

Socialdepartementet

Remissvar över Boverkets rapport Utvärdering av lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag - Rapport 2023:11

S2021/06045

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över **Boverkets rapport Utvärdering av lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag - rapport 2023:11**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

Boverket har utvärderat lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag mot bakgrund av att antalet bidrag och bidragssummor har sjunkit utan att man vet varför. Syftet med bostadsanpassningsbidraget är att ge personer med funktionsnedsättning möjlighet till ett självständigt liv i eget boende.¹

Institutet gör den generella bedömningen att utredningens förslag skulle leda till en positiv utveckling av tillgången till bostadsanpassningsbidrag. Institutet **tillstyrker** därför förslaget men har vissa synpunkter.

Det har inte ingått i uppdraget att göra en konsekvensanalys utifrån de mänskliga rättigheterna. Därför går central information och fundamentala perspektiv förlorade, som till exempel hur förslaget förhåller till artikel 9 om tillgänglighet

¹ Regeringens proposition, 2017/18:80, Ny lag om bostadsanpassningsbidrag, s. 5.

och artikel 28 om tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet i funktionsrättskonventionen.

I utvärderingen redogörs för skillnader mellan kommunerna, både vad avser antalet ansökningar om bostadsanpassningsbidrag och antalet avslag. En faktor som enligt Boverket ytterligare bidrar till en ojämlig tillgång till bostadsanpassningsbidrag är fastighetsägarnas möjlighet att stoppa bostadsanpassningar i hyresrätter. Institutet anser att de föreslagna förändringarna inte kommer att räcka för att göra bostadsanpassningsbidraget mindre ojämnt och mer förutsägbart utan pekar på behovet av andra och förstärkta insatser.

Institutet lyfter särskilt fram Boverkets förslag att särskilda informations- och utbildningsinsatser ska genomföras. Institutet har tidigare pekat på ett behov av att höja kunskapen om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning inom offentlig sektor. Det finns också ett behov av att stötta kommunerna i utvecklingen av ett förvaltningsövergripande samarbete samt att stötta kommuner och regioner i att förbättra sitt samarbete.

Institutet bedömer att det är positivt att förslaget avser att förtydliga lagen om bostadsanpassningsbidrag för personer som anvisas bostad av en myndighet. Institutet har i dialog med nyanlända med funktionsnedsättning fått erfara att otillgängliga bostäder kan skapastora och allvarliga hinder för delaktigheten i samhällslivet. Rätten till tillgänglig kommunikation, särskilt vad avser språktolk, pekas också ut som ett område med stora brister av nyanlända med funktionsnedsättning som institutet haft dialog med. Det finns ett särskilt stort behov av informationskampanjer till relevanta aktörer, inklusive de nyanlända med funktionsnedsättning, om rätten till bostadsanpassningsbidrag och rätten till tillgänglig information.

Systemet för bostadsanpassningsbidrag är svåröverskådligt och att hantera en ansökan kan vara svårt. Institutet vill påminna om funktionsrättskonventionen, artikel 9, som handlar om tillgänglighet bland annat till kommunala tjänster. Det finns ett behov både av att systemet förtydligas och förenklas men också ett behov av kunskapshöjande insatser som riktas till kommuninvånarna.

Övergripande synpunkter

Boverket har haft i uppgift att utvärdera lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag. Anledningen är att antalet beviljade bidrag samt bidragssummor har sjunkit och ett behov har identifierats av att undersöka

varför dessa förändringar har ägt rum.² Målet med utvärderingen var att identifiera och ta bort hinder för personer med funktionsnedsättning att få tillgång till nödvändiga bostadsanpassningar.

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag, med vissa anmärkningar.

Institutet vill framhålla att det är positivt att Boverket har analyserat lagen om bostadsanpassningsbidrag med syfte att identifiera och ta bort hinder för personer med funktionsnedsättning att få tillgång till nödvändiga bostadsanpassningar. Samtliga förslag som utredningen presenterar bedöms bidra till att underlätta tillgången till bostadsanpassningar för personer med funktionsnedsättning. Ett exempel på förslag som syftar till att ta bort hinder för tillgång till bostadsanpassning är utredningens förslag att det ska förtydligas i 5 § lagen om bostadsanpassningsbidrag att bidrag kan beviljas för fristående garage till elrullstol. Det har varit mycket svårt under en period att få bidrag för fristående garage på grund av ett prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen.³ Institutet delar också utredningens bedömning att det är lämpligt att sådana garage ska möjliggöras genom lagen om bostadsanpassningsbidrag. Då lagen om bostadsanpassningsbidrag är en rättighetslag är denna lösning att föredra framför andra möjliga lösningar, till exempel att rullstolsgarage skulle förskrivas som hjälpmedel.

Även om institutet generellt sett förhåller sig positivt till samtliga av utredningens förslag kommenteras här vissa delar av utvärderingen, där ett behov kvarstår av justeringar eller tillägg.

Det har inte ingått i uppdraget att göra en konsekvensanalys utifrån de mänskliga rättigheterna, och det är institutets bedömning **att utvärderingen hade varit betjänt av en sådan analys och att det borde ingått i uppdraget.**

Avsaknaden av en konsekvensanalys gör att institutet avstår från att kommentera alla enskilda förslag i remissvaret och diskuterar i huvudsak övergripande frågor.

En konsekvensanalys tydliggör på vilket sätt lagförslag och andra insatser är i överensstämmelse med Sveriges konventionsåtaganden och skapar en tydlighet och transparens och kan även ge stöd vid en fördragskonform tolkning av lagstiftningen. För ett kompletterande resonemang se även institutets

² Siffror från Boverket visar att antalet beviljade bostadsanpassningsbidrag har minskat från 73 200 år 2015 till 50 885 år 2022. kostnader för bostadsanpassningsbidrag har minskat från 1 039 000 000 kronor 2015 till 865 000 000 kronor 2019 (Boverkets rapport 2020:19 Bostadsanpassningsbidragen 2019).

³ HFD 2020 referat 70

remissyttrande till promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22).⁴ Uppdraget i denna utredning borde särskilt efterfrågat en analys av förslagen utifrån funktionsrättskonventionen och dess inneboende människorättsmodell som innebär att funktionshindret uppstår som en konsekvens av hinder i omgivningen. En sådan analys hade bland annat visat hur förslaget förhåller sig till artikel 9 om tillgänglighet, artikel 19 om rätt att leva självständigt och att delta i samhället och artikel 28 om tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet. Det saknas också en diskussion om diskriminering, samt frågor om delaktighet och aktiv involvering på kommunal nivå, till exempel vad avser utvecklingen av kommunala riktlinjer. Institutet noterar däremot att det är positivt att Boverket använder sig av barnkonventionen, särskilt artiklarna 3, 4, 23 och 27 i relation till frågan om vem som ska företräda barnet i bostadsanpassningsärenden när föräldrarna inte bor tillsammans och anpassning ska göras hos den ena föräldern (avsnitt 6.2.2.1).

I rapporten beskrivs vilka kontakter som Boverket haft med andra aktörer i arbetet med att ta fram rapporten (avsnitt 2.3). Enligt funktionsrättskonventionen artikel 4.3 har Boverket en skyldighet att samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning och organisationer som företräder dem vad gäller frågor som berör personer med funktionsnedsättning. Institutet noterar att Boverket har samlat in information från brukarorganisationer genom en enkätundersökning och att den insamlade informationen används i analysen. Det som däremot tycks saknas är aktiv involvering av barn med funktionsnedsättning, särskilt då Boverket i utvärderingen undersökt flera frågor som har att göra med barns möjlighet att få tillgång till bostadsanpassning. Här vill institutet också understryka att det finns en skyldighet enligt artikel 12 i FN:s konvention om barnets rättigheter som sedan 1 januari 2020 gäller som svensk lag.

Ojämlig tillgång till bostadsanpassningsbidrag

Utvecklingen av bostadsanpassningsbidraget över tid och över landet redovisas i utvärderingen (avsnitt 5.4). Det finns förhållandevis **stora skillnader mellan kommunerna**, både vad avser antalet ansökningar och antalet avslag. Skillnaderna kan bero på många olika faktorer, som bostadsbestånd och/eller demografi eller på skillnader mellan hur individuella arbetsterapeuter arbetar med att skriva intyg inför ansökningar till bostadsanpassningsbidrag. Kommuner tar ofta fram egna riktlinjer som ska vara till hjälp vid handläggningen av bostadsanpassningsbidraget. Kommunala riktlinjer har i andra sammanhang

⁴ Institutet för mänskliga rättigheter, 2022, Remissvar. Bättre konsekvensutredningar, dnr 1.1.2-407/2022.

bedömts kunna resultera i att tillgången till stöd varierar mellan kommunerna.⁵ Branschföreningen Svensk bostadsanpassning menar att kommunerna inte får tillräckligt tydlig styrning från Boverket om hur de ska hantera ansökningarna om bostadsanpassningsbidrag och att det är den grundläggande anledningen till att bostadsanpassningsbidraget hanteras olika i olika kommuner.⁶ Den enskildes tillgång till insatser ska inte vara avhängig i vilken kommun den enskilde bor.⁷ I en av funktionsrättskommitténs allmänna kommentarer avråder kommittén från decentralisering som leder till skillnader i tillgången till rätten att leva självständigt i samhällsgemenskapen beroende på var man bor.⁸ En möjlig insats är att Boverket ger kommunerna tydligare riktlinjer för hanteringen av bostadsanpassningsbidraget.

Skillnader på tillgång till bostadsanpassningar kan också uppstå då fastighetsägarna måste lämna medgivande i de fall den som ansöker om bostadsanpassningsbidrag bor i hyresrätt. Detta skapar en oförutsägbarhet och därför en ojämlig tillgång till bostadsanpassningsbidrag beroende på vilken typ av bostad man bor i. Enligt FN:s funktionsrättskommitté bör konventionsstaterna förbjuda och förhindra tredje parter från att införa praktiska och processuella hinder för att leva ett självständigt liv och att vara inkluderade i samhällsgemenskapen. Det nuvarande systemet kan alltså vara oförenligt med funktionsrättskonventionen, artikel 5, om jämlikhet och icke-diskriminering.⁹ Boverket adresserar vissa aspekter av denna utmaning genom förslag som syftar till att skapa ett större mått av förutsebarhet för den som ansöker om bostadsanpassningsbidrag, men i grunden kvarstår samma system. En eventuell lösning på frågan om fastighetsägarnas möjlighet att stoppa bostadsanpassningar skulle kunna vara att fastighetsägaren inte ges möjlighet att neka en anpassning om kommunen står för återställning.

⁵ Segnestam Larsson O. och Tideman M., ”Kommunala riktlinjer för LSS-insatser – en uppföljning” 2023

⁶ Branschföreningen Svensk bostadsanpassning, ”Allt svårare att få bostadsanpassning – intention eller oavsiktlig konsekvens av den nya lagen?”, 2021.

⁷ Bland annat lyftes detta i CEDAW-kommitténs landgranskning av Sverige 2016, CEDAW/C/SWE/CO/8–9, och i Barnrättskommitténs landgranskning av Sverige från 2015, CRC/C/SWE/CO/5.

⁸ CRPD Allmän Kommentar 5, punkt 15 (k).

⁹ Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Allmän kommentar nr 6 om jämlikhet och icke-diskriminering, svensk översättning, punkt 60, <https://www.mfd.se/contentassets/75b43e87e4a2424994fbbb7a1249ee36/2020-9-allman-kommentar-6-jamlikhet-och-icke-diskriminering.pdf>

Brist på kompetens om funktionsrättsfrågor i kommunerna

Institutet **tillstyrker** Boverkets förslag om att särskilda informations- och utbildningsinsatser ska genomföras och att regeringen ska tillskjuta särskilda medel för ändamålet (avsnitt 7.1.5). Institutet har i sin granskning av Sveriges efterlevnad av funktionsrättskonventionen konstaterat att det på tjänstemannanivå och politisk nivå i kommuner och regioner finns en brist på kunskap om funktionsrättsfrågor, tillgänglighet och aktiv involvering.¹⁰ Institutet anser att det **krävs omfattande informations- och utbildningsinsatser**, och att det, inom ramen för de kunskapshöjande insatserna, behöver inkluderas åtgärder för att höja kunskapen om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning inom offentlig sektor, i enlighet med funktionsrättskonventionen, artiklarna 4(i) och 8.

Samverkan en central framgångsfaktor

Institutet vill, i tillägg till de insatser som föreslås i utredningen, lyfta fram att samverkan är en central fråga i sammanhanget. **Det behövs en helhetssyn vad avser individens hela situation** för att kommunen på ett bra sätt ska kunna bedöma ansökningar om bostadsanpassning. Det förvaltningsövergripande samarbetet i kommunerna pekas ofta ut både som en utmaning och som en framgångsfaktor vad gäller genomförande av funktionshinderspolitiken.¹¹ Samverkan saknas ofta mellan olika delar av kommunens ansvarsområden.¹² Stadsbyggnads-/teknisk förvaltning eller dylikt hanterar ofta bostadsanpassningsbidrag, och ett gott och nära samarbete är nödvändigt med förvaltning/-ar som hanterar insatser till äldre och personer med funktionsnedsättning.¹³ Insatser som kan beröra samma individer som ansöker om bostadsanpassningsbidrag kan vara hemtjänst, växelboende, korttidsboende och annat. Om individen får bostadsanpassning beviljad kan behovet av hemtjänst bli mindre eller påverkas på annat sätt genom mindre krävande lyft eller dylikt för hemtjänstpersonalen.

Det finns också ett behov av **bättre samverkan mellan regioner och kommuner**, eftersom regionerna hanterar förskrivningen av hjälpmedel och kommunerna ansvarar för bostadsanpassning.

¹⁰ Institutet för mänskliga rättigheter, ”Kompletterande information till FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning”, 2024, punkt 9.

¹¹ Länsstyrelserna, ”Funktionshinderspolitiken. Så arbetar kommuner och regioner 2023”, 2023, s. 28.

¹² Ibid.

¹³ Branschföreningen Svensk bostadsanpassning, ”Allt svårare att få bostadsanpassning – intention eller oavsiktlig konsekvens av den nya lagen?” 2021, s. 13.

För att stödja en helhetssyn i kommunerna, inklusive förvaltningsöverskridande samverkan, och ett nära samarbete mellan kommuner och regioner kan det vara nödvändigt att inte bara genomföra utbildningsinsatser utan också att samarbeta med andra aktörer som arbetar nära kommunerna och regionerna, som SKR, Myndigheten för delaktighet och länsstyrelserna.

Tillgång till bostadsanpassning för nyanlända med funktionsnedsättning

Institutet bedömer att det är **positivt** att förslaget avser att förtydliga lagen om bostadsanpassningsbidrag för personer som anvisas bostad av en myndighet. Enligt funktionsrättskonventionen, artikel 28, ska staten vidta ändamålsenliga åtgärder för att trygga och främja rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, inklusive en lämplig bostad, för personer med funktionsnedsättning. Institutet har i dialog med nyanlända med funktionsnedsättning fått erfara att otillgängliga bostäder kan skapa stora och allvarliga hinder för delaktigheten i samhällslivet.¹⁴ Institutet har tagit del av beskrivningar av väldigt svåra situationer där man i praktiken blivit ”inlåst” i sin lägenhet och beroende av andra människors stöd och hjälp för att kunna få tillgång till livets förnödenheter, som mat och hygienartiklar. De som institutet har talat med beskriver också hur de har hamnat långt efter andra nyanlända i etableringsprocessen. Att inte, på ett enkelt sätt, kunna ta sig ut och in ur sin bostad har gjort det mycket svårt att lära sig svenska, etablera sig på bostadsmarknaden och/eller arbetsmarknaden. En deltagare beskrev att barnen inte kunnat gå i skola under två års tid då föräldern inte har kunnat ta sig ut ur lägenheten för att hjälpa barnen till skolan.¹⁵

En annan viktig fråga som lyftes i dialog med institutet var rätten till tillgänglig kommunikation. För nyanlända med funktionsnedsättning kan det finnas hinder för kommunikationen om de inte talar svenska och behöver tolk. Enligt konventionen om ekonomiska och sociala rättigheter har alla människor rätt till ett socialt skydd, en tillfredsställande levnadsstandard och hälsa.¹⁶ För att kunna utkräva dessa rättigheter måste man kunna göra sig förstådd, vilket gör att man har rätt till tolk i kontakten med det offentliga.¹⁷ I 13 § förvaltningslagen

¹⁴ Institutet för mänskliga rättigheter, ”Sammanfattade synpunkter från möten med personer med funktionsnedsättning med uppehållstillstånd, diarienummer 6.1.1-165-2023”, 2023.

¹⁵ Institutet för mänskliga rättigheter, ”Sammanfattade synpunkter från möten med personer med funktionsnedsättning med uppehållstillstånd, diarienummer 6.1.1-165-2023”, 2023, samt inkommet från möte 8 maj 2023 mellan institutet och deltagare i projektet *Refugees with disabilities Welcome*.

¹⁶ Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966, <https://www.regeringen.se/contentassets/bdb3e2a1a89648c2b3140a81d303ca02/internationell-konvention-om-ekonomiska-sociala-och-kulturella-rattigheter-so-197141/>

¹⁷ I landgranskningen av Sverige 2024 fick Sverige en rekommendation av kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter att inte upphöra med att erbjuda språktolk.

(2017:900) framgår följande: När en myndighet har att göra med någon som inte behärskar språket ska myndigheten vid behov anlita tolk. Upplevelsen som förmedlades av flera deltagare var att tillgången till tolk var starkt åsidosatt bland annat av kommunerna. Myndigheter kommunicerar nästan uteslutande brevledes. Endast om myndigheten på eget initiativ vill kommunicera med individen har det varit möjligt att få tolk. Förutom rätten till språktolk så är också funktionsrättskonventionen, artikel 9, relevant som säger att all offentlig kommunikation ska vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Dessutom sägs i artikel 21 att alla personer med funktionsnedsättning har rätt att på lika villkor som andra kunna utöva sin yttrandefrihet och åsiktsfrihet samt att ha lika tillgång till information. Det betyder att personer med funktionsnedsättning ska kunna använda sig av teckenspråk, punktskrift och andra alternativa kommunikationssätt i offentliga sammanhang.

Ett komplement till förslaget om förändring i lagtexten skulle kunna vara en informationskampanj som riktas både till Migrationsverket, kommunerna och till nyanlända med funktionsnedsättning. Informationen om bostadsanpassningsbidrag måste dessutom kompletteras med en tydlig uppmaning till kommunerna att följa upp med information och stöd till nyanlända med funktionsnedsättning vad avser möjligheterna till att ansöka om bostadsanpassningsbidrag och rätten till tillgänglig information i den processen.

Bostadsanpassningsbidragets tillgänglighet

Funktionsrättsorganisationer vittnar om att det är svårt att ansöka om bostadsanpassningsbidrag och att man kanske till och med avstår från att ansöka på grund av svårighetsgraden. Boverket anser (avsnitt 7.1.5) att det inte finns tillräckliga skäl att införa särskilda bestämmelser om att kommunen måste ge stöd till kommuninvånarna för att de ska kunna ansöka om bostadsanpassningsbidrag. Institutet för mänskliga rättigheter bedömer att det finns en komplexitet i systemet för bostadsanpassningsbidrag som kan skapa stora utmaningar för kommuninvånarna och som i värsta fall kan göra bostadsanpassningar otillgängliga för vissa. Funktionsrättskonventionen, artikel 9, handlar om tillgänglighet och innebär att man ska få tillgång till information och kommunikation och det ska vara möjligt att använda produkter, miljöer, program och tjänster. Om kommuninvånarna inte erbjuds stöd i processen att ansöka om bostadsanpassningar så finns det ett behov både av att systemet förtydligas och förenklas men också ett behov av kunskaphöjande insatser som riktas till kommuninvånarna, inklusive information och utbildningsinsatser.

Enligt funktionsrättskonventionen, artikel 9, måste alla nya föremål, infrastrukturer, anläggningar, produkter och tjänster utformas på ett sätt som gör dem fullt tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, i enlighet med principerna om universell utformning.¹⁸ Kraven på tillgänglighet gäller också nya bostäder. Om det nya som byggs är universellt utformat upphör behovet av att göra förändringar i varje individuellt fall. Den långsiktiga lösningen är att alla nya byggnader är universellt utformade så att behovet av bostadsanpassning kan minska över tid.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Emma Melander Borg. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna och enhetschefen Karin Schulz deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör

¹⁸ [Allmän kommentar nr 2 \(2014\) om artikel 9 Tillgänglighet - svensk översättning \(mfd.se\)](#), s, 18.