

Lagrådsremiss

Rätten att få åldras tillsammans – en fråga om skälighet, värdighet och välbefinnande i äldreomsorgen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 19 april 2012

Maria Larsson

Kjell Rempler
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ändring i socialtjänstlagen (2001:453) som slår fast att äldre människor, som varaktigt har levt tillsammans och sammanbott, ska kunna fortsätta att göra det även när den enes behov kräver boende i en särskild boendeform för service och omvårdnad för äldre människor. Enligt förslaget ska det för den som har beviljats eller beviljas boende i en särskild boendeform för äldre personer ingå i en skälig levnadsnivå att kunna fortsätta att sammanbo med sin make eller sambo oavsett om personerna har olika omsorgsbehov. Detta ska gälla under förutsättning att paret dessförinnan varaktigt har sammanbott eller, om den ena parten redan bor i ett särskilt boende, att paret dessförinnan varaktigt har sammanbott.

Regeringen föreslår även ett klargörande i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) att kommunens ansvar omfattar dem som efter beslut av kommunen bor i någon av de särskilda boendeformerna enligt socialtjänstlagen.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 november 2012.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagförslag.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Bakgrund.....	7
4.1	Inledning.....	7
4.2	Värdigt liv i äldreomsorgen.....	8
4.3	Satsning på boende för äldre.....	10
4.4	Insatser för parboende.....	11
4.5	Om särskild boendeform för äldre.....	12
5	Allmänna utgångspunkter för förslaget.....	13
5.1	Lagstiftning.....	13
5.1.1	Socialtjänstlagen.....	13
5.1.2	Hälso- och sjukvårdslagen.....	16
5.1.3	Hyseslagstiftning.....	16
5.1.4	Äktenskapsbalken.....	18
5.2	Handläggnings- och dokumentationsregler.....	18
5.3	Reglering av parboende i socialtjänstförordningen.....	20
5.4	Rättsfall.....	21
5.5	Möjlighet för äldre par att fortsätta leva tillsammans i äldreboende.....	23
6	Överväganden och förslag.....	24
6.1	Rätt att få åldras tillsammans.....	24
6.2	Behov av andra ändringar i lagstiftning.....	36
6.3	Vägledning och uppföljning.....	37
7	Konsekvenser.....	38
7.1	Konsekvenser för äldre och samhället.....	38
7.2	Konsekvenser för kommuner.....	39
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	40
9	Författningskommentar.....	41
9.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	41
9.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	42
Bilaga 1	Huvudsakligt innehåll i departementspromemorian Rätten att få åldras tillsammans (Ds 2011:33).....	43
Bilaga 2	Lagförslaget i departementspromemorian.....	44
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	45

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
2. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

2 Lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (2001:453) ska införas en ny paragraf, 4 kap. 1 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 b §

För den som har beviljats eller beviljas bistånd i form av boende i en sådan särskild boendeform som avses i 5 kap. 5 §, ska det ingå i en skälig levnadsnivå att fortsättningsvis kunna sammanbo med make eller sambo. Detta gäller under förutsättning att paret varaktigt har sammanbott eller, om den ena parten redan bor i ett sådant boende, att paret dessförinnan varaktigt har sammanbott.

Första stycket gäller oavsett om maken eller sambon har behov av boende i särskild boendeform.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2012.

2.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §²

Varje kommun *skall* erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra stycket *eller* 5 kap. 7 § tredje stycket *socialtjänstlagen* (2001:453) *eller som efter beslut av kommunen bor i sådan särskild boendeform som avses i 7 kap. 1 § första stycket 2 samma lag*. Varje kommun *skall* även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 3 kap. 6 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

Varje kommun *ska* erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som *efter beslut av kommunen* bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket *eller* 7 kap. 1 § första stycket 2 *socialtjänstlagen* (2001:453). Varje kommun *ska* även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 3 kap. 6 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård).

Landstinget får till en kommun inom landstinget överlåta skyldigheten att erbjuda sådan vård, som sägs i andra stycket, om landstinget och kommunen kommer överens om det. Överenskommelsen får avse även ansvar för förbrukningsartiklar som avses i 3 d §.

Kommunens ansvar enligt första och tredje styckena och kommunens befogenhet enligt andra stycket omfattar, med undantag för vad som anges i 26 d § tredje stycket, inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag och *skall* därvid ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag och *ska* därvid ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

¹ Lagen omtryckt 1992:567.

² Senaste lydelse 2006:493.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2012.

3 Ärendet och dess beredning

Inom Socialdepartementet har utarbetats promemorian Rätten att få åldras tillsammans – en fråga om skälighet, värdighet och välbefinnande i äldreomsorgen (Ds 2011:33). Promemorian innehåller förslag till ändring i socialtjänstlagen (2001:453) som syftar till att klargöra att äldre människor som varaktigt har levt och bott ihop ska kunna fortsätta att leva och bo tillsammans även när den enes behov kräver boende i en särskild boendeform för service och omvårdnad för äldre människor.

Promemorians huvudsakliga innehåll framgår av *bilaga 1*. Det lagförslag som lades fram i promemorian finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2011/8435/ST).

4 Bakgrund

4.1 Inledning

I propositionen Värdigt liv i äldreomsorgen (prop. 2009/10:116) konstaterar regeringen att det är dags för ett perspektivskifte i synen på äldre människor och på åldrandet. Åldrandet är ett naturligt skede i livet och äldreomsorgens uppgift är att stödja äldre till att kunna leva sitt liv utifrån den människa hon eller han är. Det är viktigt för alla människor att få känna mening och sammanhang genom hela livet. Delaktighet, välbefinnande och valfrihet ska enligt regeringen vara ledord i äldrepolitikens utveckling. För äldre som är i behov av vård och omsorg måste inflytande, självbestämmande och valmöjligheter även fortsättningsvis stärkas (prop. 2011/12:1, utgiftsområde 9).

Målen för äldrepolitiken är att äldre ska kunna leva ett aktivt liv, ha inflytande i samhället och över sin vardag. Äldre ska kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende. Äldre ska bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg.

Målen innebär bl.a. att äldre människor inte ska diskrimineras på grund av sin ålder, att de ska ses som individer med skilda intressen och bakgrunder samt att de ska mötas med respekt och behandlas väl. Det innebär vidare att äldre människor så långt som möjligt ska kunna bo kvar i sin bostad samt att de ska kunna flytta till en särskild boendeform om behoven är stora eller om de inte känner sig trygga.

Målen innebär även att det ska finnas tillgång till vård och omsorg som är anpassad efter den äldre personens behov. Äldre människor ska kunna lita på att vården och omsorgen är av god kvalitet samt att det finns personal med lämplig utbildning och erfarenhet. God vård och omsorg rymmer också att få avsluta livet med värdighet (prop. 2009/10:116 s. 11).

4.2 Värddigt liv i äldreomsorgen

Värdegrund

En värdegrund för äldre finns fr.o.m. den 1 januari 2011 införd i socialtjänstlagen (5 kap. 4 § första stycket). Enligt värdegrunden ska socialtjänstens omsorg om äldre inriktas på att äldre människor får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Begreppet värdigt liv är enligt förarbetena till bestämmelsen om värdegrund (prop. 2009/10:116 Värddigt liv i äldreomsorgen) av övergripande karaktär och kan innebära sådant som privatliv och kroppslig integritet, självbestämmande, delaktighet, individanpassning, insatser av god kvalitet och gott bemötande. Till en persons välbefinnande kan höra sådant som en känsla av trygghet och meningsfullhet. I samband med att en insats ges ska den personal som verkar inom äldreomsorgen arbeta för att äldre människor känner trygghet och meningsfullhet. Värdegrunden ska gälla både för offentlig och enskilt bedriven verksamhet och en nationell värdegrund ska vara en utgångspunkt för alla som arbetar inom äldreomsorgen utifrån socialtjänstlagen.

I propositionen förklaras också bestämmelsens förhållande till rätten till bistånd på följande sätt:

”Det är viktigt att uppmärksamma att även om värdegrunden utformas så att verksamheten ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande så kan den enskilde inte grunda en rättighet att få visst bistånd direkt på den bestämmelsen. Värdegrunden som föreslås innebär en skyldighet för kommunen att verksamheten ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och erbjuda förutsättningar för att känna välbefinnande. Den enskildes rätt till bistånd regleras i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.” (s. 26).

Samtidigt med värdegrunden infördes även en bestämmelse som förtydligade att äldre personer, så långt det är möjligt, ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet samt annan lättåtkomlig service ska kunna ges (5 kap. 5 § tredje stycket).

Syftet med en nationell värdegrund

Syftet med att formulera en nationell värdegrund inom ett område är enligt förarbetena (prop. 2009/10:116 s. 21) att tydliggöra de etiska värden och normer som ska vara grunden för arbetet och styra hur en verksamhet inom äldreomsorgen ska bedrivas.

Av propositionen framgår vidare att en nationell värdegrund för äldreomsorgen ska bidra till att det riktas mer uppmärksamhet på den äldre personens behov av värdighet i kontakten med äldreomsorgen, såväl i kontakten när omsorgsinsatser utförs som vid utredning och bedömning av biståndsinsatser. En formulerad värdegrund är ett sätt att tänka nytt och kan vara ett komplement till andra utvecklingsinsatser som pågår inom äldreområdet i syfte att driva på arbetet för ökad kvalitet.

En nationell värdegrund som ska befästa ett synsätt om att äldre kvinnor och män ska kunna leva sitt liv utifrån sin identitet och

personlighet – dvs. att få ”leva tills man dör” och att vardagen så länge som möjligt ska vara begriplig, hanterbar och meningsfull – måste innehålla två aspekter, ett värdigt liv och en möjlighet att känna välbefinnande i tillvaron (a. prop. s. 24 och prop. 2010/11:1 s. 162).

Några viktiga aspekter för ett värdigt liv är rätten och möjligheten att göra sin röst hörd, att bli respekterad för den man är och att ens synpunkter, önskemål och klagomål tas på allvar. Att känna mening och sammanhang hela livet, ha tillgång till familj och nära vänner, en god hälsa och känna trygghet i tillvaron kan enligt förarbetena utgöra en allmän beskrivning av välbefinnande. Livet utformas dock olika för människor.

Särskilda satsningar inom ramen för värdegrunden

För att den nya bestämmelsen om värdegrund ska få genomslag har Socialstyrelsen på regeringens uppdrag

- tagit fram en värdegrundsutbildning som omfattar 7,5 högskolepoäng och vänder sig främst till enhetschefer, biståndshandläggare, medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR, startade i början av 2012),
- tagit fram en vägledning om hur lokala värdighetsgarantier kan se ut,
- föreslagit ytterligare insatser för att stödja utvecklingen i värdegrundsarbetet, bl.a. att utbilda personal till så kallade värdegrundsledare och att ta fram e-lärandemoduler på området (regleringsbrev 2011), och
- föreslagit hur kommunerna kan stimuleras att vidareutveckla funktionen som socialt ansvariga samordnare (SAS), samt planera för en eventuell upphandling av en fördjupningsutbildning för chefer och arbetsledare som genomgått grundutbildningen i värdegrunden (regleringsbrev 2011).

Socialstyrelsen har även i uppdrag att

- ta fram handlednings- och informationsmaterial för att berörda personer ska få kännedom och kunskaper om värdegrunden,
- utveckla kriterier och system för värdegrundsmärkning,
- stödja de kommuner som avser att ta fram lokala värdighetsgarantier, och
- utbetala prestationsersättning till kommuner som förbereder och utvecklar lokala värdighetsgarantier.

Socialstyrelsen har dessutom i uppdrag att utveckla ett nationellt instrument som underlag för behovsbedömning. Den nationella värdegrunden ska återspeglas i instrumentet, som ska vara grundat på bästa tillgängliga kunskap.

För värdegrundsarbetet har regeringen enligt propositionen Värdigt liv i äldreomsorgen (prop. 2009/10:116) avsatt 90 miljoner kronor 2010 och därefter årligen 80 miljoner kronor 2011 och 2012.

För att stimulera arbetet med lokala värdighetsgarantier och uppmuntra kommuner att ta fram sådana har regeringen avsatt 100 miljoner kronor per år 2011 och 2012. Under förutsättning att riksdagen anvisar medel i respektive års budget avser regeringen att satsa ytterligare 100 miljoner

kronor per år 2013 och 2014, dvs. sammanlagt 400 miljoner kronor under den kommande mandatperioden. Satsningen ska ses som ett viktigt steg i arbetet med att stärka äldres rättigheter i äldreomsorgen.

4.3 Satsning på boende för äldre

En central del i människors liv är boendet och möjligheten att själv kunna bestämma över hur detta ska vara utformat. Behoven kan se olika ut beroende på var man befinner sig i livet och hur livssituationen ser ut. För äldre människor behövs det ett varierat utbud av anpassade boenden, både på den vanliga bostadsmarknaden och i särskilt boende. Den enskilde måste få fortsätta bestämma över sitt eget liv i största möjliga utsträckning, även efter en flytt till ett särskilt boende.

Behovet av att få bo i en särskild boendeform för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd (5 kap. 5 § socialtjänstlagen) prövas som bistånd av kommunen med stöd av socialtjänstlagen. I vissa fall kan det för äldre människor även vara aktuellt med en bostad med särskild service enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). När det gäller biståndsprövning enligt socialtjänstlagen eller en insats enligt LSS är den enskildes möjlighet att vara med och påverka av stor betydelse för känslan av att mötas med respekt och värdighet och för att kunna känna välbefinnande.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utgiftsområde 9) en bredare satsning på anpassade bostäder för äldre. I budgetpropositionen för 2012 aviserar regeringen att satsningen fortsätter. Insatser görs även för att förbättra förutsättningarna för att med bibehållen trygghet och självständighet kunna bo kvar i det ordinarie boendet. Sammantaget beräknas satsningar på boendet uppgå till cirka 1,7 miljarder kronor under innevarande mandatperiod.

Pågående satsningar

Regeringen har i olika sammanhang konstaterat att boendet för äldre är en viktig trygghetsfråga. På grund av att antalet särskilda boendeformer för äldre personer har minskat markant under 2000-talet har regeringen satsat stora resurser på att öka antalet.

Enligt förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldrebostäder m.m. kan statsbidrag beviljas för att stimulera anordnande av bostäder som utgör sådana särskilda boendeformer som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen eller till trygghetsbostäder. Det kan ske antingen genom ny- eller ombyggnad. Med trygghetsbostäder avses bostäder där det finns personal dagligen som på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider. Bostäderna är hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt som innehas av en person som har fyllt 70 år, makar, sambor eller syskon, där minst en har fyllt 70 år, eller efterlevande make, sambo eller syskon som vid dödsfallet sammanbodde med den avlidne i trygghetsbostaden. Regeringen har avsatt 500 miljoner kronor under 2011 för detta ändamål och 300 miljoner kronor under 2012.

Socialstyrelsen genomförde i samråd med Boverket, Arbetsmiljöverket och Hjälpmedelsinstitutet under 2010 en förstudie om hur särskilda boendeformer för äldre och personer med funktionsnedsättning kan utformas. Syftet har varit att i den fortsatta utvecklingen ge huvudmännen vägledning vid planering av bostäderna, vid val av utrustning och hjälpmedel och vid val av arbetsmetoder. Bakgrunden till uppdraget är att kommuner ofta har svårt att tolka de olika regelverken när de planerar särskilda boendeformer för äldre. Det är viktigt att ha tydliga beskrivningar med målgruppernas behov som grund för hur krav på olika funktioner ska tillgodoses i nya eller befintliga bostäder. Under 2011 publicerades rapporten Bostad i särskilt boende är den enskildes hem (Socialstyrelsen, januari 2011).

Hjälpmedelsinstitutet (HI) hade under åren 2010–2011 i uppdrag att stödja nytänkande och utveckling av boende för äldre inom ramen för programmet Bo bra på äldre dar. Femtio miljoner kronor har kunnat beviljas i stimulansbidrag till förstudier, lokalt programarbete och arkitekttävlingar. Syftet med uppdraget har varit att utveckla framtidens boende, där bostaden och närmiljön ska erbjuda de boende en livsmiljö där det går att känna trygghet, säkerhet, livsglädje och värdighet hela livet. Tekniska lösningar är viktiga i detta utvecklingsarbete. Det kan handla om att tänka på vad som är bäst för äldre människor som befinner sig i olika situationer. Bakgrunden till uppdraget är att det behövs nya och framsynta idéer om hur boende för äldre – både i enpersonshushåll och i tvåpersonshushåll – kan utformas. Programmet Bo bra på äldre dar utvärderas under 2012.

Sedan 2007 bedriver också HI på uppdrag av regeringen utvecklingsprogrammet Teknik för äldre. För genomförandet av programmet utgår 22 miljoner kronor per år. Syftet är att stärka utvecklingen av, informationen om och tillgängligheten till bra teknik för äldre, t.ex. i fråga om boende eller tjänsteutbud. Genom ökad information till äldre och ett växande intresse från marknaden väntas tillgången till bra produkter och tjänster öka.

Sedan oktober 2011 har även HI i uppdrag att genomföra en nationell kartläggning av förekomst, behov och efterfrågan av it och andra teknikstöd och tjänster inom äldreomsorgen. Kartläggningen ska även ge information om behovet av informationsmaterial och stödstrukturer i frågor om affärsmodeller, samverkansavtal och upphandling m.m. Målgrupperna är kommunpolitiker och tjänstemän samt omsorgspersonal. Avsikten med kartläggningen är bl.a. att utgöra ett underlag för regeringen för bedömning av om en statlig satsning på it och olika teknikstöd och tjänster bör genomföras och, om så är fallet, hur denna bör utformas. Med it och olika teknikstöd och tjänster är det möjligt att både öka äldre människors möjlighet att bo kvar i det egna hemmet och att effektivisera och förbättra administration och kvalitetsuppföljning inom vården och omsorgen samt kommunikationsmöjligheter för personalen.

4.4 Insatser för parboende

Regeringens ambition på sikt är att ge äldre möjlighet att kunna välja när det är dags att flytta till ett anpassat boende.

Äldre par som delat ett långt liv tillsammans eller varaktigt bott ihop under en tid ska enligt regeringens bedömning inte heller behöva flytta isär bara för att deras omsorgsbehov skiljer sig åt. Regeringen vill därför genomföra insatser för att äldre par, om de så önskar, ska få fortsätta bo ihop även när behovet av vård och omsorg ökar hos den ene och det kan bli aktuellt att flytta till ett sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen.

Bakgrunden till ställningstagandet är att många äldre par har levt ett helt liv tillsammans, delat allt och har tänkt göra det till livets slut. När den ena parten behöver flytta till ett särskilt boende för att få sina omsorgsbehov tillgodosedda förekommer det dock att par splittras mot sin vilja de sista åren i livet. Det är enligt regeringens uppfattning inte rimligt att mot parets vilja skilja dem åt på detta sätt. Det handlar om att garantera livskvalitet och trygghet under den återstående tid som paret har tillsammans.

4.5 Om särskild boendeform för äldre

Om särskild boendeform för äldre

Redan före ädelreformen 1992, när kommunerna gavs ett utvidgat och samlat ansvar för långvarig service och vård av äldre, var kommunerna skyldiga att inrätta särskilda boendeformer för äldre människor. I socialtjänstlagen benämndes dessa bostäder för bostäder med gemensam service (servicehus). Från 1992 är samlingsnamnet särskilda boendeformer för service och omvårdnad och regleras sedan 2002 i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen. Den senare benämningen på särskilt boende har en vidare innebörd och inkluderar även servicehus.

Antalet former av boenden har efter ädelreformen blivit många och namnen på dessa boenden varierar från kommun till kommun. Det finns t.ex. vårdboende, vårdbostäder, demensboende, servicelägenheter, servicehus, omsorgsboende, gemensamhetsboende, vårdhem och omvårdnadsboende.

Äldreboendedelegationen konstaterade i delbetänkandet Bo för att leva – seniorbostäder och trygghetsbostäder (SOU 2007:103 s. 73) att det råder en viss begreppsförvirring när det gäller bostäder för äldre. Det saknas en enhetlig terminologi. Samma begrepp uppfattas, enligt delegationen, olika av skilda personer och definieras ibland olika beroende på vem som definierar och i vilket sammanhang. Det sker också, enligt delegationen, förändringar av eller glidningar i ordens innebörd. Ett exempel på detta är institution och institutionsboende. Med institutioner inom äldreomsorgen avsågs för tjugo år sedan ålderdomshem, sjukhem och långvårdskliniker till skillnad från självständigt boende i servicehus och ordinärt boende. En avsikt med ädelreformen var att jämställa olika boendeformer. Institutionsplatser skulle avvecklas och de institutioner som fanns kvar skulle omvandlas till självständiga boenden med hyreskontrakt. Detta har, enligt delegationen, också till stor del skett även om standarden fortfarande varierar.

Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen i samråd med Boverket och Arbetsmiljöverket genomfört en förstudie om hur bostäder i särskilda

boendeformer kan utformas. I rapporten redovisas mål, regelverk och krav kring de särskilda boendeformernas planeringsprocess, utformning, teknik och hjälpmedel samt om verksamhetens innehåll (Bostad i särskilt boende är den enskildes hem; Socialstyrelsen, januari 2011). I rapporten redovisas även att antalet personer som hade sin bostad i särskilt boende minskat med 23 000 under tiden 2000–2008. Det konstateras även att den tid som en äldre person bor i särskilt boende tenderar att bli kortare.

Särskilda boendeformer för service och omvårdnad

I denna lagrådsremiss benämns särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor, som regleras i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen, vanligtvis som särskilt boende eller särskild boendeform.

Boende i en särskild boendeform enligt socialtjänstlagen förutsätter ett beslut om bistånd från kommunen för den som har behov av ett sådant boende. Biståndet ska vara individuellt behovsprövat och utformas utifrån intentionerna i lagen.

Äldre

Med en äldre person avses i denna lagrådsremiss en person som är 65 år eller äldre. Som regel används i lagrådsremissen äldre personer eller äldre människor.

Make, makar, sambor och registrerade partner

Vad gäller dessa par se författningskommentaren i avsnitt 9.1.

Medboende

Den person som flyttar med till ett särskilt boende utan att själv ha beviljats den insatsen.

5 Allmänna utgångspunkter för förslaget

5.1 Lagstiftning

5.1.1 Socialtjänstlagen

I inledningen till socialtjänstlagen (2001:453), den s.k. portalparagrafen, anges de övergripande målen och de grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst. Samhällets socialtjänst ska på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för

människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § socialtjänstlagen).

Socialtjänsten ska präglas av en helhetssyn där hänsyn ska tas till många samverkande faktorer när ansvarig huvudman tillsammans med den det gäller ska finna den mest ändamålsenliga åtgärden eller kombinationen av insatser. Eftersom lagen inte i detalj reglerar hur insatser ska vara beskaffade har kommunerna förhållandevis stor frihet att tillsammans med den enskilde individanpassa biståndet så att det svarar mot behoven, vad den enskilde önskar och lagens övriga intentioner.

Genom att socialtjänstlagen utöver övergripande mål även anger rättigheter för enskilda samt skyldigheter för kommunerna och ramar för biståndet för olika målgrupper, är kommunens valmöjligheter ändå begränsade i vissa avseenden. Genom åren har också socialtjänstlagen stramats upp genom att fler skyldigheter för kommunerna har tillkommit. Det finns t.ex. insatser som kommunen måste tillhandahålla. En sådan är särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd (5 kap. 5 §). Från den 1 januari 2010 gäller även att socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (se avsnitt 4.2 om värdegrund).

Rätten till bistånd

Enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Vad som i det enskilda fallet ska anses utgöra en skälig levnadsnivå för livsföringen i övrigt är inte givet utan varierar och bedöms utifrån den enskildes livssituation och behov. En rad olika kriterier måste vägas in i den helhetsbedömning som ska föregå beslutet om bistånd. Högsta förvaltningsdomstolens (f.d. Regeringsrättens) praxis ger viss vägledning för kommunernas bedömningar i enskilda fall på området.

En kommun får även ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det (4 kap. 2 §).

Insatser inom socialtjänsten ska enligt 3 kap. 3 § vara av god kvalitet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

Socialstyrelsen har tagit fram föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

Särskilda bestämmelser för äldre

Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (värdegrund). Kommunen ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull

tillvaro i gemenskap med andra (5 kap. 4 §). Kommunen ska vidare verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges (5 kap. 5 §).

Kommunen ska planera sina insatser för äldre. I planeringen ska kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer (5 kap. 6 §). När den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården ska kommunen tillsammans med landstinget upprätta en individuell plan. Planen ska upprättas om kommunen eller landstinget bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål (2 kap. 7 §).

Socialnämnden bör genom hemtjänst, dagverksamheter eller annan liknande social tjänst underlätta för den enskilde att bo hemma och att ha kontakt med andra (3 kap. 6 §).

Avgifter

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om det i socialtjänstlagen finns regler för rätten att ta ut avgifter för biståndet (4 kap. 1 § andra stycket).

För boende i sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen, och som inte omfattas av 12 kap. jordabalken (se nedan), får kommunerna ta ut skäligen avgifter (8 kap. 2 §). I 8 kap. 5 § anges ett högsta belopp som kommunerna får ta ut i avgift för ett sådant boende – per månad högst en tolfedel av 0,50 gånger prisbasbeloppet. För 2012 motsvarar det 1 833 kronor per månad (Socialstyrelsens meddelandeblad nr 9 för 2011). Beslut om avgift får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunerna kan även ta ut en hyra enligt 12 kap. jordabalken. Hyra är inte alltid ett alternativ till avgift, särskilt inte efter ett avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen (f.d. Regeringsrätten) i januari 2009 (RÅ 2009 ref. 1) där domstolen ansåg att en upplåtelse av bostad i särskilt boende inte alltid kan utgöra ett hyresavtal i hyreslagens mening. En grundläggande förutsättning för hyreslagens tillämpning är att parterna faktiskt kan anses ha träffat ett avtal om hyra. Av avgörande betydelse är om upplåtelsen av bostaden kan anses ingå som ett underordnat moment i vården och servicen eller inte. Domen sammanfattas i avsnitt 5.4.

Enligt en dom från Svea hovrätt har upplåtelse av del i rum i hem för äldre, som varit förenad med omfattande vård och service, inte ansetts utgöra ett hyresförhållande i hyreslagens mening (RH 1999:10).

5.1.2 Hälso- och sjukvårdslagen

Varje kommun ska enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen eller som efter beslut av kommunen bor i sådan särskild boendeform som avses i 7 kap. 1 § första stycket 2 samma lag (18 §). En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård). Kommunens ansvar omfattar som regel inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

5.1.3 Hyreslagstiftning

Hyra – 12 kap. jordabalken

I de allra flesta fall betalar äldre personer som bor i en särskild boendeform för service och omvårdnad i dag en hyra i stället för en avgift för boendet. För dessa personer gäller regler om hyra i 12 kap. jordabalken.

Bestämmelserna i 12 kap. jordabalken gäller för avtal genom vilka hus eller delar av hus upplåtits till nyttjande mot ersättning (1 §). För att reglerna ska gälla ska det följaktligen finnas ett hyresavtal som avser en lägenhet där en hyresvärd upplåter till någon att nyttja lägenheten mot någon form av ersättning. Med lägenhet avses antingen bostadslägenhet eller annan lägenhet. Bostadslägenhet är en lägenhet som upplåtits för att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad. För nyttjanderätter som endast ingår som ett underordnat moment i ett avtal gäller inte bestämmelserna (se nedan).

Bostadsdomstolen fastslog 1994 att 12 kap. jordabalken (hyreslagen) är tillämplig på upplåtelser av särskilda boendeformer och bostäder med särskild service under förutsättning att hyresgästen tillhandahålls utrymme som han eller hon disponerar ensam och att upplåtelsen sker mot ersättning (RBD 1994:8).

Högsta förvaltningsdomstolen (f.d. Regeringsrätten) har ansett att en upplåtelse av bostad i särskilt boende inte alltid utgör ett hyresavtal i hyreslagens mening (RÅ 2009 ref. 1). Avgörande för denna bedömning kan enligt domstolen sägas vara om upplåtelsen ingår som ett underordnat moment i vården och servicen eller inte samt om det finns ett hyresavtal som visar att två parter faktiskt ingått ett hyresförhållande (domen sammanfattas i avsnitt 5.4).

Om hyreslagens regler inte kan tillämpas kan kommunen i stället för hyra ta ut avgift för bostaden enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (se ovan).

Hyra i andra hand

En hyresgäst får normalt sett inte utan värdens samtycke hyra ut eller på annat sätt upplåta en lägenhet i andra hand till någon annan för att självständigt bruka bostaden. Ett undantag är bl.a. bostadslägenheter som hyrts ut till en kommun. Dessa kan kommunen hyra ut i andra hand till annan för självständigt brukande (12 kap. 39 § JB). Uthyrning i andra hand är även tillåtet om hyresnämnden lämnat sitt tillstånd, vilket bl.a.

kan ske om hyresgästen på grund av ålder och sjukdom, familjeförhållanden m.m. har beaktansvärda skäl för upplåtelsen (40 §).

Med självständigt brukande avses en självständig rätt för tredje man att använda lägenheten. Gäster och andra som inte har någon självständig rätt att använda lägenheten omfattas inte av begreppet. En make eller sammanboende omfattas inte heller om de inte äger en sådan självständig rätt.

Det torde innebära att en äldre make som i andra hand för självständigt brukande hyr en bostadslägenhet i ett särskilt boende, kan ha sin maka boende där utan att maken har rätt att självständigt använda lägenheten, dvs. utan att hyra bostaden i andra hand tillsammans med maken.

De undantag som enligt 40 § tillåter uthyrning i andra hand gör det också möjligt för äldre människor att hyra ut sina lägenheter i andra hand om de har beaktansvärda skäl för detta. I ett rättsfall från 2000 har det ansetts humanitärt att så långt det är möjligt tillgodose önskemål från äldre, som måste flytta hemifrån till ett särskilt boende, att få ha kvar sin ordinarie bostad (SÖH 61/2000).

Om en hyresgäst hyr ett särskilt boende för äldre i andra hand kan inte bostadslägenheten överlåtas till någon annan för byte till annan bostad (35 § andra stycket). När en lägenhet hyrs ut i andra hand kan även besittningsskyddet begränsas (45 §).

Inneboende

Om det kan medföra men för hyresvärden får en hyresgäst enligt 12 kap. 41 § JB inte ha utomstående personer boende i lägenheten. I övriga fall går det bra att ha inneboende och att hyra ut del av lägenheten.

Besittningsskydd

En utgångspunkt för regler om besittningsskydd är att den som hyr en bostadslägenhet i princip har rätt till förlängning av hyresavtalet om hyresvärden har sagt upp avtalet. Undantag från detta regleras i bl.a. 12 kap. 45, 45 a och 46 §§ JB. Om en lägenhet hyrs ut i andra hand till annan för självständigt brukande och hyresförhållandet upphör innan det varat längre än två år i följd saknas besittningsskydd (45 § 1), såvida parterna inte kommit överens om att besittningsskydd ska gälla. Det beror på att parterna vid kortvariga andrahandsuthyrningar normalt sett är inställda på att uthyrningen är tillfällig. Vid s.k. blockavtal, dvs. när förstahandshyresgästen hyrt minst tre lägenheter för att hyra ut dem i andra hand (förekommer t.ex. när kommunen hyr äldreboenden av ett kommunalt bostadsföretag), har den som hyr i andra hand samma besittningsskydd som den som hyr i första hand (45 § andra stycket).

Det finns under vissa förutsättningar möjlighet att avstå från besittningsskyddet (45 a och 46 §§). Det gäller t.ex. om hyresvärden och hyresgästen i en särskilt upprättad handling har kommit överens om att hyresrätten inte ska vara förenad med besittningsskydd och en sådan överenskommelse har godkänts av hyresnämnden. Hyresnämndens godkännande behövs dock inte om överenskommelsen träffats efter det att hyresförhållandet har inletts och avser en hyresrätt som är förenad med

rätt till förlängning. Det innebär att parterna när som helst kan avtala bort besittningsskyddet.

Vid uthyrningar av delar av lägenhet är det inte fråga om självständigt brukande och därför finns inte heller något besittningsskydd.

5.1.4 Äktenskapsbalken

Makar ska enligt äktenskapsbalken visa varandra trohet och hänsyn. De ska gemensamt vårda hem och barn och i samråd verka för familjens bästa (1 kap. 2 §). Makar ska fördela utgifter och sysslor mellan sig. De ska lämna varandra de upplysningar som behövs för att familjens ekonomiska förhållanden ska kunna bedömas (1 kap. 4 §). Makar ska, var och en efter sin förmåga, bidra till det underhåll som behövs för att deras gemensamma och personliga behov ska tillgodoses (6 kap. 1 §). Denna skyldighet kan ses som en komplettering till de allmänna förhållningsregler som ges i äktenskapsbalkens inledande kapitel om att makar ska samarbeta för vård av hem och barn och fördela utgifter och sysslor emellan sig.

Bestämmelserna bygger på att makar ska leva på samma villkor och ha lika levnadsstandard. Det innebär att makar har ett gemensamt ansvar för ekonomi och skötsel av hemmet, exempelvis tvätt, städning och inköp. Någon omvårdnadsplikt finns inte inskriven i äktenskapsbalken och varje make bör därför själv kunna avgöra i vilken omfattning hon eller han vill hjälpa till med personliga omvårdnadssysslor såsom personlig hygien, toalettbestyr och matning (jfr även avsnitt 5.4, domen i RÅ 2010 ref. 44).

5.2 Handläggnings- och dokumentationsregler

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska enligt 11 kap. 5 § socialtjänstlagen dokumenteras. Dokumentation ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentation ska enligt 11 kap. 6 § samma lag utformas med respekt för den enskildes integritet och om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas.

Socialstyrelsen har tagit fram en handbok om handläggning och dokumentation som syftar till att underlätta tillämpningen av gällande regelverk för socialtjänstens insatser till enskilda människor. Målet är att bl.a. stärka rättssäkerheten. Handboken reviderades 2010.

Olika former av beslut

I ett avsnitt i Socialstyrelsens handbok redogörs för olika former av beslut som kan aktualiseras inom socialtjänsten – bl.a. slutliga beslut och verkställighetsbeslut. Olika regler gäller för dessa beslut och de ska därför hanteras olika. Exempelvis är verkställighetsbeslut, till skillnad från slutliga beslut, som huvudregel inte överklagbara.

Ett undantag från denna regel är dock, enligt handboken, ”om verkställighetsbeslutet, med hänsyn till omständigheterna i ärendet, innefattar

ett mer självständigt avgörande, om det förutsätter en självständig prövning av moment som inte tidigare prövats eller om tidigare beslut under förfarandet får omprövas. Är ett verkställighetsbeslut utrustat med en självständig effekt kan det inte uteslutas att det bör kunna överklagas". Socialstyrelsen hänvisar till ett beslut av Justitieombudsmannen (JO) som rör särskilt boende för äldre (30 december 2004, dnr 1838-2002). Enligt JO kan ett nytt placeringsbeslut ha en så självständig rättsverkan för den enskilde att det kan ifrågasättas om inte beslutet borde kunna överklagas. I det aktuella ärendet hade en god man motsatt sig en flyttning och samtidigt ansökt om att personen skulle beviljas bistånd till ett specifikt boende. Enligt JO skulle nämnden ha tagit ställning till ansökan genom ett formellt beslut. Om nämnden hade ansett att det var fråga om en renodlad verkställighetsfråga låg det nära till hands för nämnden att avvisa framställningen. Om däremot nämnden efter en prövning i sak hade kommit fram till att ansökan inte skulle bifallas skulle den ha avslagits. I båda fallen hade kvinnan haft möjlighet att överklaga beslutet till länsrätten, dvs. till allmän förvaltningsdomstol.

När en person ansöker om eller på annat sätt begär bistånd enligt socialtjänstlagen måste ansvarig nämnd utreda och pröva om personen har rätt till den eller de insatser han eller hon begärt. Det är i detta sammanhang inte möjligt för nämnden att bevilja den enskilde en insats som han eller hon inte har ansökt om eller begärt. Däremot kan nämnden erbjuda sökanden en annan insats.

Ett beslut kan innehålla vissa förbehåll, t.ex. att beslutet kan återkallas när den enskilde inte längre har behov av insatsen. Hur detta förhåller sig till hyreslagens bestämmelser om besittningsrätt om kommunen ingått ett hyresförhållande med en enskild om ett boende i en särskild boendeform är oklart. Det torde förutsätta att kommunen avtalat bort besittningsskyddet (jfr avsnitt 5.1.3).

Vad ska ett beslut innehålla?

I socialtjänstlagen anges inte vad ett slutligt beslut i ett ärende ska innehålla. Visst stöd för hur beslut ska utformas finns i förvaltningslagen (1986:223) och i allmänna förvaltningsrättsliga principer. Ett förvaltningsbeslut ska t.ex. alltid dokumenteras, det ska framgå vad som beslutats och vid helt eller delvis avslag ska avslaget motiveras. Beslutet ska vidare vara lätt att begripa så att sökanden vet att han eller hon får det som faktiskt beviljats och förstår om något avslagits. Det är också viktigt att beslutet är tydligt för den eller de som ska genomföra de beslutade insatserna. Har man t.ex. beviljats hemtjänst så är det viktigt att det av beslutet framgår vad som ingår i insatsen eller som JO uttryckt saken: "I beslutet bör det emellertid alltid framgå vad biståndsinsatsen innebär i praktiken." Om beslutet inte är tydligt kan det leda till problem vid verkställigheten. Det kan också leda till problem vid överklagande och tillsyn (jfr även Socialstyrelsens handbok Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten s. 141).

När det gäller beslut om boende i en särskild boendeform för äldre kan det enligt Socialstyrelsens handbok vara lämpligt att fatta två beslut – ett

beslut som avser det särskilda boendet och ett beslut som avser övrigt bistånd i det särskilda boendet.

Alternativet är att man inkluderar allt i ett och samma beslut. Det kan dock bli mer svåröverskådligt, med visst bistånd som inte ska omprövas och annat som ska omprövas varefter behovet förändras. Otydliga beslut kan ytterst leda till att den enskilde riskerar att lida rättsförlust.

Uppmärksammade brister i tillsynen

I Socialstyrelsens publikation Lägesrapporten 2011 – Hälso- och sjukvård och socialtjänst anges att det vid tillsynen har uppmärksammats bl.a. att det vid ansökan om särskilt boende endast sker en generell prövning om inflyttning, även om den enskilda personen har sökt ett specifikt boende. Vid tillsynen har även observerats att beslut inte fattas om vilka insatser den enskilda personen har beviljats i det särskilda boendet. Socialstyrelsen bedömer att brister som rör biståndsbedömning och biståndsbeslut måste åtgärdas och äldres rättssäkerhet stärkas. Socialtjänstlagen måste tillämpas vid handläggning och genomförande av beslut.

Myndighetsföreskrifter och allmänna råd

Socialstyrelsen har även meddelat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt bl.a. socialtjänstlagen (SOSFS 2006:5). Enligt 5 kap. 2 § i föreskrifterna ska den planering som görs tillsammans med den enskilde och som har betydelse för beslutet om insatser dokumenteras. Av dokumentationen bör det enligt Socialstyrelsen bl.a. framgå vilka mål som gäller för respektive insats och på vilket sätt den enskilde har utövat inflytande över planerade och beslutade insatser.

Som allmänt råd anges att en beslutad insats bör dokumenteras i en genomförandeplan, såvida det inte framgår av någon annan plan eller är uppenbart obehövligt. Av planen bör det bl.a. framgå om det ingår flera delar i insatsen och i så fall vilka, vilka mål som gäller för insatsen eller delar av den, när och hur insatsen eller delar av den ska genomföras, på vilket sätt den enskilde har utövat inflytande över planeringen, vilka personer som har deltagit i planeringen, när planen har fastställts och när och hur planen ska följas upp.

5.3 Reglering av parboende i socialtjänstförordningen

För det fall makar eller sambor beviljas boende i en sådan särskild boendeform som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen ska med skälig levnadsnivå förstås att båda bereds plats i samma boende, om de begär det (2 kap. 2 § socialtjänstförordningen [2002:937]).

I propositionen Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre (prop. 2005/06:115 s. 77 f.) som föregick ändringen av socialtjänstförordningen anfördes bl.a. följande.

”Om båda personerna i ett par behöver plats i ett särskilt boende och vill fortsätta att bo tillsammans är det i dag inte givet att man erbjuds att bo tillsammans. Regeringen anser att det är rimligt att äldre par, som kanske levt tillsammans i flera decennier, kan fortsätta att bo tillsammans även sedan de beviljats särskilt boende. Att kunna fortsätta att leva tillsammans ökar i många fall trygghetskänslan.”

5.4 Rättsfall

Dom från Högsta förvaltningsdomstolen om när det ska anses ingå i en skäligen levnadsnivå att få rätt till bistånd till särskilt boende

Frågan om vilka faktorer som särskilt ska beaktas när den skäligen levnadsnivån bedöms i det enskilda fallet, för rätt till bistånd till särskilt boende för service och omvårdnad, behandlas av Högsta förvaltningsdomstolen (f.d. Regeringsrätten) i RÅ 2007 ref. 86. Bakgrunden till målet var att en kommun avslagit en ansökan om bistånd till särskilt boende i servicehus med motiveringen att personens behov kunde tillgodoses av hemtjänsten i personens ordinarie bostad.

Domstolen hänvisar till uttalanden i förarbetena till socialtjänstlagen och kommer fram till att ett antal olika aspekter måste beaktas vid en helhetsbedömning av om den äldre personen ska anses tillförsäkrad en skäligen levnadsnivå vid kvarboende. Det bör gälla det fysiska omvårdnadsbehovet, sociala och psykologiska faktorer, ensamhet, känsla av otrygghet och social isolering samt den enskildes egen uppfattning – även om den enskilde inte har någon obegränsad frihet att välja sociala tjänster. Även hög ålder och tilltagande hälsoproblem kan påverka. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar i rättsfallet även till förarbeten där det framgår att utgångspunkten att människor ska ges förutsättningar att bo kvar i det egna hemmet så länge som möjligt bygger på antagandet att detta överensstämmer med de flesta människors önskemål. Detta önskemål kan dock enligt domstolen ändras om hälsan sviktar eller de yttre förhållandena förändras.

I det aktuella fallet bedömde domstolen att den äldre kvinnan med hänsyn till hennes hälsotillstånd (med flera allvarliga sjukdomsbesvär), känsla av otrygghet och social isolering samt höga ålder inte var tillförsäkrad en skäligen levnadsnivå i den egna bostaden.

Dom från Högsta förvaltningsdomstolen om möjligheten för makar att få plats tillsammans på särskilt boende, trots att bara den ene har behov av insatsen

Högsta förvaltningsdomstolen prövade under 2010 ett överklagande från makar som ansökt om att få bo tillsammans i ett specifikt namngivet särskilt boende för service och omvårdnad (Borgarhemmet) för äldre människor (RÅ 2010 ref. 44). Domstolen konstaterar att hustruns arbetsinsats klart har överstigit den hjälp makar förutsätts ge varandra. Vidare konstateras att även om maken redan vid ansökningstillfället var berättigad till särskild boendeform var det inte klart att han var berättigad till plats just på Borgarhemmet. Vid valet av biståndsinsats måste näm-

den väga samman olika omständigheter som den önskade platsens lämplighet, kostnaden för den önskade insatsen i förhållande till kostnader för andra insatser och den enskildes önskemål.

Vid bedömning av makans rätt till bistånd till plats i särskild boendeform ställs i domen den centrala frågan om den omständigheten att en sjuklig make har ansetts berättigad till en sådan plats kan ha beaktats i sammanhanget och påverkat bedömningen i valet av biståndsinsats. Enligt rättsfallet ovan (RÅ 2007 ref. 86) ska det göras en helhetsbedömning där hänsyn ska tas även till sociala och psykologiska aspekter. En sådan faktor kan enligt domen vara åldriga makars reaktion inför att behöva skiljas åt den sista tiden i livet, vilket i sig kan leda till ökat hjälpbehov hos båda makarna. Något hinder för att vid en individuell bedömning beakta sådana omständigheter och önskemål finns inte enligt rättsfallet. Det konstateras samtidigt att ett krav på att makar alltid ska få plats tillsammans i ett särskilt boende, även om bara den ena har ett mer omfattande hjälpbehov, inte kan grundas på nu gällande bestämmelser.

När den andra personen enbart har ett begränsat behov av bistånd anser Högsta förvaltningsdomstolen att det endast kan tillmätas marginell betydelse. I det fall hjälpbehovet är större kan det däremot få betydelse för valet av insats.

Det faktum att ansvarig nämnd i det aktuella ärendet erbjudit makarna platser i ett och samma äldreboende – dels en vård- och omsorgsplats, dels en plats i en intilliggande seniorlägenhet – gjorde att domstolen ansåg att nämnden beaktat makarnas behov av att kunna fortsätta vara tillsammans och att nämnden genom den erbjudna insatsen gett paret bistånd motsvarande en skälig levnadsnivå.

Dom från Högsta förvaltningsdomstolen om hyra eller avgift när en person med mycket stora omvårdnadsbehov bor i ett särskilt boende

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat ett överklagande av avgiftsbeslut som rörde vilken lag som skulle styra den enskildes betalning för bostad i särskilt boende – avgift enligt reglerna i socialtjänstlagen (8 kap. 2 §) eller ersättning (hyra) enligt 12 kap. jordabalken (RÅ 2009 ref. 1). Socialstyrelsen ansåg i ett yttrande i målet att det inte förelåg ett hyresförhållande eftersom det dels inte förelåg något skriftligt avtal mellan kommunen och makarna, dels att kommunen av dokumentationen att döma inte verkade se upplåtelsen av bostaden som ett hyresförhållande.

Domstolen konstaterar i rättsfallet att en upplåtelse av boende i ett särskilt boende inte alltid är ett hyresavtal enligt 12 kap. jordabalken. Avgörande är om upplåtelsen av bostaden kan anses ingå som ett underordnat moment i vården och servicen eller inte. I rättsfallet konstateras att makarna tilldelats bostad i ett gruppboende för äldre personer med mycket stort omvårdnadsbehov och att detta boende var att jämställa med det som tidigare benämndes sjukhem. Upplåtelsen av bostäderna ansågs därför ingå som ett underordnat moment i den nödvändiga vård och service som makarna beviljats, vilket innebär att det inte förelåg något hyresförhållande. Domstolen ansåg inte heller att parterna hade träffat ett avtal om hyran vilket, enligt domstolen, stärkte att det inte förelåg något hyresförhållande.

5.5 Möjlighet för äldre par att fortsätta leva tillsammans i äldreboende

Det förekommer att äldre par som varaktigt bott ihop under en längre eller kortare tid tvingas separera när den ena parten på grund av stora omsorgsbehov behöver bo i ett särskilt boende för service och omvårdnad för äldre människor. Detta sker trots att paret inget hellre vill än att få fortsätta bo ihop den sista tiden i livet som de kan dela tillsammans. Tiden innan frågan om plats i särskilt boende aktualiseras har den friskare maken dessutom många gånger tagit ett stort ansvar för omvårdnaden av den andra och alla de göromål som behöver utföras i ett gemensamt hem, såsom tvätt, städning, handling, matlagning etc. Frågan är då hur stort detta problem är. Alla par kanske inte tycker att det är den bästa lösningen att flytta ihop i en bostad i ett särskilt boende för äldre människor, särskilt inte om en av parterna är helt frisk och vill leva ett aktivt liv i den invanda boendemiljön.

Riksdagens utredningstjänst har vid ett par tillfällen frågat landets kommuner om de erbjuder par att kunna fortsätta leva tillsammans även i de fall där enbart en av makarna har behov av att bo i en särskild boendeform för service och omvårdnad för äldre människor. Den första kartläggningen redovisas i rapporten Tills döden skiljer oss åt – En kartläggning av möjligheten för äldre par att fortsätta leva tillsammans i äldreboende (april 2010) och den andra i rapporten Länge leve kärleken – En kartläggning om parboende i Sveriges kommuner (september 2011).

Den kartläggning som presenterades våren 2010 visade att cirka 20 procent (44 kommuner) av de kommuner som svarat på enkäten (213 kommuner) alltid kunde erbjuda äldre par att flytta tillsammans. Den senaste kartläggningen visar att det i cirka 30 procent (77 kommuner) av de kommuner som svarat (246 av 290 kommuner) finns ett politiskt beslut om s.k. parboendegaranti. I 57 kommuner (23 procent) fanns det riktlinjer, policy, rutiner eller liknande om att tillgodose sådana önskemål.

Det har således skett en påtaglig förbättring när det gäller att kunna erbjuda äldre par att bo ihop i ett särskilt boende fastän enbart den ena av parterna har behov av en sådan insats.

I 45 procent av de svarande kommunerna saknas dock politiska beslut eller riktlinjer om s.k. parboende. Av dessa kommuner uppger ungefär en fjärdedel att frågan kommer att bli föremål för politisk behandling under det närmaste året.

I den senaste kartläggningen ställdes också frågan som fångar in hur vanligt önskemålet om parboende är från makar med olika omsorgsbehov. Majoriteten av de svarande kommunerna (137 kommuner) uppger att det är 1–4 par som under det senaste året har framfört önskemål om gemensamt boende, trots att bara den ena maken har behov av särskilt boende. Knappt en tiondel av kommunerna har fått önskemål om parboende från fler än fem äldre par. Nästan tre av tio kommuner (71 kommuner) har inte fått några sådana önskemål alls under året. 15 kommuner vet ej. Det handlar således inte om många par som visat intresse att flytta ihop i ett särskilt boende trots att bara den ena har behov av sådant boende.

Den tidigare kartläggningen visar att kommuner har löst möjligheten till parboende på olika sätt. En del kommuner har servicelägenheter, andra har några tvårumslägenheter att erbjuda i sina demensboenden. Det finns även de som i samma fastighet erbjuder olika former av boenden eller möjligheter att öppna en dörr mellan två enkelrum. Flera kommuner anger också att man i planer för till- och ombyggnad av äldreboenden (se investeringsstödet) beaktar att en del par önskar bo tillsammans i parboende. Det handlar med andra ord om en mångfald av boenden och tillgång till flexibla lösningar.

Den make som inte har något vård- och omsorgsbehov kan bo i ett äldreboende som hyresgäst (i en kommuns riktlinjer finns förslag hur hyreskontrakt ska utformas). En annan kommun sätter som villkor att den make eller sambo som inte har boendet som en biståndsinsats ska behålla det ordinarie boendet så att han eller hon kan återvända till sin egen bostad när den andre avlider.

Riksdagens utredningstjänst intervjuade i den första kartläggningen även några kommuner som erbjuder parboende och frågade hur de utformar sina kontrakt. Olika alternativa lösningar redovisades. Det kan t.ex. redan vid kontraktsskrivningen under särskilda bestämmelser skrivas in att parterna är överens om att hyresgästen ska flytta till en annan lägenhet inom det särskilda boendet när endast en person bor kvar. Ett alternativ är att hyresgästen avstår från besittningsskyddet, vilket ska godkännas av hyresnämnden. I vissa fall försämras även den andra maken under boendet och blir i behov av bistånd till plats i ett äldreboende. Andra svar är att ingen efterlevande make har velat bo kvar efter den andres bortgång. Slutsatsen av intervjuerna var att det inte fanns något större faktiskt problem med att erbjuda makar parboende i en särskild boendeform för äldre människor.

6 Överväganden och förslag

6.1 Rätt att få åldras tillsammans

Regeringens förslag: För den som har beviljats eller beviljas bistånd i form av boende i en särskild boendeform för service och omvårdnad för äldre människor ska det ingå i en skälig levnadsnivå att han eller hon fortsättningsvis ska kunna sammanbo med sin make eller sambo oavsett om maken eller sambon har behov av att bo i ett sådant boende. Detta gäller under förutsättning att paret varaktigt har sammanbott eller, om den ena parten redan bor i ett särskilt boende, att paret dessförinnan varaktigt har sammanbott.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att paret dessförinnan varaktigt ska ha bott ihop.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna är positiva och tillstyrker förslaget. Fyra instanser avstyrker förslaget och anser inte att det är nödvändigt med lagstiftning. *Tyresö kommun* menar att det redan pågår en aktiv utveckling inom området och att möjligheten till parboende i de flesta fall redan kan tillgodoses. *Solna kommun* anser att

rätten till parboende i stället ska fastställas i kommunala riktlinjer. *Sunne kommun* påpekar att nuvarande lagstiftning är utformad fullt tillräckligt avseende helhetsbedömning och värdegrund och den är öppen för flexibilitet och individuella lösningar. *Förvaltningsrätten i Umeå, Justitieombudsmannen (JO) och Socialstyrelsen* samt många kommuner och organisationer anser att det finns frågor som kräver närmare överväganden och förtydliganden.

JO, Äldrecentrum, Eksjö, Sollefteå och Järfälla kommuner m.fl. anser inte att det är tydligt vilka par som omfattas av förslaget. Rekvisitet "varaktigt" behöver klargöras bättre liksom vad som menas med äldre samt vad som ska gälla när den ena parten är över 65 år och den andre under 65 år. *Socialstyrelsen, Faluns kommun* och *Fastighetsägarna* ifrågasätter att man varaktigt ska behöva ha bott ihop. Det bör, enligt Faluns kommun, vara varje persons rättighet att besluta om man vill bo tillsammans oavsett hur boendeförhållandet varit tidigare. *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande* efterlyser riktlinjer som beaktar mångfalden av förhållanden i vårt samhälle och ser ingen anledning att begränsa förslaget till specifika samlevnadsförhållanden. *Malmö kommun* menar att även andra sammanboendeformer för boende i särskilt boende bör utredas, t.ex. när det gäller syskon. *JO och Förvaltningsrätten i Umeå* ser att uttrycket "dessförinnan" kan skapa problem om någon av t.ex. makarna redan flyttat till ett särskilt boende. Då har man inte "dessförinnan" varaktigt bott ihop. Man kan också vara skrivna på olika adresser.

Falkenbergs, Mölndals, Solna, Tyresö och Vilhelmina kommuner, Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) anser att begreppet sammanbo behöver definieras eller förtydligas bättre. Ska det vara i samma lägenhet, i lägenheter som ansluter till varandra eller i lägenheter inom samma enhet? *PRO:s* uppfattning är att det ska vara att leva i samma lägenhet eller i en sådan närhet som makarna önskar. *SABO* menar att problem kan uppstå om den lösning som erbjuds inte stämmer överens med vad makarna själva önskar. *Socialstyrelsen* anser att det är viktigt att den enskilde får vara med att påverka och ha inflytande över boendet.

Flera remissinstanser tar upp frågan om vikten av att det finns ett samtycke till gemensamt boende. *Socialstyrelsen* anser t.ex. att det tydligt ska klargöras att socialnämnden i sin biståndsutredning noga bör pröva att båda makarnas uppfattningar om gemensamt särskilt boende är väl övervägda och att de kan överblicka konsekvenserna av detta. *Patientnämnden i Stockholms län* menar att det är särskilt viktigt att vara lyhörd för önskemålen eftersom många inte förmår att hävda sina egna intressen. *Sveriges Pensionärers Riksförbund* tycker att det av lagen ska framgå att make eller sambo skriftligt ska tillstyrka att vederbörande vill flytta till särskilt boende tillsammans med den som har beviljats bistånd i form av särskilt boende. Det ska inte anses självklart. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att bådas uttalade viljor måste vara säkerställda. Man måste kunna säga nej så att personer som inte är i behov av särskilt boende inte pressas av omgivningen till att flytta in i ett vård- och omsorgsboende. *Jönköpings kommun* m.fl. lyfter fram att det ställs särskilda krav på kommunens biståndshandläggare att i sin utredning få fram vad som är den demente omsorgsbehövande personens

vilja. *Solna kommun* undrar hur det blir när den friska maken inte vågar säga nej till att flytta med. Patientnämnden i Stockholms län anser att det är bra att man kan provbo men också efter en tid kunna ändra sig.

Många remissinsatser lyfter även fram frågor om konsekvenser för den som flyttar med när den biståndsberättigade avlider och tycker att dessa konsekvenser inte är tillräckligt belysta i promemorian. Socialstyrelsen anser att det bör klargöras att socialnämnden praktiskt bör stödja den kvarboende parten att välja en för honom eller henne lämplig bostad. Möjligheten att behålla den tidigare bostaden är begränsad för många. Kommuner som i dag erbjuder s.k. parboende har olika regler när den som har biståndsinsatsen avlider. *Malmö kommun* erbjuder den kvarboende särskilt boende i en enrumslägenhet i särskilt boende. *Linköpings kommun* erbjuder hjälp att hitta en annan boendeform. I *Göteborgs kommuns* riktlinjer har förutsatts att den, vanligen äldre medflyttande maken, som haft möjlighet att flytta till ett särskilt boende inte ska tvingas lämna boendet om den biståndsberättigade avlider.

Hyresrättsliga frågor är ytterligare ett område där instanserna vill ha förtydliganden och i något fall lagändringar. JO anser t.ex. att dessa frågor behöver en mer ingående analys. Socialstyrelsen m.fl. tycker inte att det är värdigt och tidsenligt att räknas som inneboende hos den som beviljats särskilt boende. Sveriges Kommuner och Landsting menar att det är viktigt att besittningsskyddet regleras mellan hyresvärderna och hyresgästen i särskild ordning. SABO menar att det inte är självklart med andrahandsuthyrning i dessa fall. Sollefteå kommun menar att andrahandsuthyrning inte är något småstadsalternativ. *Strängnäs kommun* bedömer att en sannolik utveckling ofta är att den som inte har omvårdnadsbehov vid inflyttningen försämras så att omvårdnadsbehov uppstår och därmed egen kvalifikation till rätt till särskilt boende. *Uppsala kommun* vill ha en tydligare rätt till andrahandsuthyrning av den ordinarie bostaden i hyreslagstiftningen.

Den medflyttande partens rättsliga ställning i biståndsprocessen tas också upp av ett antal remissinstanser. Göteborgs kommun anser att den föreslagna lagändringen ger otillräckligt stöd i handlägningsfrågor. Socialstyrelsen anser att det saknas tillräcklig analys av den medflyttande partens ställning i biståndsprövningen. JO menar att det är oklart hur man har sett på frågan om möjlighet att överklaga de olika beslut eller åtgärder som kommer att fattas eller vidtas. JO bedömer att det föreligger oklarhet om paret ska kunna överklaga nämndens beslut/ställningstagande till ett gemensamt boende om kommunen anser att paret inte varaktigt har bott tillsammans. Av remissyttrandena framgår att många kommuner som redan har en s.k. parbogaranti beviljar den andra parten särskilt boende enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. För att underlätta för de äldre som ska fatta beslut om att tillsammans flytta in på särskilt boende kan det i Stockholms kommun vara aktuellt med att inledningsvis en kortare period få bo på prov på boendet för att sedan kunna fatta det slutgiltiga beslutet. Strängnäs kommun undrar om den medboende ska omfattas av kommunens journal- och dokumentationsskyldighet eller av en individuell plan.

Äldrecentrum ser att det kan bli en del gränsdragningsproblem för insatser som inte är personlig omsorg, t.ex. städning och tvätt om maka som bor där kan klara en del, men inte allt själv medan Tyresö kommun

anser att det saknas utförlig bedömning av vilket ansvar kommunen kommer att ha gällande den medföljande parten.

Burlöv, Borås, och Malmö kommuner m.fl. ser problem med att förslaget också ska omfatta särskilt boende med inriktning på demensvård.

Avgifter är ytterligare ett område som berörs av ett antal instanser. Göteborgs kommun anser att avgiftsfrågor behöver belysas och klargöras. Falkenbergs kommun undrar vad som gäller vid avgift för t.ex. mat. Eksjö och *Luleå kommuner* tycker att det behöver klargöras om det är hyra eller avgift som ska betalas. Sundsvalls kommun undrar om och i vilken mån en ”medinflyttande” ska omfattas av insatser som är av servicekaraktär och om de ska ha tillgång till boendets tvättstuga.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter för förslaget

Boendet utgör en central del i människors liv. Det är därför betydelsefullt att enskilda personer, makar och sambor har möjlighet att själva kunna bestämma eller ha stort inflytande över hur detta ska vara utformat. Behoven kan se olika ut beroende på var man befinner sig i livet och hur livssituationen ser ut. För att även äldre personer ska kunna välja behövs det ett varierat utbud av anpassade boenden, både på den vanliga bostadsmarknaden och i särskilt boende. Det fordras, enligt regeringens uppfattning, också ett utbud som gör det möjligt för äldre att välja om man vill fortsätta att bo tillsammans när omsorgsbehoven skiljer sig åt. För makar och sambor som varaktigt bott ihop är det i dag inte alltid en självklarhet att få sammanbo i ett särskilt boende. Även om allt fler kommuner beslutar om eller inför riktlinjer om en s.k. parboendegaranti i äldreomsorgen, anser regeringen att det även behövs en bestämmelse som säkerställer en sådan möjlighet. Det innebär att reglerna föreslås se lika ut för hela landet även om utformningarna kan variera och behöva anpassas till lokala förhållanden.

Vetskapen om att fortsatt sammanboende är möjligt skulle, enligt regeringens bedömning, kunna bidra till ökad trygghet, minskad oro och bättre hälsa hos äldre par när behoven av service och omvårdnad ökar. Det skulle dessutom öka valfriheten för den enskilda personen, makar och sambor.

Regeringens mål för omsorg om äldre människor är att äldre ska kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt och ha tillgång till god vård och omsorg. För att nå detta mål har regeringen tidigare bland annat initierat införandet av en värdegrund för äldre och en omfattande flerårig satsning för att underlätta en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Detta förslag är ytterligare ett led i arbetet för att nå regeringens mål för omsorgen om äldre människor.

Har äldre makar eller sambor beviljats bostad i ett särskilt boende för service och omvårdnad för äldre människor enligt socialtjänstlagen (5 kap. 5 §) ska båda parterna beredas plats i samma boende om de så önskar (jfr 2 kap. 2 § socialtjänstförordningen). Paret ska i dessa situationer själva kunna bestämma hur de vill ordna sitt boende och det ska därför anses ingå i en skälig levnadsnivå att få fortsätta bo tillsammans i ett särskilt boende.

Enligt rättspraxis kan det även under andra förhållanden anses ingå i en skälig levnadsnivå för makar och sambor att själva få bestämma om de vill fortsätta bo tillsammans i en särskild boendeform. Enligt denna praxis ska socialtjänsten vid bedömning av om en äldre person har rätt till ett särskilt boende för service och omvårdnad ta hänsyn till en rad olika aspekter och utifrån dessa göra en helhetsbedömning. Dessa aspekter kan utöver omvårdnadsbehovet bl.a. avse sociala och psykologiska faktorer, ensamhet, känsla av otrygghet, social isolering och den egna uppfattningen (RÅ 2007 ref. 86). En social och psykologisk aspekt kan vara åldriga makars reaktion inför att behöva skiljas åt den sista tiden i livet, vilket kan leda till ett ökat hjälpbehov hos båda makarna (RÅ 2010 ref. 44). Om den ena maken eller sambon bedöms ha behov av ett särskilt boende kan det således ingå i en skälig levnadsnivå att även den andra bedöms ha rätt till ett sådant boende. Det är emellertid inte alltid giltigt. Det måste enligt rättsfallet bedömas från fall till fall, där även hjälpbehovets omfattning hos den andre parten har betydelse.

I de situationer där den ena maken eller sambon har behov av ett särskilt boende och den andra inte har något hjälpbehov, eller endast ett mindre omfattande sådant, kan det uppstå situationer där par som varaktigt och ibland under en lång tid bott tillsammans och även önskar dela sina sista år tillsammans, inte får göra detta. Detta förutsatt att de inte bor i en kommun som beslutat om en s.k. parboendegaranti.

På 1980-talet, före ädelreformen, var det förhållandevis vanligt att särskilda boendeformer för äldre utgjordes av boende i servicehus i servicelägenheter där det ansågs självklart att makar skulle fortsätta bo ihop för att slippa skiljas åt, ha dubbla bostäder och dubbla boendekostnader.

I propositionen Ändring i socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124) redovisades att målet för äldreomsorgen skulle förändras och att äldre människor ska ges förutsättningar att bo kvar i sitt eget hem så långt det är möjligt. Samtidigt framhölls vikten av att socialtjänsten i sitt arbete med äldre beaktade deras självbestämmande, integritet och trygghet. I rättsfallet ovan (RÅ 2007 ref. 86) menar Högsta förvaltningsdomstolen att "... det finns skäl att framhålla att förarbetenas utgångspunkt att äldre människor skall ges förutsättningar att bo kvar i det egna hemmet så länge som möjligt, bygger på antagandet att detta är i överensstämmelse med de flesta människors önskemål." Förändras förhållandena så att t.ex. hälsan sviktar eller om de yttre förhållandena förändras är det däremot enligt domstolen inte lika självklart för alla att vilja bo kvar i den egna bostaden.

Den rättspraxis som för närvarande finns när det gäller enskildas, makars och sambors rätt till boende i särskild boendeform är förhållande-

vis ny, även om den bygger på redan gjorda uttalanden av regering och riksdag. Praxis leder, enligt regeringens bedömning, till att kommunernas utbud av särskilda boendeformer måste ses över så att det är tillräckligt varierat och anpassat efter de olika behov som äldre människor har. Det är ingen homogen grupp som avses, vare sig när det gäller ålder eller hjälpbehovens karaktär och omfattning. Och det handlar inte enbart om att en äldre person ska ha ett omfattande vårdbehov. Psykologiska aspekter ska också tillmätas betydelse.

Redan i budgetpropositionen för 2007 uttryckte regeringen sin oro över den omfattande förändringen av de särskilda boendeformerna som ägt rum och där minskningen av antalet platser (se avsnitt 4.5) lett fram till en bristsituation. Bristen på platser hade medfört att bl.a. många äldre personer kände sig ensamma och isolerade. För att avhjälpa bristen på bostäder i särskilt boende beslutade regeringen under samma år att införa ett statligt investeringsstöd för ny- och ombyggnad av särskilda boendeformer – förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. Statligt stöd till särskilt boende har lämnats sedan dess.

Utvecklingen när det gäller särskilda boendeformer går dock, trots investeringsstödet, mot att antalet boende i särskilt boende minskar markant. Mellan 2007 och 2011 har antalet boende minskat med cirka 6 000 personer (från cirka 95 000 till cirka 89 000 enligt den officiella statistik som publiceras av Socialstyrelsen).

Värdegrunden för äldre

Sedan den 1 januari 2011 gäller en värdegrund för socialtjänstens omsorg om äldre (5 kap. 4 § socialtjänstlagen). Värdegrunden ska tillsammans med andra utvecklingsinsatser bidra till att tänka nytt och att utveckla äldreomsorgen i den riktning som riksdagen beslutat om. Den innebär att synen på åldrandet måste ses som ett naturligt skede av livet och äldreomsorgens uppgift ska vara att stödja äldre till att kunna leva sitt liv utifrån den människa han eller hon är och att få känna sammanhang och mening genom hela livet. Delaktighet, välbefinnande, inflytande och valfrihet ska vara ledord i denna utveckling. Värdegrunden omfattar enligt förarbetena såväl handläggning av ärenden som utförande av insatser.

I proposition Värdegrund i äldreomsorgen anges att även om värdegrunden utformas så att verksamheten ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande så kan bestämmelsen i sig inte grunda en rättighet att få visst bistånd direkt på den bestämmelsen (prop. 2009/10:116 s. 25 f.). Värdegrunden innebär emellertid en skyldighet för kommunen att verksamheten ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och erbjuda förutsättningar för att känna välbefinnande. I propositionen anges vidare att äldreomsorgens verksamheter själva måste ha möjlighet att närmare utforma riktlinjer för hur de ska tillämpa värdegrunden. Vissa värden bör dock, enligt propositionen, anses så grundläggande och angelägna att det inte går att motivera olikheter. En lagfäst värdegrund kan vara en åtgärd för att försöka uppnå detta. Värdegrunden i sig grundar däremot inte rätt till visst bistånd. I avsnitt 4.2 redovisas de omfattande satsningar regeringen initierat för att den nya bestämmelsen om värdegrund ska få genomslag.

Rätten för äldre att få bo tillsammans – en fråga om skälighet och välbefinnande i äldreomsorgen

Arbetet för att förbättra äldre människors livskvalitet behöver också omfatta synen på äldre människor som behöver tillbringa slutet av sitt liv i ett särskilt boende för äldre. Det ska vara ett boende där den äldre mannen eller kvinnan får leva ett bra liv och känna välbefinnande. Ett boende där han eller hon har möjlighet att så långt det är möjligt få välja och påverka hur boendet och omsorgen ska vara utformad. Detta fordrar att kommunerna har olika typer av anpassade särskilda boendeformer eftersom behoven ser olika ut. Den officiella statistiken över bostadsformer visar att det finns en stor andel bostäder som är ett rum eller större, har kokmöjligheter samt toalett och dusch/bad (cirka 80 procent av hela beståndet)

Regeringen kan konstatera att det i dag tyvärr inte är en självklarhet i landets alla kommuner att äldre människor, som varaktigt bott ihop och som i vissa fall delat ett långt liv tillsammans och tänkt göra det till livets slut, ska få fortsätta göra det när den ena maken eller sambon behöver bo i ett särskilt boende. Regeringen anser därför att det behöver slås fast att det ska finnas en sådan rätt i hela landet.

Socialtjänstlagen anger som regel inte vad som ska anses utgöra en skäligen levnadsnivå i det enskilda fallet. Biståndet bygger i stället på en individuell behovsbedömning. Vid bedömningen av biståndet finns det däremot ett antal skyldigheter men också mål som den som bedömer biståndsbehovet ska ta hänsyn till. Enligt socialtjänstlagen ska bl.a. verksamheten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Den enskilde ska genom de insatser som beviljas (biståndet) tillförsäkras en skäligen levnadsnivå. Insatserna ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv och insatserna ska vidare vara av god kvalitet.

Lagen är således öppen för flexibilitet och individuella lösningar. Regeringen anser dock, till skillnad från Sunne kommun, att detta inte räcker eftersom det inträffar att makar som varaktigt bott ihop skiljs åt när den ena av parterna flyttar till ett särskilt boende. Därför bedömer regeringen att vad som ska avses med skäligen levnadsnivå i detta avseende behöver regleras i socialtjänstlagen. Regeringen föreslår därför att det i lagen slås fast att det ska ingå i en skäligen levnadsnivå för äldre makar och sambor, som varaktigt bott ihop, att få sammanbo i ett särskilt boende. I stället för välbefinnande kan en påtvingad åtskillnad skapa oro, skuld och otrygghet, vilket i sig kan leda till eller utöka ett redan befintligt hjälpbehov.

Som Tyresö kommun påtalar pågår en aktiv utveckling inom området och många kommuner med erfarenhet, inklusive Tyresö, menar även att möjligheten till parboende i de flesta fall redan kan tillgodoses. Detta är positivt och innebär att regeringens förslag bör få relativt små konsekvenser för kommunerna.

Kommuner har inom ramen för den variation av särskilda boendeformer som funnits, och som fortfarande finns, också möjlighet att tillgodose detta. Det var också vanligt att par bodde tillsammans i ett servicehus redan under 80-talet. Innehållet i det föreslagna åtagandet är därför i sig inte något nytt för kommunerna. Till detta kommer även att regeringen redan 2006 beslutat om ett liknande åtagande för kommunerna när det gäller makar och sambor där båda har rätt till bostadsinsatsen särskilt boende.

Regeringen avser inte att genom denna detaljreglering styra upp den individuella behovsbedömningen mer än vad som är nödvändigt utifrån de problem som är kända. En förutsättning enligt förslaget ska därför vara att paret dessförinnan varaktigt har bott tillsammans eller, om den ena parten redan bor i ett särskilt boende, att paret innan de skildes åt varaktigt bodde tillsammans. Det fordras dock att båda parter, så långt det går att klarlägga, är överens om att de vill fortsätta bo tillsammans och att båda så långt det är möjligt är införstådda med vad detta innebär. Regeringen återkommer om detta nedan.

Inriktningen ska, enligt regeringens uppfattning, vara att alltid söka efter individuella lösningar för varje par som vill leva tillsammans, även om den ena parten till exempel har en demenssjukdom eller en psykisk sjukdom. Sammanboendet i särskilt boende kommer många gånger att avse relativt korta tidsperioder (se avsnitt 4.5).

Avgränsning mot andra par som inte uppfyller villkoren

Rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen bygger ytterst på en individuell behovsbedömning eftersom det inte generellt går att ange nivån på biståndet i lagen. Människors behov ser olika ut och lagen spänner över många områden av varierande slag. Det åligger därför kommunen att bedöma vad som i det enskilda fallet ska ingå i en skälig levnadsnivå. Vägledning finns i förarbeten, rättspraxis och handböcker. Det har också tillkommit förtydliganden i lagen t.ex. då riksdagen beslutat om att lägga fast en viss nivå på biståndet, när det gäller ekonomiskt bistånd. Det innebär inte att kommunerna ska avstå från att bedöma och bevilja ekonomiskt bistånd utöver den nivån.

Regeringen anser att det inte är rimligt att äldre makar och sambor som varaktigt bott ihop, och i vissa fall under mycket lång tid bott tillsammans, nekas att få bo ihop när den ena parten på grund av ett stort omvårdnadsbehov måste flytta till ett särskilt boende. Detta trots att paret inget hellre vill än att få åldras tillsammans. Det är inte skäligt eller värdigt och det bidrar inte till någon av parternas välbefinnande. Regeringen är däremot inte beredd att föreslå att det generellt i lagen ska anges en exakt tidrymd eller vad som ska gälla för alla par och olika konstellationer av par när en av parterna behöver bo i ett särskilt boende. Det vore, enligt regeringens bedömning, att göra ett för stort avsteg från principen att inte reglera nivåer på biståndet.

Regeringens förslag omfattar därför endast de som uppfyller villkoren i den föreslagna bestämmelsen. Regeringen vill däremot betona att det inte innebär att det inte även kan finnas andra personer och par som vill flytta samman i ett särskilt boende och som kan ha rätt till det. Regeringen

anser att då är det, liksom nu, socialnämndens ansvar att bedöma vad som i det individuella fallet ska ingå i en skälig levnadsnivå för den som behöver bo i ett särskilt boende. Det gäller även par där den ena parten, som ska flytta med den som har beviljats ett särskilt boende, är yngre än 65 år. Vid avslag kan besluten överklagas till och avgöras av förvaltningsdomstol. Det är även möjligt att, som kommunerna gör nu, bevilja personerna bistånd enligt 4 kap. 2 § om kommunen i det enskilda fallet inte bedömer att det ska ingå i en skälig levnadsnivå.

Parternas olika ställning i biståndsbedömningen

Den föreslagna bestämmelsen är endast avsedd att tillämpas i de situationer när enbart den ena personen bedömts ha rätt till insatsen särskild boendeform för service och omvårdnad enligt 5 kap 5 § socialtjänstlagen. Utgångspunkten för bedömningen vad som ska ingå i en skälig levnadsnivå enligt 4 kap. 1 § i det särskilda boendet bör därför alltid vara den person som beviljas insatsen och vad den personen har för önskemål både när det gäller service, omsorg, aktiviteter m.m. i det särskilda boendet samt om han eller hon önskar att maken eller sambon ska vara medboende.

Då frågan om medboende aktualiseras har den maken eller sambon antingen inte bedömts ha rätt till insatsen särskilt boende alternativt inte själv önskat få ett sådant boende prövat och bedömt som en biståndsinsats. Det kan exempelvis röra sig om en relativt frisk person med inget eller litet behov av insatser från socialtjänsten. Om den personen inte ansökt om och beviljats några biståndsinsatser för egen räkning har han eller hon inte rätt till några sådana insatser i det särskilda boendet. Personen får klara sig på egen hand på samma sätt som gäller om personen skulle bo i ett eget boende. Det gäller såväl matlagning som tvätt och städning m.m. såvida man inte kommer överens om något annat. Där emot är det som Socialstyrelsen påpekat extra viktigt att det tydligt framgår i ett beslut vad den andra parten beviljats för service- och omsorgsinsatser i det särskilda boendet så att inte ansvaret för dessa insatser faller på den medboende maken eller sambon. Med gällande rättspraxis (RÅ 2010 ref. 44) torde det också bli allt vanligare med par som bor tillsammans i särskilt boende där den ene kan ha ett visst hjälpbehov men ändå klara en del uppgifter på egen hand.

Det kan även uppstå situationer när den person som bor tillsammans med sin make eller sambo i ett särskilt boende, utan att ha det som en insats enligt socialtjänstlagen, behöver stöd- och serviceinsatser. Dessa insatser får då prövas och beviljas utifrån den personens behov i det aktuella boendet och utföras antingen av den personal som finns i det särskilda boendet eller av utifrån kommande hemtjänstpersonal. Det kan också hända att den medboendes hälsotillstånd förändras och att frågan om särskilt boende för honom eller henne aktualiseras. Det är från rätts-säkerhetssynpunkt viktigt att i detta sammanhang vara uppmärksam på att behov hela tiden kan förändras och behöva omprövas.

Samtycke och flexibla lösningar

Det är givet att bestämmelsen endast kommer att vara aktuell att tillämpa i de fall båda makarna eller båda samborna vill fortsätta bo tillsammans i ett särskilt boende för äldre. Om endast den ena av parterna vill det, finns det inga förutsättningar för att en sådan begäran ska bifallas.

Det är viktigt att man noga utreder båda parternas inställning och vilja. För den medboende parten kan en flytt till ett särskilt boende innebära stora förändringar och nya omständigheter där man inte kan förutse alla konsekvenser. Det gäller i dessa situationer att både vara öppen för önskemålen och att kunna informera om olika konsekvenser. Det är även angeläget att handläggaren klargör för den enskilde hur situationen blir när den ene i förhållandet avlider samt att särskilt boende även kan sökas av den medboende om förhållandena förändras.

De som beviljats särskilt boende förmår inte heller alltid att hävda sina egna intressen eller föra sin egen talan. Det kan vara äldre med demenssjukdomar eller äldre som behöver vård i livets slutskede. Det ställer särskilda krav på ansvariga handläggares lyhördhet.

Att bo tillsammans i ett särskilt boende för äldre personer måste alltid vara ett frivilligt val. Man måste kunna provbo och ändra sig. Det kan därför vara en fördel att den som inte har behov av särskilt boende behåller sin ordinarie bostad så länge det är möjligt. I andra fall kanske även den andra personens omsorgsbehov blivit sådant att han eller hon behöver bo i ett särskilt boende. Då kan det för många vara tryggt och praktiskt att kunna bo kvar i det boende som man bott i den sista tiden och där man redan är bekant med personalen.

Regeringen vill i detta sammanhang understryka att rätten att sammanbo i ett särskilt boende ska ses som en möjlighet att kunna välja hur man vill ha det. Personerna måste kunna säga nej. Möjligheten är givetvis nära förknippad med det utbud av särskilt boende som kommunerna kan erbjuda, flexibla lösningar och möjligheten för parterna att vara med och bestämma och välja den utformning som passar dem bäst. Regeringen anser därför att det är av stor betydelse att kommunerna ser över utbudet och så långt som det är möjligt anpassar det efter olika behov samt tänker nytt. Tekniken erbjuder t.ex. i dag stora möjligheter att utnyttja och ta till vara ytor på olika sätt.

Regeringen är väl medveten om att det i vissa fall inte är oproblematiskt att hitta en lösning som är bra för båda parter, särskilt om den ena har en demenssjukdom och redan bor i ett särskilt boende anpassat för personer med demenssjukdom. Men det är regeringens övertygelse att det även i dessa situationer går att hitta bra lösningar utan att för den skull flytta på den person som är sjuk, vilket många gånger kan vara direkt olämpligt. Dessa situationer kan dessutom redan uppstå i dag när en av makarna bor i särskilt boende på grund av en demenssjukdom och den andra maken beviljas särskilt boende på grund av tilltagande omvårdnadsbehov och upplevelse av otrygghet. I dessa situationer finns redan klargjort i socialtjänstförordningen att det ingår i en skäligen levnadsnivå att få bo ihop i samma boende.

Part, överklagande och dokumentation m.m.

JO anser att det är oklart om den enskilde ska kunna överklaga nämndens beslut till ett gemensamt boende om kommunen anser att paret inte varaktigt har bott tillsammans. Med anledning av detta anser regeringen att det finns skäl att närmare beröra detta. Det beslut som ska fattas om att få sammanbo i ett särskilt boende är ett biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 §. Det prövas med utgångspunkt från vad som utöver service- och omsorgsinsatser ska ingå i en skälig levnadsnivå utöver biståndsinsatsen särskilt boende enligt 5 kap 5 §. Part i ärendet är den person som beviljats bostad med särskild service. Oavsett ett besluts utformning är det viktigt att det av beslutet framgår vad som beviljats och vad som avslagits. Den som är part i ärendet kan överklaga ett beslut om helt eller delvis avslag.

Det är således, enligt regeringens bedömning, fullt möjligt att överklaga ett beslut där en kommun avslagit en begäran från en äldre person om att få sammanbo med en make eller sambo på grund av att det inte ingår i en skälig levnadsnivå för den som ansökt om biståndet.

Eftersom det inte finns någon begränsning för vilka biståndsinsatser som kan begäras enligt socialtjänstlagen kan även den make eller sambo som inte beviljats insatsen särskilt boende ansöka om att få sammanbo med den part som beviljats denna insats. Om så sker bör det leda till att den som beviljats särskilt boende tillfrågas eller att man så långt som möjligt försöker utreda den personens vilja. Vill den personen samma sak är det, enligt förslaget, den personens skäliga levnadsnivå i det särskilda boendet som ska prövas.

Med anledning av remissinstansers funderingar kring dokumentation och individuella planer finner regeringen skäl att informera om följande. Regler för dokumentation under genomförande av beslutade stödinsatser avser inte den medflyttande maken eller sambon, såvida inte den personen för sin del också har beslutade biståndsinsatser som utförs i det särskilda boendet. I sådana fall sker dokumentationen i en egen personakt. Däremot kan det uppstå situationer när den medboende behöver omnämnas i den andra makens dokumentation. Motsvaranden tillämpning gäller även för individuell plan enligt 2 kap. 7 § socialtjänstlagen och 3 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Avgift eller hyra

Den som flyttar med till en särskild boendeform utan egna biståndsinsatser omfattas inte av avgiftsreglerna i socialtjänstlagen. Kommer man överens om att personen, om han eller hon så önskar, kan ta del av viss service som boendet erbjuder, t.ex. mat och tvätt, så kan detta avtalas i särskild ordning. Om personen har beviljats vissa service- och omvårdnadsinsatser som bistånd omfattas han eller hon av dessa men då utifrån ett eget biståndsbeslut.

För boende i särskilda boendeformer för service och omvårdnad (5 kap. 5 § socialtjänstlagen) får kommunen ta ut en avgift om boendet inte omfattas av 12 kap. jordabalken (avsnitt 5.1.1). Avgiften får per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,5 gånger prisbasbeloppet – 1 833 kronor per månad under 2012. En avgift enligt denna bestämmelse

kan endast tas ut av den person som beviljats bistånd till boende i en särskild boendeform.

En förutsättning för att hyra ska kunna tas ut är att det finns ett hyresförhållande. Det måste bl.a. ha ingåtts ett hyresavtal som parterna är överens om. Upplåtelsen av boendet får vidare inte utgöra ett underordnat moment i den nödvändiga vård och service som makarna beviljats (se dom i avsnitt 4.4). Avtalet bör vara skriftligt så att det inte råder någon tvekan om att parterna är överens om vad som avtalats.

Merparten av dem som bor i ett särskilt boende i dag har ett hyresavtal med kommunen. Det innebär att hyreslagens bestämmelser i stor utsträckning gäller för dem som bor i särskilt boende och att boendet utgör ett sådant boende som avses i hyreslagstiftningen.

En hyra enligt 12 kap. jordabalken kan även avtalas med den som flyttar med till ett särskilt boende om det finns ett hyresförhållande som överensstämmer med balkens bestämmelser.

Sammanboende, hyresförhållande och besittningsrätt

Boendets utformning har givetvis betydelse för när ett par ska anses sammanbo i den föreslagna bestämmelsens betydelse. Det kan således inte handla om att bo skilda från varandra på ett sätt så att man kan betraktas som särboende men det behöver inte heller innebära att man bor ihop i samma rum. Bostäderna behöver, som nämnts ovan, se olika ut för att kunna anpassas till olika behov och önskemål.

I promemorian Rätten att få åldras tillsammans gavs exempel på olika lösningar i kommuner som infört s.k. parboendegaranti. En del kommuner har servicelägenheter, andra har några tvårumslägenheter att erbjuda parboender med demenssjukdom. Ytterligare exempel är olika former av boenden i samma fastighet eller möjligheter att öppna en dörr mellan två rum.

Det finns enligt regeringens bedömning inga skäl att exakt försöka ange hur boendet ska vara utformat mer än att det ska motsvara en skälig levnadsnivå, att makar och sambor ska känna att de sammanbor och att det så långt som det är möjligt ska motsvara de önskemål som sökanden har, även om sökanden inte kan kräva ett speciellt boende. Många kommuner har infört möjligheten till s.k. parboende och regeringen ser ingen anledning att styra kommunernas olika lösningar utöver vad som nämnts ovan. Förhållandena ser olika ut i kommunerna och det är viktigt att utformningen av bostäderna sker utifrån lokala förhållanden utan att för den skull ge avkall på kvalitén i boendet. Det finns redan en stor andel lägenheter som består av ett rum eller mer, har kokmöjligheter samt tillgång till toalett och dusch/bad (cirka 80 procent av hela beståndet).

Redan i dag finns även för många äldre par som har stora omsorgsbehov och för par som har skilda omsorgsbehov en möjlighet att kunna sammanbo i särskilt boende. Dessutom finns möjlighet till s.k. parboende redan i många kommuner.

När det gäller frågan om hyreslagens bestämmelser och besittningsrätt anser regeringen att det är frågor som inte ska påverkas av detta lagförslag. Kommunerna har möjlighet, liksom i dag, att bestämma hur avtalen ska vara utformade och om man vill avtala bort besittningsrätten.

Det vore enligt regeringens bedömning att gå för långt att i detalj ange hur det ska se ut i alla situationer. Hyreslagstiftningen visar på att det finns olika alternativa vägar att gå.

Regeringen anser således inte heller att det är möjligt att i detalj ange vilka rättigheter den medflyttande parten har i samband med dödsfall för den make eller sambo som har bistånd i form av särskilt boende. Boendesituationen måste i dessa fall lösas i samförstånd med efterlevande part men det är viktigt att den personen redan från början är införstådd med vad som gäller. Det kan inte heller uteslutas att den bästa boendeformen för den efterlevande då är att få insatsen särskilt boende och kunna bo kvar i samma fastighet.

När det gäller makars ekonomiska förhållanden och möjligheten att hyra ut sin bostad i andra hand finns det skäl att påpeka att makar redan nu tvingas betala dubbla hyror när endast den ena parten får bo i ett särskilt boende.

6.2 Behov av andra ändringar i lagstiftning

Regeringens förslag: Bestämmelsen i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) om kommunens ansvar för hälso- och sjukvård klargörs så att det framgår att den omfattar dem som efter beslut av kommunen bor i samtliga särskilda boendeformer.

Promemorians förslag: Innehöll inga ändringar i annan lag än socialtjänstlagen (2001:453).

Remissinstanser: *Socialstyrelsen* efterlyser konsekvenser mot annan lagstiftning. Myndigheten m.fl. undrar hur det förhåller sig med ansvaret för hälso- och sjukvården för den som flyttar med till ett särskilt boende utan att ha behov av ett sådant boende. *Socialstyrelsen* anser också att det bör övervägas om förslaget innebär någon komplikation när det gäller reglerna för folkbokföring. *Uppsala kommun* vill ha en tydligare rätt till andrahandsuthyrning av den ordinarie bostaden i hyreslagstiftningen.

Några instanser saknar en analys av vilka ekonomiska konsekvenser som förslaget kan medföra för äldre personer, t.ex. när det gäller bostadstillägget och dubbla boendekostnader. *Borås kommun* menar att eftersom lagändringen kan ge många olika lösningar bör det även ske en översyn av socialförsäkringens tolkning av begreppen ensamstående och sammanboende i allmänna pensioner och bostadstillägg.

Skälen för regeringens förslag

Ändring i hälso- och sjukvårdslagen

Av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) följer att varje kommun ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i ett av kommunen inrättat kommunalt särskilt boende enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen. När det gäller tillståndspliktiga enskilda särskilda boenden anges att ansvaret för kommunalt bedriven hälso- och sjukvård i dessa bostäder avser dem som fått ett beslut om särskilt boende av kommunen.

I författningskommentaren till den del som rör särskilda boendeformer som drivs som tillståndspliktig enskild verksamhet, framgår att de personer som omfattas av bestämmelsen är de som tillhandahållits boende i särskilt boende av kommunen (prop. 1996/97:124 s. 194). I förarbetena till ädelreformen, dvs. när kommunerna övertog delar av ansvaret för hälso- och sjukvården i särskilda boendeformer som inrättats av kommunen, (prop. 1990/91:14 avsnitt 5.1) framgår inte att syftet varit något annat än att det ska omfatta de personer om beviljats särskilt boende. I skälen till förslaget anges bl.a. att människors behov av service och vård är sammansatta och skiftar i tiden och att hjälpbehoven inte låter sig enkelt indelas i medicinska och sociala insatser.

Regeringen bedömer därför att avsikten inte kan ha varit att det ska vara någon skillnad mellan kommunalt inrättade särskilda boenden och de enskilda tillståndspliktiga särskilda boendena och föreslår därför att detta klargörs i hälso- och sjukvårdslagen. Ansvaret för hälso- och sjukvård i särskilda boendeformer omfattar således bara dem som efter beslut beviljats insatsen särskilt boende enligt 4 kap. 1 eller 2 § socialtjänstlagen.

Behov av andra ändringar

Regeringen bedömer att den föreslagna ändringen inte fordrar någon ändring i hyreslagstiftningen, socialförsäkringsbalken, folkbokföringslagen eller regler för handläggning och dokumentation enligt socialtjänstlagen.

Att äldre par kunnat bo ihop i särskilt boende (servicehus) utan att både haft omvårdnadsbehov är som tidigare framförts inte något nytt. Utvecklingen får dock visa om det uppstår önskade effekter som fordrar justeringar.

6.3 Vägledning och uppföljning

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att dels ta fram en vägledning till stöd för kommunerna, dels följa upp tillämpningen av bestämmelsen.

Remissinstanser: Några kommuner efterfrågar vägledning bl.a. när det gäller besluten, avgifter och hyror samt hur man ska förhålla sig till hyreslagens bestämmelser och besittningsrätten. *Statskontoret* samt *Malmö* och *Kalmar kommuner* anser att utvecklingen ska följas upp.

Skälen för regeringens bedömning

Vägledning

Av remissvaren framgår att det finns ett behov av att få vägledning när det gäller frågor som har nära anknytning till förslaget om att kunna sammanbo i ett särskilt boende oavsett omsorgsbehov. Det rör t.ex. av-

gifter, hyror, utformning av besluten, hur man kan förhålla sig till hyreslagens bestämmelser men också goda exempel.

Enligt regeringens bedömning bör Socialstyrelsen få i uppdrag att ta fram en vägledning för tillämpning av den föreslagna bestämmelsen.

Uppföljning

Regeringen delar uppfattningen att tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen behöver följas upp och bedömer att Socialstyrelsen bör ges ett sådant uppdrag.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för äldre och samhället

Regeringens bedömning: Makar och sambor som vill åldras och bo tillsammans får genom förslaget ett ökat välbefinnande och en ökad livskvalitet, vilket påverkar hälsan positivt för berörda personer.

Förslaget leder därför till mindre behov av vård och omsorg, både för den som mot sin vilja skulle ha tvingats bo kvar i hemmet och för den som beviljats särskilt boende.

Sammantaget torde förslaget leda till ökad livskvalitet, ökade valmöjligheter för paren och minskade kostnader för samhället.

Skälen för regeringens bedömning: I lagrådsremissen föreslår regeringen att det för den som beviljats boende i en särskild boendeform för service och omvårdnad för äldre personer ska ingå i en skälig levnadsnivå att få fortsätta sammanbo med sin make eller sambo. En förutsättning för bestämmelsens tillämpning är att paret dessförinnan varaktigt har bott tillsammans eller, om den ena parten redan bor i ett särskilt boende, att paret dessförinnan varaktigt har bott tillsammans.

Bakgrunden till förslaget är att äldre personer som varaktigt levt och bott ihop, ibland under en mycket lång tid, i många kommuner inte beviljas rätt att få bo och åldras tillsammans. Konsekvenserna av detta kan bli att personerna kan känna oro, skuld, otrygghet och vanmakt i stället för trygghet och välbefinnande. Det kan i sin tur leda till behov av hjälp från både hälso- och sjukvården, på grund av depressioner och andra symtom, och av socialtjänsten. Det kan också leda till att ett redan befintligt hjälpbehov utökas.

Förslaget leder, enligt regeringens bedömning, därför till ökad livskvalitet, ökade valmöjligheter för makar och sambor samt minskade kostnader för samhället. Det är svårt att räkna på vad det betyder samhällsekonomiskt bl.a. eftersom det råder delade meningar om hur stor efterfrågan är på sikt. Men bara vetskapen om att möjligheten finns, att kunna fortsätta bo tillsammans när den enas omvårdnadsbehov blivit stort, torde ge positiva effekter på hälsan.

I detta sammanhang kan även nämnas att den medboende maken eller sambon, förutom att skapa en tryggare miljö med tillsyn och gemenskap,

även kan bidra med vissa uppgifter som gäller dem båda och som när det gäller makar ligger inom ramen för äktenskapsbalkens bestämmelser.

7.2 Konsekvenser för kommuner

Den kommunala självstyrelsen

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Enligt regeringens bedömning anses inte förslaget medföra någon nämnvärd inskränkning i den kommunala självstyrelsen mot vad som redan gäller. Vid en individuell behovsbedömning kan det redan ingå i en skälig levnadsnivå för äldre makar och sambor, som varaktigt bott ihop, att få sammanbo i ett särskilt boende. Regeringens förslag begränsas till äldre makar och sambor som varaktigt bott ihop. Det är just i sådana situationer som det hittills framstått som mest stötande att skilja äldre par åt när den ena behöver flytta till ett särskilt boende för att få sina behov tillgodosedda. När det gäller själva boendet ställer inte regeringen några ytterligare krav utöver de som redan finns. Kommunerna ges möjlighet att utforma biståndet tillsammans med sökanden, på samma sätt som gäller i dag. Förslaget i sig ställer således inga krav på ytterligare investeringar. Det kan även tilläggas att s.k. parboende är något som i praktiken funnits ända sedan den ursprungliga socialtjänstlagen (1980:620) trädde i kraft 1982. I servicehusen skilde man på 80-talet inte makar åt.

Skillnaden mot tidigare är att regeringen nu föreslår att det i lag ska anges att det under vissa förutsättningar ska ingå i en skälig levnadsnivå för äldre människor att få sammanbo även när den ene parten har ett omfattande omvårdnadsbehov. Det handlar förutom om vad som är skäligt även om välbefinnande i äldreomsorgen. Det handlar med andra ord om att inte skilja äldre par åt som inget hellre vill än att åldras och bo tillsammans.

Regeringen har övervägt om det finns alternativ till en lagändring för att möjliggöra för äldre par, som varaktigt bott ihop, att fortsätta leva tillsammans i ett särskilt boende om de så önskar. Många kommuner har visserligen infört s.k. parboendegaranti eller är på väg att införa sådan. Detta garanterar däremot inte att reglerna om skälig levnadsnivå i socialtjänstlagen tillämpas lika i hela landet i denna fråga. Även om förslaget kan bedömas som en viss utökad skyldighet för kommunerna, blir effekterna på den kommunala självstyrelsen som nämnts ovan begränsade. Vid en avvägning mellan det starka allmänna intresset av att möjliggöra för äldre par att fortsätta leva tillsammans i ett särskilt boende om de så önskar och kommunernas intresse av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks ytterligare, bedömer regeringen att det är tydligt att det allmänna intresset väger över. Ändringen av den aktuella bestämmelsen i socialtjänstlagen får således anses godtagbar.

Finansiering

Regeringen noterar att vissa remissinstanser framfört synpunkter på kostnadskonsekvenserna i promemorian. Synpunkterna handlar framför allt om eventuellt ökade kostnader i samband med investeringar eller att det är svårt att beräkna framtida kostnader. Många kommuner framför även att man önskar fortsatt ekonomiskt stöd till investeringar.

Enligt regeringens uppfattning kan förslaget om att makar och sambor ska kunna fortsätta att leva och bo tillsammans, även när den enes behov kräver boende i en särskild boendeform, bedömas som en utökad skyldighet för kommunerna, trots att det för makar och sambor efter en individuell behovsbedömning redan i dag kan anses utgöra en rättighet enligt socialtjänstlagen.

Förslaget leder däremot inte till några ökade kostnader för kommunerna. Det leder varken i nutid eller framöver till några fler biståndsinsatser i form av särskilt boende. Förslaget saknar dessutom krav på att bostadsbeståndet ska se annorlunda ut än vad det gör i dag. Av den senaste statistik som finns på området förefaller det inte heller råda någon brist på särskilt boende för äldre. Antalet boende har trots investeringsstöd successivt minskat – sedan 2007 med cirka 6 000. Bara under den senaste mätperioden minskade antalet boende i särskilt boende med cirka 2 000. Såvida inte antalet bostäder i särskilt boende realiserats eller omvandlats till vanliga lägenheter eller trygghetsboende, så torde det i dag finnas ett överskott på bostäder i särskilt boende.

Om kommunerna framöver på grund av att kommunerna reducerat antalet platser måste inrätta nya särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd, så är det en skyldighet som kommunerna redan har och har haft under en förhållandevis lång tid.

Regeringens bedömning är således att förslagen i denna lagrådsremiss inte motiverar någon ekonomisk reglering mellan staten och kommunsektorn. Sveriges Kommuner och Landsting har inte invänt mot denna bedömning. Mot denna bakgrund ska inte den föreslagna lagändringen föranleda någon ekonomisk reglering mellan staten och kommunsektorn.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regerings förslag: Den föreslagna ändringen i socialtjänstlagen ska träda i kraft den 1 november 2012.

Regeringens bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanser: *Malmö kommun* påpekar att många kommuner i dag beviljar s.k. parboende genom att bevilja den part som inte har behov av denna biståndsinsats insatsen särskilt boende enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. För dessa kommuner kan det finnas behov av övergångsregler. *Mölnåls kommun* menar att de kommuner som inte planerat för ett mer flexibelt boende behöver en omställningsperiod.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den föreslagna bestämmelsen i socialtjänstlagen bör träda i kraft så snart som möjligt så att äldre människor som vill fortsätta att bo tillsammans i särskilt boende kan göra det i landets alla kommuner.

Regeringen bedömer att den föreslagna bestämmelsen inte påverkar dem som redan har möjlighet att bo tillsammans i särskilt boende. Det gäller även dem som bor där på annan grund än den att det har bedömts ingå i en skälig levnadsnivå att få fortsätta bo tillsammans. Bistånd enligt 4 kap. 1 § eller 2 § kan alltid omprövas om den enskilde önskar det.

Regeringen bedömer även att det inte behövs någon omställningsperiod. En bestämmelse om kommunernas ansvar att inrätta särskilda boendeformer har funnits för kommunerna ända sedan socialtjänstlagen trädde i kraft 1982. Både den regel som fanns före ädelreformen och gällande regel (5 kap. 5 §), som är en utvidgning av den tidigare, fordrar flexibilitet och skilda boendeformer eftersom behoven ser olika ut.

Att kommuner valt att minska utbudet av bostäder i särskilt boende samtidigt som antalet äldre ökat kan, enligt regeringens bedömning, inte påverka tiden för ikraftträdandet.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

4 kap.

1 b §

Paragrafen är ny och innebär att det för en sådan person som har beviljats eller beviljas boende i en boendeform för äldre (5 kap. 5 § socialtjänstlagen) ska ingå i en skälig levnadsnivå att fortsättningsvis kunna sammanbo med sin make eller sambo, oavsett om maken eller sambon har behov av att bo i ett sådant boende.

Ordet make är könsneutralt och det används såväl för maka som för make. Registrerade partner likställs med makar (jfr 3 kap. 1 § den numera upphävda lagen [1994:1117] om registrerat partnerskap). Med sambor avses två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll (1 § första stycket sambolagen [2003:376]).

Avgörande för prövningen av skälig levnadsnivå är de behov som den som har beviljats eller beviljas särskilt boende för äldre har. Det spelar således ingen roll om den andra maken eller sambon har behov av sådan insats. Det finns inga bestämmelser som generellt sett förhindrar att ett äldre par delar bostad i ett särskilt boende. Socialnämnden bör ha möjlighet att när den beviljar ett boende avgöra hur boendet ska vara utformat och då ta hänsyn till den enskildes önskemål. Det kan vara så att makarna eller samborna har önskemål om att dela bostad eller att ha skilda rum i så nära anslutning till varandra som möjligt.

Paragrafen aktualiseras i de fall frågan om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen prövas avseende en enskilds ansökan om särskilt boende för äldre. Med har beviljats eller beviljas avses olika situationer.

Det kan vara så att en person tidigare redan har beviljats bistånd i form av särskilt boende för äldre och denne och maken eller sambon därefter har önskemål om att sammanbo i det särskilda boendet. Det kan också vara så att paret bor tillsammans i deras ordinära bostad och en av dem ansöker om särskilt boende för äldre samt att den personen och maken eller sambon direkt har önskemål om att sammanbo i det särskilda boendet.

En förutsättning för att fortsättningsvis sammanbo är givetvis att personerna i fråga är överens om detta. En ytterligare förutsättning är att paret innan flytten till det särskilda boendet aktualiseras, varaktigt har sammanbott eller, om den ena parten redan bor i ett sådant boende, att paret dessförinnan varaktigt har sammanbott. Det ska således inte vara fråga om en sammanlevnad av kortvarigare karaktär. Det är dock inte lämpligt att försöka ange en viss bestämd tidsrymd, utan detta får avgöras efter en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Det finns olika faktorer som kan vägas in t.ex. förekomsten av en gemensam permanentbostad och ett gemensamt hushåll. Vidare kan även sådant som gemensam folkbokföringsadress påverka bedömningen.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.1.

9.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

18 §

Paragrafen ändras. Ändringen behandlas i avsnitt 6.2.

Ändringen innebär ett klargörande av att ansvaret för hälso- och sjukvård i särskilda boendeformer bara omfattar dem som efter beslut beviljats insatsen särskilt boende enligt 4 kap. 1 eller 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

Huvudsakligt innehåll i departementspromemorian Rätten att få åldras tillsammans (Ds 2011:33)

Bilaga 1

I promemorian lämnas förslag till ändring i socialtjänstlagen (2001:453) som syftar till att klargöra att äldre människor som har levt och bott ihop under en längre tid ska kunna fortsätta att leva och bo tillsammans även när den enes behov kräver boende i en särskild boendeform för service och omvårdnad för äldre människor. Enligt förslaget ska det för den som beviljats boende i en särskild boendeform för äldre personer anses ingå i en skälig levnadsnivå att kunna fortsätta sammanbo med sin make eller sambo oavsett om personerna har olika omsorgsbehov. Registrerade partners likställs med makar (jfr 3 kap. 1 § den numera upphävda lagen [1994:1117] om registrerat partnerskap). Detta ska gälla under förutsättning att paret dessförinnan varaktigt har bott tillsammans.

Ändringen i socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (2001:453) ska införas en ny paragraf, 4 kap. 1 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 b §

För den som har beviljats bistånd i form av sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 §, ska det anses ingå i en skälig levnadsnivå att kunna fortsätta sammanbo med sin make eller sambo under förutsättning att paret dessförinnan varaktigt har bott tillsammans.

Första stycket gäller oavsett om maken eller sambon har behov av ett sådant boende.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

Remissinstanser:

Riksdagens ombudsmän – (JO), Riksrevisionen, Svea Hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Umeå, Justitiekanslern, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Boverket, Diskrimineringsombudsmannen, Regelrådet, Statskontoret, Arbetsmiljöverket, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Arvika kommun, Borås kommun, Bromölla kommun, Burlövs kommun, Båstads kommun, Eksjö kommun, Eslövs kommun, Fagersta kommun, Falkenbergs kommun, Faluns kommun, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Hagfors kommun, Helsingborgs kommun, Härnösands kommun, Jokkmokks kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Kramfors kommun, Kumla kommun, Kungälv kommun, Ludvika kommun, Luleå kommun, Linköpings kommun, Lysekils kommun, Malmö kommun, Mölndals kommun, Nynäshamns kommun, Orsa kommun, Oskarshamns kommun, Robertsfors kommun, Rättviks kommun, Simrishamns kommun, Stenungsunds kommun, Sollefteå kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Strängnäs kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Säffle kommun, Söderköpings kommun, Tyresö kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vadstena kommun, Vilhelmina kommun, Vännäs kommun, Västerviks kommun, Åre kommun, Överkalix kommun, Patientnämnden i Stockholms län, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Byggindustrier, Famna, Vårdföretagarna, Vårdförbundet, Hyresgästföreningen, Riksförbundet, Äldreforskningens Hus, Stiftelsen Äldrecentrum, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Sveriges Pensionärsförbund (SPF), Sveriges Pensionärs Riksförbund (SPRF), Svenska Kommunalpensionärernas förbund (SKPF), Demensförbundet, Riksförbundet PensionärsGemenskap, Alzheimerföreningen i Sverige, Anhörigas Riksförbund, Handikappförbunden, Sveriges Kvinnojournalers Riksförbund, Sveriges Romers Riksförbund, Sametinget, Sverigefinländarnas delegation, Judiska Centralrådet i Sverige, Svenska tornedalings Riksförbund (STR-T), Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB).

Härutöver har även Svenska ParkinsonFörbundet yttrat sig utan att vara remissinstans.