

Datum
2021-08-19

Diarienummer:
2021-0069

Er referens:
S2021/02787

Socialdepartementet

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i boende med särskild service för vuxna enligt LSS (SOU 2021:14)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat utredningens förslag med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. ISF begränsar därför sina synpunkter till de förslag som skulle få konsekvenser för socialförsäkringen.

ISF avstyrker huvudförslaget att *den som beviljats insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS och bor i en sådan bostad ska ha rätt till merkostnadsersättning för boende med 30 procent av prisbasbeloppet per år. Vid beräkningen av merkostnadernas storlek, när någon även har andra merkostnader, ska boendet i en bostad med särskild service enligt LSS anses ge merkostnader om 25 procent av prisbasbeloppet per år* (avsnitt 11.3).

Med anledning av att ISF avstyrker utredningens huvudförslag lämnar vi inte några synpunkter på utredningens angränsande bedömningar i avsnitt 11.1, 11.4, 11.5 och 11.9, även om de skulle få konsekvenser för socialförsäkringen, eftersom de bedömningarna är kopplade till att huvudförslaget genomförs.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen eller bedömningarna.

11.3 Kompensation till den enskilda inom ramen för merkostnadsersättning

ISF avstyrker huvudförslaget att *den som beviljats insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS och bor i en sådan bostad ska ha rätt till merkostnadsersättning för boende med 30 procent av prisbasbeloppet per år. Vid beräkningen av merkostnadernas storlek, när någon även har andra merkostnader, ska boendet i en bostad med särskild service enligt LSS anses ge merkostnader om 25 procent av prisbasbeloppet per år*.

ISF anser att det finns flera anledningar till att huvudförslaget inte bör genomföras i nuvarande form. Utredningen redogör inte för vilka kostnader som är merkostnader på grund av bostad och vilket belopp utredningen menar att merkostnaderna uppgår till för den enskilda personen. Som vi tolkar utredningen är detta inte möjligt att göra eftersom omständigheterna skiljer sig åt så väsentligt inom gruppen. Att under de förutsättningarna föreslå en schablonersättning till samtliga inom gruppen, oavsett om den enskilda personen har merkostnader eller inte och oavsett vad kostnaderna uppgår till, menar vi inte är ett träffsäkert sätt att säkerställa att den enskilda personen får sina merkostnader ersatta genom förmånen.

Vi anser dessutom att syftet att stärka den här gruppens ekonomiska situation inte uppnås genom förslaget. Detta särskilt eftersom utredningen kommer fram till att förslaget blir en kostnadsöverföring från kommun till stat och inte till förbättringar för de enskilda personerna. Utredningen borde ha haft ett bredare perspektiv och vid förslag om författningsändring i socialförsäkringsbalken borde en mer individanpassad lösning ha föreslagits med fokus på att förbättra de enskilda personernas ekonomiska situation i enlighet med målen i Agenda 2030. ISF anser att de övriga ersättningar som utredningen tar upp kunde ha setts över mer. Exempelvis skulle bostadstillägget i stället kunna regleras på annat sätt, för att fortsättningsvis vara ett bättre ekonomiskt stöd vid höga boendekostnader i förhållande till ekonomiska tillgångar för den här gruppen.

Schabloniserad ersättning

Utredningen kommer fram till att bostad med särskild service enligt LSS är en insats där själva boendeformen ger merkostnader när hyran för de boendes lägenheter fastställs i enlighet med bruksvärdet. Utredningen menar att bruksvärdessystemet ger en högre hyra för en bostad med särskild service enligt LSS än för andra jämförbara lägenheter på grund av tillgången till gemensamhetsutrymmen och vård och omsorg.

Vi instämmer med utredningen att den enskilda personen som bor i den här typen av bostad skulle kunna få extra kostnader för hyran när bruksvärdessystemet eller liknande hyressättningsmodell används. ISF delar också utredningens slutsats att nuvarande utformning kan göra det svårt för enskilda personer att i dessa situationer visa att de får en merkostnad, det vill säga en högre hyra, på grund av sin funktionsnedsättning. Vi anser däremot att det inte går att fastslå att det är en merkostnad som alla har som bor i den här typen av bostad. Det skiljer sig åt vilka hyressättningsmodeller som kommunerna använder sig av och det är bara strax över hälften av kommunerna som inkluderar värdehöjande faktorer vid hyressättningen. Utredningen kommer fram till att 41 procent av kommunerna använder gemensamhetsutrymmen som grund för beräkning av hyran, 13 procent använder tillgång till personal som grund för beräkning av hyran, medan 46 procent inte använder värdehöjande faktorer vid beräkning av hyran. Hyran för bostäder med särskild service enligt LSS beräknas därmed på olika sätt beroende på

vilken kommun eller hyresvärd som den enskilda personen har. I vissa kommuner utgår hyresvärden endast från lägenhetsytan vid hyressättningen och då har den enskilda personen ingen högre hyra alls på grund av sin funktionsnedsättning. ISF delar därför inte utredningens slutsats att bostad med särskild service enligt LSS är en insats där själva boendeformen ger merkostnader för hyra.

Utredningen anger att det alltid finns en möjlighet att hyran i ett senare skede sätts utifrån bruksvärdet och därmed en risk för att merkostnader i hyran uppstår. Vi anser att detta inte bör beaktas. En merkostnad har då ännu inte uppstått.

Utredningen beskriver också andra merkostnader som personer som bor i bostad med särskild service enligt LSS har på grund av sitt boende, utöver gemensamhetsutrymmen och vård och omsorg som är direkt kopplade till hyran. Utredningen uppger att det är kostnader vid utflykter där den enskilda personen inte vill delta men måste för att ingen personal finns kvar på boendet, tillgång till personal som påverkar personens matkostnader när egen mat ska inhandlas och lagas samt avgift för hälso- och sjukvårdsåtgärder som inte är egenvård. Vi anser att det finns brister i utredningen när det gäller beskrivningen av dessa kostnader. Kostnaderna kan inte sägas vara generella för alla personer i den här gruppen. Vi anser vidare att kostnaderna inte är lika stora för alla som bor i den här typen av bostad. Det är därför inte rimligt att ta med kostnaderna som en del i den schabloniserade ersättningen.

Vi anser att det är tydligt att alla som bor i en bostad med särskild service enligt LSS inte har lika stora kostnader till följd av sitt boende. Storleken på hyrorna varierar kraftigt inom gruppen. När den enskilda personen beviljas ett sådant boende görs det vanligtvis ingen inkomstprövning. Det finns alltså ingen kontrollmekanism av personens betalningsförmåga i förhållande till hyran. För den enskilda personen är det även svårt att veta vad som har påverkat hyran. Det är också väldigt olika vilka bidrag eller annat ekonomiskt stöd som personen får av kommunen.

Med hänsyn till att hyrorna och hyressättningen skiljer sig åt så väsentligt inom gruppen anser vi att förslaget att alla som bor i en bostad med särskild service ska ersättas genom en och samma schablon varken blir ett rättvist eller effektivt sätt att använda sig av merkostnadsersättningen på. Dels innebär förslaget att personer som faktiskt inte har en extra kostnad, det vill säga en högre hyra på grund av värdehöjande faktorer, får ersättning från merkostnadsersättningen. Dels innebär det att den som har en merkostnad inte säkert kommer att helt kompenseras genom denna modell. Förslaget harmoniserar därmed inte med principen om att människor inte ska ha merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning. Det är viktigt att enskilda personer kompenseras för merkostnader som de faktiskt har. På samma sätt bör den som *inte* har merkostnader inte heller kunna få ersättning.

Vi anser också att det är en brist att utredningen inte har kunnat precisera hur stor del av hyran som faktiskt är en merkostnad när värdehöjande faktorer eller tillägg används vid hyressättningen. Det gör att det är svårt att bedöma om den schablon om 30 procent av prisbasbeloppet som utredningen föreslår är en rimlig nivå. Vi konstaterar att den schabloniserade ersättningen om 30 procent av prisbasbeloppet är väsentligen högre än det spann som utredningen uppger att tillägget eller bruksvärdet för gemensamhetsutrymmen uppgår till (se bilaga 5 till utredningen). Spannet för tillägget eller bruksvärdet på hyran på grund av gemensamhetsutrymmen är 250–1 000 kronor per månad, medan den föreslagna schablonen skulle ge en kompensation med 1 190 kronor per månad. Några uppgifter om hur stort tillägget eller bruksvärdet är med anledning av stöd från personal och annat som är en del av insatsen finns inga uppgifter om. Den schablon om 30 procent av prisbasbeloppet som ska motsvara merkostnaden för bostaden särskild service anser vi därför är högt räknad och inte tillräckligt väl motiverad av utredningen.

Vi ser inte att det finns några andra argument i utredningen för en schablon än att det blir en enklare handläggning för Försäkringskassan. En schablon skulle dock troligen också vara mer överskådlig och lättbegriplig för de personer som ansöker om merkostnadsersättning, bland annat för att specifika kostnader inte behöver beräknas och styrkas med underlag. Det skulle också vara tydligare vilken ersättning man skulle komma att få. Vi anser dock inte att dessa argument är tillräckligt starka för att motivera införandet av en schablon.

ISF avstyrker därför förslaget att använda sig utav en schablon. Vi anser att om merkostnadsersättning ska utgå specifikt till personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS bör det regleras på en individuell nivå.

Schablon om 25 procent för den som har andra merkostnader

Utredningen föreslår också att för den som har andra merkostnader ska boendet i en bostad med särskild service enligt LSS anses ge merkostnader om 25 procent av prisbasbeloppet per år. Vi anser att utredningen inte tillräckligt väl motiverar varför den enskilda personen har lägre kostnader till följd av sitt boende om hen även har andra merkostnader. För den enskilda personen kan det vara svårt att förstå varför merkostnaderna för boendet blir lägre om det även finns andra merkostnader.

Att sedan använda sig av en så hög schablon som 25 procent av prisbasbeloppet innebär att den som har andra merkostnader, som tidigare inte nått upp till grundnivån för ersättningen, nu kommer ha lättare att få merkostnadsersättning även för dessa merkostnader. Det innebär att personer som bor i en sådan bostad kommer få andra merkostnader ersatta i en större utsträckning, än vad andra personer med likartade kostnader får. En anledning till att ha en lägsta nivå för merkostnadsersättning är att istället bidrar till att ersättningen ska tas i

anspråk i rätt situationer. Vi anser att det inte är tillräckligt väl motiverat att så blir fallet här.

Andra åtgärder bör utredas först

Det kan vara svårt att reglera de extra kostnader för boende som utredningen beskriver generellt genom merkostnadsersättningen. Ett alternativ skulle kunna vara att se över andra socialförsäkringsförmåner.

Enligt utredningen har en stor del av de som har insatsen bostad med särskild service enligt LSS sin huvudsakliga inkomst från antingen sjuk- eller aktivitetsersättning eller pension på garantinivå. Utredningen har valt att enbart konstatera att det inte ingår i uppdraget att föreslå förändringar för dessa ersättningar.

Utredningen bedömer att många har höga hyror oavsett om hyran har beräknats utifrån bruksvärdesprincipen eller inte och att bostadstillägget bör anpassas bättre till de faktiska hyrorna för den här gruppen. Men något konkret förslag lägger utredningen inte fram. De problem som beskrivs i utredningen beskrivs i många fall inte vara direkt kopplade till extra kostnader utan i stor utsträckning hänga samman med låga inkomster, höga hyror och bristande valmöjligheter för den som beviljas en bostad med särskild service.

ISF delar utredningens bedömning att den här gruppen ofta har låga inkomster, höga hyror och få valmöjligheter. Vi anser att innan reglerna ändras när det gäller merkostnadsersättningen måste frågan belysas i ett vidare perspektiv för den här gruppen. Utredningen har inte tagit ett tillräckligt helhetsgrepp kring de problem som beskrivs.

Utredningen anger också att dess huvudsakliga förslag inte kommer att göra någon egentlig skillnad för den enskilde eftersom till exempel kommunala stöd troligtvis kommer att tas bort – förslaget kommer i huvudsak i stället vara en kostnadsöverföring från kommun till stat.

Enligt mål 1.2 i Agenda 2030 ska andelen av de personer som lever i någon form av fattigdom enligt nationella definitioner halveras, vilket inkluderar denna grupp. Utredningens förslag bidrar inte till detta mål i någon del, eftersom förslaget huvudsakligen innebär en kostnadsomfördelning mellan stat och kommun. Enligt ISF bör detta mål vara något som lagstiftaren ska beakta och sträva efter vid införandet av bestämmelser som syftar till att förbättra enskilda personers ekonomiska situation.

Kostnaden för utredningens förslag är hög. Den beräknas till cirka 470 miljoner kronor. Trots detta ger den inte den effekt som kan förväntas, det vill säga att enskilda personer inte ska drabbas av merkostnader för sitt boende och att personernas ekonomiska situation ska stärkas.

Som utredningen konstaterar går en stor del av de enskilda personernas inkomster till att betala hyran. Om inkomsterna är låga och hyran är hög

kommer personerna att ha låga disponibla inkomster över. För de enskilda personerna saknar det då troligtvis betydelse hur hyran har beräknats och vilken del av hyran som är en merkostnad. Man bör i stället se till personernas ekonomiska situation som helhet och utreda vilken form av stöd som gör mest nytta. ISF anser därför att en förändring av bostadstillägget bör utredas vidare.

Inom bostadstillägget tas hänsyn till den enskilda personens ekonomiska situation i sin helhet. Bostadstillägget skulle på ett mer träffsäkert sätt än förslaget till ändring av merkostnadsersättningen kunna anpassas så att de personer som har höga hyror och låga inkomster inom den här gruppen skulle kunna få en bättre kompensation utifrån sin ekonomiska situation.

Utformningen av författningsförslaget

Utformningen av författningsförslaget innebär att det inte är tydligt vid bedömning av merkostnader enligt schablonen vad som ingår i begreppet boende. Detta särskilt med tanke på att utredningen främst skriver om att bruksvärdesystemet ger en högre hyra för en bostad med särskild service enligt LSS på grund av tillgången till gemensamhetsutrymmen och vård och omsorg. Men samtidigt tar utredningen även upp andra kostnader som är kopplade till boendet, som extra kostnad för mat och att behöva delta i utflykter.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Helena Poirier har varit föredragande. I beredningen har också utredaren Linda Capretti deltagit. Vid den slutliga handläggningen har enhetscheferna Pererik Bengtsson, Sofie Cedstrand och Ola Leijon och administrativa chefen Annika Stegarp Perman deltagit.

Eva-Lo Ighe