

STÄLLNINGSTAGANDE kring BOSTAD MED SÄRSKILD SERVICE

- Insatsen Bostad med särskild service LSS § 9 p.9

1. Bakgrund

Funktionsrätt Sverige, Lika Unika, Unga med synnedsättning och Förbundet Unga rörelsehindrade, har med anledning av regeringens tillsatta översyn av den statliga assistansersättningen och LSS (Dir 2016:40), organiserat en arbetsgrupp. Gruppen består av representanter från en bredd av den svenska funktionshinderrörelsen, som parallellt med den statliga översynen har bedrivit en löpande rapportering av angelägna frågor som rör LSS samt tagit fram egna, gemensamma ställningstaganden i centrala frågor.

Funktionsrätt Sverige respektive Lika Unika har haft varsin expert i den statliga utredningen. Som enda representanter för mottagare av LSS-insatser, är de utsedda att representera alla förbundsmedlemmar och har arbetsgruppen till sitt stöd för att kunna samla och förmedla den mångfald av behov som LSS är tänkt att fylla.

Arbetsgruppens ambition har varit att i dialog med andra organisationer som företräder rättighetsbärare inom LSS, samla och förmedla erfarenheter och synpunkter från hela målgruppen för LSS.

Arbetsgruppen lämnar härmed följande ställningstagande avseende insatsen Bostad med särskild service enligt 9 § 9

Bostad med särskild service enligt 9 § 9:

Insatsen bostad med särskild service ska bestå av fullvärdiga lägenheter och det ska erbjudas dygnet-runt-stöd, utifrån den enskildes behov, i den egna lägenheten av en fast personalgrupp.

2. Principiella utgångspunkter

Vårt ställningstagande utgår från följande principiella utgångspunkter vilka baseras på gällande lagar och konventioner:

LSS, Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

LSS, (1993:387) fastställer i 5 § att verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Lagen föreskriver vidare i 6 § att verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet och bedrivs i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

UNCRPD, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som Sverige tillträdde genom riksdagsbeslut i december 2008¹, fastställer i artikel 19 rätten att leva självständigt och att delta i samhället. Rätten att välja hur man vill bo, var nånstans och med vem slås fast i UNCRPD och måste kunna tillgodoses.

Konventionsstaterna erkänner lika rätt för alla personer med funktionsnedsättning att leva i samhället med samma valmöjligheter som andra personer och ska vidta effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att underlätta att personer med funktionsnedsättning fullt åtnjuter denna rätt och deras fulla inkludering och deltagande i samhället, bl.a. genom att säkerställa att:

¹ Prop 2008/09:28

a) personer med funktionsnedsättning har möjlighet att välja sin bostadsort och var och med vem de vill leva på lika villkor som andra och inte är tvungna att bo i särskilda boendeformer,

b) personer med funktionsnedsättning har tillgång till olika former av samhällsservice både i hemmet och inom särskilt boende och till annan service, bl.a. sådant personligt stöd som är nödvändigt för att stödja boende och deltagande i samhället och för att förhindra isolering och avskildhet från samhället.

Konventionen fastställer i artikel 20 rätten till personlig rörlighet. Konventionsstaterna ska vidta effektiva åtgärder för att säkerställa personlig rörlighet med största möjliga oberoende för personer med funktionsnedsättning, bl.a. genom att:

a) underlätta personlig rörlighet för personer med funktionsnedsättning på det sätt och vid den tid de själva väljer och till överkomlig kostnad,

b) underlätta tillgång för personer med funktionsnedsättning till hjälpmedel av kvalitet och andra former av assistans och annan personlig service, inklusive genom att göra dem åtkomliga till rimlig kostnad.

Sammanfattning

Sverige har höga ambitioner att tillgängliggöra en anständig livsmiljö där alla människor har samma grundläggande rättigheter att leva ett gott liv under egen frihet. Flera av dessa grundläggande principer manifesteras i internationella konventioner samt fastslås tydligt i flera nationella lagar. Sverige har dessutom ett historiskt arv att förvalta genom att vara ett av de första länder som på allvar uppmärksammade under vilka omständigheter personer med olika funktionsnedsättningar levde i stora institutionsmiljöer. Genom normaliseringsprincipen, d.v.s. att kunna leva som andra i fråga om mänskligt värde, levnadsvillkor och meningsfullhet, påbörjades ett reformarbete som Sverige som nation har all anledning att vara stolt över. LSS har konstruerats som en rättighetslag vilken ska tillförsäkra de individer som omfattas relevanta insatser. Eftersom lagen syftar till att säkerställa de individuella behoven så måste utgångspunkten vara att lagen ska tillämpas utifrån den enskildes behov.

Under senare år har den faktiska rättstillämpningen av LSS, inklusive 9 § 9 om bostad med särskild service, inneburit att lagens

grundläggande intentioner urholkats, med tydligt negativa konsekvenser för de personer som omfattas av lagen. I det fall lagen inte tillförsäkrar berörda individer de rättigheter som lagen syftar till att garantera, så kan man konstatera att lagens mening inte följs. Det är också viktigt att notera att Sveriges tillträdande av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inte medger lagändringar som på något sätt försvagar redan lagstadgade rättigheter för personer med funktionsnedsättningar.

Vi anser att den grundläggande intentionen i LSS måste värnas och förstärkas i dess utformning och tillämpning. Vad avser insatsen kontaktperson så har den försämrats under de senaste åren till men för den enskilde. Här krävs en särskild översyn i syfte att säkerställa lagens mening och återställa en förutsägbar insats av god kvalitet.

3. En tillbakablick

LSS bygger på en idéhistorisk grund som utgår ifrån centrala begrepp som normaliseringsprincipen och integrering, vilka blev vägledande på 1960 och 1970-talet. Normaliseringsprincipen innebär att personer med funktionsnedsättning ska ges möjlighet att leva som andra, exempelvis gällande ekonomisk standard, vardagssysslor och förändringar i livets alla olika faser. Begreppet integrering lyfter rätten för personer med funktionsnedsättning till delaktighet i samhällslivet som andra medborgare – en rättighet som tidigare varit obefintlig då man historiskt sett betraktade personer med funktionsnedsättning som patienter som hörde hemma på vårdinstitution.

Under en stor del av 1900-talet var stora institutioner ett kännetecknande drag i den svenska socialpolitiken. Personer med olika funktionsnedsättningar blev hänvisade till att bo på olika former av anstalter, vårdhem eller sjukhus. De stora institutionerna gav konsekvenser i form av institutionsskador på både kropp och själ och erfarenheterna visade så småningom att de inte var en bra miljö att leva i och institutionerna förbjöds. Institutionerna började avskaffas under 1960-talet till förmån för mindre och mer hemlika boendeformer. Under 1970-talet tog utvecklingen mot ett mer jämlikt samhälle ännu ett steg framåt då en rad åtgärder vidtogs för att personer med funktionsnedsättning skulle kunna bo i en egen bostad. De åtgärder som vidtogs var bland annat att "boendeservice"

kom vilket innebar att personer med stora funktionsnedsättningar fick möjlighet att ha ett eget hem. Vidare vidtogs flera åtgärder under 1970-talet för att ge möjligheter för människor med funktionsnedsättning att bo i en egen bostad genom att hemtjänsten byggdes ut och hjälpmedelsförsörjningen förbättrades.² Då man tog avstånd från de gamla institutionerna och skapande en vision om det goda livet utanför dessa utgjorde det egna privata hemmet en viktig roll. Det egna privata hemmet blev med tiden en symbol för småskalighet, trygghet, individualisering och frihet.³

År 1986, trädde omsorgslagen, i kraft som tillförsäkrade lagens målgrupp vissa angivna insatser speciellt anpassade till målgruppen, som exempelvis boende i gruppboenden för vuxna. Vårdhemmen och specialistsjukhusen skulle succesivt avvecklas. Inför att LSS år 1994 trädde ikraft så beskrevs insatsen så här i propositionen: "Personer med funktionsnedsättning ska ha samma möjligheter som andra att själva välja bostadsform. Kraven på självständighet förutsätter att ett litet antal personer bor tillsammans. I samtliga boendeformer förutsätts att bostaden är personligt anpassad och att det ordnas behövligt personligt stöd och service. Den enskildes önskemål om bostadsform och behovet av stöd och service bör vägas samman i bedömningen av vilken bostadsform som ska tillhandahållas. Enskilda med svåra funktionshinder ska genom LSS ges en rätt till en av kommunen anvisad lämplig bostad" Gruppboende är den form av bostad som beskrivs allra tydligast i propositionen, det är ett bostadsalternativ för personer som har ett omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov.

I dag är målet att människor med funktionsnedsättning ska ha möjlighet att leva och bo så likt andra människor som möjligt och kommunen har genom LSS fått ett ansvar för att planera och tillhandahålla bostäder till personer med funktionsnedsättning.⁴

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. Många personer med

² Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. Slutbetänkande av Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) s. 112

³ Paulsson & Ringby Jansson, 2008:23

⁴ Proposition 2016/17:188 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolicen s. 1

omfattande funktionsnedsättningar tillbringar en stor del av sin dag i det egna hemmet. Därför är bostaden många gånger ännu mer betydelsefull för personer med funktionsnedsättning.⁵

Bostad för vuxna

Bostad för vuxna är den näst största insatsen i LSS efter daglig verksamhet. Totalt bodde 27 800 personer i en bostad för vuxna år 2017.⁶ Denna insats ökar fortfarande, men det beror delvis på en kraftig eftersläpning i byggandet av LSS-bostäder. Det har varit konstant brist i många kommuner och därför har många som beviljats bostad enligt LSS fått bo kvar i föräldrahemmet eller i andra tillfälliga lösningar i väntan på egen bostad. Den insats i LSS som avser bostad med stöd och service för vuxna heter bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad. LSS § 9 p.9 Det finns ingen egentlig detaljreglering av hur boendet ska organiseras men i förarbetena beskrivs tre huvudformer av bostäder:

- 1) Gruppbofastad. En bostad som har en fast bemanning vilken ska täcka den boendes hela stödbehov. Denna form av bostad är tänkt att vara ett alternativ för den som har ett så omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov att en kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig.
- 2) Servicebostad. En servicebostad är en fullvärdig bostad med god tillgänglighet där omfattande omvårdnad och service kan ges dygnet runt. Det finns en fast basbemanning av personal och gemensamma utrymmen för service och gemenskap.
- 3) Annan anpassad särskild bostad. Denna form av bostad är en egen bostad utan fast bemanning men med möjlighet att få stöd via personlig assistans t.ex. bostaden kan ges en grundanpassning.

Servicebostad är en mellanform av ett helt eget boende och en lägenhet i ett boende med särskild service. Det finns en fast personalgrupp och möjlighet till stöd under dygnets alla timmar samt gemensamma utrymmen för samvaro. I servicebostaden ingår både omvårdnad samt fritids-och kulturella aktiviteter.

⁵ Proposition 1992/93:159 s. 83

⁶ Socialstyrelsen Statistik om insatser enligt LSS 2017

Annan särskilt anpassad bostad är mycket kortfattat beskriven i propositionen till LSS, det är en bostad med viss grundanpassning men helt utan personalstöd. Denna bostadsform är vanlig om man har personlig assistans. Dessa två bostadsformer kommer inte att beröras i större utsträckning i ställningstagandet.

4. Förändrad rättstillämpning

Rättspraxis rörande insatsen bostad med särskild service har förändrats så att lagens intentioner urholkats över tid.

Rättstillämpningen har försämrats insatsen till fång för dess ursprungliga syfte. Några aktuella exempel är:

RÅ 2005 ref. 28

Enligt 19 § LSS får kommunen ta ut skälig avgift av den enskilde för bostad. Enligt förarbetena till lagen sägs dock att avgiften bör avse den enskildes privata bostad och att den enskilde inte bör ha kostnader för gemensamma utrymmen och personalutrymmen. Dessa utrymmen skall betraktas som en del av den särskilda service och omvårdnad som skall ges i anslutning till bostaden. En kommun ansåg dock att gemensamhetsutrymmen skulle utgöra underlag vid hyressättningen vid boende i bostad med särskild service för vuxna. Målet nådde ända till regeringsrätten som i domskälen konstaterade att kommunen har rätten att ta ut hyra för gemensamma utrymmena. Den reglering i 19 § LSS som skulle garantera att den enskilde fick tillräckliga medel över för sina personliga behov sattes därmed helt ur spel. Enligt LSS ska ingen ha merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning, men genom denna dom är det vanligt att de boende debiteras för gemensamhetsutrymmen oavsett om personen utnyttjar dessa eller inte, vilket resulterar i höga hyresnivåer. Det som återstår att göra för enskilda är att söka bostadstillägg eller söka ekonomiskt försörjningsstöd. För många fyller även enskilda ekonomiska tillskott från anhöriga en avgörande roll för att klara uppehållet.

2000 ref. 42

Ett privat bolag bedrev en bostad med särskild service anpassad för fem personer. Bolaget ansökte i mars 1986 om att få utöka boendet

med ytterligare en plats till att omfatta sex personer. Man anförde bl.a. att behovet av gruppboendestplatser i kommunen var större än antalet tillgängliga platser. Vård- och omsorgsnämnden tillstyrkte den sökta utökningen, medan Socialstyrelsen i ett yttrande till länsstyrelsen ansåg att gruppboendestaden inte borde godkännas för sex boende. Rätten anförde i domskälen att det inte kunde konstateras några avsteg från intentionerna bakom LSS och att sex boende i gruppboende för vuxna kunde accepteras i vissa fall.

HFD 2012 ref. 59

En person var sedan många år beviljad insatsen bostad med särskild service med placering i en annan kommun än hemkommunen. Hemkommunen hade ett avtal med en stiftelse som stod för boende och daglig verksamhet. Det sociala utskottet i kommunen beslutade i januari 2010 att placeringen skulle sägas upp med verkställighet från och med den 1 maj 2010. Hemkommunen avsåg att lämna ett erbjudande om boende i hemkommunen samt att inskolning, kompetensutveckling och överflyttning skulle göras innan den 1 maj 2010. Frågan i målet var alltså om hemkommunen haft fog för sitt beslut att ändra verkställigheten av beslutet så att personen skulle ges plats inom kommunens egen verksamhet i stället för på det nuvarande boendet. Domstolen ansåg att det avgörande för bedömningen var huruvida det alternativ som hemkommunen erbjöd skulle tillförsäkra personen goda levnadsvillkor. Domstolen bedömde att personen i fråga kunde anses tillförsäkras goda levnadsvillkor i det nya boendet. Detta trots att personen själv inte ville flytta från sin bostad och hade starka band till både personalen och de övriga personerna i boendet.

År 2017 kom en dom från Kammarrätten i Göteborg (2564-17) som fastslog att en person som i mer än 20 år bott i ett boende samt haft daglig verksamhet i en annan kommun och såg sina medboende samt personalen som sin familj inte skulle vara tillförsäkrad goda levnadsvillkor om han måste flytta från sitt boende och dagliga verksamhet. Kammarrätten anförde att insatser enligt LSS ska vara varaktiga och samordnade samt anpassade till mottagarens individuella behov. På grundval av detta bör dessa tvångsflyttningar som äger rum inom ramen för LSS, där kommuner regelrätt tvingar personer som levt under goda förhållanden i en annan kommun, att flytta tillbaka till hemkommunen för att det kostar för mycket pengar eller då kommunen byggt egna boenden.

5. Nuläge

Utgifter

Nuläge: Hyror för boenden enligt LSS ligger på en i relativa termer mycket hög nivå. Det är inte ovanligt att en lägenhet på ca 40 kvm kan ha en hyra om ca 8 000 kronor per månad. LSS instiftades för att ge personer med omfattande funktionsnedsättningar goda levnadsvillkor. I propositionen till LSS uttalas att *en person inte ska ha merkostnader på grund av sitt funktionshinder*.⁷ Denna princip fick sitt uttryck i avgiftsbestämmelserna i LSS. Insatserna enligt LSS ska vara avgiftsfria med några få undantag. Avgift för bostad enligt LSS är ett sådant undantag. Denna avgift ska, enligt lagens förarbeten, vara skälig och inte överstiga kommunens självkostnader. Kommunen ska se till att den enskilde har tillräckliga medel kvar för sina personliga behov. Tillämpningen av dessa bestämmelser har dock helt och hållet förbigåtts, mycket på grund av olyckliga domar. Idag tillämpas hyreslagens regler i nästan alla kommuner. Detta innebär att personer som bor i gruppboende får betala hyra för gemensamma utrymmen, oavsett om man nyttjar dessa eller ej.

Analys: Undertecknade anser att tillämpningen av hyreslagens regler strider mot grundläggande förvaltningsrättsliga principer. LSS är en speciallag och en rättighetslag inom förvaltningsrätten. Att åsidosätta avgiftsbestämmelserna i LSS utan att uttryckligt lagstöd finns är därmed rättsvidrigt.

Antal boende

Nuläget: Antalet boende i en gruppboende bör vara litet. I en gruppboende bör i regel endast tre till fem personer bo enligt Socialstyrelsens föreskrifter. Ytterligare någon boende kan under vissa omständigheter accepteras men endast under förutsättning att samtliga personer som bor i gruppboendet tillförsäkras goda levnadsvillkor.⁸ I förarbetena till LSS framhålls också att antalet boende i en gruppboende bör vara litet. För en del personer med omfattande funktionshinder är det särskilt viktigt att antalet kontakter i den närmaste miljön är begränsat.⁹ Ett positivt socialt

⁷ Proposition 1992/93:159 s. 99

⁸ SOSFS 2002:9 AR

⁹ Proposition 1992/93:159 s. 87

samspel med andra är nödvändigt för ett gott liv i en gruppbostad. För att stärka och utveckla samspelet i gruppboestaden krävs att gruppen som delar gemensamma utrymmen inte är för stor. Den bör inte vara större än att den enskilde kan få en social roll i gruppen, knyta vänskapsband och kunna förstå och förutsäga de andras reaktioner.¹⁰ För den som har svårt att kommunicera kan den lilla gruppen vara en förutsättning för personen att göra sig förstådd och också att förstå och tolka andra. Att antalet boende begränsas till cirka fem personer är därför viktigt för att gruppboestaden inte ska upplevas som en institutionell miljö.

Under senare tid har vi med stor oro sett hur antalet boende per gruppboestad har ökat utöver det antal som finns rekommenderat i proposition samt i Socialstyrelsens föreskrifter. Studier visar att de tidigare mindre enheterna, med tre till fem boende, har vuxit till större enheter samt att boenden i högre grad samlokaliseras med andra verksamheter. Sammantaget ansåg Socialstyrelsen att detta, tillsammans med vad som iakttagits vid en samlad tillsyn år 2012 av 100 gruppboestäder, skapar en ökad risk för institutionalisering och det finns all anledning att följa upp den tendensen.¹¹ Således finns det vissa kommuner som agerar i strid med Socialstyrelsens riktlinjer avseende hur många platser det får finnas i en gruppboestad.

Analys: Det finns omfattande forskning samt rekommendationer som belyser vikten av att följa föreskrifterna gällande antalet boende. Trots detta uppvisar många kommuner stor uppfinningsrikedom i att tillskapa gruppboestäder som har fler boende än de 3 - 5 som ursprungligen rekommenderades. Rekommendationens begränsning vilar på god grund och syftar till att tillförsäkra de boende en god boendemiljö och att minska risken för ett institutionsliknande boende.

Kvalitet

Nuläge: Bostad med särskild service är en insats som skiljer sig mycket åt mellan kommunerna, mellan olika gruppboestäder i samma kommun och mellan olika utförare. Socialstyrelsen anger att kvalitén i bostad med särskild service för vuxna till stor del är beroende av personalen och hur de kan tillgodose de boendes behov av stöd, service och omvårdnad. Det innebär praktisk service, men också att skapa ordning och struktur samt ge stöd för att hantera olika

¹⁰ Proposition 1992/93:159 s. 87

¹¹ Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Socialstyrelsen 2015

situationer.¹² Utbildningsnivån och kompetensen hos personalen i gruppboendena ser också olika ut mellan olika bostäder. Det krävs en erfarenhets- och kunskapsbaserad lyhördhet i ett bra personalstöd. Personalen utgör den viktigaste resursen för de boende, det är i samspelet mellan personal och den enskilde individen som kvaliteten i huvudsak avgörs. Även omsättningen av personal avgör kvalitetsnivån på ett boende. Antalet deltid, tim- och vikariatsanställningar i boenden har ökat över tid.¹³ Det finns få saker som är så förödande för kvaliteten i stödet som stor personalomsättning.

I Socialstyrelsens lägesrapport från 2018 finner man att antalet lex Sarah beslut uppgick till 131 st. per år 2016 för insatsen boende för vuxna. Det är det högsta antalet beslut av lagens alla insatser. Den vanligaste orsaken bakom lex Sarah-beslut är att insatsen antingen är felaktigt utförd eller inte utförd alls. En annan orsak är brister i bemötandet. Anmälningar som rör övergrepp eller begränsningsåtgärder är också vanligt förekommande.¹⁴

Analys: En god boendekvalitet karaktäriseras av att de som bor i gruppboendet känner att de lever ett bra liv och möts av värme och förståelse. Ytterst handlar det om att varje individ respekteras och lyssnas på samt har möjlighet att förverkliga sina livsmål. Undertecknade anser att alla som arbetar i gruppboendena ska ha en basutbildning samt ges fortlöpande internutbildning och kvalificerad handledning för att personalen ska kunna ge ett bra stöd till de som bor på boendet. Utifrån Socialstyrelsens lägesrapport anser undertecknade att det finns ett uttryckligt behov av en större översyn och satsning på kompetens och kvalitet i insatsen bostad för vuxna.

Bristen på bostäder

Nuläge: Ett antal studier visar att möjligheten till val av bostad är begränsad för personer med funktionsnedsättning.¹⁵ Bland annat till följd av omvårdnadsbehov och familjesituation blir många tvungna att acceptera det tillgängliga alternativ som erbjuds då man inte kan invänta andra erbjudanden. Så som situationen ser ut idag och sedan en längre tid tillbaka är att det är mycket ont om gruppboendena i alldeles för många kommuner. I bostadsmarknadsenkäten 2018

¹² Socialstyrelsen, 2007

¹³ Kvalitet i gruppboendena Hans Hallerfors

¹⁴ Lägesrapport- Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning 2018 sid 95

¹⁵ Olin, 2003, Gough, 2004

uppger 169 kommuner av 290 att de har underskott på någon form av bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning. Antalet kommuner som uppger att de saknar tillräckligt med bostäder för personer med funktionsnedsättning har ökat under flera år.¹⁶ Istället för nyproduktion kan kommunen då välja att samverka med en grannkommun och erbjuda bostad i denna. Följden blir dock att personer med funktionsnedsättning inte får möjlighet att bo nära anhöriga och vänner vilket kan leda till ensamhet och isolering.¹⁷

Analys: Kommunerna har ett särskilt ansvar via LSS när det gäller boende för personer med funktionsnedsättning. Framförhållning är ett nyckelord i planeringen av bostäder. Genom att regelbundet kartlägga behov av och tillgång till bostäder som passar för personer med funktionsnedsättningar, finns det mycket goda möjligheter att kunna tillgodose behoven. Detta underlättar flertalet kommuner idag.

Begränsande riktlinjer

Över tid har olika begränsningar i insatsen bostad med särskild service skett. Det handlar bland annat om tidsbegränsning av beslut och begränsningar kring hur man bedömer den enskildes rätt till insatsen.

Nuläget: Flertalet kommuner har sedan ett par år tillbaka börjat ange riktlinjer för när insatsen kan erbjudas och myndighetsutövningen har överlag blivit mer restriktiv. Enligt en undersökning från Socialstyrelsen hade 57 procent av Sveriges kommuner riktlinjer gällande bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.¹⁸ Riktlinjerna kan handla om schabloner där man anger vilka behov som kan ge rätt till insatsen istället för att man utgår ifrån den enskildes individuella behov. Behoven hos varje enskild person är ofta komplexa och låter sig inte beskrivas i schabloner eller typfall. Tidsbegränsning av ett beslut om bostad med särskild service är förödande för den enskilde individen. Det strider mot kontinuitetsprincipen i LSS som innebär att en person som fått ett beslut från samhället ska kunna anta att beslutet gäller inom en överskådlig framtid. Den enskilde individen samt dess anhöriga får betala priset i form av ständig oro och osäkerhet inför framtiden.

¹⁶ Bostadsmarknadsenkäten 2018

¹⁷ SOU 2008:77

¹⁸ Socialstyrelsen, Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS

Analys: Det finns inte något stöd i lagstiftningen för generella begränsningar av insatsen bostad med särskild service, till exempel att "man måste ha behov av stöd på natten". Det är den specifika situationen och behovet som ska vara avgörande för huruvida insatsen ska beviljas. Om kommunala riktlinjer omfattar avgränsningar och är formulerade så att de riskerar att bli styrande, uppstår en uppenbar risk att kommunerna inte gör en individuell bedömning av den enskildes behov. I det fall kommunala riktlinjer upprättas på detta område så måste dessa vara förenliga med lagtext, förarbeten och rättspraxis.

Ej verkställda beslut

I IVO:s rapport " Hur länge ska man behöva vänta" framkommer att svårigheterna att verkställa beslut i huvudsak omfattar två insatsområden, boende respektive kontaktperson och kontaktfamilj. När det gäller boende handlar svårigheterna främst om brist på resurser, brister i planering och svårigheter till följd av komplicerade byggprocesser som kommunerna inte helt kan styra över själva. IVO konstaterar också att många vill idag också i högre utsträckning själva kunna välja boende vilket kan medföra längre väntetider.¹⁹

Nuläget: I IVO:s årliga genomgång av kommunernas inrapportering av ej verkställda beslut finner man att medianväntetiden för insatsen bostad för vuxna år 2017 uppgår till 11 månader.²⁰ Det är den högsta medianväntetiden av lagens alla insatser. Under den tid då den enskilde väntar på verkställighet av insatsen så är hemtjänst den vanligaste insatsen under väntetiden, ofta i kombination med trygghetslarm.²¹

Kommunerna är skyldiga att inom skälig tid verkställa sina beslut om insatser enligt LSS. Om en kommun inte har verkställt ett beslut enligt LSS inom tre månader ska kommunen rapportera detta till IVO. IVO har gjort en uppföljning av denna rapporteringsskyldighet. Av denna analys framgår bl.a. att politikerna och tjänstemännen angett flera förklaringar till varför väntetiderna är så långa avseende bostad för vuxna. Kommunernas egna förslag på att minska problemen med väntetider handlar främst om mer resurser för att

¹⁹ HUR LÄNGE SKA MAN BEHÖVA VÄNTA IVO 2014

²⁰ www.ivo.se/om-ivo/statistik/ej-verkstallda-beslut

²¹ HUR LÄNGE SKA MAN BEHÖVA VÄNTA IVO 2014

bygga bostäder, förenklade byggprocesser och begränsningar i den enskildes möjligheter att tacka nej till erbjudande om insats.²²

Rapporteringskyldigheten infördes den 1 juli 2008 i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Syftet var att minska problemen med att personer som erhållit ett positivt beslut inte fått sin insats verkställd inom skälig tid. Den införda lagstiftningen om rapporteringskyldighet har lett till en större medvetenhet i kommunerna om rättighetslagstiftningen och om behovet av planering och uppföljning av beslutade insatser. Detta var också en av avsikterna med att införa rapporteringskyldigheten. Denna medvetenhet har dock inte undanröjt svårigheterna att verkställa beslut. För insatsen bostad med särskild service handlar det till största del om att ha framförhållning och planering för framtiden i fokus. Det är därför viktigt att kommunerna arbetar aktivt med att utveckla bostäder till personer med funktionsnedsättning. För den berättigade och dennes anhöriga är det av yttersta vikt att insatsen verkställs så snabbt som möjligt.

Enligt statistik från Socialstyrelsen ökade antalet personer som fick insatsen bostad med särskild service under några år, från 21 599 år 2007 till 27 832 personer år 2017. En ökning med 29 %.²³

Omvänd presumtion

LSS har en stark betoning på individens inflytande och det är den enskilde som äger behoven. I dagsläget tar myndigheter och domstolar sig själva rätten till tolkningsföreträde för den enskilde individen istället för att det som i övriga samhället normalt bestäms av individen själv. Det är alltid den enskilde som äger behoven.

Vi menar att den enskildes tolkningsföreträde måste göras så pass starkt att omvänd presumtion bör skrivas in i lagtexten. Det vill säga att det måste föreligga starka skäl för att inte utgå från den enskildes tolkning av sitt behov av bostad med särskild service.

Utredningsförslag om bostad med särskild service

Undertecknade instämmer med utredningens slutsats att bostaden är avgörande för att nå jämlika levnadsvillkor och full delaktighet i

²² Hur länge ska man behöva vänta? En uppföljning av rapporteringskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. IVO; 2014

²³ Registret över insatser enligt LSS, Socialstyrelsen

samhällslivet för personer med funktionsnedsättning samt att den även fortsättningsvis ska vara en insats i LSS. Den nya insats som utredningen föreslår, *personlig service och boendestöd*²⁴, är tänkt att ges främst i ordinärt boende då det står klart att de former för stöd i boendet som finns i LSS inte svarar mot de behov som finns.

Undertecknade instämmer med utredningen att den nya insatsen ska finnas med i LSS. Den nya insatsen skall även ges till den som bor i en bostad med särskild service i den utsträckning behovet inte tillgodoses genom stöd i bostaden. Det är viktigt att framhålla att införandet av den nya insatsen inte ytterligare får begränsa utbudet av gruppboendestäder och andra bostäder med service såsom servicebostad. Det är också viktigt att betona att insatsen bör vara styrd utifrån den enskilde individen och att ett stort utrymme ges till valfrihet och inflytande.

Undertecknade vill framhålla att det stöd som ges inom ramen för den nya insatsen ska ges av specialiserade team som både har kompetens samt erfarenhet av personer med funktionsnedsättning.

6. Slutsatser kring bostad med särskild service

Gällande den nya insatsen vill undertecknade förtydliga att hur detta stöd ges är av avgörande betydelse för uppfyllelse av lagens principer och intention. Det råder oklarhet hur detta stöd ska ges för en person som bor i bostad med särskild service. Ska personal utifrån komma eller ska det ges inom ramen för personalstyrkan på boendet? För den enskilde individen är det av stor vikt att begränsa antalet personer som ger stöd. Undertecknade anser att dessa frågetecken behöver rätas ut.

Utifrån undertecknandes ställningstagande vill vi framföra följande:

Trots vad LSS förarbeten säger har domstolarna kommit fram till att den enskilde ska betala för gemensamhetsutrymmen, vård och service. Det behövs ett klargörande i lagstiftningen så att det som stadgas i förarbetena tydligt kommer till uttryck även i lagen. Frågan är väl känd och en förändring måste ske inom en snar framtid. Enligt LSS ska ingen ha merkostnader på grund av sin

²⁴ SOU 2018:88 sid. 226

funktionsnedsättning, men det är vanligt att den boende debiteras för gemensamhetsutrymmen oavsett om personen utnyttjar dessa eller inte, vilket gör att hyran skjuter i höjden

Vidare anser vi att kommunerna måste planera bättre för servicebostäder och bostäder med särskilt service. De personer som är aktuella för insatsen är ofta kända från tidig ålder, därför är det svårt att se någon annan förklaring till bostadsbristen än att planeringen hos myndigheterna är undermålig.

Avslutningsvis vill vi betona att insatsen bostad för vuxna är en stor och central insats i LSS med mycket stor betydelse för den enskilde. För många personer med funktionsnedsättning är den avgörande för huruvida man kan leva ett gott liv i enlighet med lagens intentioner. Mot bakgrund av att insatsen förändrats över tid och att rättspraxis resulterat i en allt mer restriktiv tillämpning, ser vi ett behov av att säkra ett individuellt anpassat och personligt utformat stöd i bostaden. För detta krävs personal med rätt kompetens samt rätt dimensionering av personalstyrkan.

På en övergripande politisk nivå finns det ett arv att förvalta, en ursprunglig vilja och intention. När denna grundläggande ambition möter dagens verklighet, ekonomi och resursbrist så ser vi en tydlig skevhet i den praktiska tillämpningen. Gapet mellan grundläggande självklarheter, med bred folklig förankring, och den bistra verkligheten för enskilda individer med behov av delaktighet, blir allt större. Låt oss ta lärdom av funktionshindersrörelsens erfarenheter för att sluta gapet och säkerställa en långsiktigt god insats till gagn för samhället som helhet.

Funktionshindersrörelsens arbetsgrupp för bevakning av regeringens översyn av den statliga assistansersättningen och LSS.

Funktionsrätt Sverige

Neuroförbundet

Förbundet Unga rörelsehindrade

Förbundet Sveriges Dövblinda FSDB