



Datum
2019-06-03
Adress
205 80 Malmö
Diarienummer
Utredare
Maria Mohlin, förvaltningsjurist

Utredning

Till
Funktionsstödsnämnden

Gruppbostäder enligt LSS - Vad gäller?

Hur många platser är lämpligt eller tillåtligt i en gruppbostad enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och går det att samlokalisera två boenden?
Denna utredning ska ge en juridisk bakgrund och ett underlag inför utbyggnad av gruppbo-
städer enligt LSS.

Rättshierarkin

Vid all myndighetsutövning måste rättsreglerna följas. De olika reglerna har olika tyngd där grundlagarna är de viktigaste. Därefter kommer i tur och ordning övriga lagar som stiftas av riksdag, förordningar som beslutas av regeringen och föreskrifter som upprättas av myndigheter.

För att tolka reglerna finns det hjälp att hitta i förarbetena till lagar. Det finns inte förarbeten till förordningar eller föreskrifter. Förarbetena är inte bindande men det går att utläsa hur lagstiftaren har tänkt vilket gör att det blir lättare att tolka lagstiftningen.

Hur lagarna tillämpas i praktiken framgår av praxis. De högsta domstolsinstanserna, Högsta förvaltningsrätten, HFD, (som tidigare hette Regeringsrätten) och Högsta domstolen, HD, avkunnar domar som får prejudicerande verkan. Även kammarrätters och hovrätters domar har viss prejudicerande verkan. Det innebär att domstolarnas tolkning av lagstiftningen blir styrande för myndigheternas tillämpning av lagstiftningen.

Allmänna råd är inte bindande utan är sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur en myndighet eller en enskild kan eller bör handla i ett visst hänseende.

Lagstiftning

(Regler i LSS som rör boenden enligt LSS)

6 § LSS Verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet och bedrivas 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.

För verksamheten enligt denna lag skall det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges

7 § LSS Personer som anges i 1 § har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Personer som anges i 1 § 1 och 2 har, under samma förutsättningar, även rätt till insatser enligt 9 § 10.

Den enskilde skall genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De skall 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.

9 § LSS Insatserna för särskilt stöd och särskild 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 i 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.

Det finns inga regler om utformning av boenden enligt LSS i varken förordningar eller föreskrifter.

Förarbeten till LSS

I proposition 1992/93:159 anges att det "för att stärka och utveckla samspelet i gruppboenden krävs att gruppen som delar gemensamma utrymmen inte är för stor", att "antalet boende i gruppboende bör vara litet" och att gruppboendestäder bör "utformas och placeras så att de inte får en institutionell prägel". För vissa svårt funktionshindrade betonades vikten av att antalet kontakter i den närmaste miljön är begränsade (a. prop. s. 87 och 180).

I propositionen anges inte vilket antal brukare som är lämpligt för ett boende mer än att antalet bör vara litet.

Allmänna råd från Socialstyrelsen SOSFS 2002:9

Bostad utan institutionell prägel Allmänna råd

För att undvika en institutionell miljö bör en bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade inte vara belägen i nära anslutning till

- en annan sådan bostad, eller
- andra bostäder som inte är ordinära såsom t.ex. korttidshem eller särskilda boendeformer för äldre.

Som regel bör inte heller en bostad med särskild service för vuxna samlokaliseras med lokaler för daglig verksamhet.

Antal boende Gruppboende Allmänna råd

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.

Serviceboende Allmänna råd

Antalet boende i en serviceboende bör vara så begränsat att serviceboendet integreras i bostadsområdet och en institutionell boendemiljö undviks.

Sammansättningen i gruppboenden Allmänna råd

Så långt det är möjligt bör huvudmannen beakta de boendes önskemål och synpunkter när det gäller sammansättningen av den grupp som skall bo i gruppboenden.

Gemensamhetslokaler i gruppboenden Allmänna råd

Gruppboendens gemensamhetslokaler bör

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

Praxis

Det finns ganska många domar som gäller utformning av bostäder enligt LSS. Det finns ett antal domar från Regeringsrätten, HFD och kammarrätterna som anger att det inte finns några hinder mot att sex brukare, eller i vissa fall fler, bor tillsammans i en gruppboende så länge de övergripande kvalitetskraven i LSS uppfylls. Det finns också flera domar där domstolen anser att samlokalisering av olika boenden går bra. Däremot har jag inte hittat några domar där det ställs krav på att det inte får finnas fler än fem boende i en gruppboende. Inte heller har jag hittat några domar där två boenden bedöms ligga för nära varandra.

Domstolarna använder liknande motiveringar till domarna. I domskälen anges återkommande att bedömningen av om boendet ska tillåtas eller inte ska ses mot de övergripande kvalitetskraven i 6 och 7 §§ LSS och om de boende tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Slutsats

Det finns inte några juridiska hinder mot att en gruppboende har plats för sex brukare eller att två boenden enligt LSS ligger i nära anslutning till varandra så länge som brukarna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Det viktigaste är att insatserna anpassas till brukarens individuella behov och att verksamheten är av god kvalitet.

Några domar som gäller gruppboende enligt LSS

Högsta förvaltningsdomstolens dom 2013-07-01, mål 3452-12, HFD 2013 ref. 54

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, finner att det i verksamhet med bostad med särskild service för ungdomar enligt 9 § 8 LSS inte möter hinder att i visst fall ha tolv platser för normalbegåvade

barn med autismspektrumstörning trots att förarbetsuttalandena manar till försiktighet när det handlar om antalet platser i ett boende för personer med autism och utvecklingsstörning. Stor vikt läggs vid att förarbetsuttalandena huvudsakligen tar sikte på utvecklingsstörda personer med klassisk autism.

Domstolen fann att förarbetsuttalandena om hemlik miljö och begränsat antal boende måste ses mot bakgrund av de övergripande kvalitetskraven i 6 och 7 §§ LSS, varför det avgörande för tillståndsfrågan var om de boende skulle tillförsäkras goda levnadsvillkor (härvid hänvisade HFD till RÅ 2000 ref. 42 och HFD 2011 ref. 47) samt om insatserna kunde anses ägnade att stärka de enskildas möjligheter att leva ett självständigt och oberoende liv och att delta aktivt i samhällslivet. Verksamheten måste även grundas på respekt för de enskildas självbestämmande och integritet.

En bedömning måste således göras av bostadens ändamålsenlighet med hänsyn till behoven hos de funktionshindrade som ska bo där. En strävan efter flexibilitet och behovsanpassade individuella lösningar, som enligt förarbetena bör vara utmärkande för insatsen, är mindre väl förenlig med en fast gräns för antalet boende. Det bör vidare finnas utrymme för varierande boendeformer för att tillgodose särskilda gruppers och individers behov.

HFD 2011 ref. 47

Länsstyrelsen i Stockholms län avslag i beslut den 26 april 2007 en ansökan av Carema Orkidén AB (bolaget) gällande tillstånd att på Arrendevägen 1-3 i Järfälla bedriva enskild verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Som skäl för beslutet anförde länsstyrelsen följande. Kollektivboendet på Arrendevägen 1-3 uppfyller inte kraven på fullvärdiga lägenheter. Det består av fem rum om mellan 11 och 17 kvm samt gemensamhetsutrymmen. Fem boende delar på två toaletter och tre duschar. Det finns ingen möjlighet till individuellt stöd åt den enskilde utan alla måltider måste intas gemensamt.

HFD uttalade följande. Någon lagregel som närmare anger hur en bostad med särskild service för vuxna ska vara beskaffad finns inte i LSS. En annan sak är att Boverket utfärdat vissa föreskrifter om standardkrav vid nybyggnad av sådana bostäder. Det finns inte heller i motiven till tillståndsregeln i 23 § någon hänvisning som kan uppfattas som annat än en betoning av att verksamheten ska vara av god kvalitet (a. prop. s. 102).

Avgörande för om ett tillstånd att driva en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS kan beviljas blir därför kvalitetskravet i 7 § andra stycket om att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. I detta ligger inte endast en bedömning av bostadens standard utan också av bostadens anpassning och ändamålsenlighet med hänsyn till behoven hos de funktionshindrade som ska bo där.

RÅ 2000 ref. 42

Regeringsrättens avgörande. Vid prövning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har med hänsyn till föreliggande utredning godtagits att ett bolags tillstånd att bedriva enskild verksamhet med gruppboende för utvecklingsstörda utökades till att omfatta sex boende.

I den proposition som låg till grund för LSS (prop. 1992/93:159) har lika litet som vid riksdagsbehandlingen av propositionen (bet. 1992/93:SoU19) nämnts något närmare om hur många boende som bör komma i fråga i gruppboende. Vad som därvid anfördes - sedan mer specifika synpunkter i frågan hade anlagts av Handikapputredningen och vissa remissinstanser -

var främst att det "för att stärka och utveckla samspelet i gruppboendet krävs att gruppen som delar gemensamma utrymmen inte är för stor", att "antalet boende i gruppboende bör vara litet" och att gruppboendet bör "utformas och placeras så att de inte får en institutionell prägel". För vissa svårt funktionshindrade betonades vikten av att antalet kontakter i den närmaste miljön är begränsade (a. prop. s. 87 och 180). Mot nu angiven bakgrund får konstateras att något avsteg från intentionerna bakom LSS inte kan sägas ske, om sex boende skulle accepteras i vissa fall i gruppboende för vuxna utvecklingsstörda. Utslagsgivande i det enskilda fallet bör främst bli vilken samlad bild som utredningen ger av förutsättningarna för att goda levnadsvillkor i den mening LSS åsyftar tillförsäkras sådana funktionshindrade som skall bo i den aktuella gruppboendet.

Med bifall till överklagandet upphäver Regeringsrätten underinstansernas avgöranden och medger att bolagets tillstånd såvitt gäller antalet boende i gruppboendestaden på Norra Sköldvägen utökas till att gälla sex personer.

Kammarrätten i Stockholm 2012-03-30, mål nr 3507-11, 3509-11

Tillstånd att bedriva gruppboende enligt LSS får normalt inte omfatta så många som sju boende. Men eftersom de boende i det här fallet kunde tillförsäkras goda levnadsvillkor beviljade kammarrätten ändå tillstånd. Hänsyn togs bland annat till att en stor del av de boende hade bott där tillsammans i över 15 år och att de alla ville fortsätta bo tillsammans.

Kammarrätten i Sundsvall 2010-11-29, mål nr 3158-09

En förening, som i sitt tillstånd att bedriva ett gruppboende med särskild service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, hade ett villkor om att verksamheten inte fick vara samlokaliserad med andra bostäder som inte var ordinära. Föreningen fick dispens för att under tre månader samlokalisera verksamheten med ett korttidsboende för äldre.

När föreningen ansökte om ytterligare dispens från villkoret beslutade länsstyrelsen (som vid den tidpunkten fortfarande var tillsynsmyndighet i dessa frågor) att avslå ansökan. Länsstyrelsen menade att syftet med den första dispensen varit att ge rådruum att hitta andra lösningar. Enligt länsstyrelsen hade en institutionsliknande miljö uppstått genom att gruppboendet låg i samma byggnadskomplex som korttidsboendet.

Kammarrätten hänvisade till praxis, RÅ 2000 ref. 42. Där uttalade Regeringsrätten att utslagsgivande i det enskilda fallet bör vara främst vilken samlad bild som utredningen ger av förutsättningarna för att goda levnadsvillkor ska tillförsäkras de boende.

Den omständigheten att korttidsboendet var beläget i en byggnad som var sammanbyggd med gruppboendet var inte nödvändigtvis ett hinder mot att driva gruppboendet i de aktuella lokalerna. Istället skulle den samlade bilden vara utslagsgivande. Det hade inte framkommit anledning att tro att de boende hade upplevt något negativt med korttidsboendet. Dessutom kunde de boende vara känsliga för förändringar och en nedläggning skulle kunna uppfattas som ett betydligt sämre alternativ än att få bo kvar med korttidsboendet som närmaste granne.

Kammarrätten beviljade därför fortsatt dispens för att driva gruppboendet under ytterligare ca ett och ett halvt år.

Kammarrätten i Sundsvall 2010-08-30, mål nr 2874-09

En omsorgsnämnd hade beslutat att flytta en gruppboende enligt lagen (1993:387) om stöd och service, LSS, till en fastighet som redan inhytte ett demensboende. En kvinna som bodde vid LSS-boendet ansökte hos nämnden om att få bo kvar, men nämnden avslag hennes begäran.

Kvinnan överklagade och anförde bl.a. följande. Den ursprungliga LSS-bostaden hade bestått av fyra lägenheter. Den nya gruppboendestaden var inhytt i ett äldreboende, i bottenvåningen. Personalen skulle samutnyttjas mellan olika våningar och boendeformer i huset

I kammarrätten anförde kvinnan att gruppboendestaden var integrerad i äldreboendet så att besökande inte kunde se någon skillnad på de båda boendena. Det enda som skilde de olika boendena åt var skyltar.

Kammarrätten konstaterade att SOSFS 2002:9 inte innebär något absolut krav på att en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS inte får vara belägen nära ett äldreboende. De allmänna råden är inte bindande för rättstillämpningen. Nämnden hade åtgärdat de flesta av de brister som länsstyrelsen hittat. Kammarrätten kom till slutsatsen att boendet tillförsäkrade kvinnan goda levnadsvillkor