



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2011-09-30

S2011/8435/FST

Socialdepartementet

Enheten för familj och sociala tjänster

Kansliråd Inger Laudon

Telefon 405 42 58

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2011-10-06
Dnr:	021-1965/29M
Till:	25

Ds 2011:33 Rätten att få åldras tillsammans – en fråga om skälighet, värdighet och välbefinnande i äldreomsorgen

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän – (JO)
2. Riksrevisionen
3. Svea Hovrätt
4. Kammarrätten i Stockholm
5. Förvaltningsrätten i Stockholm
6. Förvaltningsrätten i Umeå
7. Justitiekanslern

8. Socialstyrelsen
9. Försäkringskassan
10. Boverket
11. Diskrimineringsombudsmannen
12. Regelrådet
13. Statskontoret
14. Arbetsmiljöverket

15. Länsstyrelsen i Norrbottens län
16. Länsstyrelsen i Jönköpings län

17. Arvika kommun
18. Borås kommun
19. Bromölla kommun
20. Burlövs kommun
21. Båstads kommun
22. Eksjö kommun
23. Eslövs kommun
24. Fagersta kommun

25. Falkenbergs kommun
26. Faluns kommun
27. Göteborgs kommun
28. Haninge kommun
29. Hagfors kommun
30. Helsingborgs kommun
31. Härnösands kommun
32. Jokkmokks kommun
33. Järfälla kommun
34. Jönköpings kommun
35. Kalmar kommun
36. Karlstads kommun
37. Kiruna kommun
38. Kramfors kommun
39. Kumla kommun
40. Kungälv kommun
41. Ludvika kommun
42. Luleå kommun
43. Linköpings kommun
44. Lysekils kommun
45. Malmö kommun
46. Mölndals kommun
47. Nynäshamns kommun
48. Orsa kommun
49. Oskarshamns kommun
50. Robertsfors kommun
51. Rättviks kommun
52. Simrishamns kommun
53. Stenungsunds kommun
54. Sollefteå kommun
55. Solna kommun
56. Stockholms kommun
57. Strängnäs kommun
58. Sundsvalls kommun
59. Sunne kommun
60. Säfte kommun
61. Söderköpings kommun
62. Tyresö kommun
63. Umeå kommun
64. Uppsala kommun
65. Vadstena kommun
66. Vilhelmina kommun
67. Vännäs kommun
68. Västerviks kommun

69. Åre kommun
70. Överkalix kommun
71. Patientnämnden i Stockholms län
72. Sveriges Kommuner och Landsting
73. Sveriges Byggindustrier
74. Famna
75. Vårdföretagarna
76. Vårdförbundet
77. Hyresgästföreningen, Riksförbundet
78. Äldreforskningens Hus, Stiftelsen Äldrecentrum
79. Pensionärernas riksorganisation (PRO)
80. Sveriges Pensionärsförbund (SPF)
81. Sveriges Pensionärers Riksförbund (SPRF)
82. Svenska Kommunalpensionärernas förbund (SKPF)
83. Demensförbundet
84. Riksförbundet PensionärsGemenskap
85. Alzheimerföreningen i Sverige
86. Anhörigas Riksförbund
87. Handikappförbunden
88. Sveriges Kvinnojourers Riksförbund
89. Sveriges Romers Riksförbund
90. Sametinget
91. Sverigefinländarnas delegation
92. Judiska Centralrådet i Sverige
93. Svenska tornedalingars Riksförbund (STR-T)
94. Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL)
95. Fastighetsägarna Sverige
96. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)
97. Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB)

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet senast den 19 december 2011. Vi ser helst att ni endast skickar dem i elektronisk form och då både i wordformat och pdf-format. Remissvaren ska skickas till följande e-postadresser: registrator@social.ministry.se och s.fst@social.ministry.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst 2 exemplar av departementsskrivelsen. Exemplaren beställs hos Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, telefax 08-598 191 91, e-post, order.fritzes@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Gunilla Malmberg
Departementsråd

Kopia till

Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Ds 2011:33

Rätten att få åldras tillsammans

*– en fråga om skälighet, värdighet och
välbefinnande i äldreomsorgen*



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23629-1
ISSN 0284-6012

Förord

Denna promemoria är framtagen av Socialdepartementet. I promemorian föreslås en ändring i socialtjänstlagen rörande makars och sammanboendes rätt att få bo tillsammans i ett särskilt boende för äldre personer om båda önskar det.

Stockholm i september 2011

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll.....	5
2	Författningsförslag	7
2.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	7
3	Inledning	9
3.1	Värdigt liv i äldreomsorgen	10
3.2	Satsningar på boende för äldre	12
3.3	Insatser för parboende.....	15
4	Allmänna utgångspunkter	17
4.1	Lagstiftning	17
4.1.1	Socialtjänstlagen.....	17
4.1.2	Hyreslagstiftning.....	20
4.1.3	Äktenskapsbalken.....	23
4.2	Handläggnings- och dokumentationsregler.....	24
4.3	Reglering av parboende i socialtjänstförordningen	27
4.4	Rättsfall.....	27

4.5	Nuvarande möjlighet för äldre par att fortsätta leva tillsammans i äldreboende.....	30
5	Överväganden och förslag.....	35
6	Konsekvenser och ikraftträdande.....	45
6.1	Konsekvenser	45
6.2	Ikraftträdande.....	50
7	Författningskommentarer	51
7.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	51

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

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.

2 Författningsförslag

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 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.

3 Inledning

I propositionen Värddigt liv i äldreomsorgen konstaterar regeringen att det är dags för ett perspektivskifte i synen på äldre människor och på åldrandet (prop. 2009/10:116). 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. 2010/11:1, 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 ska så långt som möjligt kunna bo kvar i sin bostad samt att de ska kunna flytta till en särskild boendeform om behoven är stora eller om hon eller han inte känner sig trygg.

Målet 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).

3.1 Värdigt liv i äldreomsorgen

Lagstiftning

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 (prop. 2009/10:116) 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).

Varför en nationell värdegrund?

Syftet med att formulera en nationell värdegrund inom ett område är enligt förarbetena (Värdigt liv i äldreomsorgen 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 fått följande uppdrag:

- Stödja utvecklingen av en utbildning i värdegrundsarbete.
- Ta fram ett handlednings- och informationsmaterial för att berörda personer ska få kännedom och kunskaper om värdegrunden.
- Utveckla kriterier och system för värdegrundsmärkning.
- Stödja framtagande av 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 möjliga kunskap.

För värdegrundsarbetet har regeringen enligt prop. 2009/10:116 avsatt 90 miljoner kronor 2010 och därefter årligen 80 miljoner kronor.

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

3.2 Satsningar 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 (5 kap. 5 §) prövas 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. 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 att mötas med respekt och värdighet och känna välbefinnande.

Regeringen aviserar i budgetpropositionen för 2011 (utgiftsområde 9) en bredare satsning på anpassade bostäder för äldre. Det ska ske dels genom ett riktat stöd för att tillskapa fler platser i särskilt boende och trygghetsboende, dels genom att utveckla det statliga stödet för boendelösningar för äldre så att fler får möjlighet att välja ett fungerande boende.

Ambitionen är att ge äldre personer möjlighet att själva välja när det är dags att flytta till ett anpassat boende. Inom ramen för den fortsatta boendesatsningen vill regeringen ge stimulansmedel till kommuner som erbjuder lösningar som gör att äldre par ska kunna fortsätta att bo tillsammans.

Under 2011 föreslås stimulansmedlen uppgå till 100 miljoner kronor. Tillsammans med det tidigare beslutade investeringsstödet uppgår boendesatsningen till cirka 1,7 miljarder kronor under mandatperioden.

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 under 2000-talet har regeringen satsat stora resurser på att öka antalet.

Enligt förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder 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. Under 2011 har regeringen avsatt 500 miljoner kronor för detta ändamål.

Socialstyrelsen har i samråd med Boverket och Arbetsmiljöverket under 2010 genomfört 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.

Hjälpmedelsinstitutet har under åren 2010–2011 i uppdrag att stödja nytänkande och utveckling av boende för äldre inom ramen för programmet Bo bra på äldre dar. 50 miljoner kronor kan beviljas i stimulansbidrag till förstudier, lokalt programarbete och arkitekttävlingar. Uppdraget syftar till 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 behöver tas tillvara 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 enpersons-hushåll och i tvåpersonshushåll – kan utformas.

3.3 Insatser för parboende

Regeringens ambition på sikt är enligt alliansens valmanifest för 2010–2014, att ge äldre möjlighet att kunna välja när det är dags att flytta till ett anpassat boende. Det innebär att regeringen fortsatt kommer att bidra till fler platser i särskilt boende och i trygghetsboende. En utveckling av andra boendeformer än dessa är också angelägen för att fler äldre än i dag ska få möjlighet att välja ett anpassat boende. (Se avsnitt 3.2).

Äldre par som delat en långt liv tillsammans ska enligt valmanifestet inte heller behöva flytta isär bara för att deras omsorgsbehov skiljer sig åt. Regeringen vill därför genomföra insatser för att äldre par ska, om de så önskar, få fortsätta bo ihop även när behovet av vård och omsorg ökar hos den ene och det kan bli aktuellt att flytta till ett särskilt boende.

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 kommuner splittrar paret mot deras vilja under deras sista år i livet. Enligt Alliansens slutrapport från Arbetsgrupp för äldrepolitik är det inte värdigt ett välfärdssamhälle att mot parets vilja skilja dem åt på detta sätt. Det handlar om livskvalitet och trygghet den sista tiden som paret har tillsammans.

4 Allmänna utgångspunkter

4.1 Lagstiftning

4.1.1 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).

Socialtjänstlagen 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 3.1 om värdegrund). Kommunernas biståndsbedömningar styrs även av rättspraxis.

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. Regeringsrättens (numera Högsta förvaltningsdomstolen) 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.

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 §).

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

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 skäliga 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 2011 motsvarar det 1 783 kr per månad (Socialstyrelsens Meddelandeblad nr 8 för 2010). 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 Regeringsrätten i januari 2009 (RÅ 2009 ref. 1) där domstolen menar 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 4.4.

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).

4.1.2 Hyreslagstiftning

Hyra – 12 kapitlet jordabalken (JB)

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

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.

Om hyreslagens regler inte kan tillämpas kan kommunen istället 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 maka, 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 bruka lägenheten, dvs. utan att hyra bostaden i andra hand tillsammans med maken. Maken kan då räknas som gäst eller som inneboende.

De undantag som enligt 40 § tillåter uthyrning i andra hand gör det också möjligt för äldre människor att hyra ut sina lägen-

heter 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 en 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.

Besittningsskyddet

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 visa 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.

4.1.3 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 4.4, RÅ 2010 ref. 44).

4.2 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. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen ska enligt 6 § 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. att stärka rättssäkerheten. Handboken har reviderats 2010.

I ett avsnitt redogörs för olika former av beslut som kan aktualiseras, bl.a. verkställighetsbeslut och slutliga beslut. När det gäller det förstnämnda framgår att även verkställighetsbeslut i vissa fall kan överklagas. Socialstyrelsen hänvisar bl.a. 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 efter en prövning i sak hade kommit fram till att ansökan inte skulle bifallas, skulle den ha avslagits. I båda fallen hade personen haft möjlighet att överklaga beslutet. Ett överklagande förutsätter dock ett beslut där en begäran helt eller delvis avslagits.

När en person ansöker om eller på annat sätt begär bistånd enligt socialtjänstlagen åvilar det ansvarig nämnd att 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 4.1.2)

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.

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.

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 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.

4.3 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 trygghets-känslan.”

4.4 Rättsfall

Regeringsrättsdom om när det ska anses ingå i en skälig levnadsnivå att få rätt till bistånd till särskilt boende

Frågan om vilka faktorer som särskilt ska beaktas när den skäliga levnadsnivån bedöms i det enskilda fallet, för rätt till bistånd till särskilt boende för service och omvårdnad, behandlas av Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) 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.

Regeringsrätten hänvisar till uttalanden i förarbetena till socialtjänstlagen och kommer fram till att ett antal olika aspekter

måste beaktas vid en helhetsbedömning om den äldre personen ska anses tillförsäkrad en skälig 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. Regeringsrätten 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 Regeringsrätten 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 skälig levnadsnivå i den egna bostaden.

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

Regeringsrätten har under 2010 prövat ett överklagande från makar som ansökt om att få bo tillsammans i ett namngivet särskilt boende för service och omvårdnad (Borgarhemmet) för äldre människor (RÅ 2010 ref. 44). Regeringsrätten 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 nämnden väga samman olika omständigheter som den önskade platsens lämplighet, kostnaden för den önskade insatsen i förhållanden 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 makar. 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 en särskild boendeform, 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 Regeringsrätten 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 aktuellt ärende erbjudit makarna platser i ett och samma äldreboende – dels en vård- och omsorgsplats, dels en plats i en intilliggande seniorlägenhet – ansåg domstolen 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.

Regeringsrättsdom om hyra eller avgift när en person med mycket stora omvårdnadsbehov bor i ett särskilt boende

Regeringsrätten 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 för äldre människor 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 jämföras 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. Regeringsrätten ansåg inte heller att parterna hade träffat ett avtal om hyran vilket enligt domstolen stärkte att det inte förelåg något hyresförhållande.

4.5 Nuvarande möjlighet för äldre par att fortsätta leva tillsammans i äldreboende

Det förekommer att äldre par som bott ihop under en längre tid tillsammans 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 ett äldreboende, särskilt inte om en av parterna är helt frisk och vill

leva ett aktivt liv i den invanda boendemiljön. Om problemet finns är ytterligare en fråga hur kommunerna egentligen ser på möjligheten för äldre att kunna fortsätta leva tillsammans även när vård- och omsorgsbehoven ökar samt hur kommuner löser detta dilemma.

Riksdagens utredningstjänst har 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 – s.k. parboende. Med tillsammans menades i enkäten boende i samma rum, lägenhet eller med enskilda rum i närheten av varandra. Kartläggningen redovisas och analyseras i rapporten Tills döden skiljer oss åt – En kartläggning av möjligheten för äldre par att fortsätta leva tillsammans i äldreboende (april 2010).

En stor del av landets kommuner – 213 av landets 290 – svarade på utredningstjänstens enkät. Ett mindre antal kommuner svarade att frågan inte varit aktuell medan 45 kommuner (cirka 20 procent) angav att de aldrig erbjöd parboende. I stort sett lika många kommuner (44) erbjöd alltid parboende.

Merparten av kommunerna (118) erbjöd parboende ”i vissa fall” (ett av fyra svarsalternativ). Det kan finnas begränsningar och att man försöker hitta individuella lösningar i samma byggnad. Det råder också olika syn på om par kan bo tillsammans i ett äldreboende avsett för personer med demenssjukdom bl.a. på grund av att dessa lägenheter är små.

Enligt rapporten handlar det inte om många par per kommun där frågan om parboende i ett äldreboende aktualiseras. Det leder därför enligt rapporten till endast marginella kostnader eller besvär för kommunen att ordna. De kommuner som medger äldre par att flytta tillsammans har i intervjuer angett att man inte stött på några problem med anledning av att par önskat bo ihop i ett äldreboende.

Kommuner har löst möjligheten till parboende på olika sätt. En del kommuner har servicelägenheter, andra har några två-rumslägenheter 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.

Av de kommuner som inte erbjuder möjligheter till parboende befarar några kommuner problem med besittningsskyddet och att större lägenheter ska behöva stå tomma i avvaktan på ett parboende. Andra angivna skäl är att man endast kan erbjuda mindre lägenheter eller att man kräver biståndsbeslut för att få bo i ett särskilt boende för äldre, vilket bara kan beviljas dem som har sådana behov.

Hur utformas kontrakten?

Riksdagens utredningstjänst har intervjuat några kommuner som erbjuder parboende hur de utformar sina kontrakt. Olika alternativa lösningar redovisas. Det kan t.ex. redan vid kontraktskrivningen under särskilda bestämmelser skrivas in att parterna är överens om att hyresgästen ska flytta till annan lägenhet inom äldreboendet 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 är att det inte är något större faktiskt problem med att erbjuda makar parboende i en särskild boendeform för äldre människor.

5 Överväganden och förslag

Förslag: För den som beviljats boende i särskild boendeform för äldre ska det anses ingå i en skälig levnadsnivå att kunna fortsätta sammanbo med sin make eller sambo oavsett om den personen har behov av att bo i ett sådant boende. En förutsättning är att paret dessförinnan varaktigt har bott tillsammans.

Skälen till förslaget

Utgångspunkter

Grundläggande utgångspunkter för förslaget i denna promemoria är att boendet utgör en central del i människors liv liksom att den enskilde personen, makar och sambor ska ha 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 människor ska kunna välja behövs det ett varierat utbud av anpassade boenden, både på den vanliga bostadsmarknaden och i särskilt boende. Det fordras också ett utbud som gör det möjligt för äldre att välja om man vill fortsätta att bo tillsammans när omsorgsbehoven skiljer sig åt. Det är i dag inte en självklarhet att få flytta ihop tillsammans i ett äldreboende. Utöver ett utökat utbud behövs det därför även en bestämmelse som säkerställer en sådan möjlighet.

Vetskapen om att fortsatt parboende är möjligt skulle troligtvis kunna bidra till ökad trygghet och minskad oro hos äldre par när behoven av service och omvårdnad ökar. Det skulle dessutom öka valfriheten.

Regler och rättspraxis för parboende i särskild boendeform för äldre

Har äldre makar eller sambor beviljats boende 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. (2 kap. 2 § socialtjänstförordningen). Paret ska med andra ord 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 äldreboende.

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 för äldre. Enligt 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 enskildes egna uppfattning (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 makar (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 boende i en särskild boendeform för äldre och den andra inte har något hjälpbehov, eller endast ett mindre omfattande sådant, kan det enligt rättspraxis uppstå situationer där par som under en lång tid bott tillsammans och även önskar dela sina sista år tillsammans, inte får göra detta. Undantag är de kommuner som alltid erbjuder möjlighet till parboende (se avsnitt 4.5). Att det saknas rättspraxis i denna del kan bero på att kommuner prövar båda parter behov av att bo i bostad med särskild service i stället för att man prövar om det ska ingå i en skälig levnadsnivå för den ene parten att få bo ihop med sin make eller sammanboende.

På 1980-talet var det däremot förhållandevis vanligt att särskilda boendeformer för äldre utgjordes av boende i s.k. servicehus i servicelägenheter, en insats som kunde beviljas makar som en biståndsinsats. Det ansågs självklart att inte makar skulle behöva skiljas åt och ha dubbla bostäder. Kraven för att beviljas ett sådant boende var då även lägre än de är i dag.

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

Sedan den 1 januari 2011 gäller en värdegrund för socialtjänstens omsorg om äldre (5 kap. 4 § socialtjänstlagen). Enligt värdegrunden är en kommun skyldig att inrikta omsorgen om äldre personer så att de får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. 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 såväl handläggning av ärenden som utförande av insatser.

I regeringens proposition Värdigt liv 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 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. Regeringen anför vidare i propositionen att äldreomsorgens verksamheter själva måste ha möjlighet att närmare utforma riktlinjer för hur de ska tillämpa värdegrunden och hur de ska arbeta för att leva upp till den. Vissa värden bör dock enligt propositionen anses så grundläggande och angelägna att det inte går att motivera olikheter. Regeringen anser att äldre personer bör ges likvärdiga möjligheter till en värdig ålderdom över hela landet. En lagfäst värdegrund kan vara en åtgärd för att försöka uppnå detta.

Även om värdegrunden inte grundar rätt till visst bistånd måste den givetvis finnas med som en grund i handläggningen av det enskilda ärendet, dvs. när ansökan utreds, bedöms och beslutas. 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 värdigt 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.

I alla kommuner är det i dag tyvärr inte en självklarhet att äldre människor som under ett långt liv delat på allt och tänkt göra det till livets slut ska få fortsätta göra det när den ena maken eller sambon behöver bo i ett särskilt boende. Det behövs därför tydliggöras att det finns en rätt att få fortsätta leva och bo tillsammans med den person som man har delat en stor del av sitt liv med, såvida båda är överens om att de vill fortsätta bo tillsammans. Det avser många gånger relativt korta tidsperioder.

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. Det är vidare svårt att både förstå och förklara att det inte skulle ingå i en skälig levnadsnivå att få fortsätta bo tillsammans med en livspartner som man levt och varaktigt bott tillsammans med. Det behövs därför ett klargörande i socialtjänstlagen så att rätten till ett värdigt liv även omfattar äldre människor som behöver bo i ett särskilt boende.

I de situationer där hälsan och orken sviktar hos den ena maken eller sambon och omsorgs- och servicebehovet leder till att personen behöver flytta till ett särskilt boende föreslås en bestämmelse i socialtjänstlagen som möjliggör att äldre par som bott tillsammans ska kunna fortsätta bo tillsammans. Det görs genom ett förtydligande att det under sådana förhållanden ska anses ingå i en skälig levnadsnivå för den som beviljats insatsen att få fortsätta att bo ihop med sin make eller sambo i en särskild boendeform för äldre. Utgångspunkten för prövningen av en skälig levnadsnivå ska alltid vara den person som beviljas insatsen särskild boendeform för service omvårdnad. Detta eftersom den andra personen antingen inte bedömts ha rätt till en sådan insats alternativt inte själv önskar få boendet prövat och bedömt som en biståndsinsats eftersom han eller hon inte har behov av det.

Den föreslagna bestämmelsen är endast avsedd att tillämpas i de situationer när enbart den ena personen bedömts ha rätt till insatsen bostad med särskild service utifrån de kriterier som enligt praxis ska ingå i en sådan bedömning.

Det är givet att bestämmelsen endast kommer att vara aktuell att tillämpa i de fall båda makarna vill fortsätta bo tillsammans i ett särskilt boende för äldre. Om endast den ena vill detta ska en sådan begäran avslås. Det gäller i dessa situationer att vara lyhörd för önskemålen eftersom många inte förmår att hävda sina egna intressen eller föra sin egen talan. Det kan vara äldre med demenssjukdomar eller äldre som behöver vård i livets slutskede. Detta ställer skärskilda krav på ansvariga.

Det kan uppstå situationer när den person som bor tillsammans med sin make eller sambo i ett äldreboende, utan att ha

det som en insats enligt socialtjänstlagen, behöver andra hjälpinsatser. Dessa insatser får då provas utifrån den personens behov i det aktuella boendet, där han eller hon kan vara inneboende eller på annat sätt disponera delar av boendet (se nedan).

Förslaget omfattar inte personer med funktionsnedsättning som bor i en bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad enligt LSS (9 § 9) eller en bostad med särskild service enligt socialtjänstlagen (5 kap. 7 §). Det finns inget i nuläget som indikerar att möjligheten till parboende skulle vara ett problem för dessa personer. Antingen kan det lösas genom andra insatser när behovet av parboende uppstår eller så är bostäderna anpassade så att man kan leva som ett par i dessa.

Regler och praxis för utredning och beslut

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § socialtjänstlagen). Om det i samband med en utredning i ett ärende om särskilt boende för service och omvårdnad för äldre människor blir känt att den äldre personen vill fortsätta att bo tillsammans med sin make eller sambo ska utredningen omfatta även denna situation. Nämnden har då att ta ställning till om förhållandet är så varaktigt att önskemålet ska beviljas och därmed anses ingå i en skälig levnadsnivå för den av parterna som har behovet av det särskilda boendet. Det behövs ingen särskild ansökan om detta eftersom det räcker att det kommit till nämndens kännedom under utredningen att paret vill fortsätta bo ihop. Däremot måste nämnden förvissa sig om att det är bådas vilja, vilket måste vara en del i de samtal som förs för att så långt möjligt kunna tillgodose den enskildes rätt till delaktighet och inflytande.

Utredningen och de framställningar som nämnden har att ta ställning till inför beslutet ska noga dokumenteras (11 kap. 5 §). Nämnden kan endast pröva det som den enskilde slutligen fram-

fört önskemål om och det är viktigt att det finns dokumenterat. Det ska sedan av beslutet framgå vad som beslutats och vid helt eller delvis avslag ska avslaget motiveras. Då ett ärende om boende i en särskild boendeform för äldre som regel inkluderar även andra insatser än själva boendet är det ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att beslut utformas så att det tydligt framgår vad som beviljats och vad som avslagits (se avsnitt 4.2). I handboken om handläggning och dokumentation har Socialstyrelsen ansett att det är lämpligt att nämnden vid beslut om boende i en särskild boendeform för äldre fattar två beslut – ett som avser boendet och ett som avser övrigt bistånd i det särskilda boendet. Förutom att det blir tydligt för den enskilde vad han eller hon faktiskt beviljats så kan det vara nödvändigt att känna till för ledningen av boendet inför planeringen av resurser och utförandet av insatserna på äldreboendet. Att ta med allt i ett och samma beslut kan göra beslutet svåröverskådligt.

I vissa fall kan det vara lämpligt med fler än två beslut t.ex. när frågan om parboende i samma boende och skälig levnadsnivå i det sammanhanget bedöms och prövas.

Vid verkställighet av ett beslut om boende i en särskild boendeform är det enligt Socialstyrelsens handbok viktigt att vara lyhörd för om det uppkommer särskilda önskemål om boendet. I vissa fall måste då nämnden fatta ett nytt beslut, ett s.k. verkställighetsbeslut, så att personen ifråga ges möjlighet att överklaga detta om han eller hon inte är nöjd med valet av boende (se avsnitt 4.2).

Möjlighet till valfrihet för parboende

Den kartläggning som Riksdagens utredningstjänst gjort (avsnitt 4.5) och bestämmelserna i jordabalken om hyra (12 kap.) visar att det finns olika alternativ för hur man kan ordna ett parboende i en särskild boendeform för äldre.

Att bo tillsammans i ett särskilt boende för äldre personer måste alltid vara ett frivilligt val. Man måste kunna säga nej,

provbo men också efter en tid kunna ändra sig. När den som har beviljats boende i ett äldreboende avlider kan det även bli aktuellt för den andra maken eller sambon att återvända till ett vanligt boende. Det kan därför vara en fördel att den som inte har behov av särskilt boende får möjlighet att behålla sin ordinarie bostad, om han eller hon så önskar, vilket under vissa förutsättningar också är möjligt enligt 12 kap. jordabalken för den som hyr en bostad. I andra fall kanske även den andra personens omsorgsbehov blivit sådant att även han eller hon behöver bo i ett särskilt boende. Då kan det för många vara tryggt och praktiskt att kunna bo kvar på den bostadsenhet eller den bostad som man bott i den sista tiden och där man redan är bekant med personalen.

Ibland kan det vara lämpligt för äldre par att man bor i samma hus men i olika former av boende. En möjlig lösning är t.ex. att den ena bor i en bostad för personer med en demenssjukdom och den andra i en vanlig bostad i samma fastighet så att makarnas olika behov kan tillgodoses. Man kan t.ex. ha vårdboende och trygghetsboende i samma trappuppgång i vissa fall med dörr mellan lägenheterna. I andra situationer är det lämpligt att paret bor i samma lägenhet vilket förutsätter att den är anpassad för parboende.

Den genomgång som riksdagens utredningstjänst gjort visar att det finns många alternativ att ordna för hur par kan bo tillsammans och avsikten med detta förslag är inte förändra den utveckling som pågår inom området. Det är däremot av stor betydelse att den enskilde får vara med att påverka och ha inflytande över boendet.

I kommuner som inför system för valfrihet enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem för insatsen särskild boendeform för service och omvårdnad till äldre förbättras den enskildes möjlighet till självbestämmande och inflytande över boendet.

Avgift eller hyra i särskild boendeform

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 4.1.1). Avgiften får per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,5 gånger prisbasbeloppet.

En avgift enligt denna bestämmelse kan endast tas ut av den person som beviljats bistånd till boende i en särskild boendeform. Vid parboende kan därför avgift inte tas ut av en make eller sambo som inte beviljats denna insats.

Om makar eller sambor bor tillsammans i samma bostad i ett sådant boende som avses i 5 kap. 5 § kan villkoren för boendet se ut på olika sätt. Den person som inte beviljats insatsen kan antingen bo där som inneboende, och betala en del för detta till den som hyr bostaden, eller hyra bostaden tillsammans med maken eller sambon. I det senare fallet kan vid s.k. blockavtal båda ha besittningsskydd till bostadslägenheten (avsnitt 4.1.2). Besittningsskydd kan även inträda vid andra former av hyra enligt jordabalkens bestämmelser. Om kommunen inte vill att maken eller sambon ska ha möjlighet att bo kvar när den person som beviljats insatsen avlider kan ett besittningsskydd avtalas bort enligt bestämmelser i 12 kap. jordabalken (se avsnitt 4.1.2).

Bor makar eller sambor i två skilda boenden bredvid varandra i samma boendeenhet, kan den som bor i t.ex. ett trygghetsboende betala en hyra för den bostaden medan den som bor i ett särskilt boende betalar antingen en avgift eller, om bostaden omfattas av 12 kap. jordabalken, en hyra.

En förutsättning för att hyra ska kunna utgå är att det föreligger 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.

Stimulans- och prestationsbidrag

Regeringen har under den förra mandatperioden genomfört satsningar för att påverka utbudet av särskilda boendeformer för äldre och avser att under innevarande mandatperiod genomföra breda satsningar på anpassade bostäder för äldre. Det beräknade investeringsstödet under innevarande mandatperiod beräknas uppgå till cirka 1,7 miljarder (se avsnitt 3.2).

Inom ramen för den fortsatta boendesatsning vill regeringen enligt budgetpropositionen för 2011 (utgiftsområde 9) ge stimulansbidrag till kommuner som erbjuder lösningar som gör att äldre par ska kunna fortsätta bo tillsammans. I syfte att stödja kommunerna att i olika former av äldreboenden kunna tillhandahålla fler bostäder som är anpassade till parboende där den ena maken eller sambon inte har behov av eller inte har så stora omsorgsinsatser bör bidraget kopplas till förslaget som redovisas i detta avsnitt.

6 Konsekvenser och ikraftträdande

6.1 Konsekvenser

Förslaget innebär 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 bo ihop med sin make eller sambo under förutsättning att paret dessförinnan varaktigt har bott tillsammans. Detta gäller oavsett om maken eller sambon har behov av ett sådant boende. En förutsättning är dock att båda makarna vill fortsätta bo tillsammans i ett särskilt boende. Eftersom det handlar om vad som ska ingå i en skälig levnadsnivå för den person som har behov av och beviljats insatsen särskild boendeform för service och omvårdnad innebär förslaget inte att kommunen åläggs några nya uppgifter. Det handlar enbart om att en make eller en sambo ska få flytta med till en särskild bostad för äldre – en bostad som vanligtvis upplåts som hyresrätt. Det är fortfarande fråga om samma insatser från socialtjänstens sida, dvs. bistånd i form av ett särskilt boende inklusive service och omvårdnad till en person som har rätt till det. Maken eller sambon har *inte* rätt till denna insats. Om maken eller sambon hade det gäller bestämmelsen i socialtjänstförordningen som anger att det ska ingå i en skälig levnadsnivå att bereda båda plats i samma boende, om de begär det (se avsnitt 4.3). Maken eller sambon kan i stället ses t.ex. som en inneboende enligt hyreslagens bestämmelser eller som en medboende som betalar sin del av hyran. Att en hyresgäst i en

särskild boendeform har en make som inneboende hos sig eller som medboende kan inte ses som en ny uppgift för kommunerna.

Förslaget bedöms inte heller leda till att fler service- och omsorgsuppgifter ska utföras inom ramen för äldreomsorgen. De behov personer har av service och omsorg ska utföras oavsett om personerna bor i ett särskilt boende eller om de utförs i en vanlig bostadslägenhet. Den person som genom förslaget ges möjlighet att fortsätta bo tillsammans med sin make eller sambo i ett särskilt boende under den sista tiden i livet förutsätts för det mesta klara behoven på egen hand. I en del fall kan det bli aktuellt med viss service och viss omvårdnad. Sådana insatser beviljas då den personen i särskild ordning. Blir hjälpbehovet större kan det få betydelse för valet av insats till den personen. Det kan t.ex. bli aktuellt med boende i en särskild boendeform (jfr rättsfallet RÅ 2010 ref. 44).

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den, som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden bl.a. för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Den servicenivå som äldre kan räkna med i de fall de behöver bistånd för sin livsföring, är att den ska leva upp till innebörden i begreppet skälig levnadsnivå. Den skäliga levnadsnivån måste bestämmas utifrån de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns uttalanden till vad som ska utgöra en skälig levnadsnivå i lagens förarbeten, uttalanden av tillsynsmyndigheten samt olika former av praxis som uppstått sedan 1982 när den ursprungliga socialtjänstlagen trädde i kraft.

Vidare kan i detta sammanhang uppmärksammas kvalitetsbestämmelsen i 3 kap. 3 § socialtjänstlagen som anger att insatser ska vara av god kvalitet. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1996/97:124 s. 53 f.) anges bl.a. följande. Socialtjänstens verksamhet för äldre ska präglas av respekt för den enskildes självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet. Detta förutsätter att omsorgs- och vårdinsatser utformas utifrån den enskildes individuella behov, förutsättningar och önskemål. God

kvalitet i äldreomsorgen innebär att vid behovsbedömningen och i det dagliga arbetet uppmärksamma behov av sådana insatser som kan underlätta den dagliga livsföringen. God kvalitet i omsorg och vård av äldre förutsätter att den enskilde och/eller dennes företrädare ges ett verkligt inflytande över insatsernas utformning. Dessa bör planeras och genomföras i en förtroende-full samverkan med den enskilde och/eller dennes företrädare. Ett reellt inflytande handlar också om bemötande och om respekt för var och ens särart, vilja och önskemål. Ett gott bemötande kräver kunnsighet, lyhördhet, inlevelseförmåga och empati – ett medvetet förhållningssätt.

Från den 1 januari 2011 gäller en värdegrund som innebär att socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Värdegrunden är en del av socialtjänstens äldreomsorg och ska finnas med vid bedömningar och utförande av insatser.

Förslaget innebär ett klargörande i förhållande till redan existerande bestämmelser i socialtjänstlagen och den situation som råder på många håll, dvs. att de som önskar fortsätta bo tillsammans får möjlighet att bo tillsammans i ett särskilt boende för äldre. Att mot makars vilja skilja dem åt, när den ene makens omsorgsbehov blir stora kan inte anses tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå eller motsvara kravet på att insatser enligt socialtjänstlagen ska vara av god kvalitet. Det kan inte heller anses leda till att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Kommunerna kommer inte att behöva ställa upp med vare några nya former av insatser eller att höja kvalitén i insatserna, utan det handlar enbart om att få ta med sig sin make eller sambo in i en äldrebostad som den som beviljats bistånds-insatsen hyr.

Sammanfattningsvis bedöms förslaget inte medföra någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen (jfr 14 kap. 3 § regeringsformen).

Till viss del leder förslaget ändå till en höjd livskvalitet för den boende som beviljats bistånd att bo i ett särskilt boende för service och omvårdnad, och därmed kan förslaget även verka

ambitionshöjande för den enskilde personen. Men det är makens eller sambons deltagande som ger denna effekt. Det sker dels genom att hans eller hennes närvaro skapar en tryggare miljö med tillsyn och gemenskap, dels genom att hon eller han bidrar med vissa uppgifter som gäller dem båda och som ligger inom ramen för äktenskapsbalkens bestämmelser (se avsnitt 4.1.3). Det senare leder även till att hon eller han på ett naturligt sätt kan avlasta personalen i vissa delar. Det kan inte anses värdigt och humant att skilja äldre människor åt. 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.

Förslaget om att parboende i särskilda boendeformer för äldre under vissa förutsättningar ska vara en rättighet medför att kommunerna måste satsa på boendebalternativ i särskilda boendeformer för äldre par. Men med den bestämmelse om parboende som finns i socialtjänstförordningen och den rättspraxis som nu finns på området måste sådana satsningar redan vara aktuella i kommunerna. Eftersom behovet är svårbedömt – det kan uppstå med kort varsel och vara förhållandevis kort tid – måste kommunerna alltid ha en framförhållning.

Den kartläggning som riksdagens utredningstjänst gjort (se avsnitt 4.5) visar att det finns kommuner som hittat bra lösningar som kan passa för äldre par. Enligt kartläggningen beaktar också flera kommuner i sina planer för ny- och ombyggnation av äldreboenden att en del par önskar bo tillsammans i ett gemensamt boende. För att lösa frågan om besittningsskydd kan t.ex. kommuner avtala bort besittningsskyddet (se avsnitt 4.1.2). Under vissa förutsättningar har personer som tillfälligt ska bo någon annan stans även möjlighet att hyra ut den ordinarie lägenheten i andra hand.

En person som hyr en bostad enligt jordabalkens bestämmelser har redan i dag rätt att ha inneboende. Det kan vara en make, sambo eller någon annan. Problem kan dock uppstå om utrymmet inte är anpassat som en bostad för två och om boendet saknar toalett, dusch eller kokmöjligheter. Men om boendet

liknar ett sjukhemsboende kan det enligt en dom från Regeringsrätten ifrågasättas om det ska anses utgöra ett hyresförhållande enligt hyreslagens bestämmelser.

Ytterligare en viktig aspekt för konsekvenserna av det förslag som redovisas i denna promemoria är att boende i en särskild boendeform ofta innebär relativt korta tidsperioder i människors liv. Många gånger vill den friskare maken eller sambon inte heller flytta med. Enligt den kartläggning som gjorts (se avsnitt 4.5) handlar det om ett fåtal par per kommun och år där man vill flytta tillsammans i ett äldreboende. Erfarenheter från kommuner som medger parboende visar inte att det medför några problem att tala om.

Ekonomiska satsningar på anpassade boenden för äldre och värdegrunden

Förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. gäller sedan den 1 juni 2007. Enligt förordningen får statsbidrag lämnas för att stimulera anordnande av bostäder som utgör sådana särskilda boendeformer som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen. Statsbidraget har uppgått till en halv miljard per år. Sedan den 1 januari 2010 får enligt förordningen bidrag även lämnas för att stimulera byggande av trygghetsbostäder. I budgetpropositionen för 2011 aviserar regeringen nya satsningar i syfte att stimulera boende för äldre. Tillsammans med tidigare beslutade investeringsstöd uppgår satsningen till cirka 1,7 miljarder kronor under innevarande mandatperiod.

Inom ramen för den fortsatta boendesatsning avser regeringen, enligt budgetpropositionen för 2011 (utgiftsområde 9), att ge stimulansbidrag till kommuner som erbjuder lösningar som gör att äldre par ska kunna fortsätta bo tillsammans. Förslagets närmare utformning bereds i Regeringskansliet.

Regeringen genomför också särskilda satsningar för att kommuner ska involvera värdegrunden i sitt arbete. Inom innevarande mandatperiod avser regeringen att satsa sammanlagt

400 miljoner kronor för att stödja framtagande av lokala värdighetsgarantier. Under 2011 finns cirka 98,5 miljoner kronor till kommuner dels för att förbereda och utveckla lokala värdighetsgarantier, dels som en prestationsersättning. Regeringen stödjer även en utbildning i värdegrundsarbete och utveckling av kriterier och system för värdegrundsmärkning.

6.2 Ikraftträdande

Den föreslagna ändringen i socialtjänstlagen (2001:453) beräknas kunna träda i kraft den 1 juli 2012. Ändringen bedöms inte medföra några behov av övergångsbestämmelser.

7 Författningskommentarer

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

4 kap.

1 b §

Paragrafen är ny och innebär att för den som beviljats boende i en boendeform för äldre (5 kap. 5 § socialtjänstlagen) ska det anses ingå i en skälig levnadsnivå att kunna fortsätta sammanbo med sin make eller sambo oavsett om den personen har behov av att bo i ett sådant boende. Registrerade partners likställs med makar (jfr 3 kap. 1 § den numera upphävda lagen [1994:1117] om registrerat partnerskap).

Avgörande för prövningen av skälig levnadsnivå är de behov som den som beviljats särskilt boende för äldre har. Detta gäller oavsett om maken eller sambon har behov av sådan insats.

Det finns inga föreskrifter 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 stor hänsyn till den enskildes önskemål. Det kan vara så att makarna eller samborna önskar att kunna dela bostad eller att ha skilda rum i så nära anslutning till varandra som möjligt (jfr prop. 2005/06:115 s. 77 f.).

En ytterligare förutsättning är att paret dessförinnan varaktigt har bott tillsammans. Det ska således inte vara fråga om en sammanlevnad som en följd av kortvariga förbindelser. Mer eller mindre tillfälliga förbindelser kan normalt inte anses utgöra ett

varaktigt förhållande. 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 flera faktorer som kan vägas in t.ex. om de har gemensam folkbokföringsadress, förekomsten av en gemensam permanentbostad och gemensamt hushåll. Andra omständigheter, t.ex. förekomsten av avtal mellan parterna om vissa ekonomiska familjeangelägenheter samt att gemensamma bankkonton och liknande finns.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.

Departementsserien 2011

Kronologisk förteckning

1. Olovlig fotografering. Ju.
2. Avskaffande av den obligatoriska byggfelsförsäkringen. M.
3. Högre utbildning i utvecklingssamarbetet
En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling. UD.
4. Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m. S.
5. Barns rätt till vård och sociala insatser stärks. Ju.
6. Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen. Ku.
7. Sekretess för finansiella företag. Fi.
8. Hotelltjänster. Ju.
9. Förbättringar inom familjepolitiken. S.
10. Preskription av rätt till försäkringsersättning m.m. Ju.
11. Enklare avbetalningsköp. Ju.
12. Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. L.
13. Upphävande av lagen om exploaterings-samverkan. S.
14. Synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder
– en kartläggning av tillämpningen. Ju.
15. Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater. Ju.
16. Kustbevakningsdatalag. Fö.
17. Sveriges företagande och konkurrenskraft
– Internationell benchmarking. N.
18. Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar. S.
19. Komplettering av kollektivtrafiklagen. N.
20. En reformerad yrkestrafiklagstiftning. N.
21. Vissa lagändringar i fråga om riktade emissioner av aktier. Ju.
22. Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställnings-skyddslagen. A.
23. Uppdaterade högkostnadsskydd
– öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel. S.
24. Bättre tillgång till kommunala föreskrifter. Fi.
25. Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget – stabilitetsmekanism för euroländer. SB.
26. Domarnomineringar till internationella domstolar. UD.
27. Brottsbekämpande myndigheters tillgång till informationssystemet för viseringar (VIS). Ju.
28. EU:s gränskodex. Ju.
29. Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande. UD.
30. Genomförande av ändringsdirektiv 2010/84/EU avseende säkerhetsövervakning av läkemedel. S.
31. Vissa förenklingar i det arbetsmarknads-politiska regelverket m.m. A.
32. Genomförandet av EU-direktivet om mänskliga organ avsedda för transplantation. S.
33. Rätten att få åldras tillsammans – en fråga om skälighet, värdighet och välbefinnande i äldreomsorgen. S.

Departementsserien 2011

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget – stabilitetsmekanism för euroländer. [25]

Justitiedepartementet

Olovlig fotografering. [1]
Barns rätt till vård och sociala insatser stärks. [5]
Hotelltjänster. [8]
Preskription av rätt till försäkringsersättning m.m. [10]
Enklare avbetalningsköp. [11]
Synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder – en kartläggning av tillämpningen. [14]
Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater. [15]
Vissa lagändringar i fråga om riktade emissioner av aktier. [21]
Brottsbekämpande myndigheters tillgång till informationssystemet för viseringar (VIS). [27]
EU:s gränskodex. [28]

Utrikesdepartementet

Högre utbildning i utvecklingssamarbetet
En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling. [3]
Domarnomineringar till internationella domstolar. [26]
Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande. [29]

Försvarsdepartementet

Kustbevakningsdatalag. [16]

Socialdepartementet

Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m. [4]
Förbättringar inom familjepolitiken. [9]
Upphävande av lagen om exploaterings-samverkan. [13]
Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar. [18]
Uppdaterade högkostnadsskydd – öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel. [23]
Genomförande av ändringsdirektiv 2010/84/EU avseende säkerhetsövervakning av läkemedel. [30]
Genomförandet av EU-direktivet om mänskliga organ avsedda för transplantation. [32]
Rätten att få åldras tillsammans – en fråga om skälighet, värdighet och välbefinnande i äldreomsorgen. [33]

Finansdepartementet

Sekretess för finansiella företag. [7]
Bättre tillgång till kommunala föreskrifter. [24]

Landsbygdsdepartementet

Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. [12]

Miljödepartementet

Avskaffande av den obligatoriska byggfelsförsäkringen. [2]

Näringsdepartementet

Sveriges företagande och konkurrenskraft – Internationell benchmarking. [17]
Komplettering av kollektivtrafiklagen. [19]
En reformerad yrkestrafiklagstiftning. [20]

Kulturdepartementet

Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen. [6]

Arbetsmarknadsdepartementet

Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningsskyddslagen. [22]

Vissa förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket m.m. [31]

