mellan 4 000–5 600 kronor, se tabell 6.5.

Tabell 6.5 Enskildas hyra i bostad med särskild service enligt LSS

Månadshyra för personer i bostad med särskild service enligt LSS, uppdelat på hyresnivå, antal personer som har respektive hyresnivå, andel angiven i procent, hyresnivå angiven i kronor

Hyresnivå	Antal personer	Andel personer
Under 4 000	2 460	11
4 000–5 600	12 577	54
5 601–7 000	6 406	28
7 001–9 000	1 528	7
9 000–12 000	189	1
12 000 kr eller högre	6	0

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

I genomsnitt är hyran för dem som bor i bostad med särskild service 5 340 kronor. Liksom kommunenkäten visar även registeruppgifterna att spridningen är mycket stor vad gäller hyran, som lägst är den 1 158 kronor per månad och som högst är den 12 325 kronor per månad, se tabell 6.6.

Tabell 6.6 Hyresnivåer för personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS

Genomsnittliga hyresnivåer samt högsta och lägsta hyra i bostad med särskild service, uppdelat på ålder och kön, 2019, andel angiven i procent, hyra angiven i kronor

Kön och ålder	Andel personer	Genomsnittlig hyra	Högsta hyra	Lägsta hyra
Män under 65 år	50	5 357	12 325	1 158
Kvinnor under 65 år	37	5 430	12 325	1 800
Män över 65 år	7	5 050	9 534	1 719
Kvinnor över 65 år	6	5 010	10 018	1 163
Män, totalt	57	5 318	12 325	1 158
Kvinnor, totalt	43	5 370	12 325	1 163

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

Hyrer över taket för bostadstillägget

Enskilda under 65 år kan söka statligt bostadstillägg för hyra upp till 5 600 kronor och då som högst få 5 220 kronor utbetalt i ersättning. Resultat från kommunenkäten visar att det är 106 respektive 92 av de svarande kommunerna som har gruppbofasta samt servicebostäder vars hyra överstiger 5 600 kronor, vilket innebär att kostnaden för hyra överstiger vad som beaktas vid beräkningen av det statliga bostadstillägget. Det är 15 kommuner, både vad gäller gruppbofastad och servicebostad, där även de lägsta hyrorna överstiger 5 600 kronor. Det vill säga att de inte har någon bostad där kostnaden ryms inom det högsta belopp som ersätts inom det statliga bostadstillägget. Från utredningens sammanslagning och bearbetning av registeruppgifter och kommunenkät framkommer att bland dem under 65 år som bor i en bostad med särskild service, för vilka det finns uppgifter om hyra och som bor i en kommun som svarat på enkäten, är det cirka 63,5 procent som har en hyra under taket för bostadstillägget, medan 36,5 procent (7 365 personer) har en högre

hyra. Av dem över 65 år är det 8 procent (106 personer) som har en hyra över 7 000 kronor, se tabell 6.7.

Tabell 6.7 Antal personer i bostad med särskild service enligt LSS vars hyra överstiger bostadskostnadstaket för bostadstillägget bland kommuner som besvarat utredningens enkät

Antal personer* med en månadshyra som överstiger taket för bostadstillägget* på 5 600 kronor per månad för personer under 65 år och 7 000 kronor per månad för personer 65 år och äldre, uppdelat på kön och ålder, 2019, andel angiven i procent

Kvinnor/män/ålder	Antal personer i LSS-bostad med redovisad hyra*	Antal personer med hyra över taket	Andel personer med hyra över taket
Män <65 år	11 598	4 212	36
Kvinnor <65 år	8 483	3 153	37
Män över 65 år	699	59	8
kvinnor över 65 år	580	47	8
Totalt	21 360	7 471	35

* Avser antal personer som det finns hyresuppgifter för i Försäkringskassans register och som bor i en kommun som besvarat kommunenkäten, det vill säga inte alla som bor i bostad med särskild service enligt LSS.

** Med taket för bostadstillägget avses gränsen för den del av hyran som bostadstillägg kan utgå för.

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommunenkät.

Av de uppgifter som utredningen inhämtat från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, där även personer som bor i en kommun som inte besvarat enkäten är inkluderade, framgår att 7 490 personer i ansökan om bostadstillägg hade angett en hyra som översteg den högsta godtagbara enligt reglerna om bostadstillägg, det vill säga 5 600 kronor för dem under 65 år och 7 000 kronor för dem som är 65 år och äldre, se tabell 6.8.

Tabell 6.8 Antal personer som bor i LSS-bostad och som angivit en hyra som överstiger bostadskostnadstaket för bostadstillägget

Totalt antal personer som bor i bostad med särskild service, antal personer med en månadshyra angiven i ansökan om bostadstillägg samt hur många av dessa personer som har en månadshyra som överstiger taket för bostadstillägget**, uppdelat på ålder, år 2019

Kön/ålder	Antal personer som bor i bostad med särskild service	Antal personer i LSS-bostad med redovisad hyra	Antal personer med hyra som överstiger taket för bostadstillägget	Andel personer med hyra över taket för bostadstillägget
Kvinnor <65 år	9 930	8 483	3 153	37
Män <65 år	14 197	11 598	4 212	36
Kvinnor 65 år och äldre	1 692	1 412	58	4
Män 65 år och äldre	2 153	1 673	67	4
Totalt	27 972	23 166	7 490	32

** Med taket i bostadstillägget avses gränsen för den del av hyran som bostadstillägget kan utgå för.

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

6.3.3 Nettokostnad för bostaden efter statligt bostadstillägg

År 2010 redovisade Socialstyrelsen enskildas bostadskostnader efter det att det statliga bostadstillägget räknats av. Majoriteten (71 procent) av dem som år 2010 bodde i bostad med särskild service enligt LSS hade statligt bostadstillägg. År 2019 har andelen som har statligt bostadstillägg ökat till 84 procent, en ökning med 13 procent på tio år.

Med bostadstillägg hade de flesta år 2010, 84 procent, en netto-boendekostnad på upp till 1 750 kronor, 15 procent hade en kostnad på mellan 2 000 – 3 750 kronor och en procent (200 personer) hade en kostnad på 4 000 kronor eller mer. Vidare hade 5 procent både bostadstillägg samt ekonomiskt bistånd.⁵¹ År 2019 är det 78 procent som har en nettoboendekostnad på upp till 1 750 kronor, 14 procent har en kostnad på mellan 2 000–3 750 kronor och 4 procent (814 personer) hade en kostnad på 4 000 kronor eller mer.⁵²

⁵¹ Socialstyrelsen (2010), Alltjämt ojämlikt, s. 58–59.

⁵² Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

Tabell 6.9 Utveckling av nettokostnad för hyra över tid för personer i bostad med särskild service enligt LSS

Utvecklingen av nettokostnad för hyra* och bostadstillägg över tid för personer i bostad med särskild service enligt LSS samt andel personer med både ekonomiskt bistånd och bostadstillägg, år 2010 och år 2019, hyreskostnad angiven i kronor, andel angiven i procent

Hyresnivå	År 2010	År 2019
Upp till 1 750	84	78
2 000–3 750	15	14
4 000 kr eller mer	1	4
Både bostadstillägg och ekonomiskt bistånd	5	1,5

*Nettohyra avser hur mycket personen har kvar att betala i hyra efter att bostadstillägget dragits av.

Källa: Alltjämt ojämlikt, Socialstyrelsen 2010 samt bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

År 2010 var bostadstillägget lägre än i dag, det kan vara skälet till att siffrorna är relativt lika över tid. Trots att bostadstillägget höjdes år 2018 har antalet personer som har en nettokostnad för hyran efter bostadstillägget, ökat med 3 procent från cirka 200 personer till 800 personer på tio år.

6.3.4 Hög bostadskostnad i relation till inkomsten

Den disponibla inkomsten har ökat bland befolkningen över tid⁵³. Boverket konstaterar samtidigt i en rapport att även boendeutgifterna ökar med den disponibla inkomsten, men inte i samma utsträckning. Enligt rapporten har de disponibla inkomsterna i genomsnitt ökat mer än boendeutgifterna de senaste åren. Det har medfört att den andel som boendeutgiften utgör av den disponibla inkomsten har minskat och att hushållens konsumtionsutrymme har ökat. Det gäller dock för genomsnittshushållet och rapporten visar att utvecklingen inte är lika gynnsam för dem med lägre inkomster. Många hushåll har små marginaler eftersom de lägger en relativt stor andel av sin disponibla inkomst på boende och därför kan ha svårt att klara en baskonsumtion. Detta torde inte minst gälla personer som har bostad med särskild service enligt LSS vars disponibla inkomst inte

⁵³ www.scb.se

alls har ökat i samma takt som för övriga befolkningen utan snarare varit relativt konstant över tid.⁵⁴

Jämfört med övriga befolkningen är andelen av den enskildes kostnad för bostad i relation till inkomsten i de flesta fall högre för personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS. I den del av befolkningen i Sverige som bor i hyresrätt så uppgick kostnaden för bostaden för samtliga hushåll år 2013 i genomsnitt till 27,9 procent av den disponibla inkomsten. För de 40 procent med lägst disponibel inkomst var den genomsnittliga boendeutgiften 31 procent och för de 20 procent i befolkningen med allra lägst disponibel inkomst var den genomsnittliga boendeutgiften 42 procent.⁵⁵

För en person med sjuk- eller aktivitetsersättning på garantinivå, alternativt garantipension är den huvudsakliga inkomsten 6 770–7 970 kronor i månaden efter skatt. Med fullt bostadstillägg blir inkomsten 11 990–13 190 kronor i månaden. För att hyran för bostaden ska vara max 31 procent i förhållande till den disponibla inkomsten, som för övriga befolkningen med lägst disponibel inkomst, bör hyran som högst vara 2 100–2 470 kronor i månaden. Ska hyran i stället vara max 42 procent av inkomsten bör den som högst vara 2 840–3 350 kronor. Inkluderas även maxersättningen för bostadstillägget i inkomsten kan en hyra som uppgår till 31 procent av inkomsten vara 3 720–4 090 kronor, vid 42 procent av inkomsten kan den i stället uppgå till 5 030–5 540 kronor, vilket också ligger nära maxbeloppet för ersättning genom det statliga bostadstillägget.

Sammanställningen från kommunenkäten visar att samtliga av de kommuner som svarat har hyror som överstiger 2 500 kronor, de har också hyror som överstiger 3 350 kronor. Det är 106 kommuner som har en högsta hyra för gruppbofastad, samt 92 kommuner för servicebofastad, som överstiger 5 600 kronor och därmed även taket för det statliga bostadstillägget för dem under 65 år.

Bland de kommuner som svarat på utskickad enkät har personer som har rätt till bostad med särskild service en hyra på i genomsnitt 5 280 kronor för gruppbofastad och 5 540 kronor för servicebofastad. Detta är 70 respektive 74 procent av inkomsten, förutsatt att inkomsten är cirka 7 500 kronor. Om även fullt bostadstillägg räknas

⁵⁴ Boverket (2016), Boende till rimlig kostnad – hushållens boendesutgiftsprocent och konsumtionsutrymme, rapport 2016:11.

⁵⁵ Boverket (2016), Boende till rimlig kostnad – hushållens boendesutgiftsprocent och konsumtionsutrymme, rapport 2016:11.

till inkomsten blir hyran 42 respektive 44 procent av inkomsten om den sammantaget beräknas till cirka 12 500 kronor.

I en undersökning bland medlemmar i Autism- och Aspergerförbundet år 2017 har de som svarat på frågan och är minst 18 år (1016 personer) i genomsnitt knappt 2 700 kronor över varje månad när hyran är betald. Knappt en av fyra, 23 procent, har kompletterande ekonomiskt stöd, oftast från anhöriga (55 procent) men även från försäkring (2 procent), arv (7 procent) eller annat (36 procent).⁵⁶ Detta kan ses i relation till Konsumentverkets vägledning för beräkningar av kostnader för en rimlig levnadsnivå. Enligt myndigheten beräknas dessa kostnader vara mellan 5 660–6 440 kronor per månad utöver hyra beroende på ålder för att klara de övriga grundläggande utgifter de flesta personer har att betala varje månad.

⁵⁶ Autism- och Aspergerförbundet (2017), medlemsundersökning om LSS-insatser.

7 Upplåtelse av bostad med särskild service enligt LSS

Utredningen ska enligt direktivet redogöra för och bedöma rättsläget när det gäller kommunens möjlighet att välja upplåtelseform för bostad med särskild service. I uppdraget ingår också att redogöra för hur reglerna i hyreslagen tillämpas vid 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. Vi ska också redogöra för vilka regler i hyreslagen, 12 kap. jordabalken, som är tillämpliga för bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS.

7.1 Upplåtelseform för bostad med särskild service enligt LSS

Upplåtelseformen är det sätt på vilket man förfogar över sin bostad. I Sverige finns upplåtelseformerna hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt, samt en mindre del kooperativ hyresrätt.¹

När den enskilde beviljas insatsen bostad med särskild service enligt LSS och får tillgång till en lägenhet upplåtes denna vanligtvis genom hyresrätt.

7.1.1 Rättspraxis

Domstol har prövat huruvida en upplåtelse av en lägenhet i boendeformer för service och vård av äldre och personer med funktionsnedsättning kan ses som något annat än ett hyresavtal. Bostadsdom-

¹ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsbestandet/upplattelseformer/

stolen gjorde i ett beslut år 1994 uttalanden om hur hyreslagstiftningen förhåller sig till boendeformer för service och vård av äldre och personer med funktionsnedsättning.²

Ärendet gällde personer som bodde i eget rum med toalett i ett servicehus för äldre. I beslutet angav domstolen att ett avtal genom vilka hus eller delar av hus upplåts till nyttjande mot ersättning kan någon gång vara att hänföra till annat än hyra, trots beskrivningens innehåll. Detta kan inträffa när upplåtelsen ingår endast som ett underordnat moment i det avtal genom vilket upplåtelsen har skett, eller när omständigheterna annars avviker från vad som förekommer vid hyra på sådant sätt att avtalet rimligen inte kan vara att hänföra under hyreslagstiftningen. Vitt skilda bostadsupplåtelser, från möblerade rum i uthyrarens egen bostad till flerrumslägenheter i hyreshus omfattas av hyreslagstiftningen. Delvis olika regler gäller för olika slags lägenheter. Hyresgästens rättigheter varierar även beroende på om det är fastighetsägaren som upplåter lägenheten eller det är fråga om förhyrning i andra hand. Lagstiftningen är tillämplig på bland annat studentlägenheter och andra så kallade kategoribostäder.

Det aktuella ärendet avsåg boende i eget rum vartill hörde toalett. De boende hade enligt gällande avtal ensamma dispositionsrätten till sitt rum. De betalade avgift för sitt boende. Boendet var avsett att vara permanent och rummet var deras enda bostad. De boende var visserligen i mycket hög grad beroende av den sjukvård som kommunen tillhandahöll. Rätten till egen bostad fick emellertid anses ha sådan vikt, att den inte kunde ses som något underordnat moment i rättsförhållandet till kommunen. Frågan var då om omständigheterna i övrigt skiljde sig så från vad som förekommer vid hyra, att hyresbestämmelserna inte rimligen kan tillämpas. Avtalen mellan kommunen och de boende var utformade som sedvanliga hyreskontrakt avseende bostad, – ”servicelägenhet” – till vilka fogats särskilda bestämmelser. Hyreskontrakten som sådana uteslöt inte en tillämpning av hyreslagens bestämmelser utan frågan var i stället om kommunens vårdansvar medförde att dessa inte rimligen kunde tillämpas på de aktuella förhållandena. Det behov av skydd för hyresgästen som fått motivera de tvingande bestämmelserna i 12 kap. jordabalken om besittningsskydd och regleringen av åtskilliga andra frågor gjorde sig gällande även här. Genom dessa hindras således kommunen från att ta ut en hyra som inte är skälig. Kommunen kan

² RBD 1994:8.

vidare inte säga upp avtalen utan att det föreligger en upphörande-grund enligt samma kapitel. De boende kan alltså inte utan en sådan grund tvingas att flytta från sina rum till andra rum. Att kommunen har det yttersta ansvaret för hyresgästerna som vårdtagare kunde, enligt Bostadsdomstolens mening, inte hindra att hyresavtalen kan bringas att upphöra, om hyresgästerna till exempel underlåter att betala hyran eller i annat fall allvarligt åsidosätter sina förpliktelser. Det går således att i alla väsentliga hänseenden tillämpa bestämmelserna i hyreslagstiftningen i fråga om det aktuella boendet. I hyreslagstiftningen är förutsatt att bestämmelserna blir tillämpliga i olika grad beroende på uthyrningsobjektet och på upplåtelsens art. Den omständigheten att flera av bestämmelserna i 12 kap. jordabalken saknade tillämpning i detta fall på grund av lägenheternas art och de särskilda villkoren för upplåtelseorna uteslöt således inte att upplåtelseorna ansågs som hyra.

Sammanfattningsvis fann Bostadsdomstolen att de ifrågavarande upplåtelseorna omfattas av hyresbegreppet enligt 12 kap. 1 § första stycket jordabalken och att det inte förelåg sådana omständigheter som innebar att hyresbestämmelserna inte skulle tillämpas på upplåtelseorna.

Slutsatserna i det avgörandet har sedan åberopats i ett stort antal mål om hyra i bostäder som enskilda fått tillgång till efter beslut enligt socialtjänstlagen eller LSS.

Svea Hovrätt ansåg i en dom år 1999 att upplåtelse av del av rum i hem för äldre, som varit förenad med omfattande vård och service, inte var ett hyresavtal.³ I det fallet avvisades därför ansökan till hyresnämnden om ändring av hyresvillkor. Det aktuella boendet avvek enligt domstolen i flera viktiga hänseenden från vad som gäller vid hyra. Således förelåg varken ett skriftligt eller muntligt hyresavtal då ett avtal om upplåtelse i hyresrättslig mening knappast kunde anses träffat genom att den boende eller den gode mannen och de anhöriga muntligen meddelats vad som gäller för boendet. Vidare delades rummet med en annan och den boende hade inte ensam dispositionsrätt till rummet eller till ett på annat sätt avgränsat utrymme. Dessa förhållanden hängde samman med att upplåtelsen i det aktuella fallet ingick som ett underordnat moment i vården. Upplåtelsen var inte att hänföra till hyra.

³ RH 1999:10.

7.1.2 Undantag för hyresförhållanden i regler om avgifter

Sedan den 1 juli 2002 framgår det direkt av lagtexten att socialtjänstlagens regler om avgifter inte är tillämpliga när fråga är om bostad i ett sådant särskilt boende som omfattas av 12 kap. jordabalken. Kommunen får enligt grunder som kommunen bestämmer ta ut skäliga avgifter som inte överstiger kommunens självkostnader i vissa angivna fall. Det gäller även bostad i särskilt boende så länge det inte är fråga om ett hyresförhållande enligt jordabalken. I förarbetena till den ändringen anförde regeringen att det genom ett tillägg tydliggörs att bestämmelsen om avgifter inte är tillämplig på en upplåtelse av bostad i särskilt boende som omfattas av 12 kap. jordabalken.⁴ I propositionen finns en redogörelse för hyreslagens tillämplighet vid upplåtelse av bostad i särskilt boende mot bakgrund av de tidigare nämnda avgörandena från år 1994 respektive år 1999.⁵ I det betänkande som låg till grund för propositionen fanns även förslag om motsvarande ändring i LSS. Det förslaget har dock inte lett till lagstiftning.⁶

7.2 Vem är upplåtare av en bostad med särskild service?

Det finns i dag flera olika sätt för kommunen att se till att den som beviljats insatsen bostad med särskild service får tillgång till en bostad.

Om kommunen driver verksamheten i egen regi kan lägenheten hyras ut till den enskilde enligt ett kontrakt med den nämnd/förvaltning som ansvarar för att upplåta lägenheter till kommunmedborgarna. När ett kommunalt bolag, allmännyttan, äger fastigeten kan hyresgästen i vissa fall få ett andrahandskontrakt. Om kommunen fått tillgång till lägenheterna genom blockuthyrning får hyresgästerna ett hyreskontrakt i andra hand.

Det finns möjlighet för kommunen att upphandla driften av grupp- eller servicebostaden på entreprenad. Om verksamheten då bedrivs i lokaler ägda av kommunen torde hyreskontrakt med de boende kunna träffas av kommunen på samma sätt som vid drift i egen

⁴ Prop. 2000/01:149 Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, s. 55.

⁵ Ibid. s. 25.

⁶ SOU 1999:33 Bo tryggt – Betala rätt – Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg.

regi. I de fall entreprenören hyr lokalerna ingår denne i sin tur hyresavtal med de boende. Lokalerna kan också finnas i en fastighet utan koppling till kommunen och det är då entreprenören som ingår hyresavtal med de boende.⁷

Bostad med särskild service kan ibland ingå i ett valfrihetssystem och då tecknar den enskilde ett hyresavtal med den som deltar i detta system.

Efter att de boende tecknat ett hyreskontrakt kan verksamheten ändras på olika sätt, till exempel från att den drivs i kommunens egen regi till att kommunen lägger ut den på entreprenad.

Kommunen kan köpa enstaka platser av privata anordnare av insatsen, inom eller utanför den egna kommunen. Sådan placering kan ske i enlighet med ett ramavtal eller genom direktupphandling. Kommunen kan också, om det finns särskilda skäl, verkställa ett beslut om bostad med särskild service i en annan kommun.⁸

Upplåtare av lägenheten i en bostad med särskild service kan vara andra än kommunen. Vid de möten som utredningen haft med olika intressenter har det också framkommit att det finns många olika varianter när det gäller vem som är avtalspart i förhållande till den som bor i lägenheten.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har bedömt frågan om kopplingen mellan insatsen bostad med särskild service enligt LSS och tillgången till själva lägenheten. Detta skedde inom ramen för frågan om tillstånd att bedriva enskild verksamhet i form av grupp-bostad enligt 9 § 9 LSS.⁹ Sökanden uppgav att de boende hade förstahandskontrakt och hyrde sina lägenheter direkt av hyresvärden, som inte var densamma som sökanden. IVO avslog ansökan om tillstånd bland annat med hänsyn till att insatsen bostad med särskild service innebär en rätt till både en anpassad bostad och därtill hörande personellt stöd. Individuella hyresavtal med fastighetsägaren medför att insatsen inte verkställs i enlighet med de bestämmelser och intentioner som gäller för insatsen enligt 9 § 9 LSS. Förvaltningsrätten uttalade att insatsen bostad med särskild service för vuxna i form av grupp-bostad är en kombinerad insats bestående av bostad och för den boende nödvändiga serviceinsatser. Insatsen ska därmed täcka den enskildes samtliga behov och den kan inte beviljas personer som

⁷ Kammarrätten i Stockholms dom den 7 april 2016 i mål nr 4011-15.

⁸ 16 c § LSS.

⁹ Se not nr. 7.

bor i egna lägenheter. Kammarrätten beviljade tillståndet efter att sökanden redovisat aktuella hyresförhållanden med de boende och IVO då medgett bifall till överklagandet.

Utredningen har tagit del av ramavtal, av vilka det framgår att kommuner ställer krav på att den enskilde ska få ett hyresavtal för sin lägenhet och betala hyra till leverantören. Att hyreslagen ska gälla framgår då också av avtalet liksom att hyran ska vara förhandlad med marknadens parter. Hyreskontraktet får enligt avtalet inte sägas upp av andra skäl än enligt vad som regleras i hyreslagen. I förfrågningsunderlag enligt LOV som utredningen tagit del av anger kommunen att utföraren ansvarar för hyresförhållandet med den boende enligt hyreslagen och att hyresavtal ska finnas. Hyra får inte överstiga vad som följer av en bruksvärdesbedömning och utföraren får inte ta ut avgifter utöver hyra för sådant som omfattas av upphandlingen.

7.3 Hyreslagen och bostad med särskild service i praktiken

Som framgått ovan gäller hyreslagen normalt för upplåtelser av lägenheter i enlighet med beslut om rätt till bostad med särskild service enligt LSS. Det är endast undantagsvis som en upplåtelse inom ramen för insatsen bostad med särskild service inte motsvarar förutsättningarna för ett hyresavtal, se avsnitt 7.1. Bestämmelserna i hyreslagen blir tillämpliga i olika grad beroende på uthyrningsobjektet och på upplåtelsens art. I rättspraxis har i huvudsak frågor om hyrans storlek och hyresgästens besittningsskydd varit aktuella.

Svea hovrätt i ett mål uttalat att om upplåtelsen av lägenheten i en bostad med särskild service enligt LSS utgör ett hyresförhållande i hyreslagens mening ska prövningen av skälig hyra göras enligt bruksvärdesregeln i 12 kap. 55 § jordabalken. Den klagande hade i det aktuella målet bland annat invänt att det vid bedömningen av skälig hyra bör beaktas att kommunen inte får ta ut avgifter för insatser han får med stöd av LSS utom där det är särskilt reglerat.¹⁰ I praxis har godtagits att gemensamma utrymmen, lokalmässiga fördelar och närhet till vårdpersonal beaktas vid bestämmandet av skälig hyra enligt bruksvärdesregeln när det gäller anpassade boenden som

¹⁰ Svea hovrätts beslut den 5 mars 2019 i mål ÖH 470-19 som också hänvisar till SÖH 411/2001.

till exempel bostad med särskild service enligt LSS. Se vidare i avsnitt 8.1 om hyressättningen i bostad med särskild service.

Frågan om besittningsskydd har prövats när hyresgästen beviljats insatsen bostad med särskild service enligt LSS.¹¹ Kommunen, som också var hyresvärd, yrkade att hyresförhållandet skulle upphöra eftersom vården skulle omorganiseras och hyresgästen skulle erbjudas annat boende. Svea Hovrätt ansåg att kommunens intresse av att hyresförhållandet skulle upphöra var beaktansvärt. Mot detta ställdes dock hyresgästens behov av kontinuitet i sitt boende. Hovrätten fann att kommunens intressen fick vika vid intresseavvägningen. Att förvaltningsrätten tidigare funnit att kommunen haft skäl att förändra hyresgästens beviljade insats på så sätt att den skulle verkställas i ett annat boende enligt LSS förändrade inte hovrättens bedömning.

En förutsättning för att beviljas insatsen bostad med särskild service enligt LSS är att den enskilde har behov av det stöd och den service som är en del av insatsen. Det får i allmänhet förutsättas att hyresgästen lämnar lägenheten om denne inte längre ingår i den grupp som bostaden är avsedd för och det är inte ovanligt att det finns ett villkor i hyresavtalet som anger att avtalet kan upphöra om förutsättningarna inte längre uppfylls. Ett sådant villkor, en så kallad boendespärr, innebär att det inte anses strida mot god sed i hyresförhållanden eller vara oskäligt mot hyresgästen att avtalet upphör när förutsättningarna för uthyrningen inte längre är uppfyllda. Saknas en boendespärr görs en avvägning mellan parternas olika intressen och då har hyresgästens kännedom om syftet med och de specifika förutsättningarna för uthyrning när avtalet ingicks betydelse.¹²

7.4 Tillämpliga regler i jordabalken

En upplåtelse av en lägenhet i en bostad med särskild service i enlighet med hyreslagen, 12 kap. jordabalken, innebär att hyreslagens regler blir tillämpliga på hyresavtalet i den mån de berör den aktuella upplåtelsen. Den inledande bestämmelsen i hyreslagen anger att reglerna avser avtal, genom vilka hus eller delar av hus upplåts till nyttjande mot ersättning. Detta utgör grunden för att den som får tillgång till en lägenhet efter ett beslut om insatsen bostad med sär-

¹¹ RH 2017:4.

¹² Se till exempel Svea hovrätts beslut den 6 september 2018 i mål ÖH 3127-18 och Hyresnämnden i Stockholms beslut den 23 september 2020 i ärende nr. 3336-19.

schild service också får ett hyresavtal. De regler som gäller bostadslägenheter ska då tillämpas på de situationer som de reglerar.

I praktiken är det främst reglerna inom följande områden som tillämpas i förhållandet mellan den som upplåter lägenheten och den som beviljats insatsen bostad med särskild service:

- hyrestid och uppsägning
- hyresgästens användning av lägenheten
- hyresrättens förverkande
- förlängning av hyresavtal för bostadslägenheter
- prövning av hyran och andra hyresvillkor för bostadslägenheter.

Det kan också finnas andra förhållanden som rör lägenheten men där det är andra parter som berörs av hyreslagstiftningen, till exempel reglerna om blockhyra.

7.5 Annan upplåtelse än hyra

Utredningen har under arbetets gång inte stött på någon kommun som uppgett att den som beviljats insatsen bostad med särskild service enligt LSS får tillgång till sin lägenhet på ett sätt som innebär att det inte skulle vara att anse som ett hyresförhållande. Den omständigheten att kommunen tar ut en avgift för boendet har i och för sig inte någon direkt betydelse för frågan om upplåtelsen är ett hyresavtal eller inte men det är inte heller någon kommun som uppgett att man tar ut en avgift för boendet av dem som har en bostad med särskild service enligt LSS.

8 Dagens avgifts- och hyressättning

Utredningen ska enligt direktivet 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. Vi har med anledning av den delen av uppdraget skickat ut en enkät till samtliga kommuner i landet, se bilaga 3 och 4. Det har utöver de slutsatser som utredningen kunnat dra av enkätsvaren inte varit möjligt att få en mer tydlig bild av hur olika kommuner gör i det enskilda fallet när hyran bestäms, annat än utifrån enstaka exempel. När en lägenhet upplåts genom ett hyresavtal är det möjligt att få hyran prövad enligt reglerna i 12 kap. jordabalken. I detta kapitel finns därför inledningsvis en beskrivning av bruksvärdesprincipen och dess påverkan på hyressättningen av så kallade kategoribostäder.

Avgifter för bostad med särskild service enligt LSS används mycket sparsamt och möjligheten att beskriva hur avgiftsnivån sätts är därför begränsad. Frågan om avgifter inom funktionshinderområdet har utretts tidigare och en kort sammanfattning av vad dessa utredningar kommit fram till finns nedan. Inom äldreomsorgen används avgifter i större utsträckning och som jämförelse finns därför en kort beskrivning av regleringen i socialtjänstlagen. I detta kapitel finns även en redovisning av vilka ekonomiska konsekvenser ett avgifts- respektive hyresförhållande får för den enskildes kostnader för sin bostad.

8.1 Hyressättning

8.1.1 Bakgrund

Hyror för bostadslägenheter bestäms genom en samverkan av flera olika regelverk. Utgångspunkten är hyresgästernas besittningsskydd till sina lägenheter. Systemet består sedan av regler för formerna kring hyresförhandlingar och hyresprövning samt kriterier för hur en hyra ska bestämmas, om det uppstår tvist om den, det så kallade bruksvärdessystemet. De flesta hyror för bostadslägenheter förhandlas kollektivt, alltså mellan hyresvärden och en hyresgästorganisation utifrån att det finns en förhandlingsordning mellan parterna och förhandlingsklausuler i hyreskontrakten. Det finns dock även individuellt förhandlade hyror och det finns också inom ramen för det kollektiva hyressystemet en möjlighet till individuell prövning av den framförhandlade hyran. För lägenheter som inte omfattas av det kollektiva systemet sker hyressättningen genom att hyresvärden sätter en hyra som den enskilde antingen godtar eller begär att få prövad av hyresnämnden.

I den enkätundersökning som utredningen genomfört framkommer att det i 60 procent av de 170 kommuner som besvarat denna fråga i enkäten finns en förhandlingsordning för lägenheter som hyrs i bostäder med särskild service enligt LSS och i 40 procent av kommunerna saknas detta. Huruvida dessa förhandlingsordningar även omfattar nybyggnation har utredningen ingen säker uppgift om.

Av svaren framkommer vidare att man i många fall följer allmännyttan i kommunen när det gäller den årliga justeringen av hyran. Det förekommer också att hyreshöjningar följer konsumentprisindex. En del kommuner uppger att det vid blockförhyrning finns andrahandskontrakt med hyresgästerna och förhandlingsordning kan då vara tecknad mellan bostadsbolaget och hyresgästföreningen. Någon kommun uppger att hyran för vissa lägenheter förhandlas med hyresgästföreningen av fastighetsbolaget medan hyran för övriga lägenheter beslutas om tillsammans med taxor i kommunen.

8.1.2 Bruksvärdesprincipen

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek ska hyran bestämmas till skäligt belopp. Hyran är inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Vid denna prövning ska främst sådan hyra för lägenheter som har bestämts i förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) beaktas. Om en jämförelse inte kan göras med lägenheter på orten, får i stället hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden beaktas.

Denna reglering innebär att den s.k. bruksvärdesprincipen gäller vid hyressättning. Den infördes år 1968, men den tidigare hyresregleringen gällde för en stor del av lägenhetsbeståndet på större orter ända fram till år 1975 och därefter fanns en avvecklingslag. Efter en utvärdering av bruksvärdessystemet¹ som ledde till ändringar i bland annat hyreslagen anförde det föredragande statsrådet följande angående valet av metod för hyressättning:²

Av de tre metoder för hyressättning som rimligen kan aktualiseras, nämligen marknadsprissättning, bruksvärdering och hyresreglering, är bruksvärderingen enligt min mening klart överlägsen. Självfallet uppfylls inte de grundläggande bostadspolitiska målen enbart genom valet av den ena eller andra hyressättningsnormen. Tillsammans med andra behövliga åtgärder är emellertid bruksvärderingen den bästa metod vi f.n. känner för att försöka ge alla människor en bra bostad till rimligt pris.

Bruksvärdessystemets syfte är att efterlikna ett marknadssystem men samtidigt utgöra en spärr mot oskäligen hyror och trygga besittningsrätten. En lägenhets bruksvärde bestäms bland annat av dess storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Förmåner som påverkar bruksvärdet kan exempelvis vara tillgång till hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer påverkar bruksvärdet.³ Dessutom beaktas om underhållet är eftersatt. Sådana förändringar av underhållsskicket som normalt förekommer har dock inte någon betydelse.⁴

¹ SOU 1981:77 Hyresrätt 3 – Bruksvärde, hyresprocess m.m.

² Prop. 1983/84:137 med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen, s. 69 f.

³ Ibid. s. 72.

⁴ Ibid s. 43.

Hyresnämnden, som är den instans som i första hand prövar hyrors skälighet, beskriver bruksvärdesprincipen enligt följande.⁵

En lägenhets bruksvärde är det praktiska värde den har ur hyresgästens synvinkel. En lägenhet med en planlösning som gör den lätt att möblera har exempelvis ett högre bruksvärde än en i övrigt likvärdig lägenhet, men med en sämre planlösning. Det är hur hyresgäster i allmänhet värderar lägenhetens egenskaper som bestämmer dess bruksvärde. Olika individers skilda värderingar och behov påverkar inte bruksvärdet. Om till exempel hyresgästerna i ett hus har tillgång till goda lekplatser, innebär detta inte att bruksvärdet är högre för de hyresgäster som har barn och lägre för de som inte har barn. Lägenhetens bruksvärde är alltså oberoende av vem som för tillfället bor i den. De egenskaper som bestämmer en lägenhets bruksvärde är bland annat storlek, grad av modernitet, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Förmåner som är knutna till lägenheten kan också inverka på bruksvärdet, till exempel hiss, tvättstuga, sopnedkast, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer påverkar också bruksvärdet. Eftersatt underhåll kan ha betydelse för bruksvärdet. Däremot inte den försämring i lägenhetens skick som normalt uppkommer mellan två ordinarie underhållstillfällen. Bruksvärdet ska bestämmas utan hänsyn till kostnaderna för produktion, drift och förvaltning.

Om det saknas underlag för att fastställa hyran genom en jämförelse med likvärdiga lägenheter får hyran fastställas genom en allmän skälighetsbedömning. Det innebär att man gör en friare bedömning av vad som är en skälig hyra för lägenheten. I praktiken fastställs hyror sällan efter direkta jämförelser då underlaget ofta bedöms som otillräckligt. Underlaget har då ofta betydelse som bakgrundsmaterial vid skälighetsbedömningen.⁶

⁵ domstol.se/amnen/hyra-bostadsratt-och-arrende/hyra-av-bostad-och-lokal/skalig-hyra/bbruksvarde/Hämtat 2020-06-02.

⁶ Thomas Edling (2014), 12 kap. Jordabalk "Hyreslagen" - en kommentar, s. 380.

Hyror vid nyproduktion

Vid nyproduktion finns ytterligare ett sätt att bestämma hyrans storlek.⁷ Då kan hyran även bestämmas genom att hyresvärden och en på orten etablerad hyresgästorganisation träffar en överenskommelse om presumtionshyra. Presumtionshyra innebär att den bestämda hyran ska antas ge kostnadstäckning och en rimlig vinst under 15 år. Hyresgästen har då inte möjlighet att få hyran prövad enligt bruksvärdet förrän efter 15 år. Lägenheter som omfattas av överenskommelsen kan inte heller användas som jämförelsematerial vid en prövning i hyresnämnden av en lägenhets bruksvärdeshyra.

Pågående utredningar som kan påverka hyressättningen framöver

Den 23 april 2020 fick en särskild utredare i uppdrag av regeringen att lämna förslag på en modell med fri hyressättning, inklusive tariffsystem, för nyproducerade lägenheter.⁸ Modellen ska bidra till en långsiktigt välfungerande hyresmarknad och ett effektivt utnyttjande av det aktuella delbeståndet. Förutsättningar ska ges för ett uthålligt och kontinuerligt utbud av hyreslägenheter. Marknaden ska vara välfungerande, stabil och trygg och leda till en större öppenhet. Modellen ska ge bostadsområden med olika förutsättningar möjligheter att utvecklas och möta den efterfrågan som finns på bostäder. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2021.

Regeringen har den 25 juni 2020 tillsatt en kommitté i form av en kommission med uppdrag att kartlägga och analysera hur bostädernas läge och kvalitet beaktas relativt andra faktorer i hyressättningen och föreslå lämpliga åtgärder i de fall lägesfaktorn och lägenheternas kvalitet inte beaktas i tillräcklig utsträckning.⁹ Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

⁷ 12 kap. 55 c § jordabalken.

⁸ Dir. 2020:42 Fri hyressättning vid nyproduktion.

⁹ Dir. 2020:70 Läge och kvalitet i hyressättningen.

8.1.3 Hyressättningen i praktiken

Hyressättningen av bostäder med särskild service enligt LSS sker på många olika sätt. Det har skett en utveckling alltsedan upplåtelser av bostäder inom verksamhet med stöd till personer med funktionsnedsättning kom att ske i form av hyra och också sedan LSS trädde i kraft.

Under den aktuella tiden har SKR i cirkulär behandlat frågor om hyreskontrakt och hyressättning.¹⁰ Av dessa framgår bland annat att SKR anser att bruksvärdesprincipen bör gälla som utgångspunkt och att kommunerna bör ta fram ett poängsättningssystem för påslag och avdrag för tillgång till respektive avsaknad av olika faciliteter. Det anses lämpligt att kommunfullmäktige tar ett principbeslut om hur hyrorna ska räknas fram. Kommunen torde kunna sätta en hyra som tar sin utgångspunkt i kommunens kostnader för fastigheten. Den övre gränsen för uttag av hyra eller avgift är kommunens självkostnad för den aktuella fastigheten.

SKR har också tagit fram ett stöd för kommunernas arbete med att prognosticera behovet av boende enligt LSS fem år framåt.¹¹ När det gäller hyressättning framgår att varken gruppboadens gemensamma utrymmen eller personalutrymmena ska räknas med i den enskildes bostadsyta. Personalutrymmen bör betraktas som en del i den särskilda service och omvårdnad som ges i anslutning till bostaden. Där emot finns det inget hinder mot att kommunen beaktar värdet av tillgången till gemensamhetsutrymmena vid hyressättningen av bostaden.

Utredningens enkätundersökning till kommunerna innehöll frågor kopplade till hyressättningen. Knappt hälften av de svarande kommunerna uppger att utöver hyresgästens egen lägenhet ligger gemensamhetsutrymmen till grund för beräkning av hyra, i stort sett samma antal som uppger att inget utöver hyresgästens egen lägenhet utgör grund för beräkningen av hyra.

I de kommuner som besvarat utredningens enkät bor 20 658 personer i bostad med särskild service enligt LSS, det är 74 procent av alla som bor i en sådan bostad (27 972 personer). I tabell 8.1 framgår hur många som bor i kommuner där hyran beräknas med utgångspunkt från lägenhetsytan och med eller utan tillägg för olika värdehöjande faktorer kopplade till lägenheten.

¹⁰ Cirkulär nr. 1992:187 och 1993:89.

¹¹ SKR (2020) Stöd för prognos av boende enligt LSS.

Tabell 8.1 Kommunernas grund för beräkning av hyra, utöver själva lägenheten

Grund för kommunernas beräkning av hyra för bostad med särskild service enligt LSS utöver hyresgästens egen lägenhet, uppdelat på antal och andel kommuner*, antal personer som berörs och kön, andel angiven i procent

Grund för beräkning av hyra, utöver hyresgästens egen lägenhet	Antal kommuner	Andel kommuner	Antal personer	Antal kvinnor	Antal män
Gemensamhetsutrymmen	70	41	11 188	4 623	6 565
Personalutrymmen	9	5	747	337	410
Tillgång till personal	13	8	2 354	1 011	1 343
Tillgång till omvårdnad, stöd och service	12	7	930	398	532
Inget	79	46	8 183	3 418	4 765
Annat	21	12	4 004	1 655	2 349

Flera svarsalternativ kan anges varför kolumnerna inte går att summera till 100 procent eller totala antalet boende.

* Antal kommuner som besvarade utredningens enkät var 174, varav 171 besvarade denna fråga. Andel kommuner avser andelen av de kommuner som besvarade enkäten.

Källa: Utredningens kommunenkät.

Kommunerna har i vissa fall angett att annat ligger till grund för hyran. Det kan till exempel röra sig om el, värme, vatten, parabol, fiberanslutning eller extra utrustning.

Av undersökningen framgår att det finns skillnader mellan olika kommungrupper¹² när det gäller vad som ligger till grund för hyran och det har också framkommit vid de möten som utredningen haft med ett antal kommuner. Enkätresultaten visar att det är vanligast att tillgång till gemensamhetsutrymmen ingår vid beräkning av hyra i större kommuner, se tabell 8.2.

¹² För information om kommungruppsindelning se vidare: <https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>.

Tabell 8.2 Fördelning mellan kommungrupper gällande grund för beräkning av hyra, utöver lägenheten

Grund för kommunernas beräkning av hyra för bostad med särskild service enligt LSS utöver hyresgästens egen lägenhet, uppdelat på antal och andel kommuner* och kommungrupper, andel angiven i procent

Grund för beräkning av hyra, utöver hyresgästens egen lägenhet	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Storstäder och storstadsnära kommuner	Storstockholm
Gemensamhetsutrymmen	36	39	53	50
Personalutrymmen	6	4	6	0
Tillgång till personal	7	4	16	11
Tillgång till omvårdnad, stöd och service	6	5	13	6
Inget	55	46	34	44
Annat	11	19	13	22

Flera svarsalternativ kan anges varför kolumnerna inte går att summera till 100 procent.

* Antal kommuner som besvarade utredningens enkät var 174, varav 171 besvarade denna fråga. Andel kommuner avser andelen av de kommuner som besvarade enkäten.

Källa: Utredningens kommunenkät samt Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning.

Synen på hur tillgången till gemensamhetsutrymmen påverkar bruksvärdet och hyran skiljer sig i vissa fall åt mellan gruppbofastad och servicebofastad. I en gruppbofastad kan tillgången till gemensamhetsutrymmen och andra nyttigheter ha större betydelse för det bruksvärde som kommunen lägger till grund för hyran än i en servicebofastad.

Det finns modeller för hyressättning som utgår från lägenhetsytan med tillägg av ett visst belopp per månad för tillgången till de nyttigheter som finns i en bostad med särskild service. Andra utgår från den yta som finns i de gemensamma utrymmena och fördelar denna på antalet lägenheter som har tillgång till dem. Denna yta åsätts sedan ett värde per kvadratmeter som är lägre än för lägenhetsytan och blir en del av hyran. I bilaga 5 finns en närmare beskrivning av några olika hyressättningsmodeller som utredningen tagit del av.

8.1.4 Praxis från hyresnämnderna och Svea hovrätt

Hyresnämnderna och Svea hovrätt har i ett flertal avgöranden bedömt hyrans skälighet i bostad med särskild service enligt LSS.¹³ Av dessa framgår att som lägenhetsyta ska endast räknas den yta som hyresgästen ensam disponerar. Sedan kan tillgången till gemensamma ytor och funktioner höja bruksvärdet. Gemensamma ytor bör då inte pris sättas lika högt som de ytor som ingår i själva lägenheten. Förmåner av specialsäng och larm m.m. verkar i hyreshöjande riktning liksom de fördelar som ligger i att det är nära till vårdpersonal och service. Utbudet av tjänster ökar bruksvärdet för den kategori hyresgäster boendet är avsett för och det motiverar då också en högre hyresnivå.

Svea hovrätt har också prövat frågan om det är möjligt att göra en friare bedömning när det gäller hyran för en lägenhet i en bostad med särskild service enligt LSS än den som normalt sett görs vid en allmän skälighetsbedömning i enlighet med reglerna i hyreslagen.¹⁴ I det aktuella ärendet hade hyresnämnden bland annat beaktat att hyresnivåerna för den här typen av lägenheter framstår som mycket höga och att hyresgästerna inte kan välja eller påverka sitt boende och intar en svag ställning på hyresmarknaden. Nämnden vägde även in den omständigheten att hur hög hyran är saknar faktisk betydelse för den enskilde i det övervägande antalet fall och att det kan finnas ett intresse av en relativt sett hög hyresnivå. Hovrätten uttalade då att, även om de av hyresnämnden anförda skälen kan ha viss betydelse vid en sammantagen bedömning av de faktorer som enligt fast praxis ska beaktas vid prövningen av hyrans storlek, ska all hyressättning grundas på objektiva kriterier varvid hänsynstagande till den enskilde hyresgästens person inte kan vara utslagsgivande.

När hyresgästerna anför att det riskerar att urholka de lagstadgade rättigheterna enligt LSS att inkludera personal och omvårdnad i hyran har hovrätten uttalat att av förarbetena till LSS framgår att reglerna i många fall möjliggör att boendet organiseras som vanliga hyresförhållanden och att reglerna om kommunalt bostadstillägg tillämpas.¹⁵ Mot den bakgrunden hindrar inte den omständigheten att boendet har

¹³ Se till exempel Svea hovrätts beslut den 7 oktober 1998 i mål nr 1298-98, den 4 november 2013 i mål nr ÖH 4763-13, den 12 december 2018 i mål nr ÖH 6326-18, och den 5 mars 2019 i mål nr ÖH 470-19.

¹⁴ RH 2004:36.

¹⁵ Svea hovrätts beslut den 20 november 2007 i mål nr ÖH 6028-07.

beviljats enligt 9 § LSS att värdet av tillgång till personal, gemensamhetsutrymmen och andra förmåner beaktas vid hyressättningen.

Hovrätten har i samband med en prövning av ett mål om hyrans storlek, med anledning av regleringen i 19 § LSS, uttalat att det av utredningen inte framkommit annat än att hyresvärden inte tagit ut en högre hyra än självkostnaden för prövningslägenheten. Den debiterade hyran ansågs därför inte stå i konflikt med LSS.¹⁶

8.2 Avgiftssättning

8.2.1 Bakgrund

Regler om avgiftssättning finns i 19 § LSS där det framgår att skäliga avgifter för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter får 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. Kommunen ska se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov. I samband med att LSS ersatte den tidigare omsorgslagen kom den då gällande avgiftssättningen med en avgift om 10 procent av basbeloppet per månad för mat och hyra att successivt ersättas med att den enskilde betalar hyra och själv bestämmer över sina matkostnader.

I dag finns såvitt utredningen kunnat få besked om inga kommuner som tar ut en avgift för tillgången till en lägenhet av den som beviljats insatsen bostad med särskild service enligt LSS. En sådan avgiftssättning är därför inte möjlig att beskriva utifrån några reella exempel. För att ändå ge en bild av tankarna kring hur avgiftssättning kan ske finns en kort beskrivning av hur frågan behandlats i olika tidigare utredningar och vad som gäller för särskilda bostäder enligt socialtjänstlagen.

¹⁶ Svea hovrätts beslut den 25 maj 2011 i mål nr ÖH 10010-10.

8.2.2 Tidigare utredningar

Avgiftsutredningen

I november 1993 fick Avgiftsutredningen i uppdrag att göra en översyn av de olika avgiftssystemen inom funktionshindersområdet. Motivet för att tillsätta utredningen var att avgifterna generellt sett hade ökat för insatser som kommuner och landsting tillhandahöll personer med funktionsnedsättning. I betänkandet *Avgifter inom handikappområdet* (SOU 1995:32) redovisade utredningen sina resultat och förslag.

Utredningen angav att reglerna för avgiftsuttag från och med den 1 mars 1993 gav utrymme för ett större avgiftsuttag än de avgifter som dessförinnan togs ut i ordinärt boende, servicebostad, sjukhem och gruppboad. Den mest påtagliga förändringen gällde en övergång från den så kallade 10 procentsregeln, som innebar att den enskilde betalade en samlad avgift för mat och hyra med högst 10 procent av basbeloppet per kalendermånad, till att den enskilde betalar sin hyra och själv bestämmer över sina matkostnader. Bostadsfrågor var inte frågor som primärt berörde utredningens arbete men vissa aspekter av bostaden och kostnader för detta var emellertid sådana att de borde lyftas fram. Det gällde kostnader som vissa personer med funktionsnedsättning tvingas betala för gemensamma utrymmen i gruppboad. Fram till mitten av 1980-talet utformades gruppboaderna i regel som kollektiva bostäder, men där varje person hade ett eget rum. Från mitten av 1980-talet kom gruppboaderna i betydligt högre grad att utformas som fullvärdiga bostäder med alla funktioner det vill säga med rum med sovalkov, sanitetsutrymme och pentry/kök. I båda typerna av gruppboad finns stora utrymmen som är gemensamma. För dessa gemensamma utrymmen tillämpade kommunerna olika regler. I vissa fall tog kommunerna, och tidigare landstingen, ut hyresavgift, i andra inte. Uttag av hyra för gemensamma utrymmen överensstämmer inte med intentionerna i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. I förarbetena till LSS anförde föredragande statsrådet bland annat att den enskilde inte bör belastas med kostnader för gemensamma utrymmen då dessa är en del av den service som den enskilde behöver på grund av sitt funktionshinder.

Avgiftsutredningen lade inte fram något förslag om kostnadsbegränsningar för gemensamma utrymmen i gruppboad men

ville ändå uppmärksamma frågan. Enligt utredningen fanns behov av att regeringen uppmärksamtar följer effekterna av att huvudmännen tar ut kostnader för gemensamma utrymmen i gruppboendestäder.

Boende- och avgiftsutredningen

Boende- och avgiftsutredningen hade bland annat i uppdrag att utreda hyreslagstiftningens tillämplighet i de särskilda boendeformerna och undersöka om den nuvarande avgränsningen enligt hyreslagen är lämplig när det är fråga om boende i särskilda boendeformer. I det sammanhanget skulle utredaren också analysera formerna för hur boendavgiften fastställs då hyreslagens bestämmelser inte kan användas. Utredningen redovisade sina överväganden och förslag i betänkandet *Bo tryggt – Betala rätt Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg* (SOU 1999:33).

Utredningen anförde att det av utvecklingen i rättspraxis framgår att hyreslagen med några få undantag är tillämplig för särskilda boendeformer. Preciseringar i hyreslagen med syfte att göra den undantagslöst tillämplig för särskilda boendeformer ansåg utredningen skulle medföra övervägande nackdelar. Man ansåg inte heller att det ur rättssäkerhetssynpunkt var lämpligt att göra ändringar i syfte att minska hyreslagens tillämplighet för det särskilda boendet. Utredningen föreslog därför inte någon ändring i hyreslagen i syfte att precisera lagens tillämplighet avseende särskilda boendeformer. Däremot ansågs det vara av vikt att undanröja möjligheten att få samma boendekostnad prövad såväl enligt hyreslagen som socialtjänstlagen eller LSS. En bestämmelse föreslogs därför i socialtjänstlagen och i 19 § LSS med innebörd att om hyreslagen är tillämplig ska kostnad för boendet inte kunna prövas enligt dessa lagrum. För de fall hyreslagen inte är tillämplig kan kommunen ta ut avgift för boendekostnaden enligt socialtjänstlagen respektive 19 § LSS. I det fortsatta lagstiftningsarbetet kom enbart förslaget om ändring i socialtjänstlagen när det gällde förhållandet till hyreslagen att genomföras.¹⁷ I rättspraxis har dock samma förutsättningar ansetts gälla för bostäder med särskild service enligt LSS.¹⁸

¹⁷ Prop. 2000/01:149 Avgifter inom äldre- och handikappomsorg.

¹⁸ RÅ 2005 ref. 28.

8.2.3 Regleringen av avgifter i socialtjänstlagen

I socialtjänstlagen finns detaljerade regler om beräkning av avgifter och ett högkostnadsskydd där avgifterna får utgöra högst en viss andel av prisbasbeloppet per månad.¹⁹ Avgifterna får för år 2021 uppgå till högst 2 138,83 kronor per månad för hemtjänst, dagverksamhet samt kommunal hälso- och sjukvård och förbrukningsartiklar. För bostad i särskilt boende som inte omfattas av hyreslagen får avgiften vara högst 2 197,14 kronor per månad.²⁰ Det minimibelopp för levnadskostnader som gäller för ensamstående ska år 2021 alltid utgöra 5 373,25 kronor per månad. Yngre personer med funktionsnedsättning har i vissa fall särskilda kostnader för bosättning och familjebildning. Enligt förarbetena till socialtjänstlagens avgiftsbestämmelser bör levnadsomkostnader för yngre personer med funktionsnedsättning, efter en individuell prövning, beräknas till en nivå som överstiger minimibeloppet med upp till 10 procent.²¹ En kommun ska höja minimibeloppet i skälig omfattning om den enskilde på grund av särskilda omständigheter varaktigt har behov av ett inte oväsentligt högre belopp än det som anges ovan. Kostnader som kan beaktas är till exempel fördrade kostnader för resor, för viss typ av kost eller på grund av funktionsnedsättning. Kommunen får även minska minimibeloppet när den enskilde inte har en kostnad som minimibeloppet ska täcka utan den ingår i avgiften för annat stöd eller tillhandahållas kostnadsfritt.

8.2.4 Avgift eller hyra i dag

Över tid har allt färre kommuner tagit ut en avgift för bostad med särskild service enligt LSS och allt oftare har det betraktats som ett hyresförhållande. Som tidigare redovisats är rättsläget sådant att kommunerna i praktiken inte har möjlighet att välja huruvida kostnaden för bostad med särskild service ska tas ut som en avgift enligt LSS eller som hyra enligt hyreslagen, se vidare i kapitel 7. Utredningens bedömning i frågan finns i avsnitt 10.2.4.

I den enkät som utredningen skickat ut till landets 290 kommuner svarar samtliga svarande (174 kommuner) att de tar ut hyra i enlighet

¹⁹ 8 kap. socialtjänstlagen.

²⁰ Socialstyrelsens meddelandeblad nr 6/2020.

²¹ Prop. 2000/01:149, s. 41.

med hyreslagen. I några fall anges att den enskilde betalar både hyra och avgift (10 kommuner). I de fall kommunerna tar ut en avgift utöver hyran så anger de att det rör måltider, elektricitet etc. Dessa avgifter är sådana kostnader som kan uppstå i relation till den specifika insatsen men de utgör inte en kostnad för själva bostaden. LSS möjliggör att kommunerna tar ut vissa avgifter utöver bostaden för fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter. Avgifter kan också tas ut enligt annan lagstiftning, exempelvis hälso- och sjukvårdslagen, se vidare i kapitel 9.

8.3 Ekonomiska konsekvenser för den enskilde av avgift eller hyra

8.3.1 Avgift

Utredningen konstaterar att det i dag inte finns någon kommun av dem som besvarat den enkät som skickats ut som anger att man tar ut en avgift för boendet i en bostad med särskild service enligt LSS. Det finns inte några framtagna beräkningsmodeller för att räkna ut avgiften för bostad med särskild service enligt LSS, nationellt eller lokalt, som pekar på att ett avgiftssystem skulle vara aktuellt. Inga riktvärden eller normer finns angivna för kommunerna att utgå ifrån så som det till exempel finns för att beräkna avgifter för bostad med särskild service enligt socialtjänstlagen. Det har därför inte varit möjligt för utredningen att beräkna några faktiska ekonomiska konsekvenser för den enskilde utifrån ett avgiftsförhållande. Ett avgiftsförhållande hade dock sannolikt inneburit en betydligt lägre kostnad för den enskilde jämfört med nuvarande hyresförhållande.

De avgiftsmodeller som finns gällande bostad med särskild service enligt socialtjänstlagen kan ge en uppfattning om vilka ekonomiska konsekvenser ett avgiftsförhållande med en reglering av högsta tillåtna avgifter skulle få för den enskilde, om ett sådant hade existerat och använts. Utifrån prisbasbeloppet för år 2021 får avgiften för bostad med särskild service enligt socialtjänstlagen som högst uppgå till 2 197 kronor per månad, förutsatt att bostaden inte omfattas av hyreslagen²². Hade ett avgiftsförhållande varit aktuellt och om samma beräkningsmodell använts inom LSS så hade avgiften anpassats uti-

²² Socialstyrelsen: www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/aldre/boende-och-stod-aldre/.

från enskildas inkomst och i många fall gett en betydligt lägre kostnad än dagens hyror.

Om det hade varit aktuellt att beräkna en avgift för en bostad med särskild service enligt LSS skulle även bestämmelsen i LSS om att kommunen ska se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov bli tillämplig. Det hade gett ett visst skydd mot höga bostadskostnader för den enskilde som har bostad med särskild service enligt LSS. Även bestämmelsen om att den enskildes kostnad inte får överstiga kommunens självkostnader hade blivit tillämplig. En liknande princip om kommunens självkostnader finns i kommunallagen och har betydelse vid hyressättning. Kommunernas självkostnader för bostad med särskild service vad gäller nybyggnation, krav på bostaden utifrån olika lagstiftningar samt löpande underhåll är dock så höga att bestämmelsen inte innebär något direkt skydd för den enskilde.

Att utgå från ett avgiftssystem som tar hänsyn till den enskildes inkomst och inkluderar ett förbehållsbelopp skulle vidare i praktiken innebära att den enskilde inte har rätt att söka de stöd som i dag finns kopplade till en hög bostadskostnad, exempelvis statligt bostadstillägg.

8.3.2 Hyra

Följden av ett hyresförhållande blir att kostnaden (hyran) för bostaden bestäms utifrån hyreslagens bruksvärdesprincip, utan någon hänsyn till den enskildes inkomst. Att bruksvärdet är grunden för vad den enskilde betalar för sin bostad innebär att bostaden värderas utifrån samma grunder som för övriga i befolkningen som har en bostad vilken upplåts genom hyra. Principen gäller såväl det vanliga bostadsbeståndet som studentbostäder och bostäder som tillhandahålls inom ramen för socialtjänstlagen och LSS. Alla de faktorer som är värdehöjande för en bostad generellt är också värdehöjande för dessa bostäder. Värdet bestäms oavsett om dessa är av nytta för den som för tillfället nyttjar bostaden. Detta leder till att värdehöjande faktorer så som standard, storlek, gemensamhetsutrymmen samt närhet till personal osv. kan påverka hyresnivån och den enskildes kostnad för sin bostad, läs mer i avsnitt 8.1.2.

Användningen av bruksvärdessystemet leder till att kostnaden för en bostad med särskild service enligt LSS hamnar på samma nivå (och ibland högre) som en jämförbar bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Det blir därmed svårt att generellt säga att personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS har en särskilt hög kostnad för sin bostad, åtminstone i jämförelse med andra. Det är bostaden som värderas, oavsett vem som bor i den. En hög hyra är inte heller detsamma som att det finns merkostnader. Det centrala för en merkostnad är i det här fallet att en viss kostnad tillkommer på grund av funktionsnedsättning jämfört med om den enskilde inte hade haft en funktionsnedsättning. Detta är oavsett vilken inkomst den enskilde har.

Det kan dock vara så att bruksvärdesprincipen leder till att även sådant som i grunden är en del av själva insatsen, och därmed sällan finns i andra bostäder, har ett värde vilket i sin tur kan leda till en högre hyra än för andra. Det skulle kunna betyda att det finns merkostnader, se mer i kapitel 9. Det är vidare tydligt att det kan vara en hög kostnad för bostaden i förhållande till inkomsten, även jämfört med övriga befolkningen. Det beror dock snarare på inkomstens storlek än att hyran är högre än vad den är för andra. Att ett hyresförhållande är rådande innebär dock att hyran i grunden inte kan anpassas efter den enskildes inkomst.

De ekonomiska konsekvenserna för den enskildes kostnader för sin bostad vid ett hyresförhållande kan variera utifrån den enskildes specifika situation. Vad som är huvudsaklig inkomstkälla, vilka stöd och bidrag som tillhandahålls och vilken typ av bostad inklusive storlek och standard och därmed hyresnivå påverkar den enskildes ekonomi.

Majoriteten av dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS har en mycket låg disponibel inkomst. Det tillsammans med Konsumentverkets riktlinjer för vad en person behöver för att klara basala levnadskostnader varje månad gör att det är mycket svårt att få ihop den ekonomiska situationen för den enskilde, oavsett om kostnaden för hyra anses vara hög eller låg eller om den enskilde kan sägas ha merkostnader för sin bostad i förhållande till övriga befolkningen. En huvudsaklig inkomst på cirka 7 500 kronor där cirka 6 000 kronor bör gå till kostnader för en rimlig levnadsnivå, inklusive mat, gör att den enskilde för att inte gå minus varje månad kan ha en hyra på högst 1 500 kronor, förutsatt att inga särskilda stöd tillhandahålls. Med nuvarande hyressättning, som baseras på hyreslagstiftningens bruks-

värdesprincip, finns det inga möjligheter till en sådan låg hyra för den enskilde som bor i en bostad med särskild service enligt LSS.

Hyresnivåer

Resultat från den enkät som utredningen skickat ut till kommunerna samt inhämtade hyresuppgifter från register visar att den enskildes kostnad för bostaden kan variera i stor utsträckning. Detta beror bland annat på storleken på bostaden och på vilken standard bostaden har. Hyran kan också påverkas av vilka hyressättningsmodeller kommunerna använder i övrigt och om det är en gruppboad eller serviceboad.

I kommunenkäten har vissa frågor ställts om hyresnivån i gruppboad respektive serviceboad. Resultatet visar, utifrån de kommuner som besvarat enkäten, att över hälften (54 procent) har en hyra mellan 4 000–5 600 kronor. Det är samtidigt stor spridning på hyresnivåerna, 11 procent har en hyra under 4 000 kronor och 8 procent har en hyra över 7 000 kronor, se även tabell 8.3.

Tabell 8.3 Enskildas hyra i bostad med särskild service enligt LSS

Månadshyra för personer i bostad med särskild service enligt LSS, uppdelat på hyresnivå, år 2019, andel angiven i procent, hyresnivå angiven i kronor

Hyresnivå	Antal personer	Andel personer
Under 4 000	2 460	11
4 000–5 600	12 577	54
5 601–7 000	6 406	28
7 001–9 000	1 528	7
9 000–12 000	189	1
12 000 eller högre	6	0

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

De analyser utredningen gjort visar att bland dem under 65 år som bor i en bostad med särskild service, för vilka det finns uppgifter om hyra och som bor i en kommun som svarat på enkäten, är det cirka 63,5 procent som har en hyra under taket för bostadstillägget, medan 36,5 procent (7 365 personer) har en högre hyra. Av dem över 65 år är det 4 procent (106 personer) som har en hyra över 7 000 kronor. Efter bostadstillägget är det 78 procent som har en nettoboende-

kostnad på upp till 1 750 kronor, 14 procent har en kostnad på mellan 2 000–3 750 kronor och 4 procent (814 personer) hade en kostnad på 4 000 kronor eller mer.

Faktorer som bidrar till en högre hyresnivå

Till följd av bruksvärdesprincipen inkluderar vissa kommuner annat än den egna lägenheten vid hyressättningen, sådant som skulle kunna betraktas som en del av LSS-insatsen och som enligt bruksvärdesprincipen är att betrakta som värdehöjande faktorer. Det handlar exempelvis om gemensamhetsutrymmen, personalutrymmen, tillgång till personal, tillgång till omvårdnad och annan service men även annat som påverkar hyresnivån. Tabell 8.4 visar hur kommunernas hyressättning påverkas av vissa värdehöjande faktorer jämfört med när endast lägenheten utgör grund för hyressättningen.

Tabell 8.4 Genomsnittshyra för personer i bostad med särskild service utifrån kommunernas hyressättning med och utan värdehöjande faktorer

Kommunernas hyressättning i bostad med särskild service med och utan värdehöjande faktorer, uppdelat på antal kommuner*, antal personer, genomsnittshyra samt andel personer med månadshyra som överstiger taket för bostadstillägg**, andel angiven i procent, hyra angiven i kronor

Kommunernas hyressättning	Antal kommuner	Antal personer	Genomsnittshyra	Andel personer med hyra över taket för bostadstillägget
Inkluderar gemensamhetsutrymme	75	11 188	5 603	39
Inkluderar personalutrymmen	9	747	5 139	13
Inkluderar tillgång till personal	13	2 354	6 277	59
Inkluderar tillgång till omvårdnad, stöd och service	12	930	5 494	40
Inkluderar annat	27	4 004	5 704	43
Inkluderar endast lägenhet	78	8 183	5 071	25

Flera svarsalternativ kan anges varför kolumnerna inte går att summera till 100 procent.

* Antal kommuner som besvarade utredningens enkät var 174, varav 171 besvarade denna fråga.

** Med tak i bostadstillägg avses gränsen för den del av hyran som bostadstillägg kan utgå för.

Källa: Utredningens kommunenkät och bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Mer än hälften (52 procent) av alla enskilda som bor i en bostad med särskild service enligt LSS, bor i kommuner som i den utskickade enkäten svarat att de inkluderar värdehöjande faktorer vid hyressättningen. I de kommuner som inte inkluderar något annat än den egna lägenheten vid hyressättningen, är hyran i genomsnitt lägre jämfört med de hyror där vissa värdehöjande faktorer beaktats. Trots det är även dessa hyror så pass höga att 25 procent har en hyra som är högre än vad det statliga bostadstillägget ger ersättning för.

Rådande hyresförhållande och bruksvärdesprincip innebär att hyran sätts på samma sätt som för övriga befolkningen. Ekonomiskt får det dock större konsekvenser för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS än för de flesta andra, då nästan 75 procent av inkomsten kan gå till att betala hyran, om den enskilde inte har några andra stöd.

Ingen kontrollmekanism avseende betalningsförmåga

När den enskilde ansöker om bostad med särskild service enligt LSS görs vanligen inte någon inkomstprövning så som det görs på den reguljära bostadsmarknaden. Det innebär att det inte finns någon naturlig kontrollmekanism av den enskildes betalningsförmåga när det gäller att betala hyra för en bostad med särskild service enligt LSS. Låg inkomst och en hyra satt utifrån bruksvärdesprincipen i kombination med att ingen inkomstprövning görs medför att kostnaden för en bostad med särskild service kan utgöra en väldigt stor andel av den enskildes inkomst och denne hindras ändå inte från att hyra bostaden. Snarare är det tvärtom, den enskilde kan mer eller mindre känna sig tvingad att acceptera bostaden då det ofta är långa väntetider på dessa bostäder. Många gånger finns heller inga alternativ att välja mellan och att tacka nej kan innebära att den enskilde på nytt hamnar sist i kön. Detta ger enskilda få valmöjligheter, vilket i slutändan innebär stora konsekvenser för den privatekonomiska situationen. Den enskilde blir fast i en ohållbar ekonomisk situation, mycket på grund av att det inte heller finns några möjligheter för den enskilde att påverka sin inkomst.

Olika stöd och kompensation i efterhand påverkar bostadskostnaden för den enskilde

Utan stöd eller någon form av kompensation kopplad till den enskildes kostnad för bostaden skulle de flesta relativt snabbt gå minus varje månad på grund av den låga inkomsten och hyrans storlek. Det finns en medvetenhet hos staten och kommunerna om att den enskildes ekonomiska situation inte är hållbar när hyran sätts i enlighet med bruksvärdesprincipen oaktat den enskildes inkomst. I dag finns olika former av kompensationer som tillämpas, av både staten och kommunerna, för att minska den enskildes kostnad för boendet. Stöden tillhandahålls dock i varierande grad och det kan se olika ut vilka stöd som den enskilde får ta del av.

Statligt bostadstillägg minskar kostnaden – men räcker inte för alla

På grund av låg inkomst och en förhållandevis hög hyra är det möjligt att ansöka om statligt bostadstillägg. Enligt befintliga registeruppgifter är det 23,5 procent av dem som har rätt till bostad med särskild service enligt LSS som har fullt statligt bostadstillägg, det vill säga att de får 5 220 kronor eller 6 540 kronor i ersättning beroende på ålder. Det är 11 procent som inte har något bostadstillägg. Registeranalyser med data från bland annat Försäkringskassan visar vidare att det är cirka 68 procent som har en hyra som i huvudsak täcks av det statliga bostadstillägget. Förutsatt att de har ersättning upp till garantinivå, vilket en klar majoriteten har, så innebär det att de inte har någon särskilt stor egen kostnad för sin bostad. I genomsnitt täcker det statliga bostadstillägget cirka 80 procent av kostnaden för hyra för dem som bor i dessa bostäder.

Det statliga bostadstillägget är inte tillräckligt för alla. Det är sammanlagt 32 procent som har en hyra som överstiger taket för ersättning på 5 600 kronor eller 7 000 kronor. För dem under 65 år som har en inkomst på garantinivå²³, levnadskostnader på cirka 6 000 kronor och så pass hög hyra att den i huvudsak inte täcks av det statliga bostadstillägget så riskerar de fortsatt att gå minus varje månad om

²³ I genomsnitt 6 582 kronor för dem under 65 år, efter skatt enligt skattetabell 32, kolumn 4 samt 7 544 kronor för dem över 65 år efter skatt enligt skattetabell 32, kolumn 2. Det finns även de som har en högre inkomst dock har 86 procent ersättning på garantinivå.

hyran är högre än cirka 6 700 kronor. För dem över 65 år gäller detta om hyran överstiger cirka 8 000 kronor. Det är 2 162 personer under 65 år och 41 personer under 65 år vars hyra överstiger 6 700 kronor alt. 8 000 kronor och som riskerar att gå minus varje månad trots statligt bostadstillägg. Vissa kommuner tillämpar därför ytterligare kompensation.

Kommunalt stöd kan ge ytterligare hjälp

Vissa kommuner försöker kompensera den enskildes relativt höga hyra på olika sätt. Sammantaget bland dem som besvarat enkäten är det 35 kommuner (37,5 procent) som använder antingen maxhyra, kommunalt bostadstillägg eller annan subvention. Samma kommun kan ha flera typer av subvention, vilket påverkar det totala antalet kommuner som har subventioner. Det omfattar totalt 11 057 personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS i någon av dessa kommuner, se mer i kapitel 6.

Tabell 8.5 Förekomst av kommunala subventioner i bostad med särskild service enligt LSS

Förekomst av kommunala hyressubventioner i bostad med särskild service enligt LSS, uppdelat på subvention, andel angiven i procent

Förekommer kommunala subventioner eller liknande vid hyra av lägenhet i bostad med särskild service enligt LSS?	Antal kommuner	Andel kommuner
Ja, kommunalt bostadstillägg	21	12,5
Ja, maxhyra	26	15
Ja, annan subvention, ange vad:	17	10
Nej	106	62,5
Total	170	100

Källa: Utredningens kommunenkät.

Subventionerna som kommunerna tillhandahåller frivilligt utgör säkerligen ett gott stöd för den enskilde och bidrar till att minska de ekonomiska konsekvenserna av ett hyresförhållande. De flesta personer som har någon form av kommunal subvention har troligtvis sällan några större egna kostnader för hyra, i synnerhet inte om de också har statligt bostadstillägg. Då det är fråga om ett frivilligt stöd som utgår efter beslut av varje enskild kommun kan det förändras över tid.

För vissa räcker inte stödet och några får inget stöd alls

Statligt bostadstillägg, kommunalt bostadstillägg och maxhyra för personer med funktionsnedsättning hjälper den enskilde. Det är dock inte säkert att det alltid sker fullt ut. Ett hyresförhållande kan därmed innebära att vissa blir tvungna att söka ekonomiskt bistånd medan andra får hjälp av anhöriga. Det huvudsakliga skälet till behov av ekonomiskt bistånd är dock enskildas låga inkomst. Utredningens registeranalyser visar att cirka 470 personer (2 procent) av dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS har bostadstillägg och samtidigt får ekonomiskt bistånd. Vidare är det 213 personer som har statligt bostadstillägg och bor i en kommun som tillhandahåller subventioner men ändå har ekonomiskt bistånd.

Bland de 4 770 personer (16 procent) som bor i en LSS-bostad men inte har statligt bostadstillägg är det cirka 12 procent som har ekonomiskt bistånd. Vidare är det 8 982 personer (32 procent) som bor i bostad med särskild service enligt LSS i en kommun som inte på något sätt subventionerar bostadskostnaden, av dessa har cirka 8 procent ekonomiskt bistånd. Det framkommer också att 948 män och 562 kvinnor varken har statligt bostadstillägg eller några kommunala stöd. Av dessa har 25 procent av männen och 16 procent av kvinnorna ekonomiskt bistånd, majoriteten tillhör personkretsens grupp 1. Av dem som inte har någon handikapp- eller merkostnadsersättning i dag så har 4,5 procent ekonomiskt bistånd.

Andra konsekvenser

Vid bedömningen av rätten till bostadstillägg har sökandens eventuella förmögenhet betydelse i den mån den överstiger 100 000 kronor. Det innebär att bland annat arv och gåvor från föräldrar eller andra släktingar får betydelse för om den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS har rätt till bostadstillägg. En konsekvens av detta är att personer med sjuk- och aktivitetsersättning på garantinivå måste använda sina tillgångar för att betala hyran så långt de räcker innan rätt till bostadstillägg föreligger. Detta blir särskilt märkbart för de personer med funktionsnedsättning som saknar möjlighet att få ett arbete och ökade inkomster. I den mån den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får ta emot arv och gåvor ger det en ökad förmögenhet och påverkar därför rätten till sådana stöd till hyran.

9 Merkostnader i bostad med särskild service enligt LSS

Vad som avses med merkostnader på grund av funktionsnedsättning är inte närmare utvecklat i LSS eller i dess förarbeten. När det gäller merkostnadsersättning enligt socialförsäkringsbalken, som kan lämnas för bland annat boende, 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.¹

I detta kapitel finns en beskrivning av de olika kostnader som utredningen på olika sätt fått vetskap om att den som bor i en bostad med särskild service kan få betala och som har någon form av koppling till bostaden. Inledningsvis finns en allmän beskrivning av merkostnader. Utredningens bedömning av vad som utgör en merkostnad för att bo i en bostad med särskild service enligt LSS redovisas i avsnitt 10.2.5 och 10.2.6.

9.1 Allmänt om merkostnader

Att den enskilde inte ska ha några merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning är en princip som 1989 års handikapputredning såg som en del av tillgängligheten. Utredningen menade att tillgänglighet i ekonomisk bemärkelse innebär, att den enskilde inte ska åsamkas extra kostnader på grund av sin funktionsnedsättning utan kunna delta i en verksamhet på lika villkor som andra.² Detta synsätt återkom i propositionen med förslag om införandet av LSS och har

¹ 50 kap. 2 och 9 §§ socialförsäkringsbalken.

² SOU 1991:46 Handikapp, välfärd, rättvisa, s. 133.

därefter framhållits bland annat i samband med det nationella målet och inriktningen för funktionshinderspolitiken.³

Principen om att den enskilde inte ska drabbas av merkostnader till följd av sin funktionsnedsättning framgår inte klart av LSS eller någon annan lagstiftning. I LSS är dock det stöd och den service som ingår i insatserna kostnadsfritt och vad den enskilde kan få betala för är klart angivet. Det finns också bestämmelser i annan lagstiftning som tar sikte på att kompensera enskilda för eventuella merkostnader, främst socialförsäkringsbalken.⁴

Med merkostnader avses enligt Svenska Akademien tillkommande kostnader, den del varmed kostnaden överstiger motsvarande kostnad på annan ort, under andra förhållanden eller motsvarande beräknade kostnad.⁵

I socialförsäkringsbalken anges när det gäller merkostnadsersättning att merkostnader är 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.⁶ Ersättningen ska kompensera för den ekonomiska konsekvensen av att ha en funktionsnedsättning.⁷

Den som bor i en bostad med särskild service har, precis som alla andra, kostnader för en rad olika saker. Utredningen har vid de möten vi haft med intresseorganisationer och andra berörda frågat vilka merkostnader som de som bor i en bostad med särskild service kan ha och de kostnader som lyfts vid dessa möten beskriver vi nedan.

9.2 Högre hyra

De som bor i en bostad med särskild service betalar hyra för sin lägenhet, se avsnitt 7.1. Hyressättningen skiljer sig åt över landet. Bruksvärdesprincipen ger dock grunden för hur hyrorna beräknas då det vid en eventuell prövning av hyrans skälighet är den principen som kommer att styra, se avsnitt 8.1.2. En beskrivning av hur hyressättningen sker i praktiken finns i avsnitt 8.1.3.

³ Prop. 2016/17:188 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken s. 62.

⁴ Förmånen merkostnadsersättning regleras i 50 kap. socialförsäkringsbalken.

⁵ Svensk ordbok (SO) och Svenska Akademiens ordbok (SAOB) <https://svenska.se/tre/?sok=merkostnad&tpz=1>, hämtad 2020-09-22.

⁶ 50 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

⁷ Prop. 2017/18:190 Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning, s. 62.

Vid utredningens möten har ett antal omständigheter som hänger samman med hyran förts fram som merkostnader kopplade till boendet. Dessa omständigheter avser i vissa fall hyrans storlek men kan i andra fall snarare vara faktorer kopplade till boendet generellt. De kan vara av betydelse för den enskildes möjligheter att påverka sina kostnader och möjligheten att få en ekonomi där inkomster och utgifter stämmer överens. I avsnitt 9.3 finns en beskrivning av olika faktorer kopplade till bostaden som utöver hyran inverkar på den enskildes ekonomiska situation.

Tillgång till gemensamhetsutrymmen

Tillgång till gemensamma utrymmen är en del av insatsen bostad med särskild service enligt LSS, både när det gäller servicebostäder och gruppboendestäder. I enlighet med bruksvärdesprincipen ger tillgången till sådana utrymmen ett högre bruksvärde jämfört med lägenheter som saknar detta, se avsnitt 8.1.2. I den enkätundersökning som utredningen genomfört uppger 44 procent av de kommuner som besvarat enkäten att tillgången till gemensamhetsutrymmen påverkar hyrans storlek. Andra kommuner väljer att endast låta den egentliga lägenhetsytan utgöra grund för beräkningen av hyrans storlek.

Det finns ett antal avgöranden i hyresnämnd, och i Svea hovrätt, som rör hyra för lägenheter i bostad med särskild service enligt LSS. Någon fast praxis när det gäller värderingen av tillgång till gemensamma utrymmen i sådana bostäder är dock svår att se.

I bilaga 5 beskrivs några olika hyressättningsmodeller som kommunerna använder.

Personalutrymmen och andra utrymmen som behövs för verksamheten samt närhet till vård

I insatsen bostad med särskild service enligt LSS ingår omvårdnad. Socialstyrelsen har i föreskrift angett vad som avses med den omvårdnad som består av individuellt anpassad hjälp i den dagliga livsföringen. Det är insatser som ska tillgodose den enskildes psykiska, fysiska och sociala behov, till exempel hjälp med att

- äta, dricka och förflytta sig,
- sköta personlig hygien och klä sig,
- sköta hemmet, tillreda måltider, göra ärenden och inköp,
- kommunicera, upprätthålla sociala kontakter och bryta isolering,
- göra tillvaron begriplig, förutsägbar och trygg,
- planera framåt,
- göra tillgänglig den hälso- och sjukvård, inklusive rehabilitering, rehabilitering och hjälpmedel, och den tandvård som den enskilde behöver, samt
- se till att misstankar om övergrepp och andra brott mot den enskilde polisanmäls.⁸

Eftersom bostad med särskild service är en insats där det ingår stöd av personal finns det även krav på att det ska finnas personalutrymmen och sanitära anordningar för dessa.⁹ I enlighet med bruksvärdesprincipen ger tillgången till personal ett högre bruksvärde.¹⁰ Se även avsnitt 8.1.2.

Av den enkätundersökning som utredningen genomfört framgår att av de kommuner som besvarat enkäten uppger 7 procent att tillgången till omvårdnad, stöd och service och personalutrymmen påverkar hyrans storlek. Det är 8 procent av kommunerna som uppger att tillgången till personal gör det och 5 procent som uppger att tillgången till personalutrymmen har betydelse för hyrans storlek.

Det finns ett antal avgöranden i hyresnämnd, och i Svea hovrätt, som rör hyra för lägenheter i bostad med särskild service enligt LSS. Någon fast praxis när det gäller värderingen av närhet och tillgång till personal i sådana bostäder är dock svår att se.

⁸ 1–3 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2002:9) om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

⁹ 3 kap. 7 e § arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹⁰ Se till exempel Svea hovrätts beslut den 20 november 2007 i mål nr ÖH 6028-07.

Lägenhetens standard, storlek och utrustning

Lägenhetens standard har betydelse vid hyressättningen. Med utgångspunkt från bruksvärdet påverkar standarden hyrans storlek. När bostäder är relativt nybyggda har de i många fall också högre standard än äldre lägenheter. Detta gäller även för bostäder med särskild service enligt LSS. Eftersom det har varit, och är, brist på sådana bostäder har det byggts nya under senare år.

Vid de möten utredningen haft har många framfört att lägenheter i bostäder med särskild service enligt LSS måste vara större än andra lägenheter, bland annat på grund av tillgänglighet. De ska också vara ändamålsenliga vilket Inspektionen för vård och omsorg (IVO) prövar i samband med ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet i form av bostad med särskild service enligt LSS. För att alla funktioner ska få plats krävs normalt en lägenhetsyta på minst 30 kvm och det vanligaste är en yta om ca 40 kvm.¹¹

Flera har också pekat på att de lägenheter som nu byggs är små på grund av höga produktionskostnader men att hyran då är högre per kvadratmeter.

När det gäller hygienrum finns tillgänglighetskrav som utformningskrav och tekniska egenskapskrav.¹² Ett exempel på ett utformningskrav är att det ska finnas tillräckligt stor area i ett hygienrum. Arean är viktig för att personer som använder rullstol ska kunna använda de olika funktionerna i hygienrummet.¹³

För bostäder med särskild service enligt LSS ställer även arbetsmiljölagen krav på utrymme vilket innebär att till exempel hygienutrymmen kan behöva vara större än i andra lägenheter.¹⁴

Det är svårt att mäta huruvida en lägenhet i en bostad med särskild service enligt LSS normalt är större än en lägenhet i det ordinära beståndet av hyreslägenheter. De som bor i gruppbostad eller servicebostad enligt LSS utgör i de flesta fall ensamhushåll. Av tillgänglig statistik framgår att den genomsnittliga bostadsytan för ensamstående, under 64 år utan barn, som bor i en hyresrätt i ett flerbostadshus är ca 55 kvm.¹⁵ Lägenheterna i en bostad med särskild service är i genomsnitt 40–65 kvadratmeter stora men vissa är något

¹¹ Uppgifter från IVO 2020-09-10.

¹² 8 kap. 1, 4 och 4 a §§ PBL och 3 kap. 4 och 18 §§ PBF.

¹³ Boverkets byggregler (2011:6) - föreskrifter och allmänna råd – avsnitt 3:146.

¹⁴ 25 §, med tillhörande allmänna råd, Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd Arbetsplatsens utformning AFS 2020:1.

¹⁵ SCB statistik över hushållens boende.

mindre, 20–30 kvadratmeter. En närmare beskrivning av utformningen av lägenheter i bostad med särskild service, bland annat när det gäller storleken, finns i avsnitt 5.3.

Det finns särskilda regler om brandskydd för byggnader som innehåller behovsprövade särskilda boenden såsom bostad med särskild service enligt LSS.¹⁶ Detta innebär att sådana byggnader till exempel kan ha automatiska släcksystem och automatiska dörrstängare. Dessa bostäder har därmed en högre utrustningsnivå än andra lägenheter.

En jämförelse mellan standarden i en lägenhet i en bostad med särskild service och en lägenhet i det ordinarie beståndet är också svår att göra. Standarden varierar både när det gäller bostäder med särskild service, och andra lägenheter. Nyproduktion och lägenheter som har varit föremål för renovering har ofta högre standard än äldre lägenheter.

Hyresnämnden har i ett ärende, där Svea hovrätt sedan lämnade överklagandet utan bifall, uttalat att när kommunen för ett förhöjt bruksvärde åberopat sådana faktorer som sådana anpassningar av bostaden som kommunen ska tillhandahålla enligt reglerna om bostadsanpassningsbidrag kan dessa inte läggas till grund för en höjning av bruksvärdet.¹⁷

9.3 Omständigheter kopplade till att hyra en lägenhet med särskild service

Svårt för den enskilde att påverka sina kostnader för att bo

Att den som beviljas en bostad med särskild service enligt LSS saknar möjlighet att påverka sina kostnader för bostaden har påpekats i flera olika sammanhang. FUB har i rapporten *Fångad i fattigdom* pekat på att den enskilde i stort sett saknar möjlighet att tacka nej till en bostad med hänvisning till att hyran är för hög och han eller hon kan inte heller välja en billigare bostad.¹⁸ Den som beviljas en bostad enligt LSS har omfattande behov av hjälp och stöd i sin livsföring och är därför hänvisad till de bostäder som erbjuds. Det innebär att

¹⁶ Boverkets byggregler, BBR, i BFS 2011:6. Avsnitt 5 Brandskydd.

¹⁷ Svea hovrätts avgörande den 19 maj 2011 i mål nr ÖH 1754-11.

¹⁸ FUB (2020) *Fångad i fattigdom? Inkomster och utgifter för vuxna personer med intellektuell funktionsnedsättning* s. 20.

den enskildes bostadskostnad kan vara högre än vad han eller hon önskar, bland annat mot bakgrund av inkomsternas storlek. Regeringen har när det gäller merkostnadsersättning uttalat att en begränsad valmöjlighet kan ha betydelse vid bedömningen av om en merkostnad är skälig eller inte.¹⁹ Avsaknaden av möjligheter att välja till exempel vissa hjälpmedel eller boende påverkar bedömningen av vad som utgör en skälig kostnad på grund av funktionsnedsättningen, dvs. om det är skäligt att kostnaden avser en viss vara eller tjänst.

Ingen hänsyn till betalningsförmåga

I samband med att en hyresgäst tecknar ett avtal om hyra sker normalt en kontroll av dennes ekonomi. Boverket har haft regeringens uppdrag att kartlägga vilka krav och villkor som hyresvärdar ställer på blivande hyresgäster. I den rapport som blev svaret på uppdraget framgår bland annat följande.²⁰

Alla bostadsbolag prövar blivande hyresgäster på något sätt. Det vanligaste är att ta en kreditupplysning, men det är också vanligt att begära till exempel arbetsgivarintyg eller referenser från tidigare hyresvärdar. Bland privata fastighetsägare förekommer också att man vill träffa den blivande hyresgästen inför kontraktsskrivningen. Inkomstkraven varierar kraftigt mellan olika hyresvärdar och olika kommungrupper. Det finns bostadsbolag som har höga inkomstkrav och andra som inte har några inkomstkrav alls. I dag har ungefär var femte bostadsbolag ett inkomstkrav om tre gånger årshyran. Betydligt fler utgår från att hushållet ska ha en viss summa kvar efter att hyran är betald. Inom allmännyttan utgår man ofta från Kronofogdemyndighetens förbehållsbelopp.

För den som beviljas en bostad med särskild service enligt LSS görs ingen prövning av betalningsförmågan i förhållande till hyreskostnaden. En person som flyttar in i en lägenhet i en grupp- eller servicebostad kan därför helt sakna inkomst eller ha en inkomst som inte ger utrymme att betala den aktuella hyran.

¹⁹ Prop. 2017/18:190, s. 114.

²⁰ Boverket (2017) Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster. Rapport 2017:30.

Avgiftsutredningens undersökning om dolda merkostnader för personer med funktionsnedsättning

Merkostnader för personer med funktionsnedsättning har behandlats av tidigare utredningar. Frågan om merkostnader kopplade till bostaden behandlades av Avgiftsutredningen i betänkandet *Avgifter inom handikappområdet* (SOU 1995:35). Utredningen genomförde en enkätundersökning med ett stort antal frågor som rörde dolda merkostnader för personer med olika funktionsnedsättningar, oberoende av på vilket sätt den enskilde fått tillgång till bostaden.

Ett av de områden utredningen ställde frågor om var "bostad och hushåll". Där ingick bland annat frågan om bostaden hade högre hyra än vad man normalt skulle ha valt då hänsyn måste tas till bland annat om det finns hiss, storlek för att få plats med elrullstol, allergibesvär osv och om olika former av extra utrustning i bostaden. Ett annat område var "inventarier och hushåll" där frågorna bland annat rörde extra förbrukning av el och vatten av olika skäl, gymnastikredskap, högre telefonkostnad, köp eller hyra av hjälpmedel som inte medges som detta. Även tjänster kopplade till bostaden var ett område och där ingick delområdena fönsterputsning, köp av tjänster för enklare reparationer och underhåll och ökade kostnader till följd av att personal vistas i bostaden.

Resultaten av undersökningen visade att personer med funktionsnedsättning hade dolda merkostnader i stor omfattning och att detta även avsåg merkostnader avseende bostaden och dess utrustning. I sex fall av tio översteg de dolda merkostnaderna de ersättningar eller bidrag de fick och för var femte person utgjorde de dolda merkostnaderna stora eller mycket stora ekonomiska problem.

9.4 Kostnader utöver hyran med koppling till insatsen

Mat

Kostnader för mat är normalt inte att se som en kostnad för att bo i bostaden. I förarbetena till LSS är utgångspunkten att den som bor i en bostad med särskild service själv bör ansvara för sina matkostnader.²¹ I många kommuner handlar och lagar de som bor i en

²¹ Prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 100.

bostad med särskild service enligt LSS sin egen mat. Det finns också kommuner där den enskilde betalar en viss summa varje månad för maten i gruppboenden.²² Eftersom insatsen innebär att den som bor där ska få allt sitt stöd genom personalen får tillgången till denna stor betydelse. Den enskildes möjligheter att välja på vilket sätt han eller hon vill handla är beroende av vilket stöd som personalen kan lämna. Det kan innebära att man blir hänvisad till att handla i dyrare butiker eller på internet, vilket kan innebära högre kostnader. Vilket stöd man kan få av personalen för att laga mat har också betydelse för kostnaderna.

Fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter

I insatsen bostad med särskild service för vuxna ingår fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter och kommunen får ta ut skäliga avgifter för dessa.²³

De som bor i samma gruppboende behöver inte ha likartade intressen och önskemål för sin fritid och det är därför viktigt att den enskilde får stöd att utveckla sina egna fritidsintressen.²⁴ Att personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får stöd att utveckla sina egna fritidsintressen utesluter inte att de som bor i samma boende gör saker tillsammans, om de har samma intressen. Eftersom insatsen innebär att den som bor där ska få allt sitt stöd genom personalen får tillgången till den stor betydelse för möjligheten att utöva fritidsintressen. Om personaltätheten är låg kan det vara nödvändigt att alla följer med på en utflykt eftersom det saknas personal för att bistå den som stannar hemma. Den enskilde kan då också behöva stå för kostnader för sådana gemensamma aktiviteter.

Hälso- och sjukvård

Avgifter för egenvård och medicindelning är exempel på kostnader som har nämnts vid utredningens möten med funktionshindersorganisationer.

²² Se till exempel Härryda kommun www.harryda.se/omsorgochhjalp/funktionsnedsattning/vilketstodkandufa/lsavgifter.4.58ac52a713a5c80184880007081.html (hämtad 2020-09-14)

²³ 9 e § LSS.

²⁴ Socialstyrelsen (2018) Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, s. 47.

I den omvårdnad som ges i bostad med särskild service ingår ofta uppgiften att hjälpa den enskilde med egenvård.²⁵ Egenvård är en hälso- och sjukvårdsåtgärd som en legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården bedömt att en person själv kan utföra eller utför med hjälp av någon annan²⁶, till exempel personalen i en bostad med särskild service. Det kan exempelvis handla om medicinering eller omläggning av ett sår. Om patienten behöver praktisk hjälp för att utföra egenvården, ska den behandlande legitimerade yrkesutövaren samråda med den eller de som ska hjälpa patienten.

Om patienten inte själv kan hantera sina läkemedel och inte heller kan göra det med praktisk hjälp av boendepersonal som egenvård kan uppgiften att iordningsställa och administrera eller överlämna läkemedel genomföras av en sjuksköterska eller delegeras till någon icke-legitimerad person.²⁷ Det som utförs är då hälso- och sjukvård.

Socialstyrelsen har i en kartläggning sett att kommunerna framför allt erbjuder stöd vid genomförandet av egenvård i ordinärt boende, inom hemtjänst enligt socialtjänstlagen och personlig assistans enligt LSS.²⁸ Det är inte lika vanligt med stöd vid genomförandet av egenvård i särskilda boendeformer. En trolig förklaring till detta att personer med verkställda beslut om bostad med särskild service enligt LSS eller särskilt boende enligt socialtjänstlagen vanligen behöver mycket omvårdnad – och att egenvård därför inte alltid är ett alternativ.

Det finns ett antal avgöranden där lagligheten av avgiftsbeslut i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen²⁹ har prövats utifrån frågan om det som avgiftsbelagts är egenvård och därför en del av den vård och omsorg som ingår i insatsen bostad med särskild service. Av dessa avgöranden framgår att kommunen kan ta ut en vårdavgift för sådan hälso- och sjukvårdsåtgärd som inte utgör egenvård enligt en bedömning av ansvarig hälso- och sjukvårdspersonal.³⁰

²⁵ Socialstyrelsen (2018) Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.

²⁶ SOSFS 2009:6 Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård och Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av egenvård – meddelandeblad nr 6/2013.

²⁷ Socialstyrelsen (2018) Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, s. 42.

²⁸ Socialstyrelsen (2017) Kommunernas stöd vid genomförande av egenvård. En kartläggning.

²⁹ 17 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

³⁰ Se till exempel Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 januari 2015 i mål 1089-14 och Förvaltningsrätten i Malmös dom den 18 juni 2019 i mål 10954-18.

10 Utgångspunkter och allmänna överväganden

Utredningens uppdrag är att 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.

Vi har valt att inledningsvis i detta kapitel ange några viktiga principer som vi haft som utgångspunkt för vårt arbete. Därefter följer de allmänna överväganden vi gjort utifrån direktivet. Våra förslag finns i kapitel 11.

10.1 Utgångspunkter

10.1.1 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Syftet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är att säkerställa att personer med funktionsnedsättning kan åtnjuta sina mänskliga rättigheter.

Konventionen berör alla samhällsområden och delar i en människas liv. Den utredning som föregick ratificeringen ansåg att konventionen under lång tid framöver kommer att kunna göra tjänst som riktlinje och måldokument i arbetet för att förbättra villkoren för personer med funktionsnedsättning i Sverige.¹ Genom strategin för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016 angav regeringen att konventionen ska ses som ett betydelsefullt instrument i genomförandet av funktionshinderspolitiken och Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter. När riksdagen beslutade om ett nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken år 2017 fastslogs

¹ Ds 2008:23 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning,

att konventionen ska vara en utgångspunkt för att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund.

Konventionens allmänna principer

De allmänna principerna (artikel 3) i konventionen slår fast de grundläggande principer som är nödvändiga att beakta för att personer med funktionsnedsättning ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter och ha samma möjligheter till full delaktighet i samhället. Principerna anses vara viktiga för att förstå och kunna genomföra alla de rättigheter som slås fast i konventionen. Några av dem ses också som en rättighet i sig och slås fast i egna rättighetsartiklar i konventionen. FN:s Högkommissariat för mänskliga rättigheter ska enligt sitt mandat förebygga kränkningar av och tillse respekt för mänskliga rättigheter samt samordna FN:s verksamhet på området. Man har därför beskrivit innehållet i principerna för ytterligare förståelse och vägledning i genomförandet (OHCHR, The Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Training Guide No 19, 2014). Nedan följer en kort beskrivning av dessa principer.

Principen om respekt för inneboende värde

Principen om respekt för inneboende värde, individuellt självbestämmande, innefattande frihet att göra egna val samt enskilda personers oberoende, refererar till värdet hos varje person. När värdet hos varje person med funktionsnedsättning respekteras så värderas också deras erfarenheter och synpunkter av samhället. Individuellt självbestämmande handlar om att ha makt över sitt eget liv och frihet att göra egna val. Personer med funktionsnedsättning ska så långt som möjligt kunna fatta egna livsval, utsättas för ett minimum av inskränkningar i sitt privatliv samt kunna fatta egna beslut, med adekvat stöd om det så krävs.

Principen om respekt för olikheter

Principen om respekt för olikheter och erkännande av personer med funktionsnedsättning som en del av den mänskliga mångfalden och mänskligheten innebär att oavsett olikheter mellan människor så har alla samma värde och rättigheter. I förhållande till frågan om funktionsnedsättning innebär principen att personer med funktionsnedsättning är fullvärdiga medborgare som inte bör förminskas utifrån sin funktionsförmåga. Principen handlar också om mångfald i termer av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och ålder. Endast genom att beakta att individer är olika kan den mänskliga mångfalden respekteras.

Principen om icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering är central i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Den har sin utgångspunkt i den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter. Principen om icke-diskriminering omfattar både förbudet mot diskriminering genom ett effektivt rättsligt skydd mot diskriminering och skyldigheten att främja jämlikhet och avskaffa diskriminering genom att vidta ändamålsenliga åtgärder.

Principen om jämlika möjligheter

Den grundläggande principen om jämlika möjligheter är starkt kopplad till icke-diskriminering. Den refererar till en situation där samhället och miljön är tillgängliggjord för alla, inklusive personer med funktionsnedsättning. Jämlika möjligheter innebär inte alltid att exakt samma förutsättningar ges till alla eftersom likabehandling ibland kan leda till ojämlikheter. Snarare erkänner den människors olikheter och säkerställer trots dessa olikheter att alla har samma möjligheter att åtnjuta sina rättigheter.

Principen om tillgänglighet

Principen om tillgänglighet innebär att alla barriärer som hindrar det effektiva åtnjutandet av mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska monteras ned. Tillgänglighet möjliggör för personer med funktionsnedsättning att kunna leva oberoende och självständigt samt att delta fullt och jämlikt i samhället.

Principen om fullt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället

Denna princip innebär att samhället både i sina allmänna och privata delar är organiserat så att alla människor har möjlighet att vara fullt delaktiga. Vidare betyder det att samhället och relevanta aktörer ser värdet hos personer med funktionsnedsättning och erkänner dem som jämlika deltagare, exempelvis i alla processer där beslut fattas som rör deras liv. Delaktighet går längre än konsultation och inkluderar meningsfull involvering i aktiviteter och beslutsfattande processer samt möjlighet att göra sin röst hörd. Delaktighet innebär även att kunna påverka och att klaga när detta nekas personer med funktionsnedsättning. Inkludering kräver en fysiskt och socialt tillgänglig och hinderfri miljö.

Principen om jämställdhet mellan kvinnor och män

Principen om jämställdhet mellan kvinnor och män innebär att samma rättigheter uttryckligen gäller för kvinnor och män på jämlika villkor. Nödvändiga åtgärder ska vidtas för att säkerställa att kvinnor har samma möjlighet att åtnjuta sina rättigheter. Ett jämställdhetsperspektiv som synliggör kvinnor och flickor med funktionsnedsättning och deras rättigheter bör tydligt framgå i alla åtgärder som berör dem.

10.1.2 Att leva som andra

De som bor i en bostad med särskild service enligt LSS ska ha samma möjligheter i samhället som alla andra.

Alla myndigheter under regeringen ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen.

De ska verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor och de ska också särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska vara vägledande i det arbetet.

Att ha en tillräcklig ekonomi och möjlighet att nyttja de resurser som finns i samhället är en del av att kunna leva som andra. Insatsen bostad med särskild service ska, tillsammans med stöd som den enskilde får enligt annan lagstiftning, stärka den enskildes möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv och att delta i samhällslivet.

För att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor krävs att personer med funktionsnedsättning får samma möjligheter som andra att få växa upp tillsammans med sina föräldrar, erbjudas god barnomsorg och utbildning, ha ett förvärvsarbete, ha en trygg bostad, kunna delta i olika kultur- och fritidsaktiviteter samt få den äldreomsorg som behövs. Tryggheten och gemenskapen i samhället ska omfatta alla medborgare. Människor ska genom de sociala skyddsnäten garanteras en rimlig levnadsnivå. Välfärdspolitiken ska syfta till att minska klyftorna mellan olika samhällsgrupper. Genom bland annat socialförsäkringssystemet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården utgår ett offentligt och gemensamt ansvar. Den ekonomiska tryggheten ska minska de ekonomiska följderna av till exempel sjukdom och funktionsnedsättning. Så långt möjligt ska dessa insatser vara generella och utgå ifrån behov och ges utan inkomstprövning. För en del personer med funktionsnedsättning är tekniska hjälpmedel och andra kompensatoriska insatser ofta viktiga komplement till andra generella åtgärder.

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 lagen ska vara avgiftsfri.

Det är inte bara direkta merkostnader som påverkar levnadsförhållandena och den personliga ekonomin för den som har en funktionsnedsättning. Andra faktorer som hör samman med att bo i en bostad med särskild service enligt LSS har också betydelse för

den enskildes levnadsstandard. Den som beviljas en sådan insats saknar i de flesta fall möjlighet att välja en billigare bostad eller att flytta till en sådan. Det sker inte heller någon kontroll av att den som ska bo i en sådan lägenhet har tillräckliga inkomster för att betala hyran.

För att personer med funktionsnedsättning som bor i bostad med särskild service ska kunna få jämlika levnadsvillkor krävs åtgärder även inom andra områden än de som utredningen berör i detta betänkande.

10.2 Allmänna överväganden

10.2.1 Bostadsmarknaden – utmaningar

Bedömning: Utmaningarna på bostadsmarknaden påverkar alla och bostadssituationen för dem som har behov av en bostad med särskild service enligt LSS behöver inkluderas och synliggöras i det större perspektivet. De svårigheter som finns är inte begränsade till merkostnader kopplade till boendet utan problemen hör till stor del samman med de utmaningar som finns på bostadsmarknaden i stort.

Utmaningar på bostadsmarknaden påverkar alla, även de som har behov av en bostad med särskild service enligt LSS.

Det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.² Målet är också långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.³

Personer med funktionsnedsättning i behov av en bostad med särskild service har liten möjlighet att välja lägenhet och att byta bostad är svårt. Det finns också brist på sådana lägenheter i vissa kommuner. Av Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät framgår att behovet av bostäder fortfarande är stort ute i kommunerna, men kommunerna planerar fortfarande inte att bygga fler bostäder än

² Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89.

³ Prop. 2008/09:1 Budgetpropositionen för 2009, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116.

tidigare år.⁴ Kommunerna bedömer att drygt 1 100 bostäder kommer att börja byggas den närmaste tvåårsperioden, vilket är knappt 500 färre än vad kommunerna uppgav som förväntat i föregående års enkät. Trots det bedömer 55 procent av de svarande kommunerna att behovet kommer att vara täckt om två år, och 63 procent att behovet är täckt om fem år.

Länsstyrelserna gör regionala bostadsmarknadsanalyser som ger en bild av utvecklingen på de olika regionala bostadsmarknaderna. Varje län har sina specifika förutsättningar, men vissa gemensamma utmaningar återkommer också. I Boverkets senaste sammanställning finns ett antal beskrivningar som flera län gett, och några av dessa listas här nedan.

- Bostadsförsörjning handlar inte bara om volymer utan handlar också om att hitta lösningar för att möta de behov som finns.
- Vi bygger för dem som redan bor bra. Det finns bostadsbehov som inte tillgodoses och stora grupper lämnas utanför.
- Ett marknadsorienterat byggande löser inte bostadsförsörjningen för hushåll med lägre inkomster eller i kommuner med låga markvärden.
- Kommunerna har svårt att bedöma hur många människor som påverkas av underskottet på bostäder eller hur underskottet ska bedömas kvantitativt. Det saknas statistik och metoder för att göra sådana bedömningar. Kommunerna efterfrågar mer stöd i arbetet med bostadsförsörjningen.
- Flera länsstyrelser gör en koppling till Agenda 2030 och rätten till en lämplig bostad och skriver ”Med hänsyn till FN:s globala mål i Agenda 2030 och till EU:s sociala pelare om rättigheter för boende och hemlösa är det angeläget att hitta lösningar för de som inte har råd eller möjlighet att köpa eller hyra en nyproducerad bostad.”

Även de som har behov av en bostad med särskild service enligt LSS påverkas av ovanstående. Det är en grupp vars bostadssituation behöver inkluderas och synliggöras i det större perspektivet. Arbetet med bostadsförsörjning och planering av bostäder måste även innehålla och lyfta de särskilda förutsättningarna för personer med funk-

⁴ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/funktionsnedsattning/

tionsnedsättning med behov av en bostad med särskild service. De svårigheter som finns är inte begränsade till merkostnader kopplade till boendet utan problemen hör till stor del samman med de utmaningar som finns på bostadsmarknaden i stort.

10.2.2 Ekonomiska förutsättningar för den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS

Bedömning: De som bor i en bostad med särskild service enligt LSS har i stor utsträckning sämre levnadsstandard än andra och det leder till en ojämlik situation i förhållande hur andra människor har det. Detta beror på flera olika omständigheter men har främst att göra med att de i mycket stor utsträckning står utanför den reguljära arbetsmarknaden och har låga livsinkomster då de är beroende av transfereringar.

Förslag som tar sikte på merkostnader innebär en begränsad påverkan på de enskildas ekonomi. För en förändring av den ekonomiska situationen krävs en översyn av inkomsterna.

Myndigheten för delaktighet har i rapporten *Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016* pekat på att bristande delaktighet på arbetsmarknaden får konsekvenser och leder till att många personer med funktionsnedsättning lever i en ekonomiskt utsatt situation.⁵

Möjligheten till försörjning har sin grund i möjligheten att arbeta men är även beroende av de system som samhället tillhandahåller genom exempelvis aktivitetsstöd, sjukpenning med mera. I artikel 27 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beskrivs rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning på jämlika villkor som för andra. I förverkligande av rätten till arbete ingår åtgärder mot diskriminering och trakasserier. Vidare beskrivs främjande av möjligheter till anställning, befordran, arbetsrättsliga rättigheter, bibehållande och återinträde i arbete samt egenföretagande, stimulansåtgärder och skälig anpassning för personer med funktionsnedsättning. Artikel 26 om habilitering och rehabilitering behandlar åtgärder för att göra det möjligt att upprätthålla

⁵ Myndigheten för delaktighet (2016) *Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016*.

bland annat yrkesmässig förmåga genom stöd och insatser samt tillgång till och kännedom om hjälpmedel. Artikel 28 i sin tur slår fast rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och förbättrade levnadsvillkor, utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning.

Personer med funktionsnedsättning har ofta sämre levnadsstandard än andra vilket leder till en ojämlik situation i förhållande till de flesta andra grupper i samhället.

De som bor i en bostad med särskild service enligt LSS har i stor utsträckning en ansträngd ekonomi på grund av att de sällan eller aldrig haft ett arbete och är beroende av transfereringar. Att ha en svår ekonomisk situation får konsekvenser på flera områden. Intresseorganisationer beskriver att deras medlemmar lever i fattigdom och att det innebär en utsatthet som har betydelse för hälsan och psykiskt och fysiskt och mående och också påverkar livslängden. Detta framkommer också i folkhälsomyndighetens rapport inom ramen för strategin för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016.⁶

De som bor i en bostad med särskild service enligt LSS har små (eller inga) möjligheter att påverka sina livsval och förändra sin situation, både när det gäller inkomster och utgifterna för hyra. De låga inkomsterna leder till att dagens hyresnivåer får en stor inverkan på enskildas ekonomi. Den ekonomiska situationen för dem som berörs av utredningens uppdrag beskrivs närmare i kapitel 6.

Utredningens uppdrag rör merkostnader på grund av funktionsnedsättning för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. De boendes ekonomi saknar betydelse för bedömningen av behovet av förändringar för att de inte ska drabbas av merkostnader. För att de som bor i bostad med särskild service enligt LSS ska få en förändrad ekonomisk situation och bättre levnadsvillkor krävs dock en översyn av inkomsterna.

⁶ Folkhälsomyndigheten (2015) Delrapportering av regeringsuppdrag inom ramen för ”En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016”, dnr 00599/2014.

10.2.3 Enskildas behov i generella och allmänna system

Bedömning: Generella och allmängiltiga system som inte har utformats efter de grundläggande principerna för funktionshinderspolitiken, så som principen om universell utformning, kan innebära att personer med funktionsnedsättning inte får samma möjligheter som andra. I den mån individuella stöd är en del av ett generellt och allmängiltigt system måste de utformas med hänsyn till de särskilda förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning.

Personer med funktionsnedsättning är en heterogen grupp, kvinnor och män samt flickor och pojkar i alla åldrar med en stor variation av funktionsnedsättningar, både medfödda och tidigt förvärvade samt funktionsnedsättningar som uppkommer senare i livet. Traditionellt sett har Sverige, liksom många andra välfärdsstater, speciella lösningar för att ge stöd till den som har en funktionsnedsättning. Dessa lösningar finns inom exempelvis äldreomsorgen och sär- och specialskolan, men också i form av olika ekonomiska och individuella stöd. De ska dock betraktas som ett komplement till det ordinarie samhällsbygget.

Grunden är att så många människor som möjligt kan leva självständigt och delaktigt i samhället. De samhällsstrukturer och tjänster som skapas och utvecklas måste därför fungera för så många som möjligt genom att beakta människors olika förutsättningar och behov och ge utrymme för att människors liv förändras.

Att leva som andra

Tillgänglighet, tillträde och tillgång till samhället, är grundläggande i genomförandet av funktionshinderspolitiken.⁷ Det är en förutsättning för personer med funktionsnedsättning att kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter och ha möjlighet att vara delaktiga i samhället på jämlika villkor som andra i samhället. Det innefattar inte enbart den fysiska miljön utan handlar också om att personer med funktionsnedsättning ska kunna använda och ta del av verksamheter,

⁷ Prop. 2016/17:188 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86.

miljöer, tjänster, produkter och system. Hinder som personer med funktionsnedsättning kan möta går att förebygga och eliminera genom att förändra i miljö och omgivning genom förbättrad tillgänglighet och universella lösningar som fungerar för så många som möjligt.

Brister i tillgängligheten försvårar för personer med funktionsnedsättning att vara delaktiga på jämlika villkor som andra. Tillhandahållandet av individuella stöd och lösningar kan vara avgörande för individens möjlighet till delaktighet. Hur arbetet med tillgänglighet och universell utformning utvecklas har därför stor betydelse för behovet av individuella stöd och lösningar då dessa utgör komplement i förhållande till den generella tillgängligheten i samhället. Även generella system som fokuserar på stöd till individen behöver utgå från att de ska utformas så att de fungerar för så många som möjligt för att inte skapa onödiga särlösningar för vissa.

Generella system och ekonomiska förutsättningar

De som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får normalt tillgång till sin lägenhet genom ett hyresavtal och omfattas då av reglerna i hyreslagen. Det är en skyddslagstiftning som är avsedd att se till att hyresgästen kan känna sig trygg med att få bo kvar i sin lägenhet och att hyran inte blir oskäligt hög. Bruksvärdesprincipen är grunden för hyressättningen och innebär när det gäller bostäder med särskild service enligt LSS att de faciliteter som krävs för att det ska vara en sådan bostad också höjer bruksvärdet. Den lagstiftning som då ska vara ett skydd för hyresgästerna är inte anpassad för de särskilda förutsättningar som gäller för dessa bostäder utan medför att dessa hyresgäster får höga hyror i jämförelse med andra utan behov av sådant särskilt boende.

Förutsättningarna, och vissa regler, för utformningen av en bostad med särskild service enligt LSS är annorlunda än för en lägenhet på den reguljära bostadsmarknaden. Det ställs krav på att bostaden ska vara utformad på visst sätt och det finns därmed ofta fler faktorer som inkluderas i värderingen av en sådan bostad jämfört med andra bostäder i enlighet med bruksvärdesprincipen. Detta kan innebära att de som bor i en sådan bostad missgynnas vid hyressättningen. Bedömningen och värderingen är i sig inte fel utifrån

hyreslagstiftningen men utfallet blir att personer som har bostad med särskild service betalar hyra för sådant som andra oftast inte gör. Det bidrar i vissa fall till att de får en högre hyra än om de hade bott i en bostad som inte hade behövt vara utformad med hänsyn till de behov som hänger samman med deras funktionsnedsättning.

Ett system som bruksvärdesystemet är till synes objektivt, neutralt och lika för alla, vilket uppfattas som centralt ur ett likvärdighetsperspektiv. Även om samma regler tillämpas för alla kan det vara felaktigt utformat om reglerna missgynnar en grupp särskilt, så som personer med funktionsnedsättning. Att system inte tar hänsyn till mångfalden i befolkningen och tar höjd för olika behov och förutsättningar kan leda till att vissa missgynnas.

Merparten av de som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får sina inkomster från socialförsäkringen, genom sjuk- eller aktivitetsersättning. Sjukersättningen infattar många fler än personer med beslut om bostad med särskild service enligt LSS och de flesta har haft inkomst av arbete, vilket är avgörande för storleken på ersättningen. Många har också möjlighet att på olika sätt återgå till arbete efter en kortare eller längre sjukperiod. Systemet är framför allt utvecklat utifrån denna grupp av människor. En stor del av den grupp som berörs av utredningens uppdrag har aldrig arbetat och saknar i många fall möjlighet att röra sig mot att få ett arbete. Det system som då ska stå för deras försörjning är inte i första hand utformat för dem och ger inte en trygg försörjning med en levnadsstandard som för de flesta andra.

Generella och allmängiltiga system, som hyreslagstiftningen och socialförsäkringen, kan innebära att de inte tar hänsyn till de förutsättningar och behov som personer med funktionsnedsättning kan ha. Sådana generella och allmängiltiga system måste därför utformas med hänsyn även till de förutsättningar och behov som kan finnas för personer med funktionsnedsättning.

10.2.4 Valet av upplåtelseform – rättsläget

Bedömning: Kommunen saknar i stort sett möjlighet att välja upplåtelseform. Den som får tillgång till en bostad med särskild service efter ett beslut om en sådan insats får i stort sett alltid detta på ett sätt som innebär att det är fråga om ett hyresavtal.

Samtliga regler i hyreslagstiftningen gäller, i den utsträckning som de är tillämplbara, för upplåtelser av lägenheter inom ramen för insatsen bostad med särskild service enligt LSS. Att det är en förutsättning för att få en sådan bostad att man har behov av det stöd och den service som ingår i insatsen har dock betydelse vid tillämpningen.

Utredningen ska enligt direktivet redogöra för och bedöma rättsläget när det gäller kommunens möjlighet att välja upplåtelseform för bostad med särskild service. Vi ska också redogöra för vilka regler i jordabalken som är tillämpliga för sådana bostäder. I kapitel 3 finns en redogörelse för gällande rätt och i kapitel 7 finns en beskrivning av upplåtelseformerna för bostad med särskild service. I detta avsnitt finns utredningens bedömning av rättsläget.

Möjligheten att välja upplåtelseform

I 12 kap. 1 § jordabalken anges att kapitlet avser avtal, genom vilka hus eller delar av hus upplåts till nyttjande mot ersättning. Förbehåll som strider mot en bestämmelse i kapitlet är utan verkan mot hyresgästen om inte annat anges.

Definitionen av hyresavtal innebär att det ska finnas ett avtal, genom avtalet ska hus eller del av hus upplåtits till nyttjande och det ska utgå ersättning för nyttjandet. När det gäller frågan om ett avtal har ingåtts med den som flyttar in i en bostad med särskild service måste detta avgöras på vanligt sätt, genom tolkning av avtalet och bedömning av annan bevisning. Om den enskilde får tillgång till en lägenhet för att nyttja denna är normalt inte svårt att avgöra. När den enskilde betalar för att nyttja lägenheten saknar det betydelse vad denna betalning kallas. Huruvida den benämns hyra, avgift, ersättning eller något annat spelar ingen roll vid en bedömning av om ersättning utgår för nyttjandet.

Frågan om kommunen har möjlighet att välja upplåtelseform är, mot bakgrund av ovanstående, beroende av om de förutsättningar som innebär att upplåtelsen är att se som ett hyresavtal är uppfyllda eller inte. Utgångspunkten är att när en lägenhet upplåts till nyttjande mot ersättning är detta att se som ett hyresavtal och hyreslagen, 12 kap. jordabalken, som är en skyddslagstiftning och till viss del tvingande blir därmed tillämplig. Det innebär bland annat att regler om besittningsskydd gäller oavsett vad parterna kommit överens om.

I praxis har fastslagits att hyreslagen är tillämplig även när en upplåtelse består av både tillgången till en bostad och till vård och service.⁸ De omständigheter som tillmätts betydelse är bland annat:

- Om den boende har ensam dispositionsrätt till rummet,
- om den boende betalar avgift,
- om boendet är avsett att vara permanent, och
- om det är de boendes enda bostad.

Rätten till egen bostad har ansetts ha sådan vikt att det inte kan ses som något underordnat moment i insatsen även om den boende är beroende av den vård som tillhandahålls.

I socialtjänstlagen framgår numera att lagens avgiftsbestämmelser inte är tillämpliga på sådant särskilt boende som omfattas av 12 kap. jordabalken.⁹

Dåvarande Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen, har vid laglighetsprövning tagit ställning till ett kommunalt beslut att låta gemensamhetsutrymmen i en bostad med särskild service enligt LSS ingå i underlaget för hyressättningen.¹⁰ Domstolen fann att beslutet inte stred mot lag eller annan författning och anförde att det, när ett LSS-boende har formen av ett hyresförhållande, inte föreligger något hinder mot att kommunen i förhandlingar om hyresnivån har som utgångspunkt att hyressättningen bör påverkas av det värde tillgången till gemensamhetsutrymmen utgör för bostaden. Domstolen angav också att avgiftsbestämmelserna i LSS, på samma sätt som uttalas i socialtjänstlagen, inte är tillämpliga när upplåtelsen har formen av ett hyresförhållande.

⁸ RBD 1994:8.

⁹ 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), prop. 2000/01:149 Avgifter inom äldre- och handikappomsorg.

¹⁰ RÅ 2005 ref. 28.

Hyreslagstiftningen är en skyddslagstiftning och det ska inte vara möjligt att välja om den ska vara tillämplig eller inte. Det är de omständigheter som gäller för upplåtelsen av en lägenhet som avgör tillämpligheten. Utredningens bedömning är att den som får tillgång till en bostad med särskild service enligt LSS efter ett beslut om en sådan insats i stort sett alltid får detta på ett sätt som innebär att det är fråga om ett hyresförhållande. Kommunen har då inte någon möjlighet att välja upplåtelseform. Om den enskilde får tillgång till bostaden på ett sätt som innebär att det inte är att se som ett hyresavtal i enlighet med reglerna i 12 kap. jordabalken, till exempel utan att betala för nyttjandet, blir dock dessa regler inte tillämpliga.

Tillämpliga regler i jordabalken

Om den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får tillgång till lägenheten på ett sätt som innebär att det är fråga om ett hyresförhållande blir också reglerna i 12 kap. jordabalken tillämpliga. Bestämmelserna gäller då för ett sådant avtal i den utsträckning som de är av betydelse och under de förutsättningar som anges i respektive lagrum.

De regler som främst blir tillämpliga är desamma som för andra bostadshyresgäster, det vill säga regler om hyra och rätten att bo kvar även om hyresvärden säger upp hyresavtalet – besittningsskydd. Utredningen har inte funnit att dessa lägenheter behandlas annorlunda än andra som berörs av samma regelverk. Tillämpningen av jordabalkens regler när det gäller lägenheter som upplåts inom ramen för insatsen bostad med särskild service enligt LSS skiljer sig således inte från vad som gäller för andra lägenheter. De särskilda förutsättningar som gäller för en lägenhet i en bostad med särskild service kan däremot i praktiken innebära vissa begränsningar. Tillgång till en sådan lägenhet kan endast den få som har behov av det stöd och den service som ingår i LSS-insatsen bostad med särskild service vilket till exempel gör det svårare för den som önskar använda den vid byte till en annan lägenhet. Även vid en prövning enligt reglerna om besittningsskydd har behovet av det stöd och den service som ingår i insatsen bostad med särskild service enligt LSS betydelse.

10.2.5 Merkostnader för att bo

Bedömning: Merkostnader är sådana kostnader 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.

Bruksvärdessystemet ger en högre hyra för en bostad med särskild service enligt LSS än för andra jämförbara lägenheter på grund av tillgången till gemensamhetsutrymmen och vård och omsorg. Det innebär att hyran innehåller en merkostnad. Även om hyran i dag inte har beräknats med den utgångspunkten finns det alltid en möjlighet att sätta hyran utifrån bruksvärdet och därmed också en risk för sådana merkostnader.

Den som beviljas insatsen bostad med särskild service enligt LSS har inte samma förutsättningar som andra att välja bostad utifrån storlek och hur hög hyran är. Det har betydelse för den enskildes möjligheter att själv påverka kostnaden för sitt boende men kan inte betraktas som en merkostnad.

Utredningen ska enligt direktivet bedöma i vilken utsträckning de kostnader som enskilda har för att bo i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS är att betrakta som merkostnader på grund av funktionsnedsättning.

Med merkostnader avses enligt Svenska Akademien tillkommande kostnader, den del varmed kostnaden överstiger motsvarande kostnad på annan ort, under andra förhållanden eller motsvarande beräknade kostnad.¹¹

För att ersätta de merkostnader som är förknippade med en funktionsnedsättning finns en särskild förmån inom socialförsäkringen, merkostnadsersättning. Den innehåller också en definition av vad merkostnader är inom ramen för den lagstiftningen.¹² Enligt socialförsäkringsbalken är merkostnader 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. Ersättningen ska kompensera för den ekonomiska

¹¹ Svensk ordbok (SO) och Svenska akademins ordbok (SAOB) <https://svenska.se/tre/?sok=merkostnad&pz=1>.

¹² 50 kap. 2 och 9 §§ socialförsäkringsbalken.

konsekvensen av att ha en funktionsnedsättning.¹³ I avsnitt 3.3.5 finns en närmare beskrivning av förmånen.

Nedan följer en genomgång av kostnader som i olika sammanhang angett som merkostnader för att bo i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, se även kapitel 9.

Hyran i en bostad med särskild service

Den som bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS betalar hyra för sin lägenhet. I kapitel 8 och 9 beskrivs hyressättningen och merkostnader för de som bor i en sådan bostad.

Den enskilde ska inte betala något för det som ingår i insatsen bostad med särskild service enligt LSS utöver tillgången till lägenheten. Stöd, service och omsorg från personal ingår i insatsen som beviljas enligt LSS och ska inte medföra några kostnader för den enskilde. Detta framgår av att det i LSS klart anges i vilken mån kommunen har rätt att ta betalt av den enskilde för de insatser som beviljas enligt lagen. Där anges att skäliga avgifter får tas ut för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter av den som har viss inkomst.¹⁴

Bruksvärdesprincipen vid hyressättning innebär att den tillgång till gemensamhetsutrymmen och vård och omsorg som är en del i insatsen bostad med särskild service enligt LSS är värdehöjande. Den som bor i en sådan lägenhet får då en hyra som påverkas av det värdehöjande inslaget och därmed en merkostnad jämfört med den som bor i en lägenhet utan sådana värdehöjande egenskaper. Det samma gäller för särskilda krav med hänsyn till arbetsmiljö och brandskydd i den mån de påverkar bruksvärdet. Merkostnaden är då kopplad till funktionsnedsättningen och behovet av insatsen bostad med särskild service ger en högre hyra än vad andra betalar för motsvarande bostad.

Det finns i dag, i det äldre beståndet, bostäder med särskild service som inte erbjuder fullvärdiga lägenheter. I den mån den egna lägenhetens faciliteter ersätts eller kompletteras med gemensam tillgång till vad som normalt finns i en lägenhet, utan tillgång till gemensamhetsutrymmen, ger detta inte självklart en merkostnad som beror på

¹³ Prop. 2017/18:190 Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning, s. 62.

¹⁴ 19 § LSS och prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 99 f. och 187.

funktionsnedsättningen. Om man i en gruppbostad inte har fullt utrustade kök i de enskilda lägenheterna påverkar det bruksvärdet på så sätt att det blir lägre än för en liknande lägenhet med fullt utrustat kök. Tillgång till kök i gemensamhetsutrymmen höjer då bruksvärdet men detta kan inte ses som en merkostnad jämfört med vad personer utan sådan funktionsnedsättning betalar i hyra för en lägenhet med fullt utrustat kök.

Ofta höga kostnader men inte alltid merkostnader

Enligt utredningens mening finns det utöver de merkostnader som beskrivits ovan ett antal andra faktorer som gör att personer med funktionsnedsättning har höga kostnader för sin bostad men som inte kan sägas utgöra direkta merkostnader.

Ett exempel är den omständigheten att den som beviljas insatsen bostad med särskild service enligt LSS ofta saknar möjlighet att välja en billigare bostad eller att flytta till en sådan.

Eftersom det under flera år varit brist på bostäder med särskild service i många kommuner är det också ofta frågan om nyproduktion och nyare lägenheter som har högre standard och högre hyror. Den enskilde blir då tilldelad en bostad utan att hänsyn tas till privatekonomin och hyrans storlek i förhållande till den enskildes inkomst. Detta gäller inte för andra hyresgäster då det normalt sker en kontroll av ekonomin i samband med att en hyresgäst tecknar ett avtal om hyra. Boverket har haft regeringens uppdrag att kartlägga vilka krav och villkor som hyresvärdar ställer på blivande hyresgäster. I den rapport som blev svaret på uppdraget framgår bland annat att alla bostadsbolag prövar blivande hyresgäster på något sätt.¹⁵ Det vanligaste är att ta en kreditupplysning, men det är också vanligt att begära till exempel arbetsgivarintyg eller referenser från tidigare hyresvärdar eller att ställa krav på viss inkomst, se vidare i avsnitt 9.3 om olika förutsättningar för att få en lägenhet.

När en person beviljas insatsen bostad med särskild service enligt LSS sker inte någon kontroll av om det finns en reell möjlighet att betala hyran för lägenheten. Den enskilde kan därför teckna avtal om att betala en hyra som överstiger vad han eller hon har inkomster till, vilket innebär ett behov av stöd från anhöriga eller ekonomiskt

¹⁵ Boverket (2017) Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster. Rapport 2017:30.

bistånd. Den som har någon form av förmögenhet får ta den i anspråk till hyran så länge den räcker och kan därefter söka stöd.

Dessa omständigheter, att inte kunna välja en billigare bostad eller att kunna välja att flytta till en, de ofta höga hyrorna för nyproducerade lägenheter och att den enskildes ekonomi saknar betydelse för att få ingå ett hyresavtal, utgör inte några direkta merkostnader. Det är ändå omständigheter som har stor betydelse för den enskildes möjligheter att få en lägenhet med en hyra som är rimlig i förhållande till inkomsterna.

Merkostnadernas storlek och hur de betalas

Utredningen har inte kunnat hitta underlag som gör det möjligt att ange något genomsnittligt belopp som läggs på hyran för tillgången till gemensamhetsutrymmen, vård och omsorg och andra värdehöjande omständigheter vid en bruksvärdesvärdering. I det material som utredningen har tillgång till har endast ett fåtal kommuner angett ett specifikt värde för dessa faktorer medan andra kommuner har modeller som utgångspunkt för att beräkna värdet utifrån situationen på det aktuella boendet. De avgöranden som finns från hyresnämnder och Svea hovrätt visar att man gör en skälighetsbedömning och någon beräkning utifrån gemensamhetsutrymmenas storlek redovisas normalt inte. Det är därför svårt att ange hur stor del av hyran som, i de fall den beräknats utifrån bruksvärdesprincipen, beror på annat än själva lägenhetsytan. I avsnitt 8.1.3 beskriver vi hur hyressättningen går till i praktiken.

De som bor i en bostad med särskild service får, på grund av sin låga inkomst, i stor utsträckning olika stöd för att kunna betala hyran, se kapitel 6. Det finns statliga stöd inom socialförsäkringen som riktar sig mot bostadskostnader, såsom exempelvis bostadstillägg och bostadsbidrag. När dessa inte räcker till finns det också i vissa fall kommunala stöd för att kompensera för höga hyror i förhållande till inkomsten. Dessa stöd riktar sig i många fall särskilt till personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. I praktiken är det därför få som betalar några merkostnader för sin bostad. Kostnaderna ersätts inom ramen för socialförsäkringen eller av kommunen, antingen genom ett kommunalt bostadstillägg eller en subvention av hyran. Det finns även personer i bostad med sär-

skild service som får ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. I kapitel 6 beskriver vi närmare hur den ekonomiska situationen ser ut för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS.

Utredningens slutsatser

Merkostnader är sådana kostnader 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.

Det finns stora skillnader när det gäller hyressättningen av bostäder med särskild service enligt LSS vilket framgår av beskrivningen i avsnitt 8.1.3. Även vem som är upplåtare av lägenheten, kommunen eller någon annan, skiljer sig åt.

Det har inte varit möjligt att beräkna någon genomsnittlig merkostnad för att man i en bostad med särskild service har tillgång till gemensamhetsutrymmen, närhet till vård med mera.

Ett antal kommuner anger i vår enkätundersökning att de beräknar hyran med hänsyn till värdehöjande egenskaper i form av tillgång till gemensamhetsutrymmen, personalutrymmen, vård osv. Vi har också tagit del av ett antal underlag för hyressättning där en viss summa, utöver ett pris per kvadratmeterlägenhetsyta, tillkommer för tillgången till olika nyttigheter. För gemensamhetsutrymmen har vi sett belopp på 250–1 200 kronor per månad. Det har dock varit svårt att dra några slutsatser om hur sådana påslag beräknas och de kan också ha valts med hänsyn till den begränsade ekonomin hos de boende.

Om hyran blir prövad i enlighet med bruksvärdesprincipen kommer tillgången till gemensamhetsutrymmen och andra bruksvärdehöjande omständigheter, utöver själva lägenheten och dess skick, att påverka hyrans storlek. Att bruksvärdesprincipen gäller vid hyressättning av lägenheter som är en del av insatsen bostad med särskild service enligt LSS innebär därför att det finns en risk för merkostnader, även när hyran i dag inte har beräknats med den utgångspunkten.

Trots att hyrorna i många fall blir höga vid en bruksvärdesvärdering och överstiger det högsta belopp som ger rätt till statligt bostadstillägg är det inte alltid hyresgästen själv som står för några faktiska merkostnader. Det förekommer att kommuner på olika sätt, genom bostadstillägg och olika former av subventioner bidrar till enskildas hyra, se avsnitt 8.3.2.

10.2.6 Andra merkostnader än hyra för den som bor i en bostad med särskild service

Bedömning: I den mån det finns andra merkostnader som är kopplade till insatsen än de som hör samman med hyran måste de bedömas enligt reglerna om avgifter i bland annat LSS och hälso- och sjukvårdslagen.

Rätten till självbestämmande innebär en rätt att själv välja hur man vill ordna sin vardag. Att få bestämma över till exempel mat och fritid, och inte känna att deltagande i gemensamma måltider eller fritidsaktiviteter är obligatoriskt, är en fråga om insatsens kvalitet.

De som bor i en bostad med särskild service har självklart samma kostnader som andra, och i många fall även högre kostnader, för mat, kläder, försäkringar med mera. Vi har tagit upp frågan om de även har andra merkostnader än hyran som är kopplade till att de bor i en bostad med särskild service vid våra dialoger med företrädare för funktionshindersrörelsen, kommuner och andra med insyn i problematiken. Det som då har framhållits har varit kostnader för mat, fritidsaktiviteter och egenvård.

Kostnader för mat och fritidsaktiviteter

Kostnader för mat är normalt inte att se som en kostnad för att bo i bostaden. När det gäller kostnader för gemensamma måltider för dem som bor i en bostad med särskild service bör de, om de boende i praktiken inte kan välja att inte delta i dessa måltider, kunna ses som en del av kostnaden för att bo i bostaden. Se vidare avsnitt 9.4.

För fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter får kommunen ta ut skäliga avgifter. Om de som bor i bostaden de facto måste delta i sådana gemensamma aktiviteter bör även sådana avgifter kunna ses som kostnader för att bo i en sådan bostad. Se vidare avsnitt 9.4.

Att den som bor i en bostad med särskild service ska ha möjlighet att själv välja om han eller hon vill delta i olika aktiviteter och också kunna handla och laga sin egen mat är viktiga delar i självbestämmandet, en av grunderna för LSS. Hur man utformar en insats enligt LSS och att den håller erforderlig kvalitet är inte en fråga som ingår

i utredningens uppdrag. Vi vill dock peka på att detta är en viktig del i det arbete som genomförs inom ramen för respektive verksamhets lednings- och kvalitetsarbete, kommunernas arbete med att ge medborgarna insatser i enlighet med bestämmelserna i LSS och för Inspektionen för vård och omsorg som tillsynsmyndighet.

Kostnader för hälso- och sjukvård

Avgifter för egenvård är en kostnad som har nämnts vid utredningens möten med funktionshindersorganisationer som ett exempel på merkostnader som kan förekomma för den som bor i en bostad med särskild service. Egenvård är en hälso- och sjukvårdsåtgärd som en legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården bedömt att en person själv kan utföra eller utför med hjälp av någon annan¹⁶, till exempel personalen i en bostad med särskild service. Det finns ett antal avgöranden där lagligheten av avgiftsbeslut har prövats. Dessa innefattar en prövning av frågan om egenvård är en del av insatsen eller om det är något som ligger utanför det stöd och den service som är en del av att bo i en bostad med särskild service enligt LSS.¹⁷ Utgångspunkten är att hälso- och sjukvårdspersonal bedömer om en åtgärd kan utföras som egenvård och då också vara en del av den omvårdnad som de boende i en bostad med särskild service får inom ramen för insatsen och som inte innebär en kostnad för den enskilde.

Rätten att ta ut avgifter för hälso- och sjukvård regleras i hälso- och sjukvårdslagen och måste bedömas i enlighet med de reglerna. När det är fråga om egenvård ingår denna i den omvårdnad som är en del av insatsen bostad med särskild service enligt LSS. Omvårdnad ska inte innebära någon kostnad för den som får en insats enligt LSS, det ingår inte i vad som får avgiftsbeläggas.¹⁸

¹⁶ SOSFS 2009:6 Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård och Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av egenvård – meddelandeblad nr 6/2013.

¹⁷ Se till exempel Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 oktober 2012 i mål nr 2901-11 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 januari 2015 i mål nr 1089-14.

¹⁸ 9 e och 19 §§ LSS.

10.2.7 Statligt ansvar för att enskilda inte drabbas av merkostnader för hyra vid beslut om insats enligt LSS

Bedömning: Utgångspunkten bör vara att merkostnader ska betraktas på samma sätt oavsett om den enskilde bor i en bostad med särskild service enligt LSS eller på något annat sätt. Det statliga ansvaret för merkostnader på grund av funktionsnedsättning omfattar därför även sådana kostnader vid beslut om en insats enligt LSS.

I direktivet anges att 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.¹⁹ Utgångspunkten bör vara att stöd och service enligt LSS ska vara avgiftsfri. Att den enskilde inte ska ha merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning framhålls också i det nationella målet och inriktningen för funktionshinderspolitiken.²⁰

Fördelningen av ansvaret för merkostnader

Att den enskilde inte ska ha några merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning innebär, i enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen, både ett statligt och kommunalt ansvar. För insatser enligt LSS svarar till största delen kommunerna och det finns ett utjämningsystem för kostnaderna för dessa där bostad med särskild service är en del. Insatsen bostad med särskild service enligt LSS är ett offentligt åtagande och kommunerna har till uppgift att tillhandahålla sådana bostäder. Mål för verksamheten är att, för personer med omfattande funktionsnedsättningar som ryms inom lagens personkrets, vara en del i att främja möjligheten att leva som andra och bidra till goda levnadsvillkor.²¹

Kommunen har vidare ansvar för planering och genomförande av bostadspolitik, så som tillgång på bostäder i kommunen, medan staten står för att rättsliga och finansiella instrument finns till-

¹⁹ Prop. 1992/93:159, s. 99.

²⁰ Prop. 2016/17:188.

²¹ 5–7 §§ LSS.

gängliga. Regeringen har våren 2020 tillsatt en utredning med uppdrag att titta på uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom bostadspolitiken.²²

Inom socialförsäkringen finns förmånen merkostnadsersättning som är avsedd att ersätta enskilda för merkostnader som uppkommer på grund av funktionsnedsättning. Det är genom denna förmån möjligt att få ersättning för merkostnader för boende. I Försäkringskassans vägledning finns exempel på vad som kan utgöra merkostnader för boendet. Vid byte av bostad kan kostnader för ett extra rum eller större bostadsyta som behövs för till exempel vårdutrustning eller hjälpmedel vara en merkostnad och en person kan också behöva flytta för bättre fysisk tillgänglighet.

Det statliga ansvaret för merkostnader för hyra i boende med särskild service

När någon beviljas insatsen bostad med särskild service enligt LSS är tillgången till en lägenhet, vilken är avsedd att vara en permanentbostad, en del av insatsen. Det är dock bara en del, då tillgång till personalstöd och omvårdnad med mera också ingår i insatsen. Upplåtelsen av lägenheten innebär normalt att det är fråga om ett hyresavtal som regleras av hyreslagstiftningen på samma sätt som andra sådana avtal. LSS innehåller inte några bestämmelser om den enskildes kostnader när hyreslagen blir tillämplig utan reglerar endast när avgift tas ut. Hyran bör därför inte ses som en del av insatsen enligt LSS. I förarbetena behandlas inte frågan explicit men det framgår att det sågs som en möjlighet att den som kom att bo i en bostad med särskild service skulle få tillgång till lägenheten enligt ett hyresavtal.

Ansvaret för merkostnader kopplade till hyran för den enskildes bostad måste enligt vår mening vara oberoende av om lägenheten är en del av insatsen bostad med särskild service enligt LSS eller om den finns i det ordinarie bostadsbeståndet. Merkostnader ska betraktas på samma sätt, oavsett om den enskilde bor i en bostad med särskild service enligt LSS eller på något annat sätt. Vi anser därför att det ansvar staten har för merkostnader på grund av funktionsnedsättning även omfattar merkostnader kopplade till hyran för dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS.

²² Dir. 2020:53 En socialt hållbar bostadsförsörjning.

11 Överväganden och förslag

Mot bakgrund av utredningens utgångspunkter och de allmänna övervägandena i kapitel 10 lämnar vi i detta kapitel förslag till åtgärder för att den enskilde inte ska få merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning. Vi har också sett behov av andra insatser för att förbättra den ekonomiska situationen som hör samman med boendet.

11.1 Behov av åtgärder för att boendet i en bostad med särskild service inte ska innebära merkostnader

Bedömning: Den tillgång till gemensamhetsutrymmen och vård och stöd som är en del av insatsen bostad med särskild service enligt LSS har betydelse för lägenheternas bruksvärde, vilket innebär en merkostnad. Det finns i dag stora skillnader när det gäller hyressättning och kommunala subventioner och annat stöd när det gäller bostad med särskild service enligt LSS. En reglering kan säkerställa likvärdighet när det gäller att enskilda som bor i en sådan bostad inte ska få merkostnader för sitt boende på grund av funktionsnedsättning.

I utredningens uppdrag ingår att vid behov föreslå en mer kostnads-effektiv reglering som innebär att den enskilde inte får merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning. Utredningen har konstaterat att bruksvärdesprincipen vid hyressättning i sig innebär att den tillgång till gemensamma utrymmen och vård som är en del av insatsen bostad med särskild service orsakar en merkostnad. Kartläggningen av hur dessa kostnader regleras i dag har betydelse

för bedömningen av behovet av förändring. Ett förslag om en mer kostnadseffektiv reglering bör ta sin utgångspunkt i vad som gäller i dag för dessa kostnader.

11.1.1 Merkostnader men också kompensation

De som bor i en bostad med särskild service enligt LSS kan, som framgår i avsnitt 10.2.5, ha merkostnader som beror på att de bor i en sådan bostad. I många fall finns dock olika former av kompensation för höga hyror och sådan kompensation täcker då även dessa merkostnader. Att bruksvärdesprincipen ger högre hyror med hänsyn till de nyttigheter som är en del av insatsen bostad med särskild service innebär en latent risk för att den enskilde också ska få sådana merkostnader.

Den som saknar annan inkomst än sjuk- eller aktivitetsersättning har vanligtvis rätt till bostadstillägg för merparten av hyran, se avsnitt 6.2.2. I den mån hyran understiger det högsta godtagbara beloppet för att få bostadstillägg ersätts därför även eventuella merkostnader genom bostadstillägget. Av de uppgifter som utredningen inhämtat från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten framgår att 7 490 personer i ansökan om bostadstillägg hade angett en hyra som översteg den högsta godtagbara enligt reglerna om bostadstillägg – 5 600 kronor för dem under 65 år och 7 000 kronor för dem som är 65 år och äldre, se tabell 11.1.

Tabell 11.1 Antal personer i LSS-bostad som angivit en hyra som överstiger taket för bostadstillägget i ansökan om sådant stöd

Totalt antal personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS, antal personer i dessa bostäder där det finns uppgifter om hyra i ansökan om bostadstillägg samt hur många av dessa personer som har en månadshyra som överstiger taket för bostadstillägget*, uppdelat på ålder, 2019

Ålder	Totalt antal personer som bor i bostad med särskild service	Antal personer i LSS-bostad med redovisad hyra	Antal personer med hyra som överstiger taket för bostads-tillägget	Andel personer med hyra som överstiger taket för bostads-tillägget
Kvinnor <65 år	9 930	8 483	3 153	37
Män <65 år	14 197	11 598	4 212	36
Kvinnor 65 år och äldre	1 692	1 412	58	4
Män 65 år och äldre	2 153	1 673	67	4
Totalt	27 972	23 166	7 490	32

* Med taket för bostadstillägget avses gränsen för den del av hyran som bostadstillägg kan utgå för.

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Huruvida hyran är bestämd med hänsyn till tillgången till gemensamhetsutrymmen och andra nyttigheter och därmed också innebär att den enskilde har merkostnader för sitt boende framgår inte av detta underlag. I den enkätundersökning utredningen genomfört uppger 46 procent av de 170 svarande kommunerna att man vid hyressättningen inte tar hänsyn till någon av de nyttigheter, gemensamhetsutrymmen, personalutrymmen, tillgång till personal, tillgång till omvårdnad, stöd och service eller annat, som angavs som svarsalternativ. I dessa kommuner bor 8 034 personer i bostad med särskild service enligt LSS. I de kommuner som bestämmer hyran med hänsyn till något av de angivna svarsalternativen bor 12 624 personer i en sådan bostad.

Genom enkätundersökningen och vid de möten som vi haft med kommuner i olika sammanhang har det framkommit att många som bor i en bostad med särskild service får någon form av kommunalt stöd för att betala hyran, se avsnitt 6.2.2. Hyrans storlek kan ibland också anpassas utifrån kunskapen om inkomsterna hos dem som bor

i sådana bostäder vilket innebär att den som bor i lägenheten inte fullt ut betalar de eventuella merkostnader som en bruksvärdeshyra skulle innebära. I 61 kommuner av de 174 svarande på utredningens enkät förekommer det någon form av kommunal subvention avseende hyran för de som bor i bostad med särskild service. I dessa kommuner med subventioner bor det 11 059 personer, 6 504 män och 4 555 kvinnor, i bostad med särskild service enligt LSS vilket innebär att 40 procent av alla som bor i en sådan bostad omfattas av någon form av kommunal subvention.¹

Hyresgästerna i en bostad med särskild service enligt LSS står i dag ofta för en begränsad del av de merkostnader som tillgång till gemensamhetsutrymmen och andra nyttigheter innebär. I många fall ersätts dessa kostnader helt eller delvis genom olika stöd som finns för att motverka de ofta höga hyrorna för dessa lägenheter, se kapitel 6.

11.1.2 En reglering kan säkerställa att enskilda inte får merkostnader för sitt boende på grund av funktionsnedsättning

De som i dag bor i en bostad med särskild service enligt LSS och har en hyra som innebär att de, trots bostadstillägg och annat stöd till hyran, får stå för merkostnader eller får betala dessa med hjälp av försörjningsstöd har merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning.

Även om hyran i dag inte har beräknats med utgångspunkt från att tillgången till gemensamma utrymmen och vård ger ett högre bruksvärde kan det komma att ske framöver. Det finns på så sätt alltid en risk att sådana merkostnader kan komma att uppstå för den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Detsamma gäller för de kommunala stöd som i dag finns för att den som bor i en sådan bostad ska ha råd att betala en hyra som i många fall också innehåller en del som är att se som en merkostnad på grund av funktionsnedsättningen. Dessa stöd är inte en obligatorisk uppgift för kommunerna även om grunden är ansvaret i socialtjänstlagen. Skrivningarna i LSS om att kommunen ska se till att den enskilde får behålla till-

¹ Uppgifterna avser de 27 972 personer i bostad med särskild service enligt LSS som ingått i Socialstyrelsens utlämnade registeruppgifter.

räckliga medel för sina personliga behov synes också ha betydelse för stöden.

Bruksvärdet innebär att den tillgång till gemensamhetsutrymmen och vård och stöd som är en del av insatsen bostad med särskild service enligt LSS också påverkar hyrans storlek. Hyran för en lägenhet i en bostad med särskild service kan därför alltid komma att omfatta sådana nyttigheter som är en del av insatsen. Kommuner har ibland beslutat om ekonomiska stöd och andra åtgärder riktade mot hyran för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Dessa tar främst sikte på att de som bor i dessa lägenheter inte har tillräckligt höga inkomster för att betala hyrorna och de är inte i första hand avsedda att kompensera för eventuella merkostnader. Det finns kommuner som har höga hyror och kommunalt bostadstillägg men som i dag inte räknar in tillgången till gemensamhetsutrymmen när de bestämmer hyran eller i vart fall inte fullt ut beaktar de nyttigheter som en bostad med särskild service innebär när de bestämmer hyrans storlek.

Det finns i dag stora skillnader när det gäller hyressättning och olika former av kommunala subventioner riktade mot hyran. Tillgången till gemensamhetsutrymmen och vård och stöd har betydelse vid en prövning av skälig hyra i enlighet med reglerna om lägenheternas bruksvärde. Vi anser därför att en reglering kan säkerställa en likvärdighet när det gäller att enskilda inte ska riskera att få stå för merkostnader för sitt boende på grund av funktionsnedsättning.

11.2 Olika alternativ för att den enskilde inte ska få merkostnader för sitt boende

Bedömning: Utredningen ser det inte som något alternativ att göra förändringar i jordabalkens regler om hyresavtal och hyra. Utredningen ser det inte heller som ett alternativ att reglera hyresnivåerna inom ramen för LSS. Ett förslag bör i stället ta sikte på att kompensera den enskilde för de merkostnader som är kopplade till att bo i en bostad med särskild service enligt LSS.

I utredningens uppdrag ingår att vid behov föreslå en mer kostnads-effektiv reglering som innebär att den enskilde inte får merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning. Utredningen

anser att det finns behov av en reglering och har övervägt olika alternativ för att säkerställa att den enskilde inte får merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning.

11.2.1 Undantag i hyreslagstiftningen

Som framgår av redogörelsen för rättsläget i avsnitt 10.2.4 är en upplåtelse av en lägenhet inom ramen för insatsen bostad med särskild service enligt LSS normalt att se som ett hyresförhållande. Utredningen gör bedömningen att kommunens möjlighet att välja någon annan upplåtelseform än hyra är väldigt begränsad. Hyreslagstiftningen är en skyddslagstiftning och innehåller många olika delar som är avsedda att säkerställa att hyresgäster får tillgång till sin bostad enligt vissa regler. Utredningens uppdrag är begränsat till frågan om merkostnader i samband med kostnaden för boendet i en bostad med särskild service enligt LSS och det finns då inte skäl att utifrån det förändra själva grunden för upplåtelsen. Självbestämmande är centralt i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och för funktionshinderspolitiken. En egen bostad är en viktig del för allas självständighet och självbestämmande. Att få rätt till sin bostad på samma sätt och under samma förutsättningar som andra måste vara utgångspunkten även när en person har behov av en insats enligt LSS. Vi utvecklar därför inte de alternativ vidare som skulle kräva förändringar av själva upplåtelsen och förhållandet till hyreslagstiftningen. Det är då inte heller möjligt att överväga en förändring som innebär att den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS ska betala något annat än hyra för sin lägenhet, till exempel en avgift i enlighet med reglerna i LSS.

11.2.2 En reglering av hyressättningen

Hyressättningen när det gäller lägenheter i bostad med särskild service enligt LSS följer reglerna om bruksvärde och andra bestämmelser i hyreslagen som rör hyressättning. En bruksvärdesvärdering innebär att en lägenhet inom ramen för insatsen bostad med särskild service enligt LSS får en högre hyra än liknande lägenheter. Det beror på att det i insatsen ingår tillgång till gemensamma utrymmen och

andra värdehöjande faktorer. Denna högre hyra blir då en merkostnad för den som beviljats en bostad med särskild service enligt LSS.

Eftersom hyreslagen är allmängiltig är det svårt att införa specialregler för vissa former av lägenheter. Ett undantag är också svårt att formulera då hyreslagstiftningen är tänkt att innehålla generella regler som kan användas vid all hyressättning. Utredningen ser det också som problematiskt att göra förändringar av beräkningen av bruksvärdet då detta är tänkt att vara en värdering utifrån objektiva kriterier. Gemensamhetsutrymmen finns således även i andra fastigheter och påverkar hyran för lägenheterna. Detsamma kan gälla även andra värdehöjande egenskaper i en bostad med särskild service enligt LSS.

Som utredningen angett ovan, i avsnitt 11.2.1, anser vi att upplåtelsen av en bostad med särskild service enligt LSS bör omfattas av reglerna i hyreslagstiftningen när upplåtelsen innebär att det är fråga om ett hyresförhållande. Vi ser mot den bakgrunden inte heller något skäl för särskilda regler för hyressättningen inom ramen för hyreslagstiftningen.

11.2.3 En reglering för att kommuner inte ska ta ut merkostnader

Likvärdighetsprincipen innebär att en offentlig tjänst ska vara av lika värde för alla medborgare oavsett ålder, kön, ekonomiska förutsättningar eller bostadsort.² Utredningen har övervägt möjligheten att skapa en ökad likvärdighet när det gäller de kostnader som enskilda kan ha för att bo i en bostad med särskild service. Avsikten är då att kommuner inte ska ta ut hyror som innebär att den enskilde får merkostnader för sitt boende. Vi ser två olika alternativ för en sådan reglering.

Hyrans storlek anges i LSS

I dag skiljer sig kommunernas hyressättning åt när det gäller lägenheter som upplåts vid ett beslut om bostad med särskild service enligt LSS. Det finns även skillnader i hur kommunerna hanterar problematiken

² Jfr Ansvarskommitténs definition i slutbetänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).

med att de som bor i en sådan lägenhet ofta har behov av ekonomiskt stöd för att kunna betala hyran och sina levnadskostnader. Som framgår av avsnitt 8.1.3 finns det många olika sätt för kommunerna att hantera frågan om hyra för bostäder med särskild service.

Om det ska vara lika för alla som beviljas en bostad med särskild service enligt LSS när det gäller vilken hyra som ska utgå krävs en reglering av vilken hyra som den som beviljats insatsen ska betala. Den utveckling som skett, där de som bor i en bostad med särskild service har hyreskontrakt och där dessa inte behöver ha kommunen som hyresvärd, innebär att det finns gällande avtal där kommunen är part men också sådana där kommunen inte är avtalspart. Vi ser det därför inte som en framkomlig väg att nu överväga att i LSS ange vad hyran för en lägenhet i en bostad med särskild service ska uppgå till.

Ytterligare precisering av vad kommunen får ta betalt för av en enskild som bor i en bostad med särskild service

I dag finns bestämmelser om vad kommunen får ta betalt för inom ramen för LSS. En ändring i de bestämmelserna i avsikt att begränsa möjligheten att ta betalt för merkostnader kopplade till insatsen bostad med särskild service får bara genomslag i de delar som ligger utanför en prövning av hyrans storlek enligt reglerna i hyreslagen. En sådan reglering i LSS påverkar därför inte hyrans storlek och utredningen ser därför inte heller det som en framkomlig väg.

11.2.4 Kompensation för merkostnader

Eftersom målet med utredningen är att den enskilde inte ska drabbas av merkostnader ser vi kompensatoriska åtgärder riktade till den enskilde som en träffsäker lösning. Den innebär att gällande avtal kan bestå. En sådan lösning överensstämmer också med vad vi angett om vikten av den enskildes självbestämmande och möjlighet att leva som andra med en egen bostad enligt de skyddsregler som gäller inom hyreslagstiftningen.

Av den enkätundersökning som utredningen genomfört framgår att 37,5 procent av de kommuner som besvarat enkäten har någon form av kompensation kopplad till hyran i bostad med särskild service enligt LSS, se avsnitt 6.2.2. Det finns också statlig ersättning

inom socialförsäkringen riktad direkt mot bostadskostnader. När det gäller merkostnader är merkostnadsersättningen inom socialförsäkringen avsedd att lämna kompensation för 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.

Socialförsäkringsförmåner i form av bidrag till kostnader för bostad (bostadsstöd) finns bland annat som ett inkomstprövat tillägg till vissa andra socialförsäkringsförmåner i form av bostadstillägg och särskilt bostadstillägg. LSS-kommittén lade år 2008 fram ett förslag om att höja den högsta hyran som får användas för beräkning av bostadstillägg för de som bor i bostad med särskild service.³ Förslaget kom inte att genomföras. Det statliga bostadstillägget är ett inkomstprövat stöd som är riktat mot hyran och inte särskilt mot merkostnader. En person som har merkostnader kopplade till en bostad med särskild service enligt LSS måste för att få rätt till bostadstillägg uppfylla villkoren om begränsad inkomst och förmögenhet. Det är därför inte alla som har sådana merkostnader som kan få bostadstillägg. En utökning av rätten till bostadstillägg kan därför inte säkerställa att den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS inte får merkostnader för sitt boende.

De merkostnader som det kan innebära att bo i en bostad med särskild service enligt LSS utgör i dag i liten utsträckning grund för merkostnadsersättning. Det är i och för sig en ny förmån inom socialförsäkringen men inte heller för rätten till den tidigare förmånen handikappersättning har det i någon större utsträckning förekommit att merkostnader för boende i bostad med särskild service enligt LSS har utgjort grund för ersättning. Merkostnadsersättning kan enligt nuvarande reglering utgå för merkostnader kopplade till boende. Vi ser därför det som den förmån som kan säkerställa att personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får ersättning för de merkostnader som det innebär att bo i en sådan bostad.

³ Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning (SOU 2008:77), s. 579 ff.

11.3 Kompensation till den enskilde inom ramen för merkostnadsersättningen

Bedömning: Bostad med särskild service enligt LSS är en insats där själva boendeformen ger merkostnader när hyran för de boendes lägenhet fastställs i enlighet med bruksvärdet. Storleken på dessa merkostnader är i många fall svåra att ange då de ofta inte redovisas på ett sådant sätt att det klart framgår för hyresgästen hur hyran har räknats fram. Merkostnader som ingår i hyran ersätts också till viss del genom andra stöd.

Nuvarande utformning av merkostnadsersättningen innebär stora svårigheter att få ersättning för merkostnader som är en del av hyran för bostad med särskild service enligt LSS. En schabloniserad ersättning med utgångspunkt från merkostnaderna för de nyttigheter som påverkar bruksvärdet vid hyressättningen kan säkerställa att ingen som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får merkostnader för sitt boende på grund av sin funktionsnedsättning.

Förslag: Den som beviljats insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS och bor i en sådan bostad ska ha rätt till merkostnadsersättning för boende med 30 procent av prisbasbeloppet per år. Vid beräkningen av merkostnadernas storlek, när någon även har andra merkostnader, ska boendet i en bostad med särskild service enligt LSS anses ge merkostnader om 25 procent av prisbasbeloppet per år.

Merkostnadsersättningen inom socialförsäkringen ska ge enskilda täckning för sådana merkostnader som anses vara 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.⁴ Förmånen infördes den 1 januari år 2019 och ersatte då, tillsammans med omvårdnadsbidraget, de tidigare förmånerna handikappersättning och vårdbidrag, se avsnitt 3.3.5. En förändring jämfört med tidigare är att det nu framgår

⁴ 50 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

av lagstiftningen att merkostnader för boende är något som merkostnadsersättning lämnas för.⁵

11.3.1 Merkostnadsersättning för boende enligt nuvarande regler

I reglerna om merkostnadsersättning nämns boende särskilt som en merkostnad som sådan ersättning lämnas för. I förarbetena utvecklas inte närmare vad som bör ses om en merkostnad för boende. Där beskrivs vad Försäkringskassan tidigare nämnt i sin vägledning avseende handikappersättningen om att kostnader för ett extra rum eller en större bostadsyta som behövs för vårdutrustning, tekniska hjälpmedel eller som behandlingsrum bör godtas som merkostnader.⁶ Frågan om eventuell rätt till merkostnadsersättning för de merkostnader som det kan innebära att bo i en bostad med särskild service enligt LSS behandlas inte. När det gäller merkostnader för boende rör de exempel som nu finns i Försäkringskassans vägledning främst sådant som innebär en förändring av den enskildes situation, dvs. att man får behov av en större lägenhet eller av ökad tillgänglighet.⁷

Det finns såvitt utredningen kunnat utröna inga avgöranden som direkt berör frågan om rätten till merkostnadsersättning för merkostnader på grund av att den förmånsberättigade bor i en bostad där hyran bestämts med hänsyn till tillgången till gemensamhetsutrymmen, personal m.m.⁸ Kammarrätten i Göteborg har i ett mål om handikappersättning uttalat att den hyra som en person som bodde i en gruppboestad betalade, även om den i sig prövats vara skälig enligt hyreslagen, var högre än den hyra han skulle ha behövt betala för en tvårumslägenhet, som inte var anpassad på samma sätt. Denna skillnad ansågs utgöra en merutgift som var en följd av funktionsnedsättningen. En sådan merutgift skulle därför beaktas vid bedömningen av rätt till handikappersättning.⁹

För att en person ska ha rätt till merkostnadsersättning för merkostnader för hyran i en bostad med särskild service måste det sannolikt framgå att hyran, lägenhetens bruksvärde, har bestämts med hänsyn till tillgång till de gemensamhetsutrymmen och andra

⁵ 50 kap. 9§ socialförsäkringsbalken.

⁶ Prop. 2017/18:190 Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning, s. 119.

⁷ Försäkringskassan (2019) Merkostnadsersättning. Vägledning 2018:3 Version 3 s. 65 f.

⁸ Jämför dock Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 29 september 2020 i mål nr 6800-20.

⁹ Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 maj 2009 i mål nr 283-08.

nyttigheter som är en förutsättning för insatsen bostad med särskild service enligt LSS. Det ska stå klart att hyran är väsentligt högre än för liknande lägenheter. Även frågan om dessa till viss del kan anses bli ersatta genom annat samhällsstöd får betydelse och bostadstillägget kan till exempel täcka också sådana merkostnader.

Enligt utredningens bedömning finns det inga uttalanden i förarbetena som talar emot att merkostnadsersättning redan i dag skulle kunna utgå i vissa fall när det är fråga om merkostnader på grund av att hyran sätts utifrån bruksvärdet. Omständigheter som hänger samman med själva insatsen bostad med särskild service ger då en högre hyra på grund av funktionsnedsättningen. En förutsättning är dock att dessa merkostnader inte ersätts genom annat samhällsstöd.

11.3.2 Merkostnader kopplade till bostaden som kan ersättas genom annat stöd

De som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får i de allra flesta fall sjuk- eller aktivitetsersättning och har då också rätt till bostadstillägg. Den som har uppnått pensionsåldern kan ha rätt till bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd. I kapitel 6 finns en beskrivning av den ekonomiska situationen för målgruppen och där framgår att många av dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS får bostadstillägg som täcker en stor del av hyran. De eventuella merkostnader som då ingår i den hyra som den enskilde ska betala ersätts då till största delen genom bostadstillägget. Vid en hyra upp till 5 000 kronor är det endast fyra procent av hyran som inte beaktas vid beräkningen av bostadstillägget, se avsnitt 3.3.1.

Merkostnadsersättning utgår endast för merkostnader för behov som inte tillgodoses genom annat samhällsstöd.¹⁰ Det innebär att till den del merkostnaderna ersätts genom bostadstillägget eller äldreförsörjningsstödet kan de inte ge rätt till merkostnadsersättning.

¹⁰ 50 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

11.3.3 Merkostnadernas storlek vid boende i bostad med särskild service

Merkostnaderna som hör samman med hyran i en bostad med särskild service skiljer sig åt. Det som är en del av insatsen bostad med särskild service, att ha tillgång till gemensamhetsutrymmen och andra nyttigheter, ger ett högre bruksvärde. Eftersom de som bor i en sådan bostad nästan alltid har låga inkomster får denna del av bruksvärdet inte alltid genomslag på hyran. Påverkan på bruksvärdet är inte heller densamma för gruppboende och serviceboende då tillgången till sådana bruksvärdeshöjande faciliteter skiljer sig åt beroende på vad som erbjuds utifrån behov av stöd och service vid en sådan insats, se avsnitt 8.1.

Det har inte varit möjligt att få fram något genomsnittligt belopp när det gäller den påverkan tillgången till gemensamhetsutrymmen, personal och andra bruksvärdeshöjande omständigheter har på hyrans storlek. Vi ser dock att det kan röra sig om upp till 1 000–1 200 kronor per månad som hyran är högre för den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS jämfört med den som bor i motsvarande lägenhet inom det ordinarie bostadsbeståndet. Det finns som framgår av avsnitt 6.3.2 personer som har väldigt låga hyror, under 2 000 kronor per månad, och med en så låg hyra bör denna inte i någon större utsträckning bestå av merkostnader. Det är då fråga om icke fullvärdiga bostäder som inom en relativt snar framtid kan antas bli ersatta med sådana som uppfyller de krav som ställs på en fullvärdig bostad.

Utredningen har i avsnitt 10.2.5 dragit slutsatsen att för den som bor i en bostad med särskild service innebär en hyressättning enligt bruksvärdesprincipen merkostnader kopplade till boendet. I dag ersätts dessa kostnader i många fall av kommunerna på olika sätt, genom ett kommunalt bostadstillägg, en maxhyra eller att hyran inte bestäms enbart utifrån bruksvärdet utan att hänsyn också tas till hyresgästernas ekonomiska situation. En del av merkostnaderna ersätts också genom det statliga bostadstillägget.

Det finns också en rad andra omständigheter som har stor betydelse för den ekonomiska situationen för den som bor i en bostad med särskild service även om de inte kan sägas utgöra direkta merkostnader. Den som har behov av en bostad med särskild service har inte samma möjlighet som andra att välja en billigare bostad utan

måste ofta acceptera den bostad med särskild service som kommunen erbjuder. De ofta höga hyrorna för nyproducerade lägenheter och att den enskildes ekonomi saknar betydelse i förhållande till hyrans storlek innebär också att den som har behov av bostad med särskild service i många fall saknar möjlighet att få en lägenhet med en hyra som är rimlig i förhållande till inkomsterna.

Enligt utredningens mening finns det således faktiska merkostnader, men också andra omständigheter som påverkar den enskildes hyra och ekonomi, som hänger samman med att bo i en bostad med särskild service. Även sådana omständigheter bör ha viss betydelse för hur merkostnaderna ersätts.

11.3.4 En säkerställd rätt till ersättning för merkostnader för hyran för den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS – två alternativ

Boende är ett av de ändamål för vilka merkostnadsersättning kan beräknas men den ersätter i praktiken i försumbar utsträckning de merkostnader som är en del av hyran för den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Vi ser två olika möjligheter att på ett bättre sätt säkerställa att den som bor i en sådan bostad inte får merkostnader kopplade till hyran för denna. Det är dels ett förtydligande av nuvarande regler, dels en schabloniserad ersättning till den som bor i en sådan bostad. Båda möjligheterna beskrivs i det följande.

Ett förtydligande av reglerna om merkostnadsersättning

I reglerna om merkostnadsersättning nämns boende särskilt som en merkostnad som sådan ersättning lämnas för. I förarbetena utvecklas inte närmare vad som bör ses om en merkostnad för boende utan där beskrivs vad Försäkringskassan tidigare nämnt om behov av extra rum eller större bostadsyta i sin vägledning avseende handikappers ersättningen, se ovan under avsnitt 11.3.1.

Det finns såvitt utredningen kunnat utröna inga avgöranden som direkt berör frågan om merkostnadsersättning för merkostnader på grund av att den förmånsberättigade bor i en bostad där hyran bestämts med hänsyn till tillgången till gemensamhetsutrymmen, personal m.m. Vid prövning av rätt till handikappersättning har

hyran i en gruppbostad ansetts var högre än hyran för en lägenhet, som inte var anpassad på samma sätt, och därför utgjort en merutgift som skulle beaktas vid bedömningen av rätt till handikappersättning, se avsnitt 11.3.1.

Ett tillägg i bestämmelsen om vilka ändamål som merkostnader ska beaktas för vid bedömningen av rätt till merkostnadsersättning kan klargöra att merkostnader för den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS ger rätt till ersättning.

En schabloniserad ersättning till personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS

Den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS har merkostnader för hyran som hör samman med själva insatsen. Dessa är i många fall svåra att uppskatta då hyressättningen ofta inte är transparent för hyresgästerna. Vad som utgör grund för hyrans storlek och hur bruksvärdet påverkas av de olika delarna i insatsen bostad med särskild service är svårt att bedöma. Det finns därför skäl att överväga en reglering som utgår från en schablon för sådana merkostnader där en uppskattning av storleken av dessa kostnader ligger till grund för rätten till ersättning.

Utgångspunkten för den nya förmånen merkostnadsersättning var att renodla ersättningen och ge en bättre överensstämmelse med dagens funktionshinderspolitik. Regeringen ansåg i propositionen att rätten till ersättning inte bör grundas på särskilda diagnoser utan i stället fastställas med utgångspunkt i de konsekvenser som en funktionsnedsättning medför, och det efter en individuell bedömning. Det är merkostnaden som beror på funktionsnedsättningen som ska ligga till grund för ersättningen och en bedömning av hur behovet ser ut i det enskilda fallet. Det är vidare en grundläggande princip att personer som har behov av ersättning från våra gemensamt finansierade socialförsäkringar behandlas lika. Regeringen föreslog därför inte några särskilda regler för de grupper som tidigare varit garanterad ersättning på en viss nivå.¹¹

Under utskottsbehandlingen gjordes förändringar i förslaget som innebar att de tidigare reglerna om att personer med viss angiven syn- och hörselnedsättning alltid har rätt till ersättning skulle gälla

¹¹ Prop. 2017/18:190, s. 124 ff.

även fortsättningsvis. Utskottet ansåg att det var personer som har mycket svårt att kompensera för förlust av syn och hörsel. De kan ha svårt att orientera sig, kommunicera med omgivningen och att ta till sig information. De har också svårt att bedöma sina merkostnader då de inte kan göra prisjämförelser eller ta del av erbjudanden. De har också ett stort behov av hjälpmedel och besöker sjukvård och habilitering ofta.¹² Även den nya förmånen merkostnadsersättning innehåller därför bestämmelser om att personer med syn- och hörselnedsättning alltid har rätt till viss ersättning.

Merkostnadsersättningen i övrigt utgår från individens faktiska behov av ekonomiskt stöd för merkostnader och beroende på merkostnadernas storlek ger dessa rätt till ersättning på en viss nivå.

Utredningens överväganden

Vi delar uppfattningen att rätten till ersättning ska fastställas med utgångspunkt i de konsekvenser som en funktionsnedsättning medför. Det är merkostnaden som beror på funktionsnedsättningen som ska ligga till grund för ersättningen och en bedömning av hur behovet ser ut i det enskilda fallet.

När det gäller förhållandena för den som bor i en bostad med särskild service är det själva boendeformen i sig som innebär merkostnader, oberoende av vilken funktionsnedsättning som de som bor där har. Storleken på dessa merkostnader är i många fall svåra att uppskatta då de ofta inte redovisas på ett sådant sätt att det klart framgår för hyresgästen hur hyran har räknats fram. Det finns också svårigheter för enskilda att beräkna merkostnaderna utifrån att de i vart fall till viss del kan ersättas genom olika bidrag till hyran. Hur hyrorna sätts och hur kommunerna hanterar att de boende saknar medel till höga hyror, vilka kan vara en följd av merkostnader på grund av funktionsnedsättningen varierar stort över landet, se kapitel 8. Denna komplexitet och variation, sammantaget med de begränsade förutsättningar som de som bor i en bostad med särskild service har att själv påverka sin boendesituation, ger enligt utredningen stöd för en schabloniserad ersättning för dessa kostnader. I dag är det enligt uppgifter som utredningen fått från Försäkringskassan få personer som får merkostnadsersättning eller handikappersättning för sådana

¹² Bet. 2017/18:SfU23, Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning, s. 21 f.

merkostnader eller merutgifter. Det tyder på att det kan bli svårt för den som bor i en sådan bostad att få ersättning även vid ett förtydligande av reglerna. Merkostnader kan visserligen i viss mån täckas av bostadstillägget men det är inte syftet med förmånen, som är till för alla som har sjuk- och aktivitetsersättning och för ålderspensionärer. Det är därför i huvudsak andra omständigheter än merkostnader för den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS som har betydelse för taket på bostadskostnaden och nivån på bidraget.

Eftersom de boendes ekonomiska situation kan ha haft betydelse vid hyressättningen finns det en risk för att en schablon i merkostnadsersättning leder till att hyrorna i bostad med särskild service går upp. Med korrekta hyror i enlighet med reglerna i hyreslagen blir det då en omfördelning av merkostnaderna medan rätten till prövning av hyrans skälighet utgör ett skydd mot att hyrans storlek påverkas av merkostnadsersättningen.

Vi anser därför att de merkostnader som hör samman med hyran för den som bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS bör ersättas genom en schablon i merkostnadsersättningen. För att ge en bild av hur det andra alternativet, ett förtydligande av nuvarande regler, skulle kunna utformas beskrivs det närmare i avsnitt 11.3.6.

11.3.5 Boende i bostad med särskild service – en grund för rätt till merkostnadsersättning

En schablon i merkostnadsersättningen som ska ersätta de merkostnader som hänger samman med hyran i en bostad med särskild service enligt LSS innebär att ett antal frågor om hur en sådan ska utformas måste besvaras. I detta avsnitt finns våra överväganden om hur en schabloniserad ersättning för merkostnader för den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS bör utformas.

De som bor i en bostad med särskild service ska omfattas av en schablon för merkostnader

Bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS finns i två huvudformer – gruppboende och serviceboende, se avsnitt 5.3. Dessa har olika grad av stöd och service. Gruppboende är ett bostadsalter-

nativ för dem som har ett så omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov att mer eller mindre kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig. Servicebostad beskrivs som en mellanform av bostad i form av en egen lägenhet anpassad efter personliga behov och som har tillgång till gemensam service. De gemensamma utrymmena och tillgången till vård skiljer sig således åt mellan grupp- och servicebostäder. Det innebär att eventuella merkostnader kopplade till bruksvärdet och hyran också skiljer sig något åt. Vid de möten utredningen haft med kommuner har framkommit att gemensamhetsutrymmen och tillgång till vård inte alltid har samma betydelse för hyran när det gäller en servicebostad som en har för en gruppbofastad. Hur en bostad med särskild service är utformad kan dock skilja sig åt även när det gäller en bostad som används som servicebostad. Gruppbofastäder verkar i större utsträckning utformas på ett likartat sätt och de är också närmare beskrivna i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.¹³

Eftersom tillgång till gemensamhetsutrymmen och stöd från personal är en viktig del av insatsen bostad med särskild service oavsett om denna innebär boende i en gruppbofastad eller i en servicebostad ser vi inte något skäl att behandla dessa olika när det gäller frågan om merkostnader kopplad till boende i en sådan bostad. Våra förslag avser därför merkostnader för dem som bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS.

Det finns särskilda regler om merkostnadsersättning när det gäller barn upp till 21 års ålder. Den som har en förälder som är underhållsskyldig enligt föräldrabalken, en skyldighet som är kopplad till skolgången och upphör senast när barnet fyller 21 år, har inte rätt till merkostnadsersättning. Det är då i stället föräldern som kan ansöka om och beviljas ersättning för merkostnader för barnet. Någon schabloniserad ersättning på grund av blindhet eller grav hörselskada utgår inte till den som har en underhållsskyldig förälder.

Det är i dag få personer i åldern 18–21 år som beviljats och bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Om en sådan person har en underhållsskyldig förälder bör samma regler gälla som för andra merkostnader på grund av funktionsnedsättning. Vi har inga uppgifter om hur kommunerna i praktiken löser frågor om hyreskostnader för det fall någon som beviljats en bostad med sär-

¹³ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2002:9) om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

skild service för vuxna också har en underhållsskyldig förälder. Det kan finnas många olika lösningar på en sådan situation som också rör en begränsad tidsperiod. Vi anser därför att samma reglering bör gälla som för övrig schabloniserad ersättning inom merkostnadsersättningen. Merkostnaderna bör därför beräknas på vanligt sätt i det fåtal fall när en person som beviljas en bostad med särskild service för vuxna också har en underhållsskyldig förälder.

Den som beviljats en bostad med särskild service enligt LSS kan ibland vara gift eller sambo och då dela lägenheten. Detta är sannolikt vanligast i fråga om servicebostad där lägenheterna kan vara större än i en gruppboad. Med hänsyn till de speciella förutsättningar som gäller för att få tillgång till en sådan bostad, och att det kan krävas särskilda överväganden och åtgärder när personer med insatser enligt LSS önskar bo tillsammans, bör rätten till merkostnadsersättning inte påverkas av om den som bor i en sådan lägenhet är gift eller sambo.

Merkostnadsersättning ska utgå för boende med 30 procent av prisbasbeloppet per år

Det har inte gått att fastställa vilket värde de nyttigheter i form av tillgång till gemensamhetsutrymmen, stöd från personal och annat som är en del av insatsen bostad med särskild service enligt LSS har vid bedömningen av bruksvärdet och skälig hyra för lägenheten. Vi ser dock att skillnaden i hyra gentemot andra lägenheter skulle kunna uppgå till 1 000–1 200 kronor per månad, 12 000–14 400 kronor per år.¹⁴ Vid en uppskattning av bruksvärdet för en lägenhet som utgör en del av insatsen bostad med särskild service enligt LSS bör därför en beräkning av den merkostnad som tillgången till gemensamhetsutrymmen och andra omständigheter innebär kunna utgå från en sådan nivå. För rätt till merkostnadsersättning krävs att merkostnaderna uppgår till minst 11 900 kronor per år (25 procent av prisbasbeloppet).¹⁵ Merkostnaden för att bo i en bostad med särskild service enligt LSS skulle då alltid ge rätt till merkostnadsersättning på den ersättningsnivå som ger rätt till ett belopp som motsvarar 30 procent av prisbasbeloppet, 14 280 kronor per år eller 1 190 kronor per månad.

¹⁴ Se avsnitt 8.x och 9.3.1 samt bilaga 5.

¹⁵ Prisbasbeloppet för 2021 är 47 600.

Rätten till ersättning på den angivna nivån grundar sig då på att den sökande beviljats insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS och bor i en sådan bostad. Att den enskilde har en funktionsnedsättning som ger rätt till merkostnadsersättning behöver då inte visas genom ett läkarutlåtande om hälsotillståndet hos den sökande. En justering bör därför göras av den bestämmelse i förordningen (2018:1614) om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag som anger när läkarutlåtande ska ges in till Försäkringskassan.

Eftersom utgångspunkten är att själva insatsen i en bostad med särskild service enligt LSS innebär en viss angiven merkostnad måste den som även har andra merkostnader kunna ansöka om merkostnadsersättning för dessa utöver den föreslagna schabloniserade ersättningen för merkostnader som ingår i hyran. Prövningen av en sådan ansökan bör då utgå från att merkostnaderna för boendet är 25 procent av prisbasbeloppet per år. Det bör framgå av en särskild bestämmelse att merkostnaderna för boende i en bostad med särskild service enligt LSS uppgår till 25 procent av prisbasbeloppet per år när merkostnadernas storlek ska beräknas för den som har även andra merkostnader.

Det finns särskilda regler om rätt till merkostnadsersättning för blindas och gravt hörselskadade på en viss garantinivå. Vid beräkning av om de faktiska merkostnaderna överstiger den garanterade nivån innebär boendet i en bostad med särskild service enligt LSS merkostnader om 25 procent av prisbasbeloppet per år.

När det gäller barn som har en förälder som är underhållsskyldig enligt föräldrabalken bör regeln om merkostnader om 25 procent av prisbasbeloppet per år inte gälla. I sådana fall, när föräldern har rätt till merkostnadsersättning för barnet, bör denna beräknas utifrån de verkliga kostnaderna.

11.3.6 Alternativ – nuvarande regler om merkostnadsersättning för boende kan förtydligas

Utredningen har tidigare beskrivit valet mellan två alternativ för förändringar inom merkostnadsersättningen för att säkerställa att de som bor i en bostad med särskild service får täckning för de merkostnader som hänger samman med att bo i en sådan bostad. I detta avsnitt finns en närmare beskrivning av hur det alternativ vi valt att

inte lägga fram skulle kunna utformas och de överväganden ett sådant förslag kan ställa krav på.

Merkostnader för boende i bostad med särskild service enligt LSS

Ett tillägg om vilka ändamål som merkostnader ska beaktas för vid bedömningen av rätt till merkostnadsersättning kan tydliggöra att de merkostnader som en bostad med särskild service för vuxna 9 § 9 enligt LSS medför utgör grund för rätt till merkostnadsersättning. Bestämmelsen i 50 kap. 9 § socialförsäkringsbalken skulle då kunna få följande lydelse:

Merkostnadsersättning lämnas för merkostnader för:

1. hälsa, vård och kost,
2. slitage och rengöring,
3. resor,
4. hjälpmedel,
5. hjälp i den dagliga livsföringen,
6. boende, *inklusive hyra för bostad med särskild service för vuxna enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade*, och
7. övriga ändamål.

Det som kompenseras genom annat stöd påverkar rätten till ersättning

Merkostnadsersättning utgår endast för merkostnader för behov som inte tillgodoses genom annat samhällsstöd.¹⁶ Det innebär att till den del merkostnaderna ersätts genom bostadstillägget eller äldre-försörjningsstödet kan de inte ge rätt till merkostnadsersättning.

Vid en prövning av om hyran för en lägenhet i en bostad med särskild service innebär merkostnader får därför även frågan om till vilken del dessa ersätts genom annat samhällsstöd, såsom bostadstillägget, betydelse.

¹⁶ 50 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

Bedömning av hyrans skälighet för den som bor i en bostad med särskild service

I Försäkringskassans vägledning avseende merkostnadsersättningen finns en beskrivning av hur merkostnaderna för ett extra rum i bostaden kan beräknas.¹⁷ Där framgår att myndigheten utgår från Skatteverkets bestämmelser för värdering av bostadsförmån i lägenheter och småhus som används som fast bostad. Vid beräkning av kostnad för en större bostadsyta bör man i stället utgå från hyresnivån per kvadratmeter på den aktuella bostadsorten. Detta gäller under förutsättning att de faktiska kostnaderna inte är lägre än beräknat bostadsförmånsvärde.

Vi ser att med den utgångspunkten att värderingen av en bostadsförmån ska ske i enlighet med skattelagstiftningen gör att den merkostnad som kan vara en del av hyran i en bostad med särskild service inte alltid fullt ut kommer att beaktas. En sådan tillämpning, där en högre faktisk kostnad inte ger fullt utslag vid beräkningen av vilka merkostnader den förmånsberättigade har innebär också att ersättningen kan komma att bli lägre än vad de faktiska merkostnaderna ger underlag för. Den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS saknar möjlighet att själv påverka sin hyra och någon skälighetsbedömning med utgångspunkt från en jämförelse med kostnaden för andra boendalternativ bör därför inte vara aktuell.

11.4 EU-rätten

Bedömning: Det finns inte behov av någon särskild reglering i socialförsäkringsbalken utifrån Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen med anledning av utredningens förslag.

¹⁷ Försäkringskassan (2019) Merkostnadsersättning. Vägledning 2018:3 Version 3, s. 65.

11.4.1 Inledning

Det svenska socialförsäkringsskyddet är uppdelat i bosättningsbaserade respektive arbetsbaserade förmåner och merkostnadsersättning är en bosättningsbaserad förmån. Det innebär att enligt socialförsäkringsbalken måste en person vara bosatt i Sverige för att kunna beviljas merkostnadsersättning.

EU-förordningarna har dock företräde framför nationell rätt. Det betyder att en person med stöd av EU-rätten kan vara omfattad av svensk försäkring och ha rätt till merkostnadsersättning även om han eller hon inte är bosatt i Sverige.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen med tillhörande tillämpningsförfattning utgör ett detaljerat regelsystem som har till syfte att samordna medlemsländernas regler om social trygghet. Syftet med regelverket är att samordna ländernas olika system och fastställa vilket lands lagstiftning en person ska vara omfattad av. Det är inte all socialförsäkring som omfattas av förordningen utan den samordnar vissa sakområden. Ett sakområde som samordnas av förordningen är förmåner vid sjukdom vilket omfattar merkostnadsersättningen. När förordning (EG) nr 883/2004 är tillämplig kan inte en försäkrad eller dennes familjemedlemmar nekas merkostnadsersättning på den grunden att de inte är bosatta i Sverige.

11.4.2 Förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen har till syfte att samordna medlemsländernas nationella socialförsäkringslagstiftning. För att kunna samordna olika länders nationella system finns det bestämmelser som innebär en utvidgad eller inskränkt tillämpning av vad som gäller i respektive lands nationella lagstiftning. Även om Sverige har en bosättningsbaserad socialförsäkring kan förordningen innebära att personer bosatta i andra EU-länder kan ha rätt till förmånerna på grund av härledd rätt från någon som är bosatt här. Familjemedlemmar till dem som är anställda eller egenföretagare i Sverige kan ha rätt till förmåner även om de inte är

bosatta här. Eftersom det inte finns någon definition av begreppet familjemedlem i svensk socialförsäkringslagstiftning ska den reglering som finns i förordningen om att make/maka, minderåriga barn och myndiga barn som är beroende av underhåll ses som familjemedlemmar.

11.4.3 Boendet som grund för rätt till ersättning

Utredningens förslag medför att en viss angiven grupp personer får en utökad rätt till merkostnadsersättning. Detta påverkar inte de grundläggande förutsättningarna för rätt till förmånen eller dess klassificering inom EU-rätten.

Enligt förslaget ska den som har beviljats insatsen boende med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS ha rätt till viss merkostnadsersättning. Det innebär att en familjemedlem till en i Sverige bosatt person kan göra anspråk på ersättning också med hänsyn till boendet. Något beslut om en insats enligt LSS som kan ligga till grund för ett beslut föreligger då inte. Det är endast vuxna som berörs av utredningens förslag och rätten till den schabloniserade ersättningen föreligger först när barn inte längre har en underhållsskyldig förälder. I praktiken bör det därför vara få familjemedlemmar som bor i motsvarande bostad i ett land inom EU eller EES-området.

Eftersom EU-förordningen reglerar de situationer som kan uppstå behövs ingen särskild reglering i socialförsäkringsbalken med anledning av utredningens förslag.

11.5 Höga hyror utan att det är att se som merkostnader

Bedömning: Många som bor i bostad med särskild service enligt LSS har höga hyror oavsett om hyran har beräknats på ett sätt som innebär att hyresgästen har merkostnader på grund av funktionsnedsättning eller inte. Bostadstilläggets storlek bör därför på ett bättre sätt anpassas till de faktiska hyrorna för dem som bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS.

De som bor i en bostad med särskild service är i stor utsträckning beroende av socialförsäkringen för sin försörjning. Det innebär att deras ekonomiska situation är en följd av de olika stöd de är berättigade till.

Vid utredningens möten och samtal med berörda har många, utöver låga inkomster, pekat på bostadstilläggets storlek som en anledning till den ansträngda ekonomiska situation som många av dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS har. Den omständigheten att villkoren, och storleken, på bostadstillägget skiljer sig åt mellan dem som har sjuk- och aktivitetsersättning och dem som är över 65 år och därmed får pension har många också framhållit som ett problem. Det är också något som skapar en ojämlikhet mellan dem som bor i en sådan bostad. Det är då enbart åldern som avgör vilken högsta ersättning som betalas ut till personer som i övrigt har ungefär samma förutsättningar vad gäller inkomst och hyra. På grund av att bostadstillägget inte är i nivå med dagens hyror i bostad med särskild service enligt LSS har kommunerna i vissa fall kompletterat med egna subventioner för att kompensera de höga hyrorna eller justerat hyrorna för dessa lägenheter i förhållande till reglerna om bostadstillägg. Utredningens uppdrag är begränsat till merkostnader som hänger samman med att bo i en bostad med särskild service enligt LSS. Hyrans storlek och det stöd till denna som de boende får har dock stor betydelse för deras ekonomiska situation och hur de drabbas av de merkostnader som hänger samman med insatsen bostad med särskild service enligt LSS.

11.5.1 Höga hyror

De underlag som utredningen tagit fram visar att hyrorna för lägenheter som upplåts inom ramen för bostad med särskild service enligt LSS många gånger är högre än det belopp som är utgångspunkt för beräkning av bostadstillägg, 5 600 kronor för den som har sjuk- eller aktivitetsersättning vilket ger ett bidrag om högst 5 220 kronor per månad. För personer över 65 år gäller andra belopp – 7 000 kronor är utgångspunkten och det högsta bidraget är 6 540 kronor per månad.

Resultat från utredningens enkät visar att i många av de svarande kommunerna kan hyran för en grupp- eller servicebostad överstiga 5 600 kronor och i 15 kommuner, överstiger även den lägsta hyran i en sådan bostad detta belopp, se vidare avsnitt 6.3.2.

I avsnitt 11.1.1 framgår att ca 7 500 personer med bostadstillägg har angett en hyra som överstiger den högsta hyra som de får använda vid beräkningen av rätt till sådant tillägg.

11.5.2 Bostadstilläggets storlek

Syftet med bostadstillägget är att ge dem som har rätt till förmånen en möjlighet att efterfråga och behålla en bostad med tillfredsställande standard.

Bostadstillägget är ett inkomstprövat tillägg till andra allmänna pensions- och sjukersättningsförmåner och dess storlek påverkas av bostadskostnaden och inkomsten. Bostadstillägg utgår för bostadskostnader upp till 5 600 kronor per månad till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 65 år och det högsta beloppet som kan utbetalas är 5 220 kronor per månad. Från och med den månad en försäkrad fyller 65 år kan bostadstillägget utgå för bostadskostnader upp till 7 000 kronor och det högsta beloppet som kan betalas ut är 6 540 kronor per månad. Det är således en ganska stor skillnad, både när det gäller den hyra som bostadstillägget får beräknas på, och vad som kan betalas ut beroende på om en person är yngre eller äldre än 65 år. Se vidare i avsnitt 6.2.2.

När hyran blir för hög i förhållande till hyresgästernas inkomster kompenseras de för detta på olika sätt. Det innebär att även merkostnader som är förknippade med insatsen bostad med särskild service räknas med när olika former av kompensation ska utgå. Av redovisningen i avsnitt 6.3.2 framgår att bland dem som vi har tillgång till hyresuppgifter för har 36,5 procent (7 365 personer) under 65 år en hyra som överstiger högsta godtagbara bostadskostnad vid beräkning av bostadstillägg. Av dem över 65 år är det 4 procent (106 personer) som har en så hög hyra.

Vid den senaste höjningen av bostadskostnadstaket i bostadstillägget till ålderspensionärer ansåg flera remissinstanser att den inte var tillräcklig för att nå upp till dagens hyresnivåer. Boverket anförde till exempel i sitt remissvar att bostadstillägget även fortsättningsvis ska inriktas på att göra det möjligt för pensionärshushåll att efterfråga en bostad i nyproduktionen. För att motsvara en nybyggd tvårumslägenhet bedömde Boverket att boendekostnadstaket behövde

höjas till minst 8 000 kronor i månaden.¹⁸ Regeringen ansåg däremot att en ytterligare höjning eller prisindexering skulle riskera att vara kostnadsdrivande på grund av att nyproduktionen har blivit markant dyrare i förhållande till det befintliga beståndet.¹⁹

Mot bakgrund av syftet med bostadstillägget, att ge möjlighet att efterfråga och behålla en bostad med tillfredsställande standard, och den ojämlikhet som uppstått på grund av dagens skillnader mellan olika åldersgrupper när det gäller storleken på ersättningen anser vi att det finns skäl att överväga förändringar av bostadstillägget. Bidraget bör på ett bättre sätt anpassas till de faktiska hyrorna för dem som bor i bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS. Det nuvarande bostadskostnadstaket på 5 600 kronor innebär att andelen personer under 65 år i bostad med särskild service som har en bostadskostnad över taket är 36,5 procent vilket kan jämföras med den förväntade andelen på 12 procent för år 2020 som regeringen angav vid höjningen av bostadskostnadstaket till 7 000 kronor för personer över 65 år.

11.6 Höga hyror och brist på bostäder och valmöjligheter

Bedömning: De problem som utredningen beskriver är i många fall inte direkt kopplade till merkostnader utan hänger i stor utsträckning samman med låga inkomster, höga hyror och bristande valmöjligheter för den som beviljas en bostad med särskild service. Det kan därför finnas skäl att även överväga åtgärder för att förbättra tillgången till lägenheter med en hyra som inte är alltför hög.

En särskild satsning på ett investeringsstöd för att öka byggandet av bostäder med särskild service enligt LSS kan bidra till faktiska valmöjligheter och till att minska problemen med att personer får flytta mellan kommuner för att få den insats de har beviljats.

Det statliga investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande skulle kunna användas för att på ett mer träffsäkert sätt stödja byggandet av lägenheter som är en del av insatsen bostad med särskild service enligt LSS.

¹⁸ Boverket (2018) Yttrande över Ds 2018:8 Översyn av grundskyddet för pensionärer – inriktning för ett nytt grundskydd, dnr. 1429/2018.

¹⁹ Prop. 2018/19:134 Förbättrat grundskydd för pensionärer, s. 16 ff.

Bostad med särskild service är en insats enligt LSS men den som flyttar in i en sådan hyr också en lägenhet. Det innebär att sådana bostäder berörs av lagstiftning och annan statlig styrning på flera olika områden. De problem som vi beskrivit är i många fall inte direkt kopplade till merkostnader utan hänger samman med låga inkomster, höga hyror och bristande valmöjligheter för den som beviljas en bostad med särskild service enligt LSS. Det kan mot den bakgrunden finnas skäl att överväga även andra åtgärder som kan få betydelse för hyrorna för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS.

När det gäller tillgången på bostäder med särskild service har vi i avsnitt 5.4.1 beskrivit problematiken med att det i många kommuner finns en brist på sådana vilket påverkar den enskildes valmöjlighet. För att säkerställa att kommuner gör vad som krävs för att den som beviljats en insats enligt LSS också får denna inom rimlig tid finns sanktionsavgifter som drabbar den kommun som inte verkställer ett beslut om en insats. Det finns därför påtryckningsmedel för att den som har behov av en bostad med särskild service också ska få en sådan men de påverkar inte den enskildes inflytande på till exempel hyresnivån eller läget.

Inom ramen för bostadspolitiken finns olika åtgärder för att öka tillgången till bostäder men också för att påverka hyresgästernas kostnader för att bo.

11.6.1 Satsningar för att öka tillgången till vissa former av bostäder

Det har genomförts särskilda satsningar för att öka utbudet av äldre-bostäder genom investeringsstöd.²⁰ Den som påbörjade ett byggnadsprojekt senast den 31 december 2014 kunde få stöd för nybyggnad, ombyggnad och för anpassning av gemensamma utrymmen i hyreshus. Detta investeringsstöd har vid utvärdering visat sig ha haft en stor betydelse för majoriteten av de sökande som byggt eller omvandlat bostäder med sådant stöd.²¹ Riksrevisionen har i en granskning konstaterat att under tiden som stödet fanns, tillkom platser i särskilt boende. Det går dock inte att veta hur stor nettotillgången på platser var med hänsyn till avvecklade platser eller hur många av de platser i

²⁰ Förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldrebostäder m.m.

²¹ Boverket (2013) Utvärdering av investeringsstödet till äldrebostäder. Rapport 2013:7.

särskilt boende som byggdes under stödperioden som skulle ha byggts även utan investeringsstöd.²²

11.6.2 Stöd för att bygga LSS-bostäder med rimliga hyror

Utredningens uppdrag är begränsat till de merkostnader som kan uppkomma för den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Under vårt arbete har dock på olika sätt framkommit att även frågan om tillgången till sådana lägenheter och hyrans storlek har stor betydelse för de enskildas ekonomi.

Mot bakgrund av önskemålet om bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven vidtas olika åtgärder.²³ För att få fler bostäder med lägre hyra som förmedlas med rimliga krav på hyresgästernas ekonomi lämnas till exempel investeringsstöd för byggande av hyresrätter.²⁴ Stöd får bara lämnas om projektet säkerställer relativt lägre boendekostnader och det finns därför en högsta tillåtna normhyra för olika regioner.

Kommuner har uppgett att man samarbetat med fastighetsägare som kunnat utnyttja investeringsstöd när de byggande eller byggt om fastigheter till lägenheter i bostad med särskild service enligt LSS. De normhyror som är en förutsättning för sådant stöd är dock främst beräknade utifrån vanliga hyreslägenheter och studentbostäder. Vi anser därför att det kan finnas skäl att överväga om det statliga investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder kan användas för att på ett mer träffsäkert sätt stödja byggandet av lägenheter som är en del av insatsen bostad med särskild service enligt LSS. På så sätt skulle det finnas möjlighet att även dessa lägenheter skulle kunna få en mer rimlig hyra.

Om de som har behov av en bostad med särskild service enligt LSS ska få möjlighet att i större utsträckning kunna välja var de vill bo måste det finnas lägenheter att tillgå. Det har framkommit att personer ibland erbjuds en lägenhet i en annan kommun på grund av att det inte finns någon att tillgå i hemkommunen vilket skapar

²² Riksrevisionen (2018) Oklara effekter av investeringsstödet till byggande av särskilt boende för äldre. RIR 2018:24.

²³ Prop. 2019/20:1 UO 18 Budgetpropositionen för 2020 Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, s. 28 ff.

²⁴ Förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

problem på olika sätt. En sådan satsning på investeringsstöd som tidigare funnits när det gäller bostäder för äldre skulle kunna leda till fler bostäder med särskild service enligt LSS. Den enkätundersökning utredningen genomfört tyder på att det även finns ett behov av att ge ökade möjligheter att erbjuda fullvärdiga lägenheter.

11.7 Framtida förändringar i reglerna om hyra

Bedömning: Förändringar av reglerna om hyressättning kan få stor påverkan på den ekonomiska situationen för personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Om man vid hyressättningen kommer att väga in även andra omständigheter än vad som görs i dag bör en översyn ske för att fastställa vilken betydelse en sådan förändring får för möjligheterna att betala hyran i en bostad med särskild service enligt LSS.

I dagens hyressättningssystem bestäms hyran efter lägenhetens bruksvärde, vilket beror på en rad olika faktorer kopplade till lägenhetens egenskaper, till exempel dess storlek, standard i olika avseenden och dess allmänna läge. Systemet är tänkt att hindra oskäligen hyror och trygga hyresgästens besittningsskydd. Avsikten är att hyran ska spegla marknadsvärdet av en lägenhet på en marknad i långsiktig jämvikt.

Regeringen anser att det finns skäl att följa upp i vilken utsträckning hyresstrukturerna motsvarar hyresgästernas värderingar i fråga om läge och kvalitet och har därför tillsatt en kommitté i form av en kommission. Uppdraget är att kartlägga och analysera hur bostädernas läge och kvalitet beaktas relativt andra faktorer i hyressättningen, och föreslå lämpliga åtgärder från statens sida i de fall (på de orterna) som kommissionen konstaterar att lägesfaktorn och lägenheternas kvalitet inte beaktas i tillräcklig utsträckning.²⁵

Även hyran för lägenheter som upplåts inom ramen för bostad med särskild service enligt LSS bestäms i enlighet med bruksvärdet. En förändring av hur man ser på bruksvärdet kan därför komma att påverka en grupp som är ekonomiskt utsatt och i mycket stor utsträckning saknar möjlighet att påverka sina inkomster eller val av

²⁵ Dir. 2020:70 Läge och kvalitet i hyressättningen,

bostad. Vi ser därför en risk för att en förändring av hyressättningen kan komma att få stor påverkan på ekonomin för de som bor i bostad med särskild service. Vid en förändring av hyressättningen bör därför en översyn ske för att fastställa vilken betydelse denna får för möjligheterna att betala hyran i en bostad med särskild service enligt LSS.

11.8 Stödmaterial för en ökad likvärdighet

Förslag: Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att ta fram och göra tillgängligt ett stödmaterial som beskriver hur man kan arbeta med hyressättning och andra frågor som rör ekonomin för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS.

Som framgår av beskrivningen i avsnitt 8.1 skiljer det sig åt hur hyran sätts för lägenheter som upplåts inom ramen för insatsen bostad med särskild service enligt LSS. Synen på hur bruksvärdet bör beräknas för lägenheter i bostad med särskild service varierar.

Det finns också många olika varianter när det gäller hur man ser på vad den enskilde ska betala särskilda avgifter för, respektive vad som ingår i det som utgör insatsen bostad med särskild service enligt LSS. I insatsen ingår omvårdnad och i denna ligger en skyldighet att stödja och hjälpa personer med funktionsnedsättning med dagliga personliga behov som de kan ha svårighet med att klara själva. Det stöd som de boende får från personalen utgör i huvudsak omvårdnad och är en del av insatsen.²⁶ För omvårdnad ska avgifter inte tas ut.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tagit fram ett metodstöd avsett att underlätta för kommuner att på bästa möjliga sätt bemöta det behov av LSS-boenden som finns. I det beskrivs även att en faktor att ta hänsyn till vid prognostisering av boende är de framtida hyresgästernas betalningsförmåga.²⁷ Vid de möten som utredningen haft med kommuner och andra berörda har frågan om ökad likvärdighet och nationell vägledning ofta lyfts.

Ett stödmaterial som beskriver hur man kan arbeta med hyressättning, avgifter och andra frågor som rör ekonomin för dem som bor i en bostad med särskild service kan bidra till en ökad likvärdighet för den som beviljas en sådan insats. Vi anser därför att regeringen bör ge

²⁶ Socialstyrelsen (2018) Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, s. 34 ff.

²⁷ SKR (2020) Stöd för prognos av boende enligt LSS.

lämplig myndighet i uppdrag att ta fram och göra tillgängligt ett sådant material. I det arbetet bör berörda myndigheter och intresseorganisationer delta.

11.9 Ikraftträdande och informationsinsatser

Förslag: De nya reglerna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Försäkringskassan ska utforma och genomföra tillgängliga informationsinsatser riktade till dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS.

En schabloniserad ersättning för merkostnader till dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS innebär att Försäkringskassan måste ha IT-stöd för att kunna handlägga ansökningar. Vägledningar och annat stödmaterial måste anpassas till de nya reglerna. Med hänsyn till tidsåtgången för att bereda och besluta om ändringarna i socialförsäkringsbalken föreslår vi att de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2023. Med hänsyn till grundläggande principer om likabehandling och förutsebarhet bör de nya bestämmelserna gälla för tid efter ikraftträdandet.

För att de som berörs av reformen ska få kunskap om sin rätt till merkostnadsersättning för merkostnader kopplade till boendet i bostad med särskild service och hur ansökan om sådan ersättning ska göras måste en informationsinsats genomföras. En sådan insats måste vara tillgänglig för dem som har rätt till ersättningen och ge information om förutsättningarna för merkostnadsersättning och hur den förhåller sig till handikappersättningen för dem som har beslut om sådan ersättning.

Sådan information måste också göras tillgänglig för anhöriga, gode män och andra företrädare då dessa ofta utgör ett stöd i ekonomiska frågor för dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS. I det arbetet bör kommunerna kunna bidra till att information når fram till dem som berörs.

Vi anser att Försäkringskassan ska få i uppdrag att utforma och genomföra tillgängliga informationsinsatser riktade till dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS. I det arbetet ska myndigheten dra nytta av de kunskaper och erfarenheter som finns hos funktionshindersorganisationerna. Att redan i ett inledande skede

involvera berörda organisationer kan bidra till att informationen anpassas till mottagarnas behov och att den når ut på ett bra sätt.

11.10 Uppföljning och utvärdering

Förslag: En uppföljning och utvärdering av utvecklingen av merkostnadsersättningen för målgruppen bör ske för att säkerställa att förslagen fått avsedd effekt. Även eventuell påverkan på hyressättningen när det gäller lägenheter i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS bör ingå i ett sådant uppdrag.

Merkostnadsersättningen infördes år 2019 och regeringen angav då att det var viktigt att följa upp och utvärdera den nya förmånen ett par år efter reformens ikraftträdande. Enligt regeringen borde Försäkringskassan ges uppdraget att ansvara för utvärderingen som bland annat skulle omfatta en analys av hur målgruppen utvecklas, i förhållande till vad som gällde för handikappersättning. Utvärderingen borde också innefatta en analys av hur likvärdigheten i beslutsfattande över landet och förutsägbarheten påverkats av de reformerade förmånerna.

Regeringen har också gett Inspektionen för socialförsäkringen i uppdrag att analysera utfallet av reformen om reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning där merkostnadsersättningen är en del.²⁸

Våra förslag innebär att den som bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS ska ha rätt till merkostnadsersättning för merkostnader som hänger samman med hyran. Utgångspunkten är att det alltid är förenat med vissa merkostnader att bo i en sådan bostad. Det är betydelsefullt att följa upp och utvärdera resultatet av förändringen. En sådan uppföljning och utvärdering bör omfatta utvecklingen av merkostnadsersättningen för målgruppen men också om, och i så fall på vilket sätt, hyressättningen påverkats när det gäller lägenheter i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Även regionala skillnader och skillnader mellan män och kvinnor bör belysas.

²⁸ Dnr. S2020/08254 (delvis).

12 Konsekvenser

12.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenserna av förslagen som läggs i ett betänkande belysas. Det avser ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda. Om förslagen har konsekvenser för följande områden ska dessa också beskrivas:

- den kommunala självstyrelsen,
- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- små företag,
- jämställdheten mellan kvinnor och män,
- möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen.

I utredningens direktiv anges att de offentligfinansiella effekterna av förslagen 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. Utredningen ska också belysa om det finns skillnader

mellan män och kvinnor med funktionsnedsättning när det gäller merkostnader för boende.

12.2 Utredningens förslag i korthet

Utredningen konstaterar att för den som beviljats insatsen och bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS innebär hyressättning enligt bruksvärdesprincipen merkostnader kopplade till boendet.

Det finns i dag stora skillnader när det gäller hyressättning samt även vad gäller kommunala subventioner och stöd för boende i bostad med särskild service enligt LSS. En reglering kan säkerställa likvärdighet när det gäller att enskilda inte ska få merkostnader för sitt boende på grund av funktionsnedsättning.

Utredningen föreslår att de merkostnader som hör samman med hyran i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS ersätts genom en schablon i merkostnadsersättningen. Den som beviljats insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS och bor i en sådan bostad ska ha rätt till merkostnadsersättning för boende med 30 procent av prisbasbeloppet per år. Om den enskilde även har andra merkostnader ska, vid beräkning av merkostnadernas storlek, boendet i en bostad med särskild service enligt LSS anses ge merkostnader om 25 procent av prisbasbeloppet per år.

De som beviljats och bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS omfattas av förslaget.

12.3 Övergripande konsekvenser av förslagen

De förslag som utredningen lämnar ska enligt direktivet föregås av en analys av samhällsekonomiska konsekvenser som tar hänsyn till och beskriver de effekter som uppstår vid omfördelning av ansvar och kostnader mellan stat, kommuner och individer.

Samhällsekonomisk analys av ett förslag syftar till att kunna bilda sig en uppfattning av den samlade nyttan med förslaget, framför allt ur ett ekonomiskt perspektiv där kostnader och nytta ställs emot varandra och medborgarnas samlade nytta av samhällets totala resurser

ska vara så stor som möjligt.¹ Nyttan bör samtidigt betraktas ur ett bredare perspektiv och även effekter utan ett ekonomiskt värde kan beskrivas, exempelvis främjandet av nationella mål, ökad rättssäkerhet, tydliggörande av ansvar etc.

Utredningen föreslår ett schabloniserat tillägg i merkostnadsersättningen som ska täcka de merkostnader som hänger samman med hyran i bostad med särskild service enligt LSS. Bedömningen är att det kommer att säkerställa att enskilda som bor i dessa bostäder inte drabbas av, eller riskerar att drabbas av, merkostnader som hänger samman med hyran. Det handlar i dag om cirka 28 000 personer vilka har eller riskerar att drabbas av merkostnader, enbart för att de bor i denna typ av bostad om inte förslaget genomförs. Detta på grund av hur bruksvärdesprincipen värderar tillgången till gemensamhetsutrymmen och andra nyttigheter, vilka är att betrakta som en del av insatsen i dessa bostäder.

Förslaget tydliggör att det är ett offentligt ansvar, och först och främst ett statligt ansvar att ersätta de merkostnader som enskilda har eller riskerar att få på grund av att de bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Utredningen har synliggjort att det finns merkostnader kopplade till att bo i dessa bostäder och menar att det är staten som har ett ansvar att kompensera enskilda för dessa kostnader, oavsett vem som står för dem i dag. Samtliga får med förslaget rätt till ersättning för sina merkostnader inom merkostnadsersättningen vilket bör leda till en större likvärdighet över landet för enskilda och öka rättssäkerheten.

Kompensationen sker genom transferering från stat till enskild och är framför allt att betrakta som en offentligfinansiell kostnad, i det här fallet i form av en åtgärds kostnad, det vill säga en kostnad som krävs för att nå ett uppsatt mål. Syftet eller målet med utredningens förslag är att genom offentliga åtgärder undvika att den enskilde drabbas av merkostnader. Detta är i linje med och bidrar även till det uppsatta nationella målet inom funktionshinderspolicen. Det nationella målet är att, med utgångspunkt i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas. För att

¹ Trafikverket (2012) Introduktion till samhällsekonomisk analys – samhällsekonomi och modeller, PM 2012:01, s. 7.

nå målet ska arbetet inriktas mot de fyra prioriterade inriktningarna: principen om universell utformning, befintliga brister i tillgängligheten, individuella stöd och lösningar för individens självständighet, samt att förebygga och motverka diskriminering.

Förslaget stödjer enskilda med kompensation för befintliga merkostnader och säkerställer att dessa inte blir en ekonomisk börda eller utgör hinder för självbestämmande och delaktighet för den enskilde. Det ökar möjligheten för den enskilde att bo i en för ändamålet lämplig bostad utan att riskera att behöva gå minus ekonomiskt varje månad. Genom att undvika merkostnader förebyggs och motverkas dessutom att enskilda missgynnas. Förslaget träffar därmed de inriktningar för arbetet som är prioriterade vilka anses bidra till att nå det nationella målet som angivits av regering och riksdag. Därutöver är det i linje med den grundläggande funktionshinderspolitiska principen om att enskilda inte ska ha merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning.

Sammantaget bidrar förslaget till en ökad jämlikhet i levnadsvillkor i förhållande till övriga befolkningen. Förslaget kan även bidra i positiv riktning till utvecklingen av mål 3 – ingen fattigdom och mål 10 – minskad ojämlikhet i Agenda 2030 samt rätten till en skälig levnadsstandard och en lämplig bostad då det innebär en ekonomisk kompensation och utgör ett stöd till enskilda som ofta befinner sig i en utsatt ekonomisk situation.

12.3.1 Omfördelning av ansvar mellan stat, enskilda och kommun

Med förslaget tydliggörs att staten även har ansvaret för de merkostnader som finns för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Merkostnader på grund av funktionsnedsättning är inte den enskildes ansvar att bekosta utan är ett ansvar för det offentliga. Staten ansvarar redan i dag för den merkostnadsersättning som finns i socialförsäkringsbalken och administreras av Försäkringskassan. Utredningen ser det som en logisk följd av vårt förslag om ändringar i merkostnadsersättningen att det blir tydligt att staten ansvarar även för dessa merkostnader och att Försäkringskassan är den myndighet som, liksom för övriga merkostnader, har ansvar för att pröva och betala ut ersättningen.

Förslaget medför formellt sett inget förändrat ansvar för kommunerna då det är avsett att kompensera den enskilde. Med förslaget tydliggörs dock ansvaret för staten, vilket kan komma att få viss betydelse för kommunernas syn på och hantering av dessa merkostnader.

Det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för att människor som bor eller vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Även skrivningarna i LSS om att den enskilde ska ha medel kvar att leva för varje månad har sannolikt betydelse för att kommuner i dag tillhandahåller olika former av stöd för att underlätta den ekonomiska situationen för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Många kommuner tar således ett ansvar för att minska de ekonomiska konsekvenserna för enskilda som uppstår på grund av höga hyror i förhållande till de låga inkomsterna. Det innebär att de ofta även bekostar det som är att betrakta som merkostnader även om det inte varit syftet. Det finns dock en stor variation i hur kommunerna väljer att agera, vilket skapar en ojämlikhet över landet mellan dem som bor i en bostad med särskild service.

12.3.2 Omfördelning av kostnader mellan stat, enskilda och kommun

Utredningen har synliggjort att merkostnader är inkluderade i den hyra som enskilda betalar för en bostad med särskild service enligt LSS. Vi lämnar förslag inom merkostnadsersättningen med syfte att ersätta den enskilde för merkostnaderna. Det handlar framför allt om att minska den ekonomiska börda som uppstår på grund av att enskilda har en funktionsnedsättning som ger dem rätt till en insats vilken i detta sammanhang leder till merkostnader.

Synliggörandet av att det finns merkostnader samt att dessa framför allt bör vara ett statligt ansvar kan påverka omfördelningen av kostnader mellan enskilda, stat och kommun på flera olika sätt.

I merkostnadsersättningen kompenseras enskilda av staten och grundantagandet är att utredningens förslag leder till en omfördelning mellan stat och enskild, det vill säga att staten tar över kostnaden från den enskilde. I verkligheten ser det dock annorlunda ut, förslaget kommer därmed först och främst innebära en omfördelning mellan stat och kommun, det vill säga att staten tar över kostnaden från kommunerna. Detta beror på att enskilda som bor i en bostad med

särskild service enligt LSS på grund av sina låga inkomster sällan själva står för merkostnaderna.

De flesta som bor i dessa bostäder har en alltför låg inkomst för att ha råd att själv bekosta hela hyran och kan då inte heller stå för de merkostnader som finns inkluderade i denna. Detta innebär att merkostnaden i realiteten till stor del i dag bekostas av staten genom bostadstillägget och även, då hyran är högre än vad bostadstillägget täcker, av vissa kommuner genom kommunala stöd och subventioner. Ett antal kommuner tillämpar i dag inte heller bruksvärdesprincipen fullt ut vid hyressättningen, sannolikt på grund av enskildas svårigheter att betala hyran med hänsyn till de låga inkomsterna. Utgångspunkten för dessa stöd är att det är hyresnivån i förhållande till inkomsten, snarare än att det finns merkostnader, som leder till att staten och kommunerna tillhandahåller stöd och över landet finns ett stort antal lösningar. Således är det ofta kommunernas verksamheter som på olika sätt står för de kostnader som enskilda inte själva klarar. Hur dessa lösningar ser ut i dag och hur de kan komma att se ut framöver påverkar i sin tur vilka konsekvenser förslaget får för enskilda, både på kort och på lång sikt. Det är möjligt att fler kommuner än i dag kan komma att börja tillämpa bruksvärdesprincipen fullt ut. Kommuner med egna stöd riktade mot hyran kan även komma att förändra dessa stöd för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. En möjlighet är att de minskar sina stöd i motsvarande mån som staten lämnar ersättning. Hur kommunerna agerar kommer troligtvis även fortsättningsvis att skilja sig åt då det är upp till dem att bestämma hur de vill organisera sin verksamhet. Det är dock troligt att de kommer att anpassa sig efter de nya förutsättningar som förslaget medför, även om det kan ske på olika sätt.

12.4 Ekonomiska konsekvenser av förslaget

På samhällsnivå kommer kostnaderna inte att öka vid genomförandet av förslaget om att den som bor i bostad med särskild service enligt LSS ska ha rätt till viss merkostnadsersättning. I stället blir det troligtvis en förflyttning av kostnader mellan kommunerna och staten som kommer att leda till en ökad kostnad för staten jämfört med i dag.

Utredningen beräknar kostnaden för staten till uppskattningsvis 473–640 miljoner kronor för att ersätta enskilda som bor i en bostad

med särskild service enligt LSS för deras merkostnader. Det handlar både om merkostnader kopplade till hyran och om övriga befintliga merkostnader. Kostnaden är en ökning med 351–518 miljoner kronor jämfört med dagens kostnader för merkostnadsersättning och handikappersättning på 122 miljoner kronor, se mer under avsnitt 12.4.2.

Administrativa kostnader för Försäkringskassan uppskattar utredningen till 30–125 miljoner kronor i extra tillfälliga resurser samt en permanent ökning av myndighetens ramanslag med 5 miljoner kronor. Därutöver behövs kunskapshöjande insatser till dem som berörs för att informera om rätten till ersättning, uppskattningsvis uppgår kostnaden för dessa insatser till 2 miljoner kronor.

För enskilda påverkas compensationen av om de sedan tidigare har handikappersättning eller merkostnadsersättning, alternativt inte har någon av dessa ersättningar sedan tidigare. Det innebär att den ökade ersättningen för enskilda varierar men för de flesta blir ökningen mellan 8 092 kronor och 14 280 kronor per person och år. För vissa blir ökningen mindre, som lägst 476 kronor, se mer under avsnitt 12.4.3.

Förslaget avser inte att förändra några kostnader för kommunerna men kan ändå få betydelse för kommunala kostnader för stöd som är kopplade till hyran i bostad med särskild service enligt LSS, se mer under avsnitt 12.4.4.

12.4.1 Utgångspunkter för beräkningar

För att beräkna de ekonomiska konsekvenserna finns vissa utgångspunkter och uppgifter som är gemensamma för enskilda och staten. Dessa redovisas samlat i detta avsnitt.

Vid ett införande av en schablonersättning, så som utredningen föreslår, blir de som beviljats och bor i en bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS berättigade till merkostnadsersättning, förutsatt att de ansöker om den. Det är cirka 28 000 personer som på olika sätt berörs av förslaget och som kommer att få rätt till viss merkostnadsersättning. Cirka 22 000 personer (78 procent) av dessa har ingen handikapp- eller merkostnadsersättning sedan tidigare. Övriga har ersättning sedan tidigare och bland dessa har den absoluta majoriteten handikappersättning, 6 030 personer (22 procent). Av dem som har handikappersättning har 72 procent ersättning på nivå 1

medan 18 procent har ersättning på nivå 2 och 11 procent har ersättning på den högsta nivån, nivå 3. Endast ett fåtal (16 personer) har i dag merkostnadsersättning², se även tabell 12.2.

Det är svårt att på förhand känna till samtliga enskildas specifika situation samt hur de utifrån den kan tänkas att agera. Det finns mer kunskap om dem som redan befinner sig i systemen för handikappersättning och merkostnadsersättning medan kunskapen är mindre om dem som inte har någon sådan ersättning i dag. Utredningen har valt att beräkna och redovisa möjliga ekonomiska konsekvenser för staten och enskilda dels utifrån vad vi känner till och vet i dag, dels utifrån vissa antaganden om enskildas situation och deras förväntade agerande om förslaget genomförs.

För våra beräkningar utgår vi först och främst från det statistiska antagandet att samtliga lämnar in en ansökan om merkostnadsersättning hos Försäkringskassan för sina merkostnader kopplade till hyran:

- oavsett om de har ersättning sedan tidigare eller inte,
- att de samtidigt har kvar tidigare godtagna merkostnader,
- att deras förhållanden i övrigt inte på något sätt har ändrats, och
- att samtliga som har ersättning ligger nära det lägre gränsvärdet på respektive ersättningsnivå.

Våra beräkningar utgår från det antal personer som i dag har beslut om bostad med särskild service enligt LSS. Mellan år 2014 och år 2019 ökade antalet personer med insatsen med drygt tio procent. Det är troligt att gruppen kommer fortsätta öka, inte minst utifrån befolkningsökningen. Ökningstakten påverkas även av andra saker, till exempel i vilken utsträckning som yngre personer med intellektuell funktionsnedsättning väljer att bo i denna boendeform. Det går därför inte att förutsäga hur stor ökningen kommer bli.

Samtliga antaganden kan se annorlunda ut i verkligheten, där enskildas förväntade beteenden eller situation sällan är så statistiska som det krävs för att kunna göra beräkningar. Vi har därför även gjort beräkningar utifrån vissa antaganden om förändrade förutsättningar.

² Då det låga antalet inte påverkar statistiken har dessa personer inte inkluderats i utredningens alla beräkningar, det kan dock i princip dras samma slutsatser för dessa som för dem med handikappersättning.

Dagens nivåer för ersättning i handikapp- och merkostnadsersättningen

Personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS kan i dag ha handikappersättning eller merkostnadsersättning. Utfasningen av handikappersättningen har beräknats ta lång tid. Regeringens bedömning är att samtliga kommer att omfattas av de nya bestämmelserna i merkostnadsersättningen först efter cirka 20 år³. För beräkningar av ekonomiska konsekvenser är det därmed relevant att utgå från båda ersättningarna och de nivåer för vilka ersättning kan lämnas. Nivåerna beskrivs kort i det följande, se även mer i kapitel 3 om gällande rätt.

Handikappersättning lämnas på tre nivåer, den enskilde får år 2021 ersättning med:

1. 36 procent av prisbasbeloppet om merkostnaden uppgår till minst 28,5 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 17 136 kronor per år eller 1 428 kronor per månad,
2. 53 procent av prisbasbeloppet om merkostnaden uppgår till gränsvärdet 45,5 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 25 228 kronor per år eller 2 102 kronor per månad,
3. 69 procent av prisbasbeloppet om merkostnaden uppgår till gränsvärdet 61,5 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 32 844 kronor per år eller 2 737 kronor per månad.⁴

Merkostnadsersättning lämnas på fem nivåer, den enskilde får år 2021 ersättning med:

1. 30 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 25 procent av prisbasbeloppet men inte 35 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 14 280 kronor per år eller 1 190 kronor per månad,
2. 40 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 35 procent av prisbasbeloppet men inte 45 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 19 040 kronor per år eller 1 587 kronor per månad,

³ Prop. 2017/18:190 Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning, s. 160.

⁴ Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:9) om handikappersättning.

3. 50 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 45 procent av prisbasbeloppet men inte 55 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 23 800 kronor per år eller 1 983 kronor per månad,
4. 60 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 55 procent av prisbasbeloppet men inte 65 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar en ersättning på 28 560 kronor per år eller 2 380 kronor per månad,
5. 70 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till minst 65 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar 33 320 kronor per år eller 2 777 kronor per månad.⁵

12.4.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Kostnader för merkostnadsersättning

Förslaget om en schabloniserad ersättning för merkostnader för att bo i en bostad med särskild service enligt LSS kommer att innebära en ökad kostnad för staten. För att uppskatta statens kostnader för förslaget är det inte tillräckligt att beräkna kostnaden rakt av, det vill säga att multiplicera antalet personer med 0,3 prisbasbelopp. Anledningen är att kostnaderna för utbetalning av merkostnadsersättning kommer att påverkas dels av om berörda personer inte har ersättning för merkostnader sedan tidigare, dels av om de redan har ersättning för andra merkostnader. Om de har ersättning sedan tidigare påverkas kostnaderna för staten av vilken nivå av ersättning de når upp till, vilket i sin tur påverkas av vilken nivå av ersättning de har i dag samt i vissa fall av var i spannet de befinner sig på nuvarande nivå. Kostnaderna kan vidare påverkas av om enskilda som tidigare inte haft någon ersättning kan komma att få ersättning för sådana merkostnader som tidigare inte varit så höga att de gett rätt till ersättning. Vad enskilda väljer att ansöka om eller avstår att ansöka om samt om deras förhållanden kan ha ändrats på något sätt kan också påverka ersättningen. Exempelvis kan de som har handikappersättning på en högre nivå vilken inte är tänkt att omprövas, välja att inte ansöka om merkostnadsersättning kopplat till hyran om de inte tror att det kommer att ge dem en ökad ersättning.

⁵ 50 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

Statens nuvarande kostnader

Statens totala kostnader för att finansiera handikapp- och merkostnadsersättningen uppgick år 2019 till 1 355 miljoner kronor⁶. Utbetalning av handikapp- eller merkostnadsersättning till personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS utgör i dag en kostnad på 122,3 miljoner kronor.

Statens kostnader om alla ansöker och förhållandena är oförändrade

Ett införande av en schablonersättning kommer att leda till en förflyttning av cirka 6 000 personer från handikappersättningen till merkostnadsersättningen och cirka 22 000 personer som tidigare inte haft ersättning får rätt till ersättning. Utöver ett ökat antal personer som får rätt till ersättning leder det även till en ändrad fördelning av antal personer på respektive nivå inom merkostnadsersättningen. Enligt beräkningar får 78 procent rätt till ersättning på lägsta nivån (nivå 1), 15 procent får rätt till ersättning på nivå 3 och 6 procent får ersättning på högsta nivån (nivå 5).⁷ Se även tabell 12.1.

Tabell 12.1 Beräknad fördelning av personer och kostnader i merkostnadsersättningen vid genomförande av utredningens förslag

Beräknad fördelning av personer och kostnader på nivå 1, 3 och 5 i merkostnadsersättningen vid genomförande av utredningens förslag, andel angiven i procent

Merkostnadsersättning, nivåer	Antal personer	Andel personer	Ersättning per person, kr/år
Nivå 1, 0,3 prisbasbelopp	21 942	78,5	14 280
Nivå 3, 0,5 prisbasbelopp	4 313	15,5	23 800
Nivå 5, 0,7 prisbasbelopp	1 717	6	33 320

Källa: Utredningens egna beräkningar.

⁶ Prop. 2020/21:1, UO10 Budgetpropositionen för 2021 Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

⁷ Att ingen hamnar på nivå 2 eller nivå 4 beror på de absoluta och statistiska antaganden som utredningen utgår från, vilket leder till denna förflyttning inom merkostnaden. I verkligheten kan personer även komma att hamna på dessa nivåer. Några få som i dag har ersättning på nivå 2 i merkostnadsersättningen kommer att få ersättning på nivå 4, antalet är dock så få att utredningen valt att inte inkludera dem i beräkningarna.

Sammantaget beräknar utredningen att kostnaden för staten blir totalt 473,2 miljoner kronor för att ersätta enskilda som bor i en bostad med särskild service enligt LSS för deras merkostnader kopplade till hyran och övriga befintliga merkostnader. Kostnaden är en ökning med 351 miljoner kronor jämfört med dagens kostnader på 122 miljoner kronor. Ökningen utgör cirka 26 procent av den totala kostnaden (1 355 mkr) som staten betalade ut inom ramen för handikappersättningen och merkostnadsersättningen år 2019. Med ökningen inkluderad skulle den totala kostnaden för att finansiera förmånen bli mellan 1 706–1 758 miljoner kronor. Utgångspunkten är då att de som redan har ersättning ligger lågt i spannet på respektive ersättningsnivå. Skulle utgångspunkten vara att samtliga som redan har ersättning ligger högt i spannet på respektive ersättningsnivå så skulle antalet med ersättning på nivå 5 i merkostnadsersättningen öka med cirka 4 300 personer, vilket skulle innebära en ytterligare ökning av kostnaden för staten med 41 miljoner kronor.

Statens kostnader utifrån vissa antaganden om förändringar

Det finns en möjlighet att vissa av dem som tidigare inte haft handikapp- eller merkostnadsersättning ändå kan ha merkostnader vilka tidigare inte nått upp till nivån för ersättning. I och med införandet av en schablon skulle dessa kunna bli aktuella för prövning och utbetalning. Detta påverkar då nivån på ersättning för dessa personer och därmed även kostnaderna för staten. Utredningen har utgått från antagandet att 20 procent av de nya som tidigare inte haft men nu får rätt till ersättning även tidigare haft merkostnader motsvarande upp till 0,2 prisbasbelopp. Dessa skulle då få ersättning på nivå 3 i stället för nivå 1 och skulle medföra en kostnad för staten på totalt 494 miljoner kronor, vilket är en ökning med cirka 372 miljoner kronor jämfört med om förslaget inte genomförs och ingen förändring sker. Om beräkningen istället utgår från att det är 50 procent som tidigare haft merkostnader på upp till 0,2 prisbasbelopp skulle det föra med sig en kostnad för staten på totalt 525,5 miljoner kronor, vilket är en ökning med cirka 403 miljoner kronor. Utifrån antagandet om att ännu fler, cirka 80 procent, haft tidigare merkostnader på upp till 0,2 prisbasbelopp skulle kostnaden för staten bli

640 miljoner kronor, en ökning med 518 miljoner kronor jämfört med om förslaget inte genomförs.

Sannolikt kommer de flesta som bor i en bostad med särskild service enligt LSS att ansöka om merkostnadsersättning för sitt boende. Ett mindre antal har redan i dag en så pass hög ersättning att en ny ansökan inte skulle göra så stor skillnad. Ett antagande om att 10 procent ändå avstår från att ansöka om merkostnadsersättning innebär att beräknade kostnader minskar med cirka 31 miljoner kronor. Då skulle den totala kostnaden för staten bli 442–494 miljoner kronor.

Försäkringskassans administrativa kostnader

Försäkringskassan har redan i dag i uppdrag att pröva och betala ut merkostnadsersättningen. Att införa en schablonersättning innebär därmed inte någon förändring av Försäkringskassans verksamhet men kommer att ge ett ökat antal ärenden inom förmånen. Nödvändiga tekniska system finns redan på plats och större investeringar bör inte krävas för dessa. Antagligen finns ändå behov av vissa justeringar för att möjliggöra administration av prövning, utbetalning samt uppföljning både vad gäller tekniska system och verksamhet. Vi bedömer att myndigheten framför allt initialt, under en begränsad period, har behov av resurser för att kunna genomföra de förändringar som krävs för en effektiv integrering och hantering av schablonersättningen i verksamheten.

Förslaget innebär att ett antal personer som tidigare inte haft handikapp- eller merkostnadsersättning nu kommer att ansöka om merkostnadsersättning. Det kan också leda till en snabbare omställning från handikappersättningen till merkostnadsersättningen än vad som tidigare antagits. Detta innebär under en period ett behov av ytterligare personal för att handlägga nya ansökningar om merkostnadsersättning.

Försäkringskassans arbete med de nya förmånerna merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag har efter införandet den 1 januari 2019 varit problematiskt på olika sätt. Regeringen har därför begärt att myndigheten skulle redovisa en handlingsplan för hur man avsåg att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna för omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Handlingsplanen skulle även inkludera en plan för hur myndighetens information till enskilda kan

stärkas. Av den plan som Försäkringskassan presenterat framgår bland annat att myndigheten avser att rekrytera och utbilda 260 nya medarbetare för att hantera förmåner. Man avser också att genomföra insatser för att rätt målgrupp ska ansöka om merkostnadsersättning.⁸

Behovet av extra personella resurser för att hantera ansökningar om merkostnadsersättning med anledning av vårt förslag beror på om de som ansöker i huvudsak endast har behov av den schabloniserade ersättningen eller om de även har andra merkostnader som kan ge rätt till ytterligare ersättning. Vi har i tidigare avsnitt presenterat olika antaganden om utfallet. Hur dessa överensstämmer med verkligheten har betydelse även för Försäkringskassans arbetsbörda. För dem som enbart har merkostnader på grund av att de bor i en bostad med särskild service enligt LSS krävs färre handläggningsåtgärder per ansökan. Om flertalet även har andra merkostnader påverkar det behovet av arbetskraft för att pröva ansökningarna.

Vår bedömning är att det från införandet, tills alla de som bor i en bostad med särskild service enligt LSS som vill ansöka om merkostnadsersättning har gjort detta, kan behövas i storleksordningen 25–100 handläggare. Till det kommer behovet av ett fåtal handledare och specialister för att stödja dem som hanterar dessa ansökningar. När dessa ansökningar har prövats bör inflödet av ansökningar från boende i bostad med särskild service enligt LSS inte vara särskilt stort då antalet personer som flyttar in i en sådan bostad kan beräknas till cirka 300 personer per år. Med en beräknad kostnad per årsarbetskraft om 1,14 miljoner kronor kan behovet av extra tillfälliga resurser på grund av förslaget uppskattas till 30–125 miljoner kronor.

Mer permanent kan myndigheten behöva en mindre ökning av det årliga ramanslaget för att kunna hantera ansökningar om ersättning från en grupp som inte tidigare utnyttjat förmånen till fullo. Vi uppskattar behovet av en utökning av anslaget till 5 miljoner kronor.

⁸ Försäkringskassan (2021). Rapport – Handlingsplan för handläggning av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning.

En mer kostnadseffektiv handläggning med schablon

Att samtliga som bor i bostad med särskild service enligt LSS får rätt till ersättning kommer att bidra till ett tydliggörande av statens ansvar för dessa merkostnader och en ökad likvärdighet vad gäller enskildas möjlighet att få kompensation för sina merkostnader. Införandet av en schablon kan även underlätta handlägningsprocessen hos Försäkringskassan betydligt. En schablon, i jämförelse med individuell prövning av de faktiska merkostnaderna för boende, kommer att innebära mindre administration, effektivare och enklare handläggning samt kortare väntetider vad gäller beslut från myndigheten.

Vid en individuell prövning skulle det vara synnerligen svårt för enskilda att kunna påvisa vad som ligger till grund för hyressättningen och vad som utgör en merkostnad då detta mycket sällan redovisas av kommunerna. Komplexiteten vid prövning och bedömning kommer att vara stor och besluten kan bli svåra att förutse för den enskilde. Utredningen menar att det inte är ändamålsenligt eller kostnadseffektivt att skapa ett komplicerat system där enskilda ska ansöka och kunna visa på den specifika merkostnaden vid hyressättning, då den är 1) svår för enskilda att identifiera och redovisa, 2) komplicerad och tidsödande att pröva, samt 3) riskerar att beslut uppfattas vara godtyckliga, svåra att förutse och i stor utsträckning överklagas. Resursmässigt vad gäller personal, tid och administration riskerar det att på sikt bli en större kostnad än vad kostnaden blir för att genom en schablon ge enskilda rätt till en viss ersättning som de i grunden bör ha rätt till i egenskap av att de bor i en bostad med särskild service enligt LSS.

Kostnader för domstolsväsendet

Försäkringskassans beslut om merkostnadsersättning kan överklagas till förvaltningsdomstol. Vårt förslag innebär att fler personer kan få rätt till förmånen än i dag. Den utformning vi valt, en schabloniserad ersättning där det är lätt att avgöra vem som uppfyller rekvisiten, medför att antalet överklaganden av beslut enligt de nya bestämmelserna bör bli få. Om de sökande även har andra merkostnader än vad som ersätts genom den schabloniserade ersättningen kan det ha betydelse för hur många beslut som kan komma att överklagas. Vi

bedömer att förslaget påverkan på måltillströmningen i förvaltningsdomstolarna ändå bör vara försumbar.

Våra förslag betyder att den som beviljats insatsen bostad med särskild service enligt LSS, och bor i en sådan bostad, får rätt till merkostnadsersättning för de nyttigheter som är en del av insatsen och som kan ingå i hyran. I den mån hyran inte tidigare har satts utifrån att dessa faktorer påverkar bruksvärdet kan våra förslag innebära förändringar av hyressättningen. Hyresvärdarna kan se skäl för en översyn av hyressättningen och hyresgästerna kan i sin tur önska en prövning av hyrans skälighet. Om hyresgästerna och hyresvärdarna inte är överens om värderingen kan man begära hyresnämndens prövning vilket innebär en risk för ett ökat antal ärenden i hyresnämnderna och Svea hovrätt. Antalet ärenden som kan röra hyran för lägenheter i bostad med särskild service enligt LSS beror då på hur hyrorna tidigare har satts, om det finns förhandlingsöverenskommelser för de aktuella lägenheterna, och hur kommunerna ser på de boendes totala ekonomiska situation.

Kostnader för kunskapshöjande insatser om den nya schablonen

Vid ett genomförande av förslaget är det nödvändigt att de som har rätt till stödet får vetskap om möjligheten och förutsättningarna för att ansöka om en schablon inom merkostnadsersättningen. Utredningen har lämnat förslag om att Försäkringskassan bör ges i uppdrag att genomföra en särskilt riktad informationsinsats som är tillgänglig för dem som har rätt till ersättningen. Insatsen ska ge information om förutsättningarna för merkostnadsersättning och hur den förhåller sig till handikappersättningen för dem som har beslut om sådan ersättning. Informationen behöver också göras tillgänglig för anhöriga, gode män och andra företrädare då dessa ofta utgör ett stöd i ekonomiska frågor för dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS.

Vid genomförandet av uppdraget ska myndigheten redan i ett tidigt skede dra nytta av de kunskaper och erfarenheter som finns hos funktionshindersorganisationerna. Utredningen bedömer att Försäkringskassan bör tilldelas medel för att genomföra insatsen. Uppskattningsvis uppgår kostnaden till 2 miljoner kronor.

12.4.3 Ekonomiska konsekvenser för enskilda

Av skäl som nämnts tidigare så är det i dag sällan de som bor i en bostad med särskild service enligt LSS som står för merkostnaderna. De flesta boende får olika former av ersättning och annat stöd för att betala hyran, och de merkostnader som den kan innebära, både från stat och kommun. Det förekommer också att anhöriga bidrar på olika sätt för att den som bor i en bostad med särskild service enligt LSS ska klara sig ekonomiskt. Den ersättning för merkostnader kopplade till hyran i bostad med särskild service enligt LSS som vi föreslår syftar inte till att gynna enskilda ekonomiskt utan ska endast kompensera för de merkostnader som personer med funktionsnedsättning kan ha. De som i dag beviljats och bor i en bostad med särskild service enligt LSS kommer med förslaget genomförande att få rätt till viss merkostnadsersättning för sina merkostnader kopplade till hyran. Förslaget bidrar därmed till en ökad likvärdighet för enskilda vad gäller att få kompensation för sina merkostnader både i dag och i framtiden, oavsett den stora variation som finns i dag när det gäller exempelvis vilka stöd som tillhandahålls från nationell eller lokal nivå för att motverka hyrans påverkan på den enskildes ekonomi i övrigt. Det ger också en tydlighet och förutsägbarhet när dessa merkostnader ersätts inom merkostnadsersättningen som andra merkostnader som beror på att en person har en funktionsnedsättning.

Ett stort antal nya förmånstagare samt en ökad förflyttning

Utifrån utredningens antagande kommer förslaget att medföra att cirka 22 000 personer som tidigare inte haft ersättning får rätt till ersättning. Därutöver kommer det att ske en förflyttning av cirka 6 000 personer från handikappersättningen till merkostnadsersättningen. För dem som redan har ersättning blir det även en förändring av på vilken nivå de får ersättning samt hur mycket deras ersättning ökar med införandet av förslaget. Tabell 12.2 illustrerar inflödet av nya förmånstagare, förflyttningen från handikappersättningen till merkostnadsersättningen samt vilken ekonomisk kompensation förslaget ger för enskilda beroende på om de har ersättning sedan tidigare och på vilken nivå, alternativt om de inte har någon ersättning sedan tidigare.

Tabell 12.2 Beräknad förändring av ekonomisk ersättning för personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS

Beräknad förändring av handikappersättning och merkostnadsersättning baserat på utredningens förslag, uppdelat på ersättningsform

Antal personer	Ersättningsnivå i dag	Ny ersättningsnivå med förslaget	Ökning av ersättning per person, kr/år
22 000	Ingen ersättning	MEK, nivå 1	14 280
4 300	HE, nivå 1	MEK, nivå 3	6 664
1 057	HE, nivå 2	MEK, nivå 5	8 092
660	HE, nivå 3	MEK, nivå 5	476
Mindre än 5	MEK, nivå 1	MEK, nivå 3	9 520
Mindre än 10	MEK, nivå 2	MEK, nivå 4	9 520
Mindre än 5	MEK, nivå 3	MEK, nivå 5	9 520
Mindre än 5	MEK, nivå 4	MEK, nivå 5	4 760
Mindre än 5	MEK, nivå 5	MEK, nivå 5	0

Källa: Utredningens egna beräkningar.

En schablonersättning kommer att medföra en ökad ersättning till så gott som samtliga, om än i olika grad. Framför allt kommer den att ge en högre kompensation till dem som i dag inte har någon ersättning eller har ersättning på någon av de lägre nivåerna. Om enskilda har ersättning sedan tidigare så kommer förslaget att påverka nivån på den ersättning som betalas ut, vilket innebär en möjlighet att få ersättning på en högre nivå än tidigare. Samtidigt blir den faktiska ersättningen för merkostnader kopplat till hyran lägre för dessa personer än för dem som inte haft ersättning tidigare. Skälet är att deras ersättning endast ökar från en nivå till en annan, vilket ger en mindre ökning än för dem som startar med noll kronor i ersättning.

För dem som inte har ersättning sedan tidigare blir ökningen 14 280 kronor per år. De som redan har ersättning på nivå 1–2 i handikappersättningen eller nivå 1–4 i merkostnadsersättningen får en ökning med 4 760–9 520 kronor per år. Minst skillnad kommer förslaget att göra för dem som redan innan har en hög handikapp- eller merkostnadsersättning. För dem som har högsta nivån i handikappersättningen innebär en överflyttning till nivå 5 i merkostnadsersättningen en ökning med 476 kronor per år. För dem som redan har nivå 5 i merkostnadsersättningen blir det ingen ökning alls då de har den

högsta ersättningen som betalas ut och de därmed slår i taket. Det berör dock mindre än fem personer i nuläget.

I beräkningarna ovan utgår utredningen från antagandet att samtliga ligger nära det lägre gränsvärdet inom respektive ersättningsnivå. Skulle de i stället ligga närmare det högre gränsvärdet skulle ett större antal få ersättning på nivå 5 i merkostnadsersättningen. Cirka 4 300 personer skulle då göra en större förflyttning, från ersättning på nivå 1 till ersättning på nivå 5 i stället för till nivå 3. För övriga sker ingen förändring.

Ett genomförande av förslaget kommer rimligen att leda till att majoriteten av dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS kommer att ansöka om merkostnadsersättning. Särskilt troligt är det att enskilda som i dag inte har någon ersättning för merkostnader och de som i dag har handikappersättning på nivå 1 eller nivå 2 kommer att ansöka om merkostnadsersättning. Vissa personer kan komma att avstå från att söka merkostnadsersättning, exempelvis om de ser att deras ersättning inte skulle öka. Bland dem som har handikappersättning på nivå 3 så skulle ersättningen endast öka med 476 kronor per år, vilket i dag omfattar 660 personer. För dessa är incitamentet att lämna in en ny ansökan möjligen inte särskilt högt.

För personer som tidigare inte haft handikapp- eller merkostnadsersättning kan förslaget medföra en ökad möjlighet att få rätt till ersättning för eventuella övriga merkostnader som tidigare inte varit tillräckligt höga för att ge rätt till ersättning. Dessa kan då påverka nivån på ersättning. Baserat på att de tidigare inte nått upp till den första nivån på 25 procent kan de dock endast nå upp till nivå 3 i dagens merkostnadsersättning, vilket ger rätt till en ersättning på 50 procent av prisbasbeloppet, vilket är 23 800 kronor per år.

Det är i dag cirka 22 000 personer som bor i dessa bostäder vilka inte har någon handikapp- eller merkostnadsersättning. Vid ett antagande att 20 procent av dessa kan ha ytterligare merkostnader, upp till 0,2 prisbasbelopp, att ansöka om skulle dessa få rätt till ersättning på nivå 3 i stället för nivå 1. Antalet som får ersättning på nivå 3 ökar då med 4 400 personer och minskar med lika många på nivå 1 jämfört med den ursprungliga beräkningen. Det medför att dessa i stället får 50 procent av prisbasbeloppet i ersättning, vilket innebär att de får en ökad ersättning med 23 800 kronor per år, se tabell 12.3.

Tabell 12.3 Beräknad förändring av merkostnadsersättning om 20 procent av dem utan ersättningen sedan tidigare ansöker om den

Beräknad förändring av merkostnadsersättning för personer i bostad med särskild service enligt LSS, om 20 procent av dem som inte har merkostnadsersättning sedan tidigare ansöker om ytterligare merkostnader upp till 0,2 prisbasbelopp utöver schablon, belopp angivet i kronor

Ersättning i dag	Ytterligare merkostnader	Ny ersättning med förslaget	Antal personer	Ökning av ersättning per person, kr/år
Ingen ersättning	Nej	MEK, nivå 1	17 600	14 280
Ingen ersättning	Upp till 0,2 prisbasbelopp	MEK, nivå 3	4 400	23 800

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Om antagandet i stället är att 50 procent kan ha ytterligare merkostnader, upp till 0,2 prisbasbelopp, att ansöka om skulle antalet som får ersättning på nivå 3 öka med 11 000 personer och minska med lika många på nivå 1 jämfört med den ursprungliga beräkningen, se tabell 12.4.

Tabell 12.4 Beräknad förändring av merkostnadsersättning om 50 procent av dem utan ersättningen sedan tidigare ansöker om den

Beräknad av merkostnadsersättning för personer i bostad med särskild service enligt LSS om 50 procent av dem som inte har merkostnadsersättning sedan tidigare, ansöker om ytterligare merkostnader upp till 0,2 prisbasbelopp utöver schablon, belopp angivet i kronor

Ersättning i dag	Ytterligare merkostnader	Ny ersättning med förslaget	Antal personer	Ökning av ersättning per person, kr/år
Ingen ersättning	Nej	MEK, nivå 1	11 000	14 280
Ingen ersättning	Upp till 0,2 prisbasbelopp	MEK, nivå 3	11 000	23 800

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Ytterligare ett antagande är att ett större antal, cirka 80 procent, kan ha ytterligare merkostnader, upp till 0,2 prisbasbelopp, att ansöka om. Då skulle antalet som får ersättning på nivå 3 öka med 17 600 personer och minska med lika många på nivå 1 jämfört med den ursprungliga

beräkningen, se tabell 12.5. Se även under avsnitt 12.4.2 om ekonomiska konsekvenser för staten.

Tabell 12.5 Beräknad förändring av merkostnadsersättning om 80 procent av dem som inte har ersättningen sedan tidigare ansöker

Beräknad förändring av merkostnadsersättning för personer i bostad med särskild service enligt LSS om 80 procent av dem som inte har merkostnadsersättning sedan tidigare, ansöker om ytterligare merkostnader upp till 0,2 prisbasbelopp utöver schablon, belopp angivet i kronor

Ersättning i dag	Ytterligare merkostnader	Ny ersättning med förslaget	Antal personer	Ökning av ersättning per person, kr/år
Ingen ersättning	Nej	MEK, nivå 1	4 400	14 280
	Upp till 0,2			
Ingen ersättning	prisbasbelopp	MEK, nivå 3	17 600	23 800

Källa: Utredningens egna beräkningar.

I dag är det ett stort antal personer som bor i dessa bostäder som inte har någon handikapp- eller merkostnadsersättning. Att även kunna få ersättning för andra merkostnader som tidigare inte nått upp till en nivå som berättigar ersättning skulle kunna leda till en ytterligare något minskad ekonomisk börda för dem som bor i en bostad med särskild service enligt LSS, utöver att de kompenseras för merkostnader kopplade till hyran. Förslaget kommer knappast att förändra den privatekonomiska situationen för enskilda i någon större utsträckning, för att åstadkomma det krävs förändringar av inkomsterna. Däremot bör ändå frånvaron av merkostnader vara till stor nytta för enskilda baserat på att de då åtminstone inte bidrar till att försämra den ekonomiska situationen ytterligare.

Hur stor del av kompensationen som kommer enskilda till del beror på flera andra faktorer. Att det i dag finns en stor variation över landet när det gäller hyror, vilka stöd som tillhandahålls för dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS, både från statligt och kommunalt håll, att de olika stöden i olika grad påverkar den enskildes ekonomi samt att de stöd som tillhandahålls från kommunalt håll är frivilliga gör att det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för enskilda utifrån ett mer långsiktigt perspektiv.

12.4.4 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Förslaget medför i sig inga ökade kostnader för kommunerna. Däremot kan kommunerna utifrån de nya förutsättningarna komma att minska sina kostnader i den mån som staten kommer att stå för merkostnaderna. Om merkostnadsersättningen ger den enskilde en viss summa avsedd för merkostnader kopplade till hyran finns anledning att tro att det kan komma att påverka kommunernas subventioner och andra stöd för att möta att den enskilde inte har tillräckliga inkomster. Det är svårt för kommunen att motivera särskilda subventioner när det gäller hyran till dessa personer i samma utsträckning som tidigare om staten betalar ut ersättning till dem.

I dag är det många kommuner som tar ett ansvar och står för kostnaderna genom att exempelvis enbart inkludera den enskildes egna lägenhet i hyran eller genom att tillhandahålla någon annan form av stöd eller subvention som innebär att den enskildes kostnad för hyran minskar eller att den enskilde har medel kvar att leva för efter att hyran är betald. Hur kommunerna kommer att se på sitt ansvar för den del av hyran som utgör merkostnader och hur de kan komma att agera framöver om förslaget genomförs är svårt att förutspå. Det är dock känt att många kommuner har en ansträngd ekonomisk situation.

12.5 EU-rätten

Merkostnadsersättning omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och klassificeras som en kontantförmån vid sjukdom. Det innebär att merkostnadsersättning ingår i samordningen av de sociala trygghetssystemen i EU:s medlemsländer och kan bli föremål för export. Att det är en kontantförmån innebär förenklat att förmånen ges i form av pengar.⁹ Utredningens förslag innebär att merkostnaderna för personer som bor i bostäder med viss utformning och med tillgång till personal beräknas uppgå till ett visst belopp. Detta påverkar inte de grundläggande förutsättningarna för rätt till förmånen eller dess klassificering inom EU-rätten.

⁹ Försäkringskassan (2019) Merkostnadsersättning. Vägledning 2018:3 Version 3, s. 25.

Vi bedömer att utredningens förslag inte påverkar den fria rörligheten inom EU eller i övrigt medför några särskilda konsekvenser för EU/EES-medborgare.

12.6 Övriga konsekvenser av förslaget

Utredningen gör bedömningen att förslaget inte innebär någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen och det har inte heller några konsekvenser för företag, stora som små, eller för sysselsättningen regionalt i olika delar av landet. Uppfattningen är vidare att förslaget inte får några konsekvenser för brottsligheten och det medför inte heller några konsekvenser för den personliga integriteten än vad som redan finns i dag gällande vilka personuppgifter som behöver lämnas för att få merkostnadsersättning.

Det har inte framkommit något i utredningens analyser och beräkningar som tyder på att förslaget om att den som bor i bostad med särskild service enligt LSS ska ha rätt till viss merkostnadsersättning har någon påverkan på andra förmåner och regelverk.

Fler män än kvinnor har beslut om insatsen bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS vilket gör att förslaget om att den som bor i bostad med särskild service enligt LSS ska ha rätt till viss merkostnadsersättning kommer att beröra fler män än kvinnor. I övrigt har det ingen påverkan på jämställdheten då förslaget innebär att ersättningen ges likvärdigt till alla. Det medför inte heller några konsekvenser för barnets rättigheter, då uppdraget enbart rör bostad med särskild service för vuxna och därmed endast dem som är över 18 år.

12.7 Finansiering av förslaget

Vi har ovan beskrivit hur förslaget påverkar kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda och redovisat de samhällsekonomiska konsekvenserna i övrigt. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen också föreslå en finansiering.¹⁰ Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting ska få adekvat finansiering när staten ålägger dem nya

¹⁰ 14 § kommittéförordningen (1998:1474).

uppgifter och åtaganden.¹¹ Principen gäller också i motsatt riktning. Om förslagen innebär att kommunal verksamhet kan utföras billigare eller dyrare än tidigare ska de statliga bidragen minskas eller ökas i motsvarande mån. Finansieringsprincipen tillämpas när nya obligatoriska uppgifter införs, frivilliga uppgifter blir obligatoriska, det kommunala ansvaret för uppgifter tas bort eller avregleras, staten ändrar ambitionsnivåerna för befintlig verksamhet och när regeländringar påverkar kommunsektorns möjligheter att ta ut avgifter.

Utredningens utgångspunkt är att ansvaret för att ersätta enskilda för merkostnader på grund av funktionsnedsättning är ett statligt ansvar och det finns en särskild förmån inom socialförsäkringen för detta. Det är således redan i dag möjligt för den som har merkostnader för att bo i en bostad med särskild service att ansöka om ersättning inom ramen för merkostnadsersättningen. Det förslag vi lämnar innebär ett förtydligande av att de merkostnader som de som bor i en bostad med särskild service enligt LSS har, och som hänger samman med vad som utgör en sådan insats, ska ersättas inom merkostnadsersättningen. I den mån dessa merkostnader redan i dag kan utgöra grund för merkostnadsersättning kan det i realiteten vara fråga om ett underutnyttjande av förmånen bland dem som har ersättningsgilla merkostnader för sitt boende i bostad med särskild service enligt LSS. Våra förslag medför därför i den delen inte att kostnaderna ökar i förhållande till vad som kan utgå med nuvarande regelverk.

Vi utgår från att förslaget kommer att innebära en ökad kostnad för förmånen då man kan anta att ett ökat antal personer kommer att ansöka om denna när förutsättningarna blir tydliga och rätten till ersättning är kopplad till boendet i en sådan bostad. De beräkningar vi gjort av storleken på den totala kostnadsökningen finns i avsnitt 12.4.2.

Förslaget medför också ökade kostnader för Försäkringskassan, för bland annat viss omställning av verksamhet, handläggning samt genomförandet av en informationsinsats.

Utredningen ser därför att både ökade kostnader för förmånen som sådan och för Försäkringskassans handläggning av den liksom en informationsinsats innebär ett krav på finansiering.

Merkostnadsersättningen finns i dag inom utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, under

¹¹ Prop. 1991/92:150 del II, avsnitt 4.4.2, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345 och prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442.

anslaget 1:3 Merkostnadsersättning och handikappersättning. Vårt förslag innebär att det anslaget behöver öka för att i större utsträckning möta de verkliga merkostnaderna för dem som bor i bostad med särskild service enligt LSS som nu synliggjorts. Relativt få av de som bor i bostad med särskild service enligt LSS tar i dag del av förmånerna handikappersättning och merkostnadsersättning trots att de kan vara berättigade till sådan ersättning med hänsyn till merkostnader som hänger samman med att bo i en sådan bostad. Det kan därför finnas behov av en viss ökning av anslaget även utan vårt förslag om en schabloniserad ersättning för merkostnader för dem som beviljats och bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Försäkringskassans förvaltningsutgifter ligger under anslaget 1:3 och även det bör utökas för att möta de ökade kostnaderna som vårt förslag medför.

Kommunernas kostnader för stöd till enskilda för merkostnader som hör samman med att hyran för en bostad med särskild service enligt LSS bestäms utifrån bruksvärdet kan komma att minska med utredningens förslag. Eftersom vår utgångspunkt är att kompensation för sådana merkostnader är ett statligt ansvar påverkar förslaget inte någon obligatorisk kommunal uppgift. Det kan dock till viss del ses som en del av kommunernas yttersta ansvar för sina invånare. Utredningen föreslår att finansieringen av utredningens förslag ska utredas vidare i den fortsatta budgetprocessen, med utgångspunkten att kostnaderna bör finansieras inom utgiftsområde 10. I det sammanhanget bör även frågan om förslaget eventuella betydelse för ersättningen till kommunsektorn vägas in.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

50 kap. Merkostnadsersättning

4 §

Rätt till merkostnadsersättning har en försäkrad person för merkostnader, i sådan omfattning som anges i 12 §, till följd av att han eller hon före 65 års ålder har fått sin funktionsförmåga nedsatt, om det kan antas att nedsättningen kommer att bestå under minst ett år.

En försäkrad som är blind eller gravt hörselskadad har dock alltid rätt till merkostnadsersättning, om blindheten eller den grava hörselskadan har inträtt före 65 års ålder och det kan antas att denna funktionsnedsättning kommer att bestå under minst ett år.

En försäkrad som före 65 års ålder har beviljats bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och som bor i en sådan bostad har dock alltid rätt till merkostnadsersättning.

Det som anges i andra och tredje stycket gäller dock inte för ett försäkrat barn som har en förälder som är underhållsskyldig enligt 7 kap. föräldrabalken eller som har en sådan särskilt förordnad vårdnadshavare som avses i 3 § 1.

I paragrafen anges vem som har rätt till merkostnadsersättning.

Av tredje stycket framgår nu att den som före 65 års ålder har beviljats insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS och bor i en sådan bostad alltid har rätt till merkostnadsersättning. Det är således en förutsättning för rätt till ersättning att den försäkrade bor i en bostad med särskild service i enlighet med ett beslut om en sådan insats. Beslutet om att bevilja insatsen måste

ha meddelats före 65-årsdagen men beslutet behöver inte ha verkställts inom den tiden för att rätt till ersättning ska föreligga.

Innehållet i nuvarande tredje stycket har flyttats till *fyärde stycket*. Av det framgår att de särskilda bestämmelserna i denna paragraf för den som är blind, gravt hörselskadad eller bor i en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS inte gäller för ett försäkrat barn som har en förälder som är underhållsskyldig enligt 7 kap. föräldrabalken eller som har en särskilt förordnad vårdnadshavare. Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller arton år men går barnet i skolan efter denna tidpunkt, är föräldrarna underhållsskyldiga under den tid som skolgången pågår, dock längst intill dess barnet fyller tjuogoett år. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.5.

12 §

Merkostnadsersättning ska lämnas med ett belopp som för år räknat motsvarar

1. 30 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 25 procent men inte 35 procent av prisbasbeloppet,
2. 40 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 35 procent men inte 45 procent av prisbasbeloppet,
3. 50 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 45 procent men inte 55 procent av prisbasbeloppet,
4. 60 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 55 procent av prisbasbeloppet men inte 65 procent av prisbasbeloppet, eller
5. 70 procent av prisbasbeloppet om merkostnaderna uppgår till 65 procent av prisbasbeloppet eller mer.

Merkostnadsersättning ska dock för en försäkrad som är blind alltid lämnas med ett belopp som för år räknat motsvarar 70 procent av prisbasbeloppet. Om han eller hon för samma tid får hel sjukersättning, hel aktivitetserättning eller hel ålderspension ska merkostnadsersättning, från och med den månad när den andra för-

månen lämnas, lämnas med 40 procent av prisbasbeloppet, om inte den försäkrades merkostnader är av sådan omfattning att högre ersättning ska lämnas enligt första stycket.

Merkostnadsersättning ska dock för en försäkrad som är gravt hörselskadad alltid lämnas med ett belopp som för år räknat motsvarar 40 procent av prisbasbeloppet, om inte den försäkrades merkostnader är av sådan omfattning att högre ersättning ska lämnas enligt första stycket.

Merkostnadsersättning ska dock för en försäkrad som beviljats bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och som bor i en sådan bostad, alltid lämnas för boende med ett belopp som för år räknat motsvarar 30 procent av prisbasbeloppet, om inte den försäkrades övriga merkostnader är av sådan omfattning att högre ersättning ska lämnas enligt första stycket.

I paragrafen regleras hur merkostnadsersättningens belopp ska beräknas.

Fjärde stycket är nytt. Av det framgår att till den som beviljats insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS och som bor i en sådan ska ersättning alltid lämnas för boende med 30 procent av prisbasbeloppet per år. Det som ersätts är då de merkostnader som hänger samman med att bo i en lägenhet i en bostad med särskild service enligt LSS, såsom att ett högre bruksvärde ger en högre hyra med hänsyn till tillgången till olika nyttigheter. Kostnader för måltider eller kultur- och fritidsaktiviteter för den som bor i en bostad med särskild service ingår inte i vad som ersätts enligt detta stycke. I den mån de utgör merkostnader kan de ge rätt till merkostnadsersättning enligt första stycket.

Om en försäkrad även har övriga merkostnader, det vill säga andra merkostnader än de som hör samman med att bo i en bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS, kan ersättning i stället lämnas enligt första stycket.

Utredningens närmare överväganden finns i avsnitt 11.3.5.

12 a §

Merkostnadernas storlek för boende uppgår vid tillämpning av 12 § första stycket, till 25 procent av prisbasbeloppet per år för den som beviljats bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och som bor i en sådan bostad. Detta gäller dock inte vid tillämpning av 12 § första stycket när den försäkrade är ett barn som har en förälder som är underhållsskyldig enligt 7 kap. föräldrabalken eller som har en sådan särskilt förordnad vårdnadshavare som avses i 3 § 1.

Paragrafen är ny och reglerar hur beräkningen av merkostnadernas storlek ska göras när den försäkrade beviljats bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS och bor i en sådan bostad. För den som har merkostnader utöver vad som ersätts enligt 12 § tredje stycket ska ersättningsnivån fastställas enligt 12 § första stycket. Merkostnaderna för att bo i en sådan bostad ska då anses uppgå till 25 procent av prisbasbeloppet per år. Det är då merkostnader för boende i enlighet med 9 § 6. Även vid beräkning av merkostnadernas storlek enligt 12 § första stycket för den som blind eller gravt hörsel-skadad uppgår merkostnaderna till detta belopp.

Denna specialreglering av hur merkostnadernas storlek ska beräknas innebär att den allmänna regeln i 6 § om att det har betydelse om kostnaderna tillgodoses genom annat samhällsstöd inte är tillämplig för denna del av kostnaderna.

Några särskilda underlag för dessa merkostnader som hänger samman med hyran för en lägenhet i en bostad med särskild service enligt LSS krävs inte utan prövningen är begränsad till övriga merkostnader.

De särskilda reglerna för beräkning av bostadskostnaden ska dock inte tillämpas när den försäkrade är ett barn som har en förälder som är underhållsskyldig enligt 7 kap. föräldrabalken eller som har en sådan särskilt förordnad vårdnadshavare som avses i 3 § 1. Utredningens närmare överväganden finns i avsnitt 11.3.5.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för tid före ikraftträdandet.

Av ikraftträdandebestämmelsen i *punkt 1* följer att lagen träder i kraft den 1 januari 2023. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.

Punkt 2 innehåller en övergångsbestämmelse som innebär att äldre bestämmelser fortfarande gäller för tid före den 1 januari 2023. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.

Särskilt yttrande

Harald Strand, förbundsordförande FUB

Jag hade nog hoppats på när jag gick med i utredningen att den skulle hitta en möjlighet att uppnå målet med LSS om ”Ett liv som andra med goda levnadsvillkor”. För att det är ett måste för regeringen, då man inte kan ha goda levnadsvillkor om man är fattig.

Direktiven gav hopp med skrivelsen nedan:

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 kokvrå. 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).

Den beskriver bara genomsnittet i landet år 2014! I framförallt storstäder är hyreskostnaderna betydligt högre. Idag är en hyra som överstiger 10 000 kronor inte ovanligt, medan inkomsten fortfarande är under 10 000 kronor brutto och efter skatt knappt 8 000 kronor. Max bostadstillägg är idag 5 220 kronor. Eftersom *skälig levnadsnivå* enligt Konsumentverket 2020 efter hyra är cirka 7 000 kronor kan vi lätt se att underskottet för de boende är kvar på cirka 4 000 kronor per månad. Om den enskilde har någon förmögenhet över 100 000 kronor pga. exempelvis arv försvinner den snabbt när bostadstillägget minskar. Maximalt försvinner cirka 9 000 kronor per månad, av ett arv som var tilltänkt att ge sonen/dottern lite guldkant även efter att

de har dött. Under tiden de lever får de minst sponsra de 4 000 kronor i månaden som är underskottet före förmögenhet och för goda levnadsvillkor mycket mer.

Utredningen har inte löst problemen:

1. Höga hyror i storstäderna
2. Att arv går till hyra istället som tänkt till lite guldkant till en grupp som är fattig
3. Vi har inte föreslagit en höjning av tillåten förmögenhet för att goda levnadsvillkor ska vara möjligt någon gång under livet för de boende
4. Den enda vettiga lösningen vi sett är maxhyra som blir osäker i dagens politiska klimat

Naturligtvis kan jag inte vara nöjd med utredningens resultat även om de som redan i dag har låg hyra kan få ett extra tillskott. Ojämligheten är stor i dag och den ökar.

Referenser

Internationella överenskommelser

Förenta Nationerna, *Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna* (1948).

Förenta Nationerna, *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*, A/RES/70/1 (2015).

Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 1971:41), Förenta Nationernas högkommissariat för mänskliga rättigheter, *Economic and social council resolution 1985/17* (1985).

Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 2008:26) *Internationell konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (2006).

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1983/84:137 *med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen.*

Prop. 1984/85:176 *med förslag till lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.*

Prop. 1991/92:150 *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1002/93, m.m.*

Prop. 1992/93:159 *om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Prop. 1992/93:242 *om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor.*

Prop. 1993/94:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.*

Prop. 1999/2000:79 *Från patient till medborgare.*

- Prop. 2000/01:149 *Avgifter inom äldre- och handikappomsorg.*
- Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*
- Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*
- Prop. 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*
- Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018.*
- Prop. 2017/18:190 *Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning.*
- Prop. 2018/19:134 *Förbättrat grundskydd för pensionärer.*
- Prop. 2019/20:1 UO 18 *Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.*
- Prop. 2019/20:188 *Sveriges genomförande av Agenda 2030 funktionshinderspolitiken.*
- Prop. 2020/21:1, UO10 *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.*
- Prop. 2020/21:1, UO 11 *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.*

Statens offentliga utredningar; SOU

- SOU 1981:77 *Hyresrätt 3 – Bruksvärde, hyresprocess mm.*
- SOU 1990:19 *Handikapp och välfärd? – en lägesrapport.*
- SOU 1991:46 *Handikapp, välfärd, rättvisa.*
- SOU 1998:66 *Från urvalsskola till en skola för alla.*
- SOU 1999:21 *Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder.*
- SOU 1999:33 *Bo tryggt – Betala rätt – Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg.*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning.*
- SOU 2008:102 *Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen.*
- SOU 2019:23 *Styrkraft i funktionshinderspolitiken.*

Departementsskrivelser

Ds 2008:23 *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*

Skrivelser, utskottsbetänkanden och motioner

Bet. 1991/92:FiU29 *Den kommunala ekonomin.*

Bet. 1993/94:FiU19 *Den kommunala ekonomin.*

Bet. 2008/09:CU1 *Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.*

Bet. 2011/12:CU1 *Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik.*

Bet 2017/18: FiU10 *Statens budget för 2018.*

Bet. 2017/18: SfU23 *Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning.*

Bet. 2017/18: SoU5 *Nationellt mål och inriktning för Funktionshinderspolitiken.*

Bet. 2019/20: SfU7 *Förbättrat grundskydd för pensionärer.*

Bet. 2020/21: FiU28 *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Motion 2014/15:1869.

Rskr. 1991/92:345.

Rskr. 1993/94:442.

Rskr. 2008/09:116.

Rskr. 2011/12:89.

Rskr. 2017/18:54.

Rskr. 2017/18:86.

Rskr 2019/20:12.

Rskr. 2020/21:154.

Kommittédirektiv

Dir. 2020:42 *Fri hyressättning vid nyproduktion.*

Dir. 2020:53 *En socialt hållbar bostadsförsörjning.*

Dir. 2020:70 *Läge och kvalitet i hyressättningen.*

Myndighetsbeslut

JO 1992/93 s. 432.

JO 1992/93 s. 438.

Praxis**Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)**

RÅ 2005 ref. 28.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 maj 2009 i mål nr 283-08.

Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 januari 2015 i mål 1089-14.

Kammarrätten i Stockholms dom den 7 april 2016 i mål nr 4011-15.

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 oktober 2012 i mål nr 2901-11.

Hovrätterna (och tidigare Bostadsdomstolen)

RBD 1994:8.

RH 1999:10.

RH 2004:36.

RH 2017:4.

Svea hovrätts beslut den 7 oktober 1998 i mål nr. 1298-98.

Svea hovrätts beslut den 20 november 2007 i mål nr. ÖH 6028-07.

Svea hovrätts avgörande den 19 maj 2011 i mål nr. ÖH 1754-11.

Svea hovrätts beslut den 25 maj 2011 i mål nr. ÖH 10010-10.

Svea hovrätts beslut den 4 november 2013 i mål nr. ÖH 4763-13.
Svea hovrätts beslut den 6 september 2018 i mål nr. ÖH 3127-18.
Svea hovrätts beslut den 12 december 2018 i mål nr. ÖH 6326-18.
Svea hovrätts beslut den 5 mars 2019 i mål nr. ÖH 470-19.

Hyresnämnderna

Hyresnämnden i Stockholms beslut den 23 september 2020 i ärende nr. 3336-19.

Förvaltningsrätterna

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 29 september 2020 i mål nr. 6800-20.
Förvaltningsrätten i Malmös dom den 18 juni 2019 i mål nr. 10954-18.

Litteratur och rapporter med mera

Autism- och Aspergerförbundet, *Medlemsundersökning om LSS-insatser* (2017).
Boverket, *Boende till rimlig kostnad – hushållens boendesutgiftsprocent och konsumtionsutrymme*, rapport 2016:11 (2016).
Boverket, *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*. Rapport 2017:30 (2017).
Boverket, *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboendestäder*. Rapport 2013:7 (2013).
Boverket, *Yttrande över Ds 2018:8 Översyn av grundskyddet för pensionärer - inriktning för ett nytt grundskydd*, dnr. 1429/2018 (2018).
Boverket, *Bostadsmarknadsenkät* (2020).
Folkhälsomyndigheten, *Dnr 00599/2014* (2015).
Förenta Nationerna, Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *Allmän kommentar nr 4: Rätten till en lämplig bostad* (1991).

- Förenta nationerna, Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, *allmän kommentar nr 5*, CRPD/C/GC/5 (2017).
- Försäkringskassan, *Merkostnadsersättning, vägledning 2018:3*, version 3 (2018).
- Försäkringskassan, *Rapport – Handlingsplan för handläggning av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning* (2021).
- Hedlund Thulin, Kristina, *Lika i värde och rättigheter: om mänskliga rättigheter* (2005).
- Inspektionen för vård och omsorg, *statistiktabell för ej verkställda beslut* (2019).
- Konsumentverket, *Koll på pengarna* (2020).
- Lindberg Lars & Grönvik Lars, *Funktionshinderspolitik – en Introduktion* (2011).
- Myndigheten för delaktighet, *Delrapportering av regeringsuppdrag inom ramen för ”En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016”* (2017).
- Myndigheten för delaktighet, *Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016* (2017).
- Myndigheten för delaktighet, *Bilaga med statistik och fakta – Uppföljning av funktionshinderspolitiken* (2019).
- Myndigheten för delaktighet, *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning* (2019)
- Myndigheten för delaktighet, *svensk översättning av allmän kommentar nr 5* (2020).
- Riksförbundet FUB, *Fångad i fattigdom? Inkomster och utgifter för vuxna personer med intellektuell funktionsnedsättning* (2020).
- Riksrevisionen, *Oklara effekter av investeringsstödet till byggande av särskilt boende för äldre*, RIR 2018:24 (2018).
- Socialdepartementet, *Ekonomiska förhållanden för olika grupper av personer med funktionsnedsättning*, dnr. S2017/06855/SAM (2017).
- Socialdepartementet, *Uppdrag till FK*, Dnr. S2020/08254 (delvis) (2020).

- Socialstyrelsen, *Problem kopplade till lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) - särskilt insatsen bostad med särskild service för vuxna, dnr 72-1219/2003* (2003).
- Socialstyrelsen, *Hyra eller avgift? Vad gäller för bostad med särskild service för vuxna enligt LSS?* (2006).
- Socialstyrelsen, *Alltjämt ojämnt* (2010).
- Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av egenvård – meddelandeblad nr 6/2013 (2013).
- Socialstyrelsen, *Kommunernas stöd vid genomförande av egenvård – en kartläggning* (2017).
- Socialstyrelsen, *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS* (2018).
- Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning – enhetsundersökningen* (2019).
- Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med Funktionsnedsättning – lägesrapport 2020* (2020).
- Socialstyrelsen, *Meddelandeblad nr 6/2020* (2020).
- Sveriges Kommuner och Regioner, Cirkulär nr. 1992:187 och 1993:89.
- Sveriges Kommuner och regioner, *Hyresnivåer i särskilda boenden* (2013).
- Sveriges Kommuner och regioner, *Stöd för prognos av boende enligt LSS* (2020).
- Thomas Edling, *12 kap. Jordabalk ”Hyreslagen” - en kommentar* (2014).
- Trafikverket, *Introduktion till samhällsekonomisk analys – samhälls-ekonomi och modeller*, PM 2012:01 (2012).

Webbplatser

- www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/tillganglighet/ Hämtad 2021-02-25.
- www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/funktionsnedsattning/ Hämtad 2021-02-25.
- www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostads-marknaden/regionala-bostadsmarknadsanalyser/innehall/ Hämtad 2021-02-25.

- www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsbestandet/upplattelseformer/ Hämtad 2021-02-25.
- www.domstol.se/amnen/hyra-bostadsratt-och-arrende/hyra-av-bostad-och-lokal/skalig-hyra/bruksvarde/ Hämtad 2020-06-02.
- www.forsakringskassan.se/statistik/statistikdatabas/ Hämtad 2021-02-25.
- www.harryda.se/omsorgochhjalp/funktionsnedsattning/vilketstodkandufa/lssavgifter.4.58ac52a713a5c80184880007081.html Hämtad 2020-09-14.
- www.kronofogden.se
- www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/pensionsordlista Hämtad 2021-02-10.
- www.regeringen.se
- www.scb.se
- www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/medelloner-i-sverige/ Hämtad 2021-02-25.
- www.skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.htm Hämtad 2021-02-25.
- www.socialstyrelsen.se
- www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/aldre/boende-och-stod-aldre/ Hämtad 2021-02-25.
- Svensk ordbok (SO) och Svenska Akademiens ordbok (SAOB)
<https://svenska.se/tre/?sok=merkostnad&pz=1> Hämtad 2020-09-22.

Kommittédirektiv 2020:28

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 LSSboenden 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 inkom-

terna i dessa hushåll ofta inte täcker utgifterna. En vanlig hyresnivå för ett sådant LSS-boende år 2014 var cirka 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 cirka 10 000 kronor per månad. Skäliga levnadskostnader uppskattades av Konsumentverket till cirka 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 bemaning 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 i stället 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 i stället 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 bostad 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 bostad 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 bostad med särskild service, hur reglerna i hyreslagen tillämpas i hyresförhållande för sådant boende och under vilka förutsättningar som gemensamhets- och personaltutrymmen 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)

Utredningens möten

Utredningen har under arbetets gång haft digitala möten med representanter för kommuner, myndigheter och organisationer och dessa framgår nedan.

Intresseorganisationer

- Sveriges allmännytt
- Funktionsrätt Sverige
- Föreningen Vårdföretagarna
- Hyresgästföreningen
- Fastighetsägarna Sverige
- Sveriges Kommuner och Regioner, socialchefsnätverk
- Sveriges Kommuner och Regioner, nationellt funktionshindersnätverk
- Famna - Riksorganisationen för idéburen välfärd
- Svenska Downföreningen

Myndigheter

- Försäkringskassan
- Socialstyrelsen
- Myndigheten för delaktighet

Kommuner

- Botkyrka
- Gullspång
- Göteborg
- Jönköping
- Lekeberg
- Malmö
- Mariestad
- Mora
- Skellefteå
- Stockholm
- Töreboda
- Östersund

Enkät om kostnader och hyressättning i bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS

Kontaktuppgifter (till den som besvarar enkäten)

För- och efternamn:

E-postadress:

1. Personer som bor i gruppboende eller serviceboende enligt 9 § 9 LSS – betalar de hyra eller avgift för sitt boende? *Med avgift avses endast avgift för lägenheten. Andra avgifter i bostad med särskild service, som till exempel fritidsaktiviteter, ingår inte.*

- ☐ Hyra
- ☐ Avgift
- ☐ Både hyra och avgift

2. Vad utgör grund för beräkning av avgiften? *Flera svarsalternativ kan anges.*

- ☐ Hyresgästens inkomst
- ☐ Annat, ange vad...

3. Vad utgör grund för beräkning av hyra, utöver hyresgästens egen lägenhet)? *Flera svarsalternativ kan anges.*

- ☐ Gemensamhetsutrymmen
- ☐ Personaltutrymmen
- ☐ Tillgång till personal
- ☐ Tillgång till omvårdnad, stöd och service
- ☐ Inget
- ☐ Annat, ange vad...

4. Har er kommun kommunövergripande särskilda underlag för hyres-sättningen?

- ☐ Ja (bifoga dessa här)
- ☐ Nej

5. Finns det en förhandlingsordning för lägenheter som hyrs i bostäder med särskild service enligt LSS?

Förhandlingar om hyresförhållanden får enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) i fråga om bostadslägenheter föras mellan å ena sidan hyresvärd eller hyresvärd och organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem, och å andra sidan organisation av hyresgäster. Förhandling förs på grundval av förhandlingsordning, som kommer till stånd genom avtal mellan de förhandlande parterna eller genom beslut av hyresnämnd. Förhandlingsordning innebär att hyresgästen själv inte behöver förhandla om hyran med sin hyresvärd.

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Kommentar, fritext:

6. Vilken hyra har kommunen för en bostad med särskild service enligt LSS?

	Genomsnittligt belopp	Högsta belopp	Lägsta belopp	Kan ej anges
Gruppbofastad				☐
Servicebostad				☐

Kommentar, fritext:

7. Förekommer kommunala subventioner eller liknande vid hyra av lägenhet i bostad med särskild service enligt LSS? *Flera svarsalternativ kan anges.*

- ☐ Ja, kommunalt bostadstillägg
- ☐ Ja, maxhyra
- ☐ Ja, annan subvention, ange vad...
- ☐ Nej

8. Vad är maxbeloppet för kommunalt bostadstillägg för bostad med särskild service enligt LSS?
9. Vad ligger maxhyran på?
10. Vad är maxbeloppet för annan subvention för bostad med särskild service enligt LSS?
11. Har du någon ytterligare kommentar?

Resultat från enkät och register

I denna bilaga redovisar vi resultaten för alla frågor i kommun-enkäten. Vi redovisar även resultaten av de registeranalyser med uppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som vi genomfört.

Om enkät- och registeranalyserna

Enkäten besvarades av 174 kommuner, vilket innebär 60 procents svarsfrekvens. Uppdelat på kommunstorlek blir svarsfrekvensen:

- storstäder, kommuner nära storstad: 70 procent
- större städer, kommuner nära större stad: 53 procent
- mindre städer/tätorter, landsbygdskommuner: 63 procent.

I de kommuner som har besvarat enkäten återfinns 76 procent (21 160) av samtliga beslut om bostad med särskild service enligt LSS, vilket innebär ett representativt urval.

Registeranalyserna baserades i sin tur på de 27 972 personer som den 1 oktober 2019 bodde i bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS¹.

Hyresuppgifter har samlats in på två sätt:

- I enkäten har kommunerna besvarat frågor om genomsnittlig medelhyra på kommunnivå samt högsta och lägsta genomsnittliga hyra.
- I registeranalyserna inkluderade vi uppgifter om hyra för personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Uppgifterna avser både brutto-

och nettohyra². Den senare uppgiften har vi använt för att beräkna den del av hyreskostnaden som inte täcks av det statliga bostadstillägget.

Sammanfattande resultat

Tabell 1 Hyresnivåer i bostad med särskild service uppdelat på hyressubventioner

Hyresnivåer i bostad med särskild service enligt LSS* uppdelat på kommunala subventioner samt antal personer som bor i dessa boenden, nettohyra för de som har statligt bostadstillägg samt andel personer med hyra som överstiger maxhyra för bostadstillägg, kostnader angivna i kronor, andel angiven i procent

	Antal kommuner	Antal individer i bostad med särskild service	Genomsnittshyra	Nettokostnad efter bostadstillägg	Andel med hyra över maxhyran
Kommuner utan subvention	106	8 982	5 259	1 114	30
Kommuner med kommunalt bostadstillägg	21	2 607	5 587	1 301	43
Kommuner med maxhyra	26	5 074	5 050	905	18
Kommuner med annan subvention	17	3 726	5 865	1 549	49

*Uppgifterna baseras på de 174 kommuner som besvarade utredningens enkät.

En kommun kan tillämpa flera subventioner varför antalet kommuner inte kan summeras. Genomsnittshyra baseras på enkätsvar, medan uppgifter om nettokostnad efter bostadstillägg och andel med hyra över maxhyran baseras på registeranalyser.

Källa: Utredningens kommunenkät samt bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

² Med brutto- respektive nettohyra avses hyra före och efter att bostadstillägget lagts till.

Tabell 2 Grund för kommunernas beräkning av hyra för bostad med särskild service och boendekostnad

Grund för kommunernas beräkning av hyra för bostad med särskild service enligt LSS utöver hyresgästens egen lägenhet, uppdelat på antal kommuner*, antal personer och kön samt personernas genomsnittshyra och nettohyra efter bostadstillägg, andel angiven i procent

Grund för beräkning av hyra	Antal kommuner	Antal individer i bostad med särskild service	Genomsnittshyra	Nettokostnad efter bostadstillägg
Kommuner med hyror som inkluderar gemensamhetsutrymmen		11 188	5 603	1 305
Kommuner med hyror som inkluderar personalutrymmen	9	747	5 139	870
Kommuner med hyror som inkluderar tillgång till personal	13	2 354	6 277	1 857
Kommuner med hyror som inkluderar tillgång till omvårdnad, stöd och service	12	930	5 494	1 108
Kommuner med hyror som inkluderar annat	27	4 004	5 704	1 350
Kommuner med hyror som inte inkluderar mer än boendet	78	8 183	5 071	1 000

*Uppgifterna avser de 174 kommuner som besvarade Socialstyrelsens enkät.

En kommun kan ange flera svarsalternativ varför antalet kommuner inte kan summeras. Genomsnittshyra baseras på enkätsvar, medan uppgifter om nettokostnad efter bostadstillägg och andel med hyra över maxhyran baseras på registeranalyser.

Källa: Utredningens kommunenkät samt bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Enkät svar

Tabell 3 Förekomst av hyra och avgift i bostad med särskild service enligt LSS

Förekomst av hyra och avgift i bostad med särskild service enligt LSS, uppdelat på antal kommuner*, andel angiven i procent

Personer som bor i gruppbostad eller servicebostad enligt 9 § 9 LSS – betalar de hyra eller avgift för sitt boende?	Antal kommuner	Andel
Hyra	164	94
Avgift	0	0
Både hyra och avgift**	10	6
Total	174	100

*Avser de 174 kommuner som besvarade utredningens enkät.

**Av frisvaren framgår att dessa avgifter handlar om elavgifter och dylikt.

Källa: Utredningens kommunenkät.

Tabell 4 Kommunuppgifter om genomsnittlig hyra i bostad med särskild service enligt LSS

Kommunernas* uppgifter om hyra i bostad med särskild service enligt LSS, uppdelat på boendeform samt genomsnittligt, högsta och lägsta belopp, hyra angiven i kronor

Månadshyra för en bostad med särskild service enligt LSS		Medelvärde	Median
Gruppbostad	Genomsnittligt belopp	5 280	5 210
	Högsta belopp	6 580	6 450
	Lägsta belopp	4 190	4 070
Servicebostad	Genomsnittligt belopp	5 540	5 400
	Högsta belopp	6 910	6 640
	Lägsta belopp	4 340	4 150

*Avser de 174 kommuner som besvarade utredningens enkät.

Tillförlitligheten för svaren på denna fråga är något osäker. I kommentarerna anger några kommuner att de uppgett årshyran per kvadratmeter, andra anger att de uppgett månadshyran.

Tabell 5 Grund för kommunernas beräkning av hyra för bostad med särskild service och boendekostnad

Grund för kommunernas* beräkning av hyra för bostad med särskild service enligt LSS, utöver hyresgästens egen lägenhet, uppdelat på antal och andel kommuner*, andel angiven i procent

Grund för beräkning av hyra, utöver hyresgästens egen lägenhet	Antal kommuner	Andel kommuner
Gemensamhetsutrymmen	70	41
Personalutrymmen	9	5
Tillgång till personal	13	8
Tillgång till omvårdnad, stöd och service	12	7
Inget	79	46
Annat	21	12

*Avser de 174 kommuner som besvarade enkäten.

En kommun kan ange flera svarsalternativ varför antalet kommuner inte kan summeras.

Källa: Utredningens kommunenkät.

Tabell 6 Förhandlingsordning för bostäder med särskild service

Förekomst av förhandlingsordning för bostad med särskild service enligt LSS, uppdelat på antal och andel kommuner*, andel angiven i procent

Finns det en förhandlingsordning för lägenheter som hyrs i bostäder med särskild service enligt LSS?	Antal kommuner	Andel kommuner
Ja	102	60
Nej	68	40
Total	170	100

*Avser de 170 kommuner som besvarade denna fråga i enkäten.

Källa: Utredningens kommunenkät.

Tabell 7 Särskilda underlag för hyressättning i bostad med särskild service

Förekomst av särskilda underlag för kommunernas hyressättning av bostad med särskild service enligt LSS, uppdelat på antal och andel kommuner*, andel angiven i procent

Har er kommun särskilda underlag för hyressättningen med särskild service?	Antal kommuner	Andel kommuner
Ja	32	19
Nej	138	81
Total	170	100

*Avser de 170 kommuner som besvarade denna fråga i enkäten.

Källa: Utredningens kommunenkät.

Tabell 8 Förekomst av kommunala hyressubventioner i bostad med särskild service

Förekomst av kommunala subventioner vid hyra av bostad med särskild service enligt LSS, uppdelat på antal och andel kommuner*, andel angiven i procent

Förekommer kommunala subventioner eller liknande vid hyra av lägenhet i bostad med särskild service enligt LSS?	Antal kommuner	Andel kommuner
Ja, kommunalt bostadstillägg	21	12
Ja, maxhyra	28	16
Ja, annan subvention	17	10
Nej	106	62

*Avser de 174 kommuner som besvarade enkäten.

En kommun kan ange flera svarsalternativ varför antalet kommuner inte kan summeras.

Källa: Utredningens kommunenkät.

Registeranalyser

Tabell 9 Registeruppgifter om hyresnivåer för personer i bostad med särskild service

Uppgifter om nettohyra för de personer i bostad med särskild service enligt LSS som har statligt bostadstillägg, år 2019, hyresnivå avser månadshyra och är angiven i kronor, andel angiven i procent

Hyresnivå	Antal individer	Andel individer
Under 4 000	2 460	11
4 000 - 5 600	12 577	54
5 601 - 7 000	6 406	28
7 001 - 9 000	1 528	7
9 001 - 12 000	189	1

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 10 **Registeruppgifter om hyresnivåer för kvinnor och män i bostad med särskild service**

Nettohyror för de personer med beslut om bostad med särskild service enligt LSS som har statligt bostadstillägg, år 2019, uppdelat på kön, hyra avser månadshyra och är angiven i kronor, andel angiven i procent

Ålder	Kön	Andel av studie- populationen	Genomsnittlig hyra	Median hyra	Minimum	Maximum
<65 år	Män	50	5 357	5 273	1 158	12 325
	Kvinnor	37	5 430	5 300	1 800	12 325
65 år>	Män	7	5 050	4 998	1 719	9 534
	Kvinnor	6	5 010	4 981	1 163	10 018
Totalt	Män	57	5 318	5 242	1 158	12 325
	Kvinnor	43	5 370	5 261	1 163	12 325

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 11 **Antal personer vars hyra täcks av det statliga bostadstillägget**

Antal personer i bostad med särskild service enligt LSS med statligt bostadstillägg, antal med hyresuppgifter samt antal av dessa personer vars hyra täcks av det statliga bostadstillägget, år 2019, uppdelat på ålder

	Antal i populationen	Antal med hyresuppgifter	Antal med hyra som täcks av bostadstillägg
<65 år	24 127	20 081	176
65 år>	3 845	3 085	967
Totalt	27 972	23 166	1 143

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 12 Antal personer med en hyra som inte täcks av statligt bostadstillägg

Antal personer med beslut om bostad med särskild service enligt LSS och statligt bostadstillägg vars hyra inte täcks fullt ut av det statliga bostadstillägget, samt medel- och medianvärde för de hyror som överstiger maxnivå, 2019, uppdelat på ålder

	Antal i LSS boende	Antal med hyresuppgifter	Antal med hyra över gränsen för statligt bostadstillägg	Medelhyra över maxnivå	Medianhyra över maxnivå
Maxnivå	Medelhyra över maxnivå	Medianhyra över maxnivå			
<65 år	24 127	20 081	7 365	6 550	6 293
65 år>	3 845	3 085	125	7 940	7 001

Högsta boendekostnad som kan täckas av bostadstillägg är cirka 5 600 kronor per månad för individer under 65 år samt 7 000 kronor för individer 65 år eller äldre.

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 13 Antal personer i bostad med särskild service som inte har statligt bostadstillägg

Antal personer i bostad med särskild service enligt LSS som inte har statligt bostadstillägg, uppdelat på kön och ålder, 2019

Ålder	Kön	Antal utan bostadstillägg
<65 år	Män	2 443
	Kvinnor	1 332
65 år>	Män	480
	Kvinnor	280
Totalt	Män	2 923
	Kvinnor	1 612

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 14 Andel personer i bostad med särskild service som har ekonomiskt bistånd, uppdelat på förekomst av statligt bostadstillägg

Andel personer i bostad med särskild service enligt LSS med ekonomiskt bistånd, uppdelat förekomst av statligt bostadstillägg och på kön, 2019, andel angiven i procent

Kön	Andel med statligt bostadstillägg och ekonomiskt bistånd	Andel utan statligt bostadstillägg och ekonomiskt bistånd
Män	2,0	13,6
Kvinnor	1,9	9,7

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 15 Genomsnittshyra för personer i bostad med särskild service som har bostadsbidrag

Antal personer i bostad med särskild service enligt LSS med bostadsbidrag och antal och andel av dessa där det finns uppgifter om hyra samt genomsnittlig hyra, medelhyra och genomsnittlig nivå på bostadsbidrag, 2019, belopp angivna i kronor, andel angiven i procent

	Antal med bostadsbidrag	Antal med hyresuppgifter	Andel med hyresuppgifter	Medel hyra	Medel bostadsbidrag	Medel bostadsbidragsandel
Män <65 år	10 478	8 522	81	5 387	4 214	80
Kvinnor <65	7 302	6 228	85	5 453	4 245	79
Män 65år>	1 589	1 231	77	5 067	3 991	80
Kvinnor 65år>	1 288	1 067	83	5 044	4 065	82

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 16 Hyresnivåer för bostad med särskild service i kommuner utan hyressubventioner

Hyresnivåer för bostad med särskild service enligt LSS samt förekomst av bostadstillägg och bostadsbidrag i kommuner utan hyressubventioner, uppdelat på antal personer, kön och ålder, år 2019, belopp angivna i kronor

	Antal personer	Medel hyra	Median hyra	Medel bostads-tillägg	Median bostadsbidrag	Nettohyra efter bidrag
Män <65 år	4 465	5 284	5 182	4 139	4 421	1 145
Kvinnor <65 år	3 207	5 357	5 213	4 194	4 479	1 163
Män 65år>	735	4 886	4 869	4 003	4 272	882
Kvinnor 65 år>	575	4 971	4 908	4 083	4 364	888

Källa: Utredningens kommunenkät samt bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 17 **Antal personer med statligt bostadstillägg och en hyra som överstiger högsta boendekostnad som täcks av bostadsbidrag och som bor i kommuner utan kommunal subvention**

Antal personer* i bostad med särskild service enligt LSS med statligt bostadstillägg och en hyra som överstiger högsta boendekostnad som täcks av bostadsbidrag och som bor i kommuner utan kommunal subvention, genomsnittlig hyres- och bidragsnivå, uppdelat på kön och ålder, år 2019, belopp angivna i kronor och andel angiven i procent

	Antal personer	Andel personer	Medel bostadsbidrag	Median bostadsbidrag	Medelhyra	Nettohyra efter bidrag
Män <65 år	1 255	15	4 753	5 183	6 569	1 816
Kvinnor <65 år	956	15	4 737	5 183	6 629	1 892
Män 65 år>	17	1	4 283	4 718	7 869	3 585
Kvinnor 65 år>	20	2	4 378	4 969	8 109	3 731

*Avser personer som bor i de 174 kommuner som besvarat enkäten och som det finns hyresuppgifter på.
Källa: Utredningens kommunenkät samt bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 18 **Förekomst av ekonomiskt bistånd i bostad med särskild service**

Antal och andel personer* i bostad med särskild service enligt LSS med ekonomiskt bistånd samt deras hyresnivåer, uppdelat på kön och ålder, belopp angivna i kronor och andel angiven i procent

	Antal personer	Medel hyra	Antal personer med ekonomiskt bistånd	Andel personer med ekonomiskt bistånd	Medel hyra personer med ekonomiskt bistånd	Medel ekonomiskt bistånd per månad	Andel individer med långvarigt ekonomiskt bistånd**
Män <65 år	4 465	5 284	206	4,6	5 378	8 256	36
Kvinnor <65 år	3 207	5 357	104	3,2	5 573	7 102	31
Män 65 år>	735	4 886	1	0,1	4 639	6 780	0
Kvinnor 65 år>	575	4 971	0	0,0			0

*Avser personer som bor i de 174 kommuner som besvarat enkäten och som det finns hyresuppgifter på.

**Avser ekonomiskt bistånd minst 10 månader under året.

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 19 Registeruppgifter om genomsnittshyra och bostadstillägg i kommuner med kommunalt bostadstillägg

Månadshyra och bostadstillägg för personer i bostad med särskild service enligt LSS som bor i kommuner med kommunalt bostadstillägg, uppdelat på kön och ålder, belopp angivna i kronor

	Antal personer i LSS boende	Antal med statligt bostads-tillägg	Medel hyra	Median hyra	Medel bostads-tillägg	Median bostads-tillägg	Nettohyra efter bostads-tillägg
Män <65 år	1 415	1 150	5 612	5 556	4 639	4 620	1 302
Kvinnor <65 år	861	742	5 726	5 628	4 700	4 663	1 403
Män 65 år>	184	148	5 112	4 995	4 394	4 333	1 021
Kvinnor 65 år>	147	122	5 101	5 091	4 239	4 303	1 038

*Avser personer som bor i de 174 kommuner som besvarat enkäten och som det finns hyresuppgifter på.
Källa: Utredningens kommunenkät samt bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 20 Antal personer i kommuner med hyressubventioner och som har statligt bostadstillägg och en hyra som överstiger taket för statligt bostadstillägg

Antal personer* i bostad med särskild service enligt LSS som har statligt bostadstillägg och en hyra som överstiger högsta boendekostnad som täcks av statligt bostadstillägg och som bor i en kommun med hyressubvention, uppdelat på kön och ålder, belopp angivna i kronor och andel angivna i procent

	Antal personer	Andel personer*	Medel bostads-tillägg	Median bostads-tillägg	Medel hyra	Medel nettohyra efter bostadstillägg
Män <65 år	549	39	4 773	5 215	6 612	1 839
Kvinnor <65 år	371	43	4 808	5 218	6 702	1 894
Män 65 år>	4	2	4 256	4 122	7 427	3 171
Kvinnor 65 år>	3	2	3 969	5 560	7 657	3 688

*Avser personer som bor i de 174 kommuner som besvarat enkäten och som det finns hyresuppgifter för.
Källa: Utredningens kommunenkät samt bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 21 **Antal personer i kommuner med maxhyra samt kommunens angivna nivå maxhyra**

Antal personer* i bostad med särskild service enligt LSS som bor i en kommun med maxhyra, uppdelat på kön och ålder, belopp angivna i kronor

	Högsta hyra i bostad med särskild service	Medelhyra angiven av kommunerna
Män <65 år	11 271	6 134
Kvinnor <65 år	9 236	6 162
Män 65 år>	8 305	6 260
Kvinnor 65 år>	8 260	6 192

*Avser personer som bor i de 174 kommuner som besvarat enkäten och som det finns hyresuppgifter för.

Källa: Utredningens kommunenkät.

Tabell 22 **Antal personer i kommuner med maxhyra och som har en nettohyra som överstiger taket för statligt bostadstillägg**

Antal personer* i bostad med särskild service enligt LSS som har statligt bostadstillägg och en hyra som överstiger högsta boendekostnad som täcks av statligt bostadstillägg och som bor i en kommun med maxhyra, uppdelat på kön och ålder, belopp angivna i kronor och andel angivna i procent

	Antal personer	Andel personer	Medel bostads- tillägg	Median bostads- tillägg	Medel hyra	Nettohyra efter bidrag
Män <65 år	438	17	4 773	5 215	6 612	1 839
Kvinnor <65 år	327	18	4 808	5 218	6 702	1 894
Män 65 år>	4	1	4 256	4 122	7 427	3 171
Kvinnor 65 år>	9	3	3 969	5 560	7 657	3 688

*Avser personer som bor i de 174 kommuner som besvarat enkäten och som det finns hyresuppgifter för.

Källa: Utredningens kommunenkät samt bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 23 Antal personer i bostad med särskild service som har ekonomiskt bistånd och som bor i en kommun med hyressubvention

Antal och andel personer* som bor i bostad med särskild service enligt LSS som har ekonomiskt bistånd och som bor i en kommun med någon form av hyressubvention, belopp angivna i kronor och andel angiven i procent

	Antal i bostad med särskild service	Andel i bostad med särskild service med ekonomiskt bistånd	Medelnivå för ekonomiskt bistånd per månad	Genomsnittligt antal månader med ekonomiskt bistånd	Andel med långvarig ekonomiskt bistånd**
Kommuner utan subvention	8 982	3,5	7 865	6,8	34
Kommuner med kommunalt bostadstillägg	2 607	3,5	7 281	7,0	36
Kommuner med maxhyra	5 074	4,0	7 754	7,0	34
Kommuner med annan subvention	3 726	4,3	7 208	5,5	23

*Avser personer som bor i de 174 kommuner som besvarat enkäten och som det finns hyresuppgifter för.

**Andelen avser andel av de personer i bostad med särskild service som har ekonomiskt bistånd.

Källa: Utredningens kommunenkät samt bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen.

Tabell 24 **Antal personer i kommuner med och utan subventioner för bostad med särskild service**

Antal personer* i bostad med särskild service enligt LSS i kommuner, uppdelat på förekomst av hyressubvention samt värdehöjande faktorer som besvarat enkäten samt antal personer som berörs av respektive subvention

	Antal personer med hyror som inkluderar gemensamhetsutrymme	Antal personer med hyror som inkluderar personaltutrymmen	Antal personer med hyror som inkluderar tillgång till personal	Antal individer med personer som inkluderar tillgång till omvårdnad, stöd och service	Antal personer med hyror som inkluderar annat	Antal personer med hyror som inte inkluderar mer än boendet
Kommuner utan subvention	5 045	191	212	221	2 708	3 533
Kommuner med kommunalt bostadstillägg	1 182	49	26	26	129	1 296
Kommuner med maxhyra	1 863	507	111	2	595	2 725
Kommuner med annan subvention	3 055	0	2 005	681	496	480

*Avser de personer som bor i de 174 kommuner som besvarat enkäten.

Källa: Utredningens kommunenkät.

Tabell 25 **Registeruppgifter över hyresnivåer för personer i bostad med särskild service**

Hyresnivåer för personer i bostad med särskild service enligt LSS*, uppdelat på hyresintervaller, hyresnivå angiven i kronor, belopp angivna i kronor och andel angiven i procent

	Antal personer	Andel personer
<4 000	2 460	11
4 000 - 5 600	12 577	54
5 601 - 7 000	6 406	28
7 001 - 9 000	1 528	7
9 001 - 12 000	189	1
>12 000	6	0

*Avser personer som bor i bostad med särskild service och som har beslut om statligt bostadstillägg.

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Tabell 26 Personer med hyra som överstiger högsta boendekostnad som täcks av statligt bostadstillägg uppdelat på ålder

Antal och andel personer* i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS* med hyra som överstiger högsta boendekostnad som täcks av statligt bostadstillägg**, uppdelat på ålder och kön, andel angiven i procent

	Antal personer i LSS-bostad med redovisad hyra	Antal personer med hyra som överstiger taket för bostadstillägget	Andel personer med hyra som överstiger taket för bostadstillägget
Män <65 år	11 598	4 212	36
Kvinnor <65 år	8 483	3 153	37
Män 65-w år	699	59	8
Kvinnor 65-w år	580	47	8
Totalt	21 360	7 471	35

*Avser antal personer som det finns hyresuppgifter för i Försäkringskassans register och som bor i en kommun som besvarat kommunenkäten, det vill säga inte alla som bor i bostad med särskild service enligt LSS.

**5 600 kronor per månad för individer dem under 65 år och 7 000 kronor per månad för individer dem som är 65 år och äldre.

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Förekomst av sjuk- och aktivitetsersättning

Tabell 27 Förekomst av sjuk- och aktivitetsersättning uppdelat på kön

Förekomst av sjuk- och aktivitetsersättning (SA) samt nivå på ersättningen bland personer i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, uppdelat på kön, andel angiven i procent

	Totalt antal personer i bostad med särskild service	Antal personer med SA bland personer i bostad med särskild service	Andel personer med SA bland personer i bostad med särskild service	Genomsnittlig nivå SA	Andel personer med SA på garanti-nivå
Män	16 350	13 252	81	9 765	85
Kvinnor	11 622	9 568	82	9 716	87
Totalt	27 972	22 820	82	9 744	86

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Sjuk- och aktivitetsersättning och ekonomisk utsatthet

Tabell 28 **Förekomst av ekonomiskt bistånd bland personer med sjuk- och aktivitetsersättning**

Förekomst av ekonomiskt bistånd bland personer i bostad med särskild service* som har sjuk- och aktivitetsersättning (SA), uppdelat på kön, andel angiven i procent

	Antal personer med SA och ekonomiskt bistånd	Andel personer med SA och ekonomiskt bistånd	Antal utan SA och ekonomiskt bistånd	Andel utan SA och ekonomiskt bistånd
Män	201	1,5	464	15,0
Kvinnor	159	1,7	190	9,3
Totalt	360	1,6	654	12,7

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

Förekomst av handikappersättning och merkostnadsersättning

Tabell 29 **Förekomst och nivåer av handikappersättning och merkostnadsersättning**

Förekomst och nivåer av handikappersättning och merkostnadsersättning* bland personer i bostad med särskild service, uppdelat på kön, år 2019

	Handikappersättning				Merkostnadsersättning			
	Antal beslut nivå 1	Antal beslut nivå 2	Antal beslut nivå 3	Antal beslut nivå 4	Antal beslut nivå 1	Antal beslut nivå 2	Antal beslut nivå 3	Antal beslut nivå 4
Kvinnor <65 år	1 687	412	264	2	3	1	0	0
Kvinnor 65-år	233	49	16	0	0	0	0	0
Män <65 år	2 093	545	347	1	3	1	2	1
Män-w 65 år	300	51	33	0	1	1	0	0

* Handikappersättning ges i tre nivåer, 0,36 procent av prisbasbelopp, 0,53 procent av prisbasbeloppet och som högsta nivå är 0,69 procent av prisbasbeloppet per år. Den nya merkostnadsersättningen ges på 5 nivåer där det lägsta är 0,30 procent av prisbasbeloppet och det högsta är 0,70 procent av prisbasbeloppet per år.

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

Tabell 30 Förekomst av handikappersättning och merkostnadsersättning uppdelat per personkretsgrupp

Förekomst av handikappersättning och merkostnadsersättning bland personer i bostad med särskild service*, uppdelat på personkretsgrupp, år 2019

Personkrets- grupp	Handikappersättning				Merkostnadsersättning					
	Antal beslut nivå 1	Antal beslut nivå 2	Antal beslut nivå 3	Totalt antal beslut	Antal beslut nivå 1	Antal beslut nivå 2	Antal beslut nivå 3	Antal beslut nivå 4	Antal beslut nivå 5	Totalt antal beslut
1	3 931	927	588	5 446	3	6	1	2	1	13
2	124	44	25	193	0	0	0	0	0	0
3	258	86	47	391	0	1	2	0	0	3
Totalt	4 313	1 057	660	6 030	3	7	3	2	1	16

*Avser personer i bostad med särskild service som bor i de 174 kommuner som besvarade utredningens enkät.

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

Tabell 31 Förekomst av ekonomiskt bistånd och handikappersättning/merkostnadsersättning

Förekomst av ekonomiskt bistånd bland personer i bostad med särskild service enligt LSS*, uppdelat på förekomst av handikapp- och merkostnadsersättning, 2019, andel angiven i procent

	Antal
Handikappersättning	6 030
Merkostnadsersättning	16
Utan handikapp- och merkostnadsersättning	21 926

*Avser personer i bostad med särskild service som bor i de 174 kommuner som besvarade utredningens enkät.

Källa: Bearbetade registeruppgifter från Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

Hyressättningsmodeller

Under utredningsarbetet har vi tagit del av ett antal olika hyressättningsmodeller. I denna bilaga finns en kort beskrivning av hur några av dessa modeller ser ut. Vi har noterat två huvudformer, antingen ett fast tillägg, eller avdrag, per månad för olika nyttigheter eller en fördelning av kostnaden för gemensamma ytor.

Fasta tillägg och avdrag för nyttigheter

Grundhyran utgår från vad som bestämts för lägenheter i allmännyttan och därefter görs avdrag och tillägg för de olika nyttigheter som finns i den bostad med särskild service som ska hyressättas.¹ Avdrag görs enligt följande:

- avsaknad av kokmöjlighet med 300 kronor,
- kokskaap i stället för trinett med 200 kronor,
- avsaknad av diskmaskin med 150 kronor, och
- avsaknad av balkong eller uteplats med 100 kronor.

Tillägg görs för följande nyttigheter:

- 70 kronor för brandlarm,
- 251 kronor för trygghetslarm,
- 366 kronor för specialsäng,
- 113 kronor för sprinkler,

¹ Exempel hämtat från Nässjö kommun;
<https://nassjo.se/download/18.1f99824d16f8f9ce690331c/1579162787112/F%C3%B6reskrifter%20om%20uthyrning%20till%20enskild%20inom%20%C3%A4ldre-%20och%20funktionshinderomsorgen.pdf>.

- 135 kronor för kaklat badrum,
- 225 kronor för tvättmaskin och torktumlare i lägenheten,
- 375 kronor om el ingår, och
- 600 kronor för tillgång till gemensamhetsutrymmen.

Trygghets- och kvalitetsfaktorer som tillgänglig personal ger inget tillägg i bostäder enligt LSS, bara för äldreboenden (700 kronor).

Ett särskilt tillägg till förhandlad hyra för gemensamhetsutrymmen kan också innebära att ett bestämt belopp läggs på den förhandlade hyran och det kan uppgå till exempelvis 250 kronor, 420 kronor, 450 kronor, 800 kronor eller 1 000 kronor.²

Ett tillägg för trygghetsfaktor kan uppgå till 400 kronor och för tillgång till nära service kan 400 kronor tillkomma utöver grundhyran.³

Fördelning av kostnaden för gemensamma ytor

Kvadratmeterpris med hänsyn till tillgången till gemensamhetsutrymmen m.m.

En grundhyra bestäms för själva lägenheten. De gemensamma utrymmena fördelas sedan på de lägenheter som har tillgång till dem utifrån vilket värde de har. För de lägenheter som anses utgöra en fullvärdig bostad har tillgången till gemensamma utrymmen mindre värde än för de lägenheter som inte anses vara en fullvärdig bostad.

- Det antal kvadratmeter som läggs på varje lägenhet kan vara begränsat till 15–20 kvm.⁴
- Den totala hyran för de gemensamma delarna kan också fördelas på antalet lägenheter och läggas till boendeytan och debiteras med samma kvadratmeterkostnad som för den egna lägenheten.⁵
- Värdet per kvadratmeter för de gemensamma utrymmena kan beräknas till 80 procent av grundhyran för lägenheten och sedan

² Exempel från Stockholms stad, Sollefteå kommun, Hofors kommun, Tingsryds kommun och Ängelholms kommun.

³ Exempel från Hofors kommun.

⁴ Exempel från Katrineholms kommun.

⁵ Exempel från Vadstena kommun.

läggs en yta som uppgår till maximalt hälften av lägenhetens storlek till hyran.⁶

- Hyran per kvadratmeter för hela gruppbofastaden ger det belopp per kvadratmeter som sedan beräknas för bostadsytan.⁷

Hyran kan också utgå från lägenhetens bruksvärde. För de gemensamma ytor som ingår i hyran, dvs. exklusive toaletter, korridorer, andra biytor och personalutrymmen, beräknas ytan i kvm. För de gemensamma ytorna räknas 20 procent av bruksvärdet bort. Den kvarstående kostnaden fördelas sedan på det antal hyresgäster som har tillgång till ytorna. Summan per kvm skiljer sig åt beroende på bruksvärdet. Medelvärde per kvm gemensam yta för servicebostäder är 974 kronor per kvm (lägst 916 kronor och högst 1007 kronor), för gruppbofastäder är medelvärdet 840 kronor per kvm (lägst 710 kronor och högst 1 104 kronor). Kostnaden per månad för den enskilde för gemensamma ytor är i servicebostad som lägst 432 kronor och som högst 907 kronor per månad (medelvärdet är 572 kronor per månad). I gruppbofastad är kostnaden som lägst 630 kronor per månad och som högst 888 kronor per månad (medelvärdet är 572 kronor per månad).⁸

Andel av kostnaden för gemensamhetsutrymmen

Kommunernas kostnader för gemensamhetsutrymmen kan fördelas mellan hyresgästerna på olika sätt, till exempel genom att varje hyresgäst får betala 5 procent av kostnaderna.⁹ Det kan också innebära en fördelning mellan samtliga lägenheter av den del av kostnaderna för de gemensamma utrymmena som inte utgörs av personalutrymmen.¹⁰

⁶ Exempel från Botkyrka kommun.

⁷ Exempel från Karlsborgs kommun.

⁸ Exempel från Tierps kommun.

⁹ Exempel från Ljungby kommun.

¹⁰ Exempel från Vaggeryds kommun.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och
utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård
och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till
psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. Ju.
8. När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och
ändamålsenlig användning av
betrodda tjänster i den offentliga
förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
Ju.
13. En teknikneutral grundlags-
bestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor
– merkostnader i bostad med särskild
service för vuxna enligt LSS. S.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för
vuxna enligt LSS. [14]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Våxel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0041-5 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB
Bild: veekic!
Bild och bildbearbetning:
Agneta S Öberg