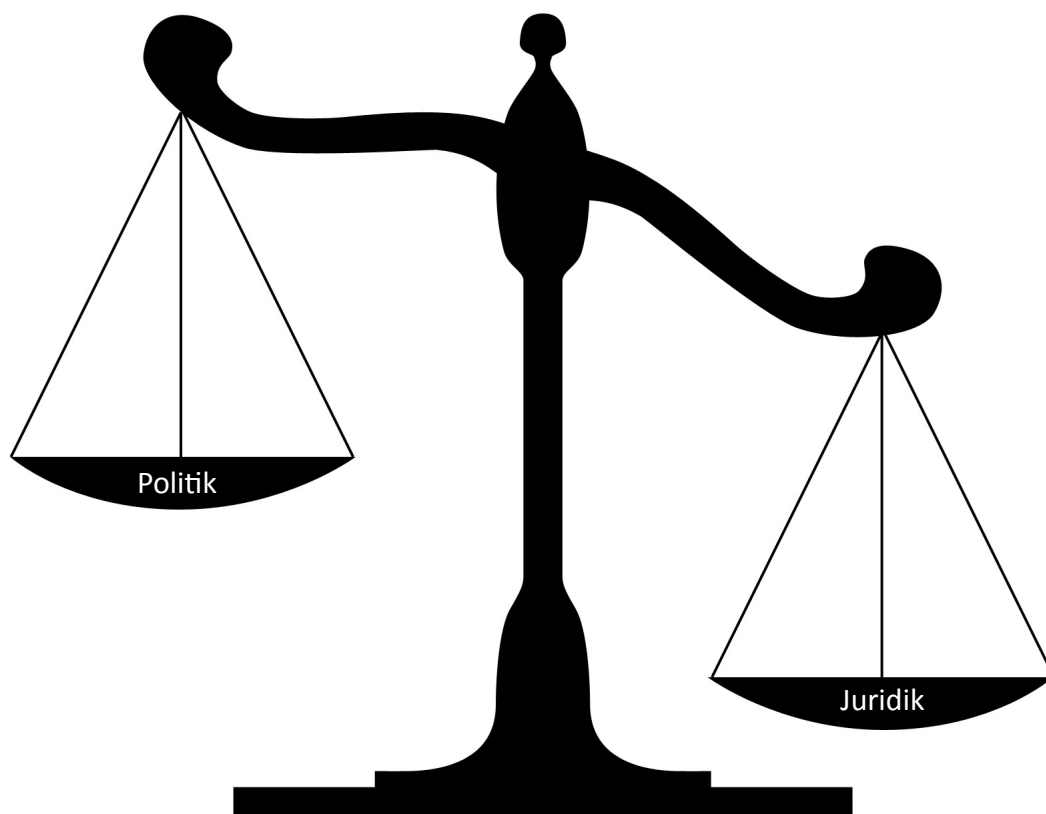


# LSS-domar och den politiska intentionen

En analys av domar i Regeringsrätten och Högsta förvaltningsdomstolen



Länsförbundet  
**FUB**  
i Stockholms län

För barn, unga och vuxna  
med utvecklingsstörning

**Rapport 1, 2013**

# Innehåll

| Sida |   |
|------|---|
| 3    | .....Inledning                            |
| 4    | .....Metod                                |
| 5    | .....Dom 1: Gruppboende med 6 personer    |
| 6    | .....Dom 2: Hyra för gemensamhetsutrymmen |
| 8    | .....Dom 3: Omkostnader för ledsagning    |
| 10   | .....Dom 4: Boende, tvångsflytt           |
| 12   | .....Slutsats                             |

Författare av rapporten är Emanuel Mörk, ombudsman,  
i samarbete med Harald Strand, ordförande,  
Länsförbundet FUB i Stockholms län.

# Inledning

## Inledning och frågeställning

Vi har noterat att mycket av LSS och dess tillämpning idag avgörs i förvaltningsdomstolarna. I Högsta förvaltningsdomstolen kommer domar som har fått eller som kommer att få betydelse för hur lagen tillämpas. Frågan är om domarna och tillämpningen av lagstiftningen ligger i linje med den politiska intentionen med LSS? Vi har valt ut fyra domar som vi studerat närmare.

Några frågor som vi vill besvara angående dessa domar är:

*Strider domen mot intentionen i LSS?*

*Har domarna påverkat eller förväntas de påverka tillämpningen?*

*Vilken effekt eller vilken förväntad effekt har domen haft för den enskilde?*

# Metod

## Vilka domar analyserar vi?

Vi har valt ut 4 domar från Högsta förvaltningsdomstolen eller den tidigare Regeringsrätten. Domarna har på olika sätt haft betydelse för LSS.

**Dom 1, mål nr 6599-99, avgörandedatum 2000-09-11.** Denna dom handlar om att ett omsorgsföretag drivit en gruppbostad med 6 personer utan att ha fått tillstånd av Länsstyrelsen.

**Dom 2, mål nr: 212-04, avgörandedatum 2005-02-03.** En kommun valde att beräkna värdet av gemensamhetsutrymmena i hyran för gruppbostad. Det överklagades av den enskilde. (Laglighetsprövning)

**Dom 3, mål nr: 2746-09, avgörandedatum 2011-02-14.** Domen handlar om att en kommun inte ansåg att de skulle betala omkostnader för ledsagning.

**Dom 4, mål nr: 5994-11, avgörandedatum 2012-09-28.** En kvinna tvingas flytta från sin gruppbostad där hon bott sedan ett antal år tillbaka.

## Hur definierar vi strider mot LSS?

Vi använder en politisk definition av detta begrepp. När vi menar att en dom strider mot LSS betyder det att Riksdagens intention med lagen inte reflekteras i domen. Den intentionen kommer i vår definition från två källor. Förutom själva lagtexten är det också propositionen som låg till grund för LSS. Eftersom lagtexten tillsammans med propositionen måste betraktas som den starkaste signalen om vad som är Riksdagens intention med lagen så måste vår bedömning utgå från en tolkning av dem. Om domen anses strida mot lagtexten eller propositionen så kommer vi att hävda att domen strider mot intentionen i LSS.

Notera att vi inte gör någon bedömning av ett beslut eller doms laglighet i juridisk bemärkelse. Således kan vi göra en bredare bedömning utifrån själva lagtexten och propositionen.

## Hur gör vi analysen?

Först så gör vi en bedömning om domen strider mot LSS utifrån vår politiska definition. Vi kommer också föra en diskussion om domens verkningar eller förväntade verkningar på tillämpningen av LSS. Om tillämpning ändrats eller antas ändras kommer det att få eller kan förväntas få effekt för personer som har insatser enligt LSS. Därför för vi även en diskussion om effekten av domen.

# Dom 1: Gruppboende med 6 personer

## Vad handlar domen om?

Denna dom handlar om att ett omsorgsföretag hade 6 personer boende hos sig trots att man inte fått tillstånd av Länsstyrelsen. Omsorgsföretaget klagade hos Länsrätten som gav Länsstyrelsen rätt. Även Kammarrätten gav Länsstyrelsen rätt. Men Regeringsrätten ändrade underinstansernas domar och gav omsorgsbolaget rätt.

## Strider domen mot LSS?

Domen kan inte sägas strida mot LSS. Domen går inte emot propositionens linje.<sup>1</sup> Det finns inte någon reglering i lagen om antalet boenden. Handikapputredningen<sup>2</sup> menade att antalet i gruppboendestäder bör vara 4-6 personer. Man menade dock att det för personer med utvecklingsstörning och autism är särskilt viktigt att det är få personer boende i gruppboendestaden.

## Har domen påverkat eller förväntas den påverka tillämpningen?

Domen har påverkat tillämpningen eftersom Socialstyrelsen, som numera övertagit ansvaret från Länsstyrelsen för att ge tillstånd till verksamhet i enskild regi, i flera fall har godkänt boendena för 6 personer. Det är en konsekvens av denna dom, det är inte möjligt för Socialstyrelsen att bortse från domen i sin tillståndsgivning. När kommuner driver verksamheten i egen regi så behöver de inte inhämta tillstånd från Socialstyrelsen. Kommuner runt om i Sverige har bortsett från propositionen och handikapputredningens mening och har fler än 6 boenden i gruppboendestäder. 12 procent av Sveriges gruppboendestäder har fler än 6 boenden<sup>3</sup>. Det är rimligt att anta att domen har fört utvecklingen mot en riktning som gör att det uppfattas som legitimt att bygga större gruppboendestäder. Domen kan ha påverkat normbildningen på området. Om utvecklingen fortsätter finns det risk för att det utvecklas institutionsliknande bostäder där möjligheten att ge ett kvalitativt individuellt stöd begränsas. Socialstyrelsen skrev i sin tillsynsrapport från 2011 att man ofta såg att antalet boenden i gruppboendestäder var fler än deras rekommendation på 3-5 personer i varje boende. I extremfall kunde det vara upp till tolv personer som bodde i en gruppboendestad<sup>4</sup>.

## Har domen haft effekt eller förväntas den få effekt för personer som har insatser enligt LSS?

Vissa personer har på grund av sin funktionsnedsättning behov av en lugn miljö och ett fåtal relationer. Det blir inte bara fler relationer mellan de boende utan sannolikt också med fler stödgivare om personalstyrkan ökar. Kontinuiteten på stödet kan då minska och förutsättningarna för goda levnadsvillkor försämrats. Socialstyrelsen har i sina tillsynsbeslut slagit fast att stora grupper medför en ökad risk för att de boende stör varandra, att fler regler införs och att de individuella behoven blir svårare att tillgodose.

1. Prop. 1992/93:159, sid 83

2. SOU, 1991:46, sid 246

3. FUBbloggen.se, [www.fubbloggen.se/2012/08/24/kan-kommunerna-strunta-i-lss-lagen/](http://www.fubbloggen.se/2012/08/24/kan-kommunerna-strunta-i-lss-lagen/) samt Socialstyrelsen.se, [www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser/funktionsnedsattning](http://www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser/funktionsnedsattning)

4. Socialstyrelsen, Tillsynsrapport 2011, Hälso- och sjukvård och socialtjänst

# Dom 2: Hyra för gemensamhetsutrymmen

## Vad handlar domen om?

Varbergs kommun valde att inberäkna värdet av gemensamhetsutrymmena i hyran för gruppboenden. Den enskilde klagade till Länsrätten som gav kommunen rätt. Den enskilde överklagade till kammarrätten och fick rätt. Kommunen överklagade då till regeringsrätten som gav kommunen rätt.

## Strider domen mot LSS?

Domen strider mot LSS. Anledningen till detta är att domen går emot den intention som statsrådet hade för bostad med särskild service. Under stycket avgifter för stöd och service så skrev statsrådet följande om gruppboende:

*Jag anser att den enskilde själv bör ansvara för sina matkostnader. Däremot bör en avgift kunna tas ut av huvudmannen för bostad. Avgiften bör avse den enskildes privata bostad. Den enskilde bör däremot inte ha kostnader för gemensamma utrymmen och personalutrymmen. De senare bör betraktas som del av den särskilda service och omvårdnad som skall ges i anslutning till bostaden.*<sup>5</sup>

I denna dom hävdade kommunen att de upprättat ett hyresavtal med den boende vilket i sin tur innebar att reglerna i Jordabalken kap. 12 (Hyreslagen) gäller och därför har de rätt att räkna in värdet av de gemensamma utrymmena i hyran<sup>6</sup>. Kammarrätten menade dock att beslutet var olagligt:

*LSS är en rättighetslag i syfte att garantera goda levnadsvillkor för de personer som omfattas av lagen. Lagen tillgodoser en minimistandard i levnadsvillkoren. Det bör inte vara tillåtet att i civilrättsliga avtal träffa villkor, som är till nackdel för den enskilde jämfört med LSS. Kommunen har beslutat att ta ut avgifter/hyra för gemensamma utrymmen i bostäder, som beslutats enligt 9 § 9 LSS. Kommunen grundar sitt beslut på villkor om förhandlingsordningen i hyresavtal. Enligt villkoret skall hyran/avgiften bestämmas enligt grunderna i hyreslagen. I hyreslagen är det tillåtet att ta ut avgifter för gemensamma utrymmen. Hyresavtalet i den delen blir till nackdel för den enskilde jämfört med LSS, vilket strider mot LSS. Beslutet blir därmed olagligt.*<sup>7</sup>

Eftersom detta var en laglighetsprövning av kommunens beslut så prövas inte lämpligheten i beslutet, bara lagligheten. Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd. Rätten konstaterar att det inte är olagligt att upprätta ett hyresförhållande mellan den enskilde och kommunen. Frågan är dock om de gemensamma utrymmena kan ligga till grund för hyressättningen.

---

5. Prop. 1992/93:159, sid 100

6. RÅ 2005 ref.28

7. Ibid.

Regeringsrätten resonerar så här;

*I förarbetena uttalas vidare bl.a. att avgiften för en bostad med särskild service bör avse den enskildes privata bostad, inte gemensamma utrymmen och personalutrymmen. De senare bör betraktas som del av den särskilda service och omvårdnad som skall ges i anslutning till bostaden (a. prop. s. 100). Propositionsuttalet får förstås så att personalutrymmen ingår som en del av servicen och omvårdnaden. Detta gäller dock inte gemensamhetsutrymmen.<sup>8</sup>*

Vidare skriver Regeringsrätten att;

*När ett LSS-boende har formen av ett hyresförhållande, föreligger inte heller något 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.<sup>9</sup>*

Överklagandet bifalles och kommunen får rätt att ta ut hyra för gemensamhetsutrymmen. Att denna dom strider mot LSS är otvetydigt. Det som avgjorde målet var Regeringsrättens tolkning meningen Den enskilde bör däremot inte ha kostnader för gemensamma utrymmen och personalutrymmen.

De ansåg att meningen ska förstås som att det endast gäller personalutrymmen. Rätten har därmed omtolkat en tydlig skrivning men har inte motiverat varför man gör denna omtolkning.

### **Har domen påverkat eller förväntas den påverka tillämpningen?**

Denna dom har påverkat tillämpningen. Hur stort genomslag domen har i landet är svårt att säga. I Stockholm tog staden ett beslut 2008 att genomföra en revidering av hyran med beaktande av de gemensamma utrymmena. Det fick konsekvensen att flertalet personer drabbades av hyreshöjningar med upp till 25 procent<sup>10</sup>. Detta skulle dock i viss mån kompenseras med höjt kommunalt bostadsbidrag för handikappade, men det fick konsekvenser för enskilda personer. Som ett svar på dessa konsekvenser så överklagade ett antal personer beslutet till Hyresnämnden. Ärendena gick sedan vidare till Svea Hovrätt som fastställde att hyran var oskälig. Staden har nu justerat hyran utifrån domarna i Svea Hovrätt men gemensamhetsutrymmet räknas in i hyran. Regeringsrättens dom har således påverkat hyressättningen i landets största kommun. I Uppsala kommun har man även haft en liknande process som i Stockholm<sup>11</sup>.

### **Har domen haft effekt eller förväntas den få effekt för personer som har insatser enligt LSS?**

Domen har fått effekten att det som ska vara ett stöd snarare betraktas som en värdhöjande förmån. Det gemensamma utrymmet bidrar till att göra hyran högre, vilket i sin tur påverkar den enskildes ekonomi negativt.

8. RÅ 2005 ref.28

9. Ibid

10. Stockholms stad, PM 2011: RVII (Dnr 326-319/2009)

11. Läs mer i UNT <http://www.unt.se/upsala/lag-skyddar-inte-gruppboende-1556571.aspx>

# Dom 3: Omkostnader för ledsagning

## Vad handlar domen om?

En man överklagade ett beslut om att kommunen inte skulle ersätta ledsagarens omkostnader vid olika aktiviteter. Det innebar att mannen fick betala även för sin ledsagare när de exempelvis gjorde ett biobesök.

## Strider domen mot LSS?

Faktum är att omkostnader för ledsagning inte regleras i lagtexten. I propositionen står följande:

*Vid deltagande i fritids- och kulturella aktiviteter bör den enskilde svara för sina egna kostnader men inte ha kostnader för den eventuella följeslagare som behövs för att kunna genomföra aktiviteten.<sup>12</sup>*

I propositionen förekommer ingen diskussion om vem som ska betala ledsagarens utgifter. Frånvaron av en diskussion om detta kan tolkas på olika sätt. En tolkning är att statsrådet ansåg att omkostnaderna skulle bli ringa och att det inte behövde regleras i lag. En andra tolkning är att statsrådet bedömt att det är regleras genom principen om merkostnader<sup>13</sup>. Principen om merkostnader innebär att man inte ska behöva ha kostnader på grund sitt funktionshinder. En tredje tolkning är att statsrådet ansåg det vara reglerat i och med ovanstående skrivning om kostnader för följeslagare.

Länsrätten menade att denna skrivning talade för att den enskilde inte ska betala ledsagares omkostnader. Kammarrätten bedömde dock att skrivningen om följeslagare bara gällde i bostad med särskild service. Högsta förvaltningsdomstolen menade att det var oklart vad som avsågs med fritidsaktiviteter och menade att ledsagningen är en begränsad insats. HFD menade vidare att lagstiftaren inte skulle lämna en situation om inkluderade omkostnader oreglerad och bedömde därför att omkostnaderna inte ingår i ledsagningen. Men för att återgå till citatet från propositionen angående följeslagare. Meningen kommer efter ett nytt stycke och fler insatser än boende diskuteras under punkten om avgifter för stöd och service. Det skulle kunna tolkas som att det gäller generellt precis som Länsrättens bedömning. Det blir således en bedömningsfråga och hur man ska tolka förarbetet.

Man kan konstatera att om den enskilde måste betala för ledsagaren så får denne en dubbel kostnad. Det är att betrakta som en merkostnad på grund av funktionsnedsättningen. Sammantaget leder propositionens uttalande om att den enskilde enbart ska stå för sina egna kostnader och inte ha några merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning till bedömningen att domen strider mot LSS.

---

12. Prop. 1992/93:159, sid 100

13. Se diskussionen i Prop. 1992/93:159, sid 99



## Har domen påverkat eller förväntas den påverka tillämpningen?

De allra flesta kommuner har tidigare ersatt ledsagares omkostnader, de har bedömt det som arbetskostnader för att kunna utföra ledsagningen. I en undersökning från 2010 visade Socialstyrelsen att 95 av 109 svarande kommuner ersatte ledsagares omkostnader <sup>14</sup>. Frågan är dock om domen som daterades 14 februari 2011 föranleder en förändring av detta. Sannolikt kommer det medföra att vissa kommuner kommer att förändra sin ersättning till ledsagningen. I domen så skriver HDF att kommunen kan ge ekonomiskt stöd till den enskilde för utlägg genom Socialtjänstlagen, på så sätt kan man ersätta den enskilde för ledsagarens kostnader. Det är möjligt att detta är en väg som vissa kommuner kommer att gå. Det som HFD bortser från är att LSS är en pluslag till SoL, med deras resonemang blir det tvärt om. För att kunna genomföra ledsagningen enligt LSS måste man få ekonomiskt bistånd genom SoL. Det faller på sin egen orimlighet. Förhoppningsvis kommer de flesta kommuner att göra bedömningen att ledsagarens kostnader är att betrakta som arbetskostnader för att kunna utföra ledsagningen i enlighet med de krav på goda levnadsvillkor som följer av LSS.

## Har domen haft effekt eller förväntas den få effekt för personer som har insatser enligt LSS?

Tre scenarier är möjliga. Det första är att den enskilde får betala för ledsagarens omkostnader utan att få ersättning. Många personer med stöd enligt LSS har en mycket begränsad ekonomi. Det skulle således vara svårt att genomföra aktiviteter som kostar pengar. Ledsagningen skulle därför begränsas till att gälla kostnadsfria aktiviteter. Det andra scenariot är att den enskilde ska söka ekonomiskt stöd enligt SoL för sina utlägg. Det betyder att personen faktiskt ska ha pengar att lägga ut, det är ingen självklarhet. Det skapar också en situation för personer med funktionsnedsättning där de måste söka stöd enligt SoL för att kunna använda stödet enligt LSS. Det är orimligt att man som funktionshindrad ska behöva söka stöd för något som ska ingå i det redan beviljade stödet. Det är inte att leva som andra. Det tredje scenariot är att kommuner fortsätter att ersätta omkostnader som inte är anmärkningsvärda, då får denna dom inte någon större effekt.

---

14. Socialstyrelsen, 2011. *Ledsagning enligt SoL och LSS. Kartläggning av kommunernas insatser 2010.*

# Dom 4: Boende, tvångsflytt

## Vad handlar domen om?

En kvinna fick en bostad med särskild service i en närliggande kommun. Anledningen var att kommunen tidigare hade brist på särskilda boenden. När kommunen fick lediga bostäder med särskild service så ville man att hon skulle flytta tillbaka till kommunen. Kvinnan ville inte flytta från sitt hem. Kvinnan överklagade beslutet och fick rätt i både Förvaltningsrätten och Kammarrätten men Högsta förvaltningsdomstolen gick på kommunens linje.

## Strider domen mot LSS?

Domen strider mot LSS i flera avseenden. Att kvinnan bott i den närliggande kommunen ett flertal år innebär för det första ett uppbrott från den viktiga LSS-principen om kontinuitet. För det andra skulle kvinnan få utstå en påfrestning på grund av flytten. Visserligen så bedömde rätten att kvinnan i den nya bostaden skulle få goda levnadsvillkor, detta med bakgrund av en beskrivning om övergången som kommunen gjort. Men det är ofrånkomligt att den påfrestning som en tvångsflytt föranleder i detta fall leder till att kvinnan under en period kommer påverkas negativt. Men det starkaste argumentet mot att domen strider mot LSS är tankarna om självbestämmande och kontinuitet. I lagtexten uttrycks de så här;

*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.<sup>15</sup>*

Detta innebär visserligen inte att den enskilde i alla lägen kan välja var man ska bo eller att alltid få möjligheten att bo kvar. Men om man ska följa intentionen med lagen bör en flytt mot den enskildes vilja undvikas. I detta fall grundas tvångsflytten på att kommunen har färdigställda bostäder i hemkommunen. Vad som framgår av handlingarna i målet är kommunens önskan att själv kunna planera sin verksamhet.

## Har domen påverkat eller förväntas den påverka tillämpningen?

Det ska påpekas att Högsta förvaltningsdomstolen prövade målet och ansåg inte att det var en verkställighetsfråga. Verkställighetsfrågor prövas inte i rätten om det inte bedöms påverka den enskildes möjligheter att få goda levnadsvillkor. I detta fall fann HFD anledning att pröva om flytten innebar en inskränkning av goda levnadsvillkor. Frågan i detta mål var således om kvinnan skulle få goda levnadsvillkor trots bytet av boende. Det ansåg HFD. Däremot innebär således domen inte att det är fritt fram för kommuner att flytta människor från sina hem. Kommunen måste väga in ett flertal aspekter innan en sådan flytt verkställs. Men det är ofrånkomligt att det sänder en signal till kommunerna att de finns utrymme att genomföra tvångsflyttningar inom ramen för LSS.

15. § 6 LSS

I det aktuella målet finns ett flertal aspekter som talade emot att flytta kvinna. Det är olyckligt att de målsättningar om inflytande, självbestämmande och kontinuitet som finns i LSS har spelat så liten roll för domstolen när de gjort sin bedömning. Dessa principer riskerar att försvinna vid tillämpningen.

### **Har domen haft effekt eller förväntas den få effekt för personer som har insatser enligt LSS?**

Eftersom domen kommit nyligen går det inte vid detta stadium att fastslå hur människor påverkats av domen. Men effekten av en tvångsflytt blir naturligtvis uppslitande. Alla människor kan nog relatera till hur det skulle vara att förlora sitt hem. Personer med funktionsnedsättning måste inte endast anpassa sig till den nya miljön utan även ny personal och nya rutiner. Det kan ta lång tid att återfå tryggheten.

# Slutsats

Tre av fyra domar bedöms strida mot intentionen i LSS. Den första domen om antalet personer i boende bedöms inte strida mot intentionen i LSS. Samtidigt är denna dom tillsammans med domen om hyra för gemensamhetsutrymmen den som satt konkreta avtryck i tillämpningen. Det är också dessa domar som fått störst konsekvenser för personer som har LSS-insats. Anledningen till detta är sannolikt att den prejudicerande effekten är enklare att tillämpa. Man kan bygga gruppboendestäder för 6 personer och man kan ta ut hyra för gemensamhetsutrymmen. Domen om tvångsflytt är svårare att tillämpa med anledning av att en bedömning måste göras i varje individuellt fall och det går inte att tillämpa tvångsflyttar generellt. När det gäller domen omkostnader för ledsagning så har den potential att få stor effekt på tillämpningen. Samtidigt har kommuner sedan länge ersatt vissa omkostnader, exempelvis biobesök. Det är svårt att se en situation där ledsagares omkostnader, oavsett storlek, kan ersättas per automatik. Det är också svårt att se en situation där inga omkostnader ersätts. Det handlar om en rimlighetsprincip.

Frågan som inledde denna analys; är domarna förenliga med den politiska intentionen med LSS? Svaret blir att tre av fyra inte är det. Frågan som blir oundviklig; behövs det lagändring?

Lagändringar är det medel som främst kan användas för att justera domar i högsta instans. Lagändringar kan innebära regleringar som lätt blir till en lägsta nivå, ett tak och ett golv. Man kanske skulle kunna komma fram till en högsta och lägsta nivå för omkostnaderna för ledsagningen. Man skulle kunna begränsa antalet i gruppboendestäder i lag. Det skulle innebära fler regleringar och göra LSS mer likformigt i landet, vilket i sin tur skulle göra LSS mer begränsad som lag, inte nödvändigtvis till det bättre. Den enskildes nytta av lagen måste alltid vara utgångspunkten. Trots att domarna i sig strider mot den politiska intentionen i LSS så innebär inte det att lösningen är lagändring. Det är effekterna av domarna som är det viktiga. Domen som med all tydlighet skulle behöva justeras är den om hyra för gemensamhetsutrymmen. I det fallet skulle en lagändring vara nödvändig och givande. Dessutom föreslog den parlamentariska LSS-kommittén (SOU 2008:77) att regeringen skyndsamt skulle tillsätta en utredning för att undanröja denna problematik.

LSS är en lag som innebär individuellt hänsynstagande och rimlighet i bedömningarna. Dessa domar är ett symptom på begränsningar i hänsynstagande och rimlighet hos dem som tillämpar lagen. Både i kommuner och i domstolarna. Tillämpningarna kommer att forma livet för dem som har behov av LSS. Risken är att fler regleringar gör lagen mer stelbent.