

GRUNDLÄGGANDE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR RÄTT TILL BOSTADSANPASSNINGSBIDRAG – behov, kostnader, principer och motsättningarna däremellan

av Li Wicén

Förbundsjurist på Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar

Enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag (LBAB) 5 § har den enskilde rätt till ersättning för att bekosta anpassningsåtgärder som är nödvändiga för att bostaden ska bli ändamålsenlig för den sökande. För att ha rätt till bostadsanpassningsbidrag krävs det också att det finns en koppling mellan den sökandes funktionsnedsättning och anpassningsåtgärderna. Lagens grundläggande princip och målsättning är att den enskilde ska kunna leva ett så normalt och självständigt liv som möjligt i eget boende.

I denna artikel analyseras de grundläggande rekvisiten som reglerar rätten till bostadsanpassningsbidrag: kravet på nödvändighet, bostadens ändamålsenlighet, kravet på koppling samt olika variationer av begreppet bostadsfunktioner. Särskild uppmärksamhet ägnas åt att undersöka samt analysera hur bostadens ändamålsenlighet och kravet på koppling kommit att tolkas och tillämpas av kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen.

Analysen fokuserar främst på hur de yttre gränserna för rätten till bostadsanpassningsbidrag har bestämts i rättspraxis och att problematisera rättsutvecklingen utifrån lagens grundläggande principer. Avslutningsvis diskuteras betydelsen av de kostnadsfrågor som mer eller mindre explicit uppstått i rättstillämpningen samt huruvida domstolen kan eller bör adressera dessa frågor.

1. Inledning

En central målsättning inom svensk funktionshinderspolitik är att personer med funktionsnedsättning ska kunna leva ett självständigt liv på samma villkor som andra.¹ Bostadsanpassningsbidrag lämnas för att bekosta anpassningsåtgärder som är nödvändiga för att bostaden ska bli ändamålsenlig för den enskilde, och är ett viktigt led i att förverkliga funktionshinderpolitikens mål genom att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning ett självstän-

¹ Prop. 2016/17:188, s. 22 och s. 26.

digt liv i eget boende.² Rätten till ersättning regleras i lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag (LBAB) och administreras av kommunerna.

Två grundläggande förutsättningar för att rätt till bostadsanpassningsbidrag ska föreligga är att åtgärderna som ansökan avser är nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig för den med funktionsnedsättning. Därutöver måste det finnas en tydlig koppling mellan de sökta anpassningsåtgärderna och den enskildes funktionsnedsättning. I en rapport från Boverket som släpptes 2023 genomfördes en enkätundersökning där handläggare från landets alla kommuner fick rangordna vilka som enligt deras uppfattning är de vanligaste avslagsgrunderna inom bostadsanpassningsbidraget.³ Högst upp hamnade att åtgärden inte är nödvändig med hänsyn till funktionsnedsättningen, och därefter att bostaden redan anses vara ändamålsenlig.

I det följande kommer de grundläggande rekvisiten för rätt till bostadsanpassningsbidrag och dess yttre gränser att analyseras. Särskilt uppmärksamhet kommer ägnas åt att undersöka bedömningen av bostadens ändamålsenlighet samt kravet på koppling mellan de sökta anpassningsåtgärderna och den enskildes funktionsnedsättning, samt hur rekvisiten kommit att tolkas och tillämpas främst i kammarrätterna men även i Högsta förvaltningsdomstolen. Med utgångspunkt i lagens grundläggande principer kommer jag att problematisera rättsutvecklingen. Avslutningsvis kommer jag även försöka synliggöra de politiskt och normativt laddade frågorna som uppstår vid bedömningen av bostadens ändamålsenlighet, samt diskutera huruvida dessa frågor kan (och bör) hanteras inom rättstillämpningen.

2. Grundläggande rekvisit för rätt till bostadsanpassningsbidrag

2.1 Nödvändighet och ändamålsenlighet

Kraven på nödvändighet och ändamålsenlighet framgår i 5 § LBAB där det står att bidrag endast lämnas om anpassningsåtgärderna är nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig för sökanden. Det huvudsakliga syftet med kravet på nödvändighet är att främja kostnadseffektivitet, och innebär att den billigaste lösningen alltid ska väljas i situationer där det finns flera alternativa anpassningsåtgärder.⁴ Nödvändighetskravet hör delvis ihop med kravet på koppling mellan de sökta åtgärderna och den enskildes funktionsnedsättning,

² Prop. 2017/18:80, s. 11 och s. 18; Prop. 1992/93:58, s. 10 f.

³ Boverket, Rapport 2023:11, "Utvärdering av lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag", s. 37.

⁴ Prop. 2017/18:80, s. 69.

eftersom anpassningsåtgärderna måste vara nödvändiga med hänsyn till den sökandes funktionsnedsättning.⁵

Att anpassningsåtgärderna ska behövas för att bostaden ska bli *ändamålsenlig* för den sökande är en konkretisering av vad anpassningsåtgärderna ytterst ska syfta till, och hör delvis ihop med nödvändighetskravet eftersom anpassningsåtgärder inte är nödvändiga om bostaden redan är ändamålsenlig för sökanden. Kravet på nödvändighet och ändamålsenlighet är dock två distinkta rekvisit som aktualiserar olika avvägningar och det är därför viktigt att särskilja dem. I propositionen till 2018 års lag beskrivs innebörden av ändamålsenlighet enligt följande (min kursiv.):

Begreppet ändamålsenlig bostad *ska läsas mot bakgrund av lagens syfte*, dvs. att personer med funktionsnedsättning ska ha *möjlighet till ett självständigt liv i eget boende*. Personer med funktionsnedsättning ska *så långt som möjligt kunna använda sin bostad som alla andra och självständigt kunna tillgodose sina grundläggande och vardagliga behov* så som att sköta sin personliga hygien, sova och vila, laga och äta mat, tvätta, umgås med andra och i förekommande fall se efter sina barn. I dessa behov innefattas att kunna förflytta sig inom bostaden, in i och ut ur bostaden samt att kunna ta sig ut på och in från balkonger eller uteplatser i direkt anslutning till bostaden.

Vad som i övrigt krävs för att bostaden ska vara ändamålsenlig får bedömas från fall till fall. Det beror bl.a. på funktionsnedsättningen, och de behov den medför, och om ansökan gäller ett barn eller en förälder.⁶

Som exempel på vad som ingår i en ändamålsenlig bostad anges alltså möjligheten att tillgodose sina grundläggande och vardagliga behov, såsom att sköta sin personliga hygien, sova och vila, laga och äta mat, tvätta, umgås med andra och ta hand om sina barn. Det framgår dock att denna uppräknning inte är uttömmande och att det i varje enskilt fall måste bedömas vad som krävs för att bostaden ska vara ändamålsenlig.

En viktig del av denna bedömning är rimligen att identifiera vilka behov det är fråga om samt om dessa behov grundar rätt till bostadsanpassningsbidrag. Bedömningen innebär oundvikligen en normativt laddad och skönsmåässig värdering av vad som utgör behov, till skillnad från exempelvis önskemål eller preferenser, och huruvida dessa behov behöver tillgodoses för att bostaden ska vara ändamålsenlig. För att denna bedömning inte ska bli alltför skönsmåässig är det viktigt att låta lagens grundläggande principer sätta ramarna för bedömningen. Det framgår även tydligt av förarbetsuttalandet ovan att så även varit lagstiftarens avsikt. Rätten till bostadsanpassningsbidrag kan mot denna bakgrund bli förhållandevis långtgående.

⁵ A.a.

⁶ Prop. 2017/18:80, s. 70.

2.2 Bostadsfunktioner

I lag, förarbeten och rättspraxis talas det ofta om olika typer av bostadsfunktioner. I 7 § LBAB framgår det att man, vid tillämpningen av 5 §, utöver *sedvanliga bostadsfunktioner* ska beakta om det behövs åtgärder för att möjliggöra rehabilitering, funktionsträning och sjukvård i hemmet, eller åtgärder som gör det möjligt för sökanden att utöva hobbyverksamhet om hen, på grund av sin funktionsnedsättning, inte kan delta i aktiviteter utanför hemmet. I författningskommentaren till 7 § i 2018 års lag framgår det att bestämmelsen preciserar vissa särskilda behov som ska beaktas vid bidragsbedömningen enligt 5 §, utöver de *sedvanliga bostadsfunktionerna* som anses krävas för att en bostad ska vara ändamålsenlig.⁷

En bostads ändamålsenlighet bedöms alltså utifrån de sedvanliga bostadsfunktionerna som innebär att det ska finnas adekvat utrymme för att sköta sina grundläggande och vardagliga behov såsom att sova, umgås, sköta sin hygien, ta hand om sina barn och laga mat.⁸ Utöver dessa sedvanliga funktioner kan dock personer med funktionsnedsättningar behöva särskilda funktioner i bostaden som inte är sedvanliga eller annars går utöver vad som gör en bostad ändamålsenlig för en person utan funktionsnedsättning. Det kan till exempel röra sig om särskilda lyftanordningar, utrymmen för medicinsk utrustning och extra ljudisolering. Sådana behov kan också ge rätt till bostadsanpassningsbidrag enligt 5 § vilket delvis följer av självaste ordalydelsen där det framgår att anpassningsåtgärderna ska vara nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig *för sökanden*. En sådan rätt framgår även i förarbetena och är väletablerad i rättspraxis.⁹ Det är viktigt att ha i åtanke att begreppet bostadsfunktioner endast säger att det till exempel alltid ska finnas utrymme för samvaro i en ändamålsenlig bostad. Däremot säger det inget om *vilken utsträckning* eller *i vilka former* det ska finnas möjlighet till samvaro, det är istället något som måste avgöras med hänsyn till de aktuella behovens natur samt lagens principer och övriga systematik.

I kammarrättspraxis förekommer även uttrycken *nödvändiga* och *primära* bostadsfunktioner, vilket bland annat definieras som utrymmen för sömn,

⁷ A.prop. s. 71.

⁸ Kammarrätten i Göteborg, dom 2014-03-03 i mål nr 3967-13; HFD 2020 ref. 20, p. 17 och p. 20.

⁹ Se resonemanget bakom ändringen av 7 § i 1992 års lag i Prop. 1992/93:58, s. 31; Kammarrätten i Göteborg, dom 2016-07-20 i mål nr 1432-16; Kammarrätten i Göteborg, dom 2017-05-09 i mål nr 1728-16; Kammarrätten i Sundsvall, dom 2019-06-03 i mål nr 2796-18; Kammarrätten i Göteborg, dom 2022-11-14 i mål nr 383-22; Kammarrätten i Göteborg, dom 2022-09-02 i mål nr 7027-21, Kammarrätten i Sundsvall, dom 2021-03-04 i mål nr 1247-20, Kammarrätten i Stockholm, dom 2020-06-29 i mål nr 8367-19.

hygien, samvaro och matlagning.¹⁰ Uttrycken tar sikte på samma sak som sedvanliga bostadsfunktioner. Var rättstillämparen har fått dessa variationer av uttrycket ifrån är dock oklart. Nödvändiga och primära bostadsfunktioner förekommer varken i förarbetena eller i lagen, som uteslutande refererar till sedvanliga och grundläggande bostadsfunktioner.¹¹ Möjligen kommer uttrycket primära bostadsfunktioner från Boverkets handbok för bostadsanpassningsbidrag avseende 1992 års lag.¹²

I 8 § p. 3 LBAB framgår det att bidrag inte lämnas för åtgärder som behövs på grund av en avsaknad av eller avsevärda brister i *grundläggande* bostadsfunktioner. I propositionen till 2018 års lag beskrivs uttrycket på följande vis:

Med grundläggande bostadsfunktioner avses funktioner som i dag förväntas finnas i alla bostäder. Vägledning kan tas av 12 kap. 18 a § sjätte och sjunde styckena jordabalken där det anges under vilka förutsättningar en bostadslägenhet ska anses ha lägsta godtagbara standard. I bestämmelsen anges bl.a. att det i lägenheter ska finnas anordning för uppvärmning, tillgång till varmt och kallt vatten samt för avlopp för spillvatten. Vidare ska det finnas anordning för personlig hygien – omfattande toalett och tvättställ samt badkar eller dusch – och anordning för matlagning – omfattande spis, diskho, kylskåp, förvaringsutrymmen och avställningsytor – samt anordning för hushållsvätt inom fastigheten eller inom rimligt avstånd från den. Bestämmelsen avser hyreslägenheter men är i detta sammanhang relevant för alla boendeformer.¹³

Rent språkligt får nödvändiga och primära bostadsfunktioner anses vara snävare uttryck än sedvanliga bostadsfunktioner, eftersom ”nödvändiga” och ”primära” snarare för tankarna till grundläggande bostadsfunktioner. En bostads ändamålsenlighet handlar dock om mycket mer än bara de grundläggande bostadsfunktionerna. Som framgår under föregående avsnitt har en ändamålsenlig bostad en tydligt social dimension som går utöver vad som är ”strikt nödvändigt”, till exempel ska det vara möjligt för den sökande att umgås i sin bostad.¹⁴

Formuleringen sedvanliga bostadsfunktioner infördes med 2018 års lag och kommenterades inte närmre i förarbetena, varför det är svårt att veta exakt vilken betydelse ordvalet ska tillmätas.¹⁵ En rimlig tolkning är dock att ordvalet är medvetet och att lagstiftaren åsyftat något mer än bara grund-

¹⁰ Kammarrätten i Göteborg, dom 2014-03-03 i mål nr 3967-13.

¹¹ Se 7 § och 8 § p. 3 LBAB.

¹² Boverkets handbok för bostadsanpassningsbidrag avseende 1992 års lag, Handbok (boverket.se), s. 204.

¹³ Prop. 2017/18:80, s. 72.

¹⁴ A.prop. s. 70.

¹⁵ A.prop. s. 71; Boverket, Regeringsuppdrag, Rapport 2014:38, ”Översyn av lagen om bostadsanpassningsbidrag m.m.”, s. 125.f.

läggande bostadsfunktioner, vilket får betydelse för bedömningen av vilka bostadsfunktioner som ingår i en ändamålsenlig bostad.¹⁶ Att beteckna bostadsfunktionerna som sedvanliga inom ramen för bedömningen av bostadens ändamålsenlighet är också naturligt mot bakgrund av lagens princip och målsättning om att personer med funktionsnedsättning ska kunna leva ett så *normalt* liv som möjligt i sin bostad.

I någon mån går det bara att spekulera kring konsekvenserna som ordvalet får i rättstillämpningen, men det bör inte underskattas vilka inverknings som språkliga beteckningar får för hur vi betraktar sakförhållanden rent juridiskt. Vidare är det i största allmänhet önskvärt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att hålla sig till lagtextens ordalydelse och begreppskonstruktioner, bland annat för att försäkra att definitionerna inte förskjuts och att man i rättstillämpningen verkligen tar sikte på det som lagstiftaren har avsett.

Sammanfattningsvis kan man säga att begreppet sedvanliga bostadsfunktioner är en konkretisering av vad en bostads ändamålsenlighet innebär rent praktiskt. Sedvanliga bostadsfunktioner innefattar tillgång till utrymmen för att tillgodose sina grundläggande samt vardagliga behov såsom att äta, laga mat, sköta sin hygien, umgås, delta i familjelivet, ta hand om sina barn och sova. Nödvändiga samt primära bostadsfunktioner är variationer av begreppet som tar sikte på samma sak, men som inte har samma anknytning till lagtexten eller förarbetena.

2.3 Koppling mellan de sökta anpassningsåtgärderna och den enskildes funktionsnedsättning

För att rätt till bostadsanpassningsbidrag ska föreligga måste det finnas en tydlig koppling mellan de sökta anpassningsåtgärderna och den enskildes funktionsnedsättning.¹⁷ I förarbetena uttalas det att åtgärderna ska kunna bedömas som *nödvändiga* med hänsyn till funktionsnedsättningen och därmed tillgodose de behov personen har på grund av funktionsnedsättningen.¹⁸ Uttalandena i förarbetena till såväl 2018 års lag som den tidigare lagen är lite otydliga i den bemärkelsen att det inte riktigt framgår huruvida kravet på koppling mellan de sökta anpassningsåtgärderna och den enskildes funktionsnedsättning endast gäller åtgärderna i sig, eller om det också tar sikte på det som åtgärderna syftar till att möjliggöra (min kursiv.):

Bostadsanpassningsbidrag lämnas endast om sökta *åtgärder* är *nödvändiga* för att bostaden ska vara ändamålsenlig för personen med funktionsnedsättning. Det ska finnas en klar

¹⁶ Jämför författningskommentaren till 5 § respektive 8 § i prop. 2017/18:80, s. 70–72 f.

¹⁷ Prop. 1992/93:58, s. 18; Prop. 2017/18:80, s. 69.

¹⁸ Prop. 2017/18:80, s. 69.

koppling mellan funktionsnedsättningen och *de åtgärder* som bidrag söks för. *Åtgärderna* ska kunna bedömas som *nödvändiga* med hänsyn till funktionsnedsättningen och således *tillgodose de behov* personen har *på grund av funktionsnedsättningen*.¹⁹

Bostadsanpassningsbidraget skall enligt nuvarande förordning lämnas för behövliga åtgärder. Men av tillämpningsföreskrifterna till BAB (BFS 1991:21) framgår att *de åtgärder* som bidrag söks för måste vara *nödvändiga med hänsyn till funktionshindret*. Nödvändigheten skall framgå av det intyg som sökanden skall foga till ansökan.

Funktionshindret är alltså avgörande för vilka åtgärder som bidrag kan lämnas för. Det måste finnas en *klar koppling* mellan funktionshindret och *anpassningsåtgärderna*. Kopplingen skall vara så stark att *åtgärderna* kan bedömas som *nödvändiga* med hänsyn till funktionshindret.²⁰

Den språkliga formuleringen, att kopplingen ska finnas mellan *åtgärderna* och funktionsnedsättningen, ger inte direkt utrymme för tolkningen att kopplingen även ska föreligga i förhållande till det som åtgärderna syftar till att möjliggöra. Samtidigt ställs ett sådant krav regelmässigt i rättspraxis och det får i vissa fall anses motiverat för att försäkra att bostadsanpassningsbidrag inte lämnas för åtgärder som inte främst motiveras av problem och hinder som beror på den sökandes funktionsnedsättning.

Om kravet på koppling alltid skulle innebära att det måste finnas ett samband mellan sökandens funktionsnedsättning och det som anpassningsåtgärderna syftar till att möjliggöra, skulle det få märkliga implikationer i förhållande till lagens principer och systematik. Konsekvensen skulle bli att bidrag till exempel inte kan lämnas för åtgärder som syftar till att möjliggöra för en person med funktionsnedsättning att gå på toaletten eller laga mat i sitt kök, eftersom behov av att gå på toaletten och laga mat inte är kopplat till en funktionsnedsättning utan är något som alla behöver göra. Bostadsanpassningsbidrag beviljas dock uppenbarligen hela tiden för sådana åtgärder och det får antas att lagstiftaren inte heller har avsett att regeln ska innebära en sådan ordning. Frågan är då när kravet på koppling även ska avse det som åtgärderna syftar till att möjliggöra.

Huruvida en bostad är ändamålsenlig för den enskilde handlar om att personen ska ha tillgång till sedvanliga eller primära bostadsfunktioner som gör det möjligt för hen att tillgodose sina grundläggande och vardagliga behov, alternativt särskilda bostadsfunktioner som behövs för att tillgodose behov som specifikt beror på funktionsnedsättningen. Om det är fråga om ett behov av den förra kategorin, dvs. ”vanliga” behov som den enskilde delar med alla människor, vore det märkligt att ställa krav på att det ska finnas en koppling

¹⁹ A.a.

²⁰ Prop. 1992/93:58, s. 18.

mellan det som åtgärderna syftar till att möjliggöra och funktionsnedsättningen, eftersom det ligger i sakens natur att en sådan koppling inte finns.²¹ Om det däremot handlar om en åtgärd som går utöver de sedvanliga bostadsfunktionerna och som motiveras av ett särskilt behov som den enskilde har på grund av sin funktionsnedsättning, så är det naturligt att kräva en koppling mellan åtgärden och det anpassningsåtgärden syftar till att möjliggöra.²² För att förstå skillnaden kan vi ta två exempel.

I ett fall där en rullstolsburen person ansöker om bostadsanpassningsbidrag för att kunna använda sin toalett handlar det om en sedvanlig bostadsfunktion som går ut på att man ska kunna tillgodose sina grundläggande behov. I sådana fall behövs självklart ingen koppling mellan behovet av att gå på toaletten och funktionsnedsättningen. Däremot behöver det finnas en koppling mellan självaste anpassningsåtgärden och funktionsnedsättningen. Om åtgärden ifråga är att montera en särskild anordning som gör det möjligt för sökanden att självständigt förflytta sig från rullstolen till toaletten och vice versa, så finns det en sådan koppling, och åtgärden är då nödvändig eftersom personen inte självständigt kan gå på toaletten i sin bostad utan den.

I ett scenario där en person ansöker om anpassningsbidrag för att ljudisolera sin bostad, på ett sätt som går utöver de krav på isolering som följer av byggnadsreglerna, är det fråga om något som går utöver vad som är en ändamålsenlig bostad för människor utan funktionsnedsättning och det rör sig alltså inte om en sedvanlig bostadsfunktion. För att det ska vara visat att bostaden inte redan är ändamålsenlig och att åtgärden är nödvändig måste det därför framgå att det finns en koppling mellan behovet av tystnad och frånvaro av normalt förekommande ljud från exempelvis grannar och trafiken utomhus, och den sökandes funktionsnedsättning. Om den sökande har en kronisk smärtsjukdom eller en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning som gör hen extremt ljudkänslig eftersom ljud triggar smärta eller annat psykiskt lidande så finns en sådan koppling och rätt till bostadsanpassningsbidrag föreligger.²³ Om det däremot framkommer att personen bara blir lättirriterad av ljud och funktionsnedsättningen är förlamning i benen så finns det ingen sådan koppling och rätt till bostadsanpassningsbidrag föreligger inte.

²¹ För exempel se Kammarrätten i Göteborg, dom 2018-02-07 i mål nr 4852-18, Kammarrätten i Göteborg, dom 2017-06-28 i mål nr 1260-17; Kammarrätten i Göteborg 2022-09-20, mål nr 1398-22.

²² Se exempelvis Kammarrätten i Göteborg, dom 2022-11-14 i mål nr 383-22; Kammarrätten i Göteborg, dom 2022-09-02 i mål nr 7027-21; Kammarrätten i Sundsvall, dom 2021-03-04 i mål nr 1247-20; Kammarrätten i Sundsvall, dom 2019-06-03 i mål nr 2796-18; Kammarrätten i Göteborg, dom 2017-05-09 i mål nr 1728-16.

²³ Detta exempel är taget från ett verkligt fall, se Kammarrätten i Stockholm, dom 2020-06-29 i mål nr 8367-19.

För att summera kan man alltså konstatera att kravet på koppling varierar beroende på om bostadsanpassningsåtgärderna avser sedvanliga bostadsfunktioner som syftar till att den sökande ska kunna tillgodose grundläggande och vardagliga behov som alla har, eller om åtgärderna går utöver de sedvanliga bostadsfunktionerna eller vad som annars gör en bostad ändamålsenlig för en person utan funktionsnedsättning, och syftar till att tillgodose särskilda behov som beror på den sökandes funktionsnedsättning. Denna redogörelse för kravet på koppling, och hur det varierar beroende på vilken typ av bostadsfunktion och behov det rör sig om, tillför egentligen inget nytt. Jag har bara beskrivit en distinktion som enligt mig implicit redan görs i rättstillämpningen, samt varför distinktionen är påkallad och rimlig sett i relation till lagens systematik och principer.

3. Några nedslag i rättspraxis

I föregående avsnitt har jag gjort en genomlysning av de grundläggande förutsättningarna för rätten till bostadsanpassningsbidrag. I detta avsnitt kommer jag göra några nedslag i rättspraxis för att analysera och synliggöra problemen som kan uppstå vid bedömningen av om en bostad är ändamålsenlig samt om det föreligger en koppling mellan den enskildes funktionsnedsättning och de sökta anpassningsåtgärderna.

Flera av rättsfallen som kommer tas upp avser tillämpningen av 1992 års lag. Detta har dock begränsad betydelse för analysen i denna artikel eftersom 2018 års lag endast innebar redaktionella ändringar av den aktuella regeln i 5 § LBAB. 2018 års lag innebär alltså väsentligen samma krav på nödvändighet, ändamålsenlighet och koppling som i 1992 års lag.²⁴

3.1 HFD 2020 ref. 20

I HFD 2020 ref. 20 aktualiserades intressanta frågor avseende kravet på koppling och vad som ytterst kan anses ingå i en ändamålsenlig bostad. Fallet handlade om en rullstolsburen kvinna som hade ansökt om bostadsanpassningsbidrag för installation av en trapphiss. Kvinnan behövde trapphissen för att få tillgång till övervåningen i huset och därmed kunna dela säng med sin partner i det gemensamma sovrummet, samt arbeta hemifrån och utöva sin hobby (måleri) i arbetsrummet. På entréplanet fanns ett kök, vardagsrum, toalett och ett litet sovrum där kvinnan för tillfället sov eftersom hon saknade tillgång till det gemensamma sovrummet på övervåningen.

²⁴ Prop. 2017/18:80, s. 69; HFD 2020 ref. 20, p. 15.

Till stöd för kvinnans talan fanns intyg från en psykolog och arbetsterapeut där det framgick att kvinnans psykologiska välbefinnande och fortsatta rehabilitering skulle gynnas av att få tillgång till övervåningen och kunna dela säng med sin partner. Både förvaltnings- och kammarrätten ansåg att bostaden inte var ändamålsenlig för kvinnan eftersom hon saknade tillgång till det gemensamma sovrummet, och båda instanserna refererade till intygen som stöd för sina slutsatser. Kammarrätten hänvisade dock även till principen om att den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt som ett argument för att bostaden inte var ändamålsenlig utan tillgång till det gemensamma sovrummet.

Enligt kommunen, som överklagade domen till Högsta förvaltningsdomstolen, samt SKR (Sverige Kommuner och Regioner) som gavs möjlighet att yttra sig, var den avgörande frågan i målet huruvida kravet på koppling var uppfyllt.²⁵ Denna problembeskrivning skiljer sig alltså från förvaltnings- och kammarrätten som främst fokuserade på bedömningen av bostadens ändamålsenlighet.

Domskälen inleddes med en redogörelse för syftet med bostadsanpassningsbidraget såsom det framgår i 1 § LBAB samt att bidrag endast lämnas om åtgärderna är nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig för sökanden. Domstolen konstaterade även att det inte finns någon generell rätt att få bostadsanpassningsbidrag för att kunna nyttja hela sin bostad. Därefter redogjorde domstolen för innebörden av att bostaden ska vara ändamålsenlig, det vill säga att personer med funktionsnedsättning så långt som möjligt ska kunna använda sin bostad som alla andra och självständigt kunna tillgodose sina grundläggande samt vardagliga behov i sin bostad. Till exempel ska det vara möjligt att sköta sin personliga hygien, sova och vila, laga och äta mat, tvätta, umgås med andra och se efter sina barn i bostaden. Domstolen konstaterade även att det ingår i en bostads ändamålsenlighet att kunna förflytta sig i bostaden samt in och ut ur den.

Efter denna redogörelse anförde domstolen att det måste finnas en koppling mellan den sökandes funktionsnedsättning och anpassningsåtgärderna, samt att kopplingen måste vara så stark att åtgärderna kan bedömas som nödvändiga med hänsyn till funktionsnedsättningen. Ett exempel på en sådan klar koppling var enligt domstolen om funktionsnedsättningen medför ett tillsynsbehov som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att vidta en anpassningsåtgärd för att ge tillgång till ett gemensamt sovrum. Eftersom kvinnans funktionsnedsättning inte medförde något tillsynsbehov som innebär att hon måste dela sovrum med sin partner ansåg domstolen att kravet på

²⁵ HFD 2020 ref. 20, p. 8 och p. 11.

koppling inte var uppfyllt. Vidare ansåg domstolen att kvinnan inte av någon annan anledning hade ett behov av att nyttja övervåningen eftersom hon redan hade tillgång till samtliga *nödvändiga* bostadsfunktioner på entréplanet, varför rätt till bostadsanpassningsbidrag inte förelåg.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolen var kravet på nödvändighet inte uppfyllt eftersom det inte var visat att kvinnan, på grund av sin funktionsnedsättning, hade ett behov av att sova tillsammans med sin make eller i övrigt vistas på övervåningen. Tillgång till övervåningen och möjlighet att dela säng med sin sambo var emellertid inte den aktuella anpassningsåtgärden, utan vad anpassningsåtgärden syftade till att möjliggöra. Anpassningsåtgärden i fallet var installation av en trapphiss. Det var alltså i första hand behovet av en trapphiss som skulle ha en koppling till kvinnans funktionsnedsättning. En sådan koppling var ostridig och alldeles uppenbar i målet eftersom kvinnan var rullstolsburen och därmed inte kunde gå i trappor.

Av redogörelsen i avsnitt 2.3 framgår det att kravet på koppling mellan den sökandes funktionsnedsättning och det som åtgärderna syftar till att möjliggöra endast föreligger när det är fråga om särskilda anpassningsåtgärder som går utöver de sedvanliga bostadsfunktionerna, och syftar till att tillgodose behov som specifikt beror på funktionsnedsättningen. I fallet fanns det uppenbarligen utrymme för att betrakta möjligheten att dela säng med sin partner som ett grundläggande eller vardagligt behov och därmed en del av bostadens sedvanliga bostadsfunktioner, vilket framgår av underinstansernas avgöranden. HFD hade alltså behövt ta ställning till denna fråga först, men frågan berördes inte ens förrän i domskälens sista punkt, efter att domstolen hade landat i bedömningen att någon koppling inte förelåg. Utan vidare motivering påpekade domstolen att bostaden redan var ändamålsenlig eftersom kvinnan hade tillgång till samtliga *nödvändiga* bostadsfunktioner på entréplanet, däribland utrymme för samvaro med sin sambo och den övriga familjen.

HFD:s uttalande att bostaden var ändamålsenlig eftersom kvinnan redan hade tillgång till ”alla nödvändiga bostadsfunktioner” på entréplanet var mer ett konstaterande än en ordentlig bedömning, och det var dessutom något av ett cirkelresonemang. Som tidigare nämnt säger begreppet bostadsfunktioner inget om i vilken utsträckning man ska ha tillgång till bostadsfunktionerna. Begreppet påminner oss om att det alltid ska finnas tillgång till utrymmen för samvaro och familjeliv i en ändamålsenlig bostad, det säger däremot ingenting om *i vilken utsträckning* den enskilde måste ha tillgång till dessa utrymmen eller möjlighet till samvaro för att bostaden ska vara ändamålsenlig. Till exempel säger begreppet inget om huruvida tillgång till samtliga eller flera utrymmen för samvaro krävs för att bostaden ska vara ändamålsenlig, eller om det räcker med exempelvis ett vardagsrum. HFD:s konstaterande att kvinnan

”på entréplanet har tillgång till samtliga nödvändiga bostadsfunktioner, bl.a. för sömn och vila samt för samvaro med sin sambo och den övriga familjen” sa alltså inget om det som var stridigt i fallet – dvs. huruvida möjlighet till samvaro med sin partner i det gemensamma sovrummet kunde betraktas som en sedvanlig bostadsfunktion som behövdes för att bostaden skulle vara ändamålsenlig för kvinnan.

Här vill jag även lyfta ordvalets betydelse för argumentationen. Genom att referera till *nödvändiga* bostadsfunktioner låg det närmare till hands att *inte* betrakta frånvaron av tillgång till ett gemensamt sovrum som ett problem i förhållande till bostadens ändamålsenlighet. Ordet ”nödvändiga” för tankarna till grundläggande bostadsfunktioner och bjuder in till att betrakta bedömningen av bostadens ändamålsenlighet som en fråga om att tillförsäkra en slags miniminivå, snarare än att realisera lagens förhållandevis ambitiösa principer och målsättningar. Rent språkligt uppstår en tröskel mot att ta hänsyn till de sociala och relationella aspekterna av en bostads ändamålsenlighet, eftersom sådana ”mjuka” värden inte gärna betraktas som ”strikt nödvändiga” på samma sätt som att exempelvis kunna gå på toaletten och laga mat.

Om man istället refererar till lagens ordalydelse, och använder uttrycket *sedvanliga* bostadsfunktioner, ligger det närmare till hands att betrakta möjligheten att dela sovrum med sin partner som en del av bostadens ändamålsenlighet. Kort sagt: att beskriva tillgång till ett gemensamt sovrum som en *sedvanlig* bostadsfunktion låter rimligare än att beskriva tillgång till ett gemensamt sovrum som en *nödvändig* bostadsfunktion. Ordvalet påverkar vad vi betraktar som en korrekt beskrivning av eller beteckning för de avgörande sakförhållandena i fallet.

Innan jag går vidare vill jag göra några ytterligare jämförelser mellan underinstansernas och Högsta förvaltningsdomstolens bedömning. Underinstanserna behandlade fallet som en fråga om huruvida bostaden var ändamålsenlig utan tillgång till det gemensamma sovrummet, medan Högsta förvaltningsdomstolen till synes mer eller mindre utgick ifrån att bostaden redan var ändamålsenlig. Hade förvaltnings- och kammarrätten fog för bedömningen att bostaden inte var ändamålsenlig?

Det var förhållandevis uppenbart i fallet att det rörde sig om en situation som inte var ”normal” eller annars jämförbar med boendesituationen för ett par utan funktionsnedsättning. En situation där det *inte är fysiskt möjligt* för ett sammanboende par att dela säng i deras gemensamma bostad kan svårigen beskrivas som normal, och motsvarande situation får antas vara extremt ovanlig bland par utan funktionsnedsättning. Detta var något som förvaltnings- och kammarrätten beaktade, till skillnad från Högsta förvaltningsdomstolen, vilket förklarar varför utgången blev så annorlunda i underinstanserna.

Något annat som enligt mig utgjorde grund för att bedöma bostaden som oändamålsenlig utan tillgång till det gemensamma sovrummet, är att bostadens ändamålsenlighet har en tydligt social dimension vilket framgår i såväl rättspraxis som lagens förarbeten. Anpassningsbidrag lämnas till exempel regelmässigt för anpassningar som krävs för att den sökande ska kunna umgås med andra i sitt hem, delta i familjelivet fullt ut och ta hand om sina barn. I rättspraxis har tillgång till ett vardagsrum ansetts vara en sedvanlig bostadsfunktion som krävs för att bostaden ska vara ändamålsenlig för den enskilde, även när en sökande varit ensamstående.²⁶ Att tillgång till vardagsrum anses ingå i en ändamålsenlig bostad motiveras kanske inte främst av att det är strikt nödvändigt för att kunna möjliggöra samvaro, man kan ju till exempel umgås vid köksbordet eller i sovrummet. Det tillhör dock ett normalt liv och bostad att ha ett vardagsrum och möjligheten till den typ av samvaro som vardagsrummet innebär, till exempel att kunna se på film tillsammans med andra. Ur det perspektivet är det inte ett särskilt stort steg att se tillgången till ett gemensamt sovrum som en del av en ändamålsenlig bostad. Att kunna dela sovrum med sin partner i sin bostad får i princip anses vara lika sedvanligt, eller gängse, som att ha ett vardagsrum.

Avslutningsvis vill jag även lyfta att SKR, kommunen och i viss utsträckning även HFD:s resonemang utgick från det väldigt avgörande antagandet att möjligheten att dela säng med sin partner är ett underordnat eller mindre viktigt behov som snarare är att jämföra med personliga önskemål och preferenser.²⁷ Intygen som hade hämtats från en arbetsterapeut och legitimerad psykolog kanske inte styrkte att kvinnan *på grund av sin funktionsnedsättning* hade behov av att dela säng med sin partner, men de kastade tvivel över antagandet att möjligheten att dela sovrum med sin partner är något mindre viktigt och ett personligt önskemål snarare än ett grundläggande eller vardagligt behov.

Sovrummet är primärt ett utrymme för vila, men för ett par är det också ett viktigt utrymme för samvaro. Här vill jag passa på att lyfta de uppenbara, om än lite tabubelagda, implikationerna för ett pars samliv av att inte kunna dela säng. Fysisk intimitet är ett grundläggande mänskligt behov och en viktig del av nästan alla parrelationer, även för personer med funktionsnedsättning.²⁸

²⁶ Se exempelvis Kammarrätten i Jönköping, dom 2021-04-27 i mål nr 2445-20; Kammarrätten i Göteborg, dom 2014-03-03 i mål nr 3967-13.

²⁷ Se HFD 2020 ref. 20, p. 8 och p. 11.

²⁸ Jag har svårt att inte betrakta avgörandet i ljust av forskning om sexualitet och funktionsnedsättning som bland annat visar att personer med funktionsnedsättningar ofta konstrueras och betraktas som könlösa, oattraktiva och asexuella, se Bahner, Julia; "Att leva som andra – även när det gäller sexualitet?", i "Forskning om personlig assistans – en antologi", Altermark, Niklas; Knutsson, Hans; Svensson Chowdhury, Matilda (red.), 2018, s. 85.

3.2 Ingen generell rätt till bostadsanpassningsbidrag för att kunna utnyttja hela sin bostad

I HFD 2020 ref. 20 konstaterades det att det inte finns någon generell rätt till bostadsanpassningsbidrag för att kunna utnyttja hela sin bostad. Detta är en utgångspunkt som successivt etablerats i rättspraxis sedan nittioalet. Startskottet för denna rättsutveckling var ett kammarrättsavgörande som kom 1995. Målet handlade om en ensamstående man som ansökte om bostadsanpassningsbidrag för en trapphiss för att få tillgång till övervåningen i sitt hus.²⁹ Mannen menade att anpassningen behövdes för att han skulle få tillgång till sitt arbetsrum samt för att han skulle kunna kontrollera elementen på övervåningen. I fallet framgick det att nedervåningen hade fyra rum och hall, samt badrum och kök. Domskäl i fallet är ganska kortfattade: mot bakgrund av att det fanns flera rum på markplan kom domstolen fram till att bostaden redan var ändamålsenlig för mannen.

I ett senare kammarrättsavgörande från 2007 hade en man ansökt om bostadsanpassningsbidrag för en trapphiss för att få tillgång till sina barns rum på övervåningen samt en vattenpump i ett säkerhetsskåp som kunde slås ut vid åskväder.³⁰ Mannen ville även kunna utnyttja övervåningen för träning med en särskild maskin som krävde större utrymme än vad som fanns på markplanet, samt få tillgång till badkar och extra förvaringsutrymme som han annars inte skulle komma åt.

Kammarrätten inledde sina domskäl med att referera till avgörandet från 1995 och uttalade att det enligt tidigare praxis inte finns någon generell rätt att få bostadsanpassningsbidrag för att utnyttja hela sitt hus. Avseende behovet av tillgång till barnens sovrum bedömde domstolen att barnens åldrar, 16 respektive 19 år, gjorde att behovet av tillsyn inte var så stort att bostadsanpassningsbidrag kunde beviljas på den grunden. Därefter anförde domstolen, utan någon motivering, att mannen inte själv behövde kunna återställa vattenpumpen för att bostaden skulle vara ändamålsenlig för honom. Att mannen behövde större utrymme för att kunna använda sin träningsmaskin kommenterades överhuvudtaget inte.

Avgörandet är intressant, bland annat eftersom det illustrerar hur värde-laddad och svår bedömningen samt värderingen av olika behov är. I detta fall var det en fråga om att bedöma behovet av tillsyn. Om barnens ålder ska vara ensamt avgörande inställer sig genast frågan om vart åldersgränsen går för när tillsyn inte behövs i sådan utsträckning att rätt till bostadsanpassningsbidrag föreligger. Var man drar gränsen blir i någon mån godtyckligt. Vidare kan

²⁹ Kammarrätten i Stockholm, dom 1995-06-12 i mål nr 3991-1995.

³⁰ Kammarrätten i Göteborg, dom 2007-10-29 i mål nr 79-07.

man ifrågasätta antagandet att barns tillsynsbehov uteslutande skulle bero på barnets ålder. Barns tillsynsbehov är rimligen väldigt individuellt och beror på andra faktorer än ålder såsom barnets mognad, hälsa och övriga förutsättningar. Man kan även ifrågasätta att kammarrätten bara resonerade kring barnens tillsynsbehov. I förarbetena framgår det att den enskilde ska kunna umgås med andra i sin bostad, och förarbetsuttalandet att se efter sina barn bör enligt mig förstås i relation till detta. Alldeles oavsett barnens ålder finns det alltid ett behov av samvaro och kontakt mellan föräldrar och barn, och där kan tillgång till barnets sovrum spela en viktig roll. Tonåringar har till exempel en tendens att dra sig undan och hålla sig på sitt rum. Att knacka på och ”kolla läget” kan vara ett viktigt led i att visa omsorg, uppmärksamma sitt barn, få insyn i vad som händer i barnets liv, hur barnet spenderar sin tid och se till att barnet mår bra och att rummet är städat. Vidare hör det inte till ovanligheterna att tonåringar går igenom mer eller mindre tumultartade perioder som gör att det kan uppstå behov av att föräldern har tillgång till barnets rum.

Utgångspunkten att det inte finns någon generell rätt till bostadsanpassningsbidrag för att kunna utnyttja hela sin bostad har kontinuerligt upprepats i flera rättsfall efter att den först etablerades i början på nittioalet.³¹ Varken i de ursprungliga avgörandena från 1995 och 2007 eller några avgöranden därefter motiveras dock denna utgångspunkt med hänsyn till lagens principer eller förarbeten, trots att det får anses vara en på intet sätt given tolkning av bostadsanpassningsbidragets gränser.

Slutsatsen att det inte finns någon rätt till bostadsanpassningsbidrag för att få tillgång till hela sin bostad finner inget uppenbart stöd i lagtexten eller förarbetena. Rättsutvecklingen tycks främst ha motiverats av allmänna rimlighetsöverväganden, men till viss del även av kravet på nödvändighet. Om exempelvis övervakningen inte fyller någon direkt eller viktig funktion för den enskilde i vardagen anses bostaden redan vara ändamålsenlig, varför rätt till bostadsanpassningsbidrag inte föreligger. Vilka argument finns det då som talar emot utgångspunkten att det inte finns någon självständig rätt till bostadsanpassningsbidrag för att få tillgång till hela sin bostad?

För det första står en sådan utgångspunkt i relativt uppenbar motsättning till principen om att den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt i sin bostad. Det får anses vara mycket svårt att betrakta en situation där en person till exempel inte har tillgång till en hel våning i sitt hus som normal. Vidare framgår det i förarbetena till 2018 års lag att en ändamålsenlig bostad

³¹ Kammarrätten i Göteborg, dom 2011-2-28 i mål nr 822-10, Förvaltningsrättens dom 2015-05-06 i mål nr 6758-14 och Kammarrätten i Göteborg, dom 2016-03-22 i mål nr 2994-15, Kammarrätten i Stockholm, dom 2020-02-25 i mål nr 6172-19, HFD 2020 ref. 20, p. 14.

bland annat innefattar att man ska kunna förflytta sig inuti bostaden.³² Att inte ha tillgång till hela sin bostad, till exempel en hel övervåning, innebär en väsentlig begränsning av möjligheten att förflytta sig i sin bostad. Rent språkligt betyder ändamålsenlig att något är användbart och brukbart. Hinder från att utnyttja hela sin bostad gör att den del av bostaden man saknar tillgång till per definition inte är användbar eller brukbar för den enskilde. Avsaknaden av tillgång till delar av sitt hus lär dessutom alltid innebära en förlust av tillgång till bostadens funktioner i någon bemärkelse, om än inte alltid de ”mest grundläggande” funktionerna.

Även om man accepterar utgångspunkten att det inte finns en generell rätt till bostadsanpassningsbidrag för att kunna utnyttja hela sin bostad behöver det inte betyda att omständigheten att den sökande saknar tillgång till hela sin bostad saknar all betydelse. Det är dock den innebörden som utgångspunkten till synes verkar ha fått inom rättstillämpningen. Omständigheten att den sökande saknar tillgång till hela sin bostad kanske inte ensamt kan leda till slutsatsen att bostaden är oändamålsenlig, men det är rimligen en betydelsefull omständighet som åtminstone bör vägas in i bedömningen av en bostads ändamålsenlighet och med viss styrka tala för att bostaden inte är ändamålsenlig för sökanden.

I avgörandet från 1995 kan man i någon mån förstå varför kammarrätten kom fram till att den sökande inte hade rätt till bostadsanpassningsbidrag. Mannen var ensamstående och hade ett stort hus med mycket utrymme på entréplanet. Orsaken till att mannen ansåg sig behöva tillgång till övervåningen var att han ville kunna kontrollera elementen samt få tillgång till sitt arbetsrum. Ett arbetsrum kunde emellertid beredas på nedervåningen och det är svårt att förstå varför tillgång till elementen behövdes. I avgörandet från 2007 fanns det dock en handfull omständigheter som var för sig kanske inte var tillräckliga för att betrakta bostaden som oändamålsenlig utan tillgång till övervåningen, men som sammantaget gav starkt fog för bedömningen att bostaden inte var ändamålsenlig.

3.3 Behov som uppstår sällan eller i ovanliga situationer

Kammarrättsavgörandena i föregående avsnitt är relaterad till en annan rättsutveckling avseende frågan om huruvida bostadsanpassningsbidrag kan lämnas för behov som uppstår sällan eller i ovanliga situationer. I rättsfallet från 1995 där en ensamstående man ansökte om en trapphiss för att få tillgång till övervåningens arbetsrum, hade mannen även ansökt om att proppskåpet,

³² Prop. 2017/18:80, s. 70.

som låg ca 15 meter utanför bostaden, skulle flyttas till husets veranda.³³ Varken förvaltningsrätten eller kammarrätten ansåg att denna åtgärd behövdes för att bostaden skulle vara ändamålsenlig. Det framgår inte vad förvaltnings- eller kammarrätten grundade sina domskäl på men året innan, 1994, hade ett annat avgörande som rörde proppskåp kommit.³⁴

Fallet handlade om en kvinna som ansökte om bostadsanpassningsbidrag för att få tillgång till proppskåp, pannrum, tvättmaskin, torktumlare, matkällare samt extra kyl och frys på källarplanet i hennes bostad. Kvinnan fick avslag både hos kommunen och i förvaltningsrätten. Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning och avlog överklagandet.

I domskälen från förvaltningsrätten framgår det att domstolen ansåg att det var nödvändigt att ha tillgång till alla funktioner som fanns på källarplanet (kyl, frys, proppskåp, osv) för att bostaden skulle vara ändamålsenlig för kvinnan. Överklagandet avlogs dock trots detta med motiveringen att hon inte bodde ensam och kunde få hjälp av sin make att nå dessa funktioner. Domstolen tog inte hänsyn till principen om att den enskilde ska kunna leva ett självständigt liv, vilket var en grundläggande princip även i 1992 års lag.³⁵ Avgörandet blev startpunkten för rättsutvecklingen avseende frågan om huruvida bostadsanpassningsbidrag kan lämnas för behov som uppstår sällan eller i ovanliga situationer.

I ett liknande kammarrättsavgörande från 2012 hade en rullstolsburen kvinna ansökt om bostadsanpassningsbidrag för att sänka ett proppskåp som satt för högt upp på väggen för att kvinnan skulle komma åt det.³⁶ Kvinnan bodde tillsammans med sin make samt barn, men maken var ofta på tjänsteresor varför kvinnan inte sällan var ensam hemma med barnet. Förvaltningsrätten gjorde bedömningen att kvinnan behövde tillgång till proppskåpet för att kunna återställa tillförseln av el vid händelse av att proppen gick när maken var bortrest. Kammarrätten gjorde en annan bedömning med motiveringen att det "inte är sannolikt att de tillfällen då proppar måste bytas är särskilt vanligt förekommande", eller att maken inte skulle vara hemma när sådana tillfällen väl uppstår. För de fall proppen skulle gå och maken inte är hemma menade kammarrätten att kvinnan exempelvis kunde tillkalla en granne för att få hjälp. Återigen underlät domstolen att beakta principen om att den enskilde ska kunna leva ett självständigt liv i sin bostad.

I ett lite annorlunda rättsfall, som dock även det aktualiserade behov som uppstår mer sällan, hade en kvinna ansökt om bostadsanpassningsbidrag för

³³ Kammarrätten i Stockholm, dom 1995-06-12 i mål nr 3991-1995.

³⁴ Kammarrätten i Göteborg, dom 1994-05-16 i mål nr 1349-1994.

³⁵ 1 § lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., prop. 1992/93:58, s. 13 f. och s. 30.

³⁶ Kammarrätten i Göteborg, dom 2012-07-03 i mål nr 4324-11.

en batteribackup till en redan befintlig dörrautomatik för att det skulle vara möjligt för kvinnan att ta sig ut ur bostaden även när strömmen gick och i nödsituationer som kan innebära strömavbrott.³⁷ Förvaltningsrätten kom fram till att kvinnan hade rätt till anpassningsåtgärden eftersom det inte ansågs rimligt att kvinnan skulle behöva förlita sig på grannar eller sin man för att kunna ta sig ut ur bostaden. Kammarrätten kom dock fram till motsatt slutsats vilket kortfattat motiverades med hänsyn till att en batteribackup till dörrautomatiken endast skulle behövas i ”ytterst ovanliga situationer” varför det inte ansågs behövas för att bostaden skulle vara ändamålsenlig för kvinnan.

I ett avgörande från 2011 hade en kvinna ansökt om dörrautomatik för att få tillgång till sitt källarförråd i sin lägenhetsbyggnad. Kvinnan hade nedsatt styrka och rörelseförmåga, och förflyttade sig med hjälp av rollator. Nämnden nekade kvinnan anpassningsbidrag med hänvisning till att det handlade om ett behov som uppstår sällan och inte kunde anses vara en nödvändig bostadsfunktion. Kvinnan invände med att hon var ensamstående i en mindre lägenhet med lite förvaringsutrymme vilket innebar att kvinnan förvarade mycket i förrådet, bland annat ytterkläder och prydnadssaker för högtider såsom jul och påsk.

Kammarrätten instämde i nämndens beslut och ansåg att kvinnans bostad var ändamålsenlig utan tillgång till förrådet, bland annat eftersom kvinnan inte behövde tillgång till förrådet särskilt ofta. En omständighet som eventuellt bidrog till utgången var att kvinnan redan kunde ta sig till förrådet och hämta saker, dock inte utan stor ansträngning. Kvinnan beskrev hur hon var tvungen att balansera saker, trixa med dörren, försöka få rollatorn över tröskeln och att hon bara kunde ta några saker i taget. Det är oklart om utgången hade blivit annorlunda om det hade framgått att kvinnan överhuvudtaget inte kunde komma åt förrådet utan dörrautomatik.

I ett senare kammarrättsavgörande från 2021 hade en man ansökt om en trapphiss ned till sin källare för att kunna komma åt jordfelsbrytaren och elcentralen.³⁸ Mannen kunde inte ta sig ned för trappan själv och var tvungen att be nära och kära om hjälp för att få tillbaka elen i händelse av att exempelvis en säkring gick. Kammarrätten konstaterade inledningsvis att bostadsanpassningsbidrag främst lämnas för bostadsfunktioner som syftar till att göra det möjligt för den sökande att självständigt tillgodose sina grundläggande och vardagliga behov såsom att laga mat, sova och använda toaletten. Eftersom behovet av att byta säkringar eller slå om jordfelsbrytaren när den löser ut inte uppkom särskilt ofta, samt eftersom mannen hade förmåga och

³⁷ Kammarrätten i Göteborg, dom 2020-06-05 i mål nr 5829-19.

³⁸ Kammarrätten i Göteborg, dom 2021-01-28 i mål nr 6067-20.

möjlighet att ta hjälp från grannar och vänner kom kammarrätten fram till att bostaden redan var ändamålsenlig.

Den rättspraxis som utvecklats avseende behov som uppstår sällan eller i ovanliga situationer är intressant, bland annat eftersom den får anses rimma illa med lagens centrala princip om att personer med funktionsnedsättningar ska kunna leva ett självständigt liv i sitt boende. I flera av rättsfallen nekades bostadsanpassningsbidrag med hänvisning till att den sökande kan be grannar eller närstående om hjälp. Omständigheten att det rör ett behov som uppstår sällan eller i ovanliga situationer är en omständighet som kan tillmätas betydelse vid bedömningen av bostadens ändamålsenlighet, men det blir märkligt att låta omständigheten avgöra fallet utan att erkänna den uppenbara motsättningen till lagens målsättning om ett *självständigt* liv i eget boende för personer med funktionsnedsättning. Liknande argument om att den enskilde kan ta hjälp av anhöriga eller personliga assistenter underkänns regelmässigt i övrig rättspraxis. Till exempel har domstolen funnit att sökanden med personlig assistans dygnet runt fortfarande har rätt till dörrautomatik till sin yttergång och balkongdörr för att självständigt kunna öppna dörren.³⁹ Bostadsanpassningsbidrag har även beviljats för att sökanden ska kunna hjälpa till med tvätten, och där har argument om att den sökande kan få hjälp av andra i hushållet underkänts.⁴⁰ Att det i vissa fall går bra att utan vidare hänvisa den enskilde till sin omgivnings försorg, medan det i andra fall inte går att göra det framstår som inkonsekvent och godtyckligt, i synnerhet eftersom det inte närmre motiveras i rättsfallen varför avsteg från principen är påkallat.

Här vill jag även stanna upp vid frågan om vilken betydelse vi bör tillmäta omständigheten att det rör sig om behov som uppstår sällan eller i ovanliga situationer. Kravet på att det måste röra sig om behov som uppstår med viss frekvens eller regelbundenhet är en begränsning av rätten till bostadsanpassningsbidrag som delvis går att förstå med hänsyn till lagstiftarens uttalanden om att det ska röra sig om grundläggande och vardagliga behov.⁴¹ Behov som inte är regelbundna eller frekventa innebär trots allt att bostaden oftast eller nästan alltid är ändamålsenlig för den enskilde. Att ett behov uppstår i ovanliga situationer eller sällan utesluter dock inte att det rör sig om behov eller bostadsfunktioner som är sedvanliga eller grundläggande. Kravet på att behovet måste uppstå med viss frekvens eller regelbundenhet tycks främst

³⁹ Kammarrätten i Stockholm, dom 2011-03-21 i mål nr 7023-2010, Kammarrätten i Stockholm, dom 2007-11-19 i mål nr 7750-2006.

⁴⁰ Kammarrätten i Stockholm, dom 2016-06-16 i mål nr 1119-16.

⁴¹ Se prop. 2017/18:80, s. 70, dessa uttalanden kan dock inte tas för intäkt att bostadsanpassningsbidraget endast ska garantera en slags miniminivå. Av bestämmelsen i 7 § LBAB framgår det exempelvis att bostadsanpassningsbidrag även kan lämnas för behov som inte är strikt grundläggande, såsom att kunna utöva sin hobby i hemmet.

ha utvecklats på rättstillämparen initiativ och verkar motiveras av allmänna rimlighetsavvägningar och inte explicit (eller implicit!) stöd i rättskällorna.

Om man accepterar den rättspraxis som utvecklats som innebär att behovet måste uppstå med viss frekvens och regelbundenhet för att bostaden ska kunna betraktas som oändamålsenlig uppstår flera knepiga gränsdragningar. Vilken grad av frekvens och regelbundenhet krävs för att behovet ifråga ska kunna berättiga till bostadsanpassningsbidrag? Här anser jag att frekvensen och regelbundenheten av behovet måste bedömas i relation till behovets natur. Ju mer grundläggande och viktigt behovet är, desto lägre bör rimligen kravet på varaktighet och regelbundenhet ställas. Detta verkar dock inte vara betydelsen som kravet fått i rättspraxis, där relativt viktiga och grundläggande behov avfärdas så snart det kan konstateras att behoven uppstår mer sällan eller i relativt ovanliga situationer, oavsett behovets natur.

Behovet av tillgång till bostadens elcentral eller vattenpump uppstår inte särskilt ofta men dessa funktioner är viktiga och grundläggande vid elavbrott för att kunna återställa tillförseln av el eller vatten till huset. Tillförseln av el och vatten får anses vara en ytterst grundläggande bostadsfunktion samt en förutsättning för att kunna tillgodose andra grundläggande behov i bostaden såsom att laga mat och sköta sin hygien. Att behöva förlita sig på grannarnas barmhärtighet och tillgänglighet samt närståendes hjälp får anses strida mot lagens grundläggande princip om självständighet. I dessa fall skulle man alltså kunna föra argumentet att behovets och bostadsfunktionens väldigt grundläggande och viktiga natur, tillsammans med självständighetsprincipen, väger upp för att behovet inte uppstår särskilt ofta eller regelbundet.

Ett liknande argument kan även lyftas avseende rättsfallet där en person hade ansökt om bostadsanpassningsbidrag för en batteribackup till dörrautomatiken i entrén till sitt bostadshus. Behovet av en sådan batteribackup uppstår sällan och i ovanliga situationer, men vid händelse av exempelvis en brand eller annan olyckshändelse får det anses vara en extremt viktig boendefunktion. Att sådana säkerhetsanordningar inte finns är något som med styrka talar för att bostaden inte är ändamålsenlig utan bostadsfunktionen. En batteribackup främjar även den enskildes självständighet eftersom den förhindrar att personen blir inlåst och kan röra sig fritt även vid ”vanliga” strömavbrott.

Rättsfallet som handlade om dörrautomatik för att få tillgång till ett lägenhetsförråd handlade om ett behov som inte är lika angeläget eller viktigt, men där det ändå rörde sig om en ytterst *sedvanlig* bostadsfunktion, i den bemärkelsen att det är en vanligt förekommande bostadsfunktion som oftast utnyttjas relativt flitigt. De flesta lägenheterna kommer med någon typ av förvaringsutrymme utanför självaste lägenheten, och det får anses ingå i en bostads ändamålsenlighet att det finns tillräckligt med förvaringsutrymme för ens ägodelar. Vidare kan behovet av tillgång till lägenhetsförråd antas upp-

stå mer frekvent under årets gång än exempelvis tillgång till proppskåp eller batteribackup. En möjlig invändning här är att den enskilde kan förvara samtliga ägodelar i självaste lägenheten och att förrådet därmed inte är nödvändigt för att bostaden ska vara ändamålsenlig. En sådan invändning bör emellertid förutsätta att det faktiskt finns utrymme för att förvara allt i bostaden utan några olägenheter. Här talar dock fortfarande principen om att kunna leva ett så normalt liv som möjligt för att personer med funktionsnedsättning ska kunna utnyttja sitt lägenhetsförråd precis som alla andra.

4. Behovet av ändamålsenliga bedömningar ...

4.1 Att bedöma och värdera behov

I den rättspraxis som jag analyserat i föregående avsnitt, går det att urskilja en, åtminstone i teorin, tydlig yttre gräns för vilka behov som bostadsanpassningsbidrag kan lämnas för. ”Bagatellartade” behov eller behov som snarare är att jämföra med önskemål och preferenser kan inte grunda rätt till bostadsanpassningsbidrag. Detsamma gäller behov som uppstår sällan eller i ovanliga situationer. Svårigheterna vilar emellertid i att bedöma vad som är behov och hur tungt olika behov väger. Det är oftast här som bedömningarna börjar ”vackla” i den bemärkelsen att rättstillämparen drar avgörande slutsatser utan att riktigt motivera dem.

Bedömningen av den enskildes behov och bostadens ändamålsenlighet är, i synnerhet i gränsfall, oerhört värdeladdad och bedömningen präglas därtill av ett stort mått skönsmässighet eftersom det råder brist på vägledning i rättskällorna. Det finns inga uppenbara vis att komma till rätta med problemet. Det ligger i sakens natur att det inte riktigt går att fastställa tydliga riktlinjer eller metoder för hur man ska bedöma om en bostad är ändamålsenlig. I ett sådant läge blir motiveringen av och argumentationen för bedömningarna oerhört viktig, dels för att det skapar ett ”sken” av ordning och förutsebarhet i något som egentligen är ganska godtyckligt, dels för att ambitionen om att kunna redovisa goda skäl för sin bedömning i någon utsträckning även sätter ramarna för vad utgången kan bli.⁴²

Här vill jag även passa på att lyfta vikten av att låta lagens principer vägleda argumentationen och bedömningen av bostadens ändamålsenlighet samt den enskildes behov. I brist på andra riktlinjer och regler som styr bedömningen av bostadens ändamålsenlighet får lagens principer, ur ett rättssäkerhetsperspektiv, en viktig roll i att göra bedömningen mer lagbunden och förutsebar. Det

⁴² Peczenik, Aleksander, ”Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation”, 1 uppl., 1995, s. 49.

som kännetecknar avgörandena som jag redogjort för i denna artikel är dock en nästan total frånvaro av motiveringar som hänför sig till lagens principer och målsättningar. Det är till exempel vanligt att domstolen slentrianmässigt redogör för principen om att kunna leva ett så normalt och självständigt liv som möjligt, men sedan inte gör någon ansats att resonera kring vad dessa principer innebär rent praktiskt i det enskilda fallet. Principen om att den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt inbegriper rimligen att vi i vår bedömning jämför den enskildes liv med vad en ”normal” situation kan tänkas innebära, mer specifikt med situationen för en person utan funktionsnedsättning i ett liknande hushåll och bostad. Jag menar inte att utfallet av en sådan jämförelse ensamt ska avgöra huruvida rätt till bostadsanpassningsbidrag föreligger, men det ger en tydlig fingervisning i frågan om bostaden är ändamålsenlig för sökanden. Rätten till bostadsanpassningsbidrag är en helhetsbedömning där omständigheter, som exempelvis talar emot rätten till bostadsanpassningsbidrag, måste vägas mot lagens centrala principer.

Avslutningsvis vill jag även lyfta den generella tendensen inom rättstillämpningen att förminska betydelsen av sociala behov. Här är HFD 2020 ref. 20 ett bra exempel men även kammarrättsavgörandet som handlade om en pappa som ville kunna titta till sina tonårsbarn.⁴³ Det är svårt att förstå denna tendens eftersom bostaden för de flesta utgör självaste navet för en stor del av ens sociala tillvaro. Sociala behov är dessutom avgörande för såväl människors psykiska som fysiska välmående, och som framgår i föregående avsnitt har bostadens ändamålsenlighet en tydligt social dimension. Vikten av sociala behov bör även förstås i relation till lagens princip om att den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt. Fysiska hinder i ens bostad som gör det omöjligt att utföra praktiska vardagliga sysslor på egen hand hör inte till i en normal tillvaro, men normalitet är inte bara en praktisk fråga, utan också något social betingat. Är det inte i det sociala som människor kanske främst längtar efter normalitet, och där ”avvikelser” gör som mest ont?

4.2 Elefanten i rummet

I såväl HFD 2020 ref. 20 som många av kammarrättsavgörandena som tagits upp i denna artikel, var pudelns kärna att det handlade om ett behov som i någon mån betraktades som mindre viktigt, samtidigt som den sökta anpassningsåtgärden var förhållandevis dyr. Denna situation väcker frågor avseende huruvida anpassningsåtgärdens kostnad är proportionerlig i förhållande till vikten av behovet som åtgärden syftar till att tillgodose, samt vilka behov som

⁴³ Se HFD 2020 ref. 20 och Kammarrätten i Göteborg, dom 2007-10-29 i mål nr 79-07.

det överhuvudtaget är rimligt att kommunen bekostar anpassningar för. Att sådana frågor spökade framgick explicit i HFD 2020 ref. 20 då kommunen samt SKR fick möjlighet att yttra sig.

Kommunen anförde bland annat att beaktandet av den enskildes familjesituation samt delaktighet i familjelivet innebar att ”ytterligare en dimension lades till bedömningen av bostadens ändamålsenlighet”, vilket enligt kommunen inte kunde ha varit lagstiftarens avsikt. Kommunen påpekade även att avgörandet kunde komma att få stora ekonomiska konsekvenser runt om i landet.

SKR anförde bland annat att ”önskemål” om att få dela sovrum med sin sambo inte är tillräckligt för att beviljas bostadsanpassningsbidrag. Om det vore så menade SKR att kommunerna skulle bli tvungna att värdera hur tungt olika personliga och individuella ”önskemål” väger, med varierande koppling till sökandens funktionsnedsättning, vilket ansågs vara svårt att göra på ett rättssäkert och trovärdigt sätt. Slutligen yttrade SKR att det skulle verka kostnadsdrivande för landets kommuner om kravet på koppling mellan funktionsnedsättningen och anpassningsåtgärderna eftergavs.

Situationen som uppstod i HFD 2020 ref. 20 var på många sätt inte särskilt unik, däremot brukar inte uppfattningen att det råder ett missförhållande mellan det anpassningsåtgärden syftar till att möjliggöra och dess kostnad framgå så explicit som den gjorde i det fallet. I kammarrättsavgörandet som handlade om en batteribackup till dörrautomatiken i entrén till en bostad uttalades dock liknande uppfattningar av kommunen. I detta avgörande var det inte nödvändigtvis fråga om en lika dyr anpassning som exempelvis en trapphiss. Farhågan var att mängden ansökningar om liknande anpassningar skulle kunna komma att öka om sådana åtgärder började beviljas och därmed öka kostnaderna för kommunen:

Om bostadsanpassningsbidrag skulle lämnas för incidentberedskap utan avvägning om åtgärden kan beaktas som proportionerlig eller rimlig, kan behovet av trygghet tendera att resultera i en ändlös kedja av säkerhetsåtgärder. Bostadsanpassningsbidrag kan endast beviljas för att göra bostaden ändamålsenlig, inte för oproportionerlig incidentberedskap.⁴⁴

Varken HFD eller Kammarrätten refererade till kommunernas argument om kostnad och proportionalitet, men de dömde till kommunernas fördel och det vore naivt att tro att denna uppfattning, att det måste råda rimlig proportion mellan kostnad och behov, inte på något sätt ligger bakom avgörandena, men även rättsutvecklingen i stort. Det är inte heller otroligt att dessa underliggande kostnadsfrågor i någon mån påverkar bedömningen av bostadens

⁴⁴ Kammarrätten i Göteborg, dom 2020-06-05 i mål nr 5829-19.

ändamålsenlighet. Det skulle delvis kunna förklara den generella tendensen att bagatellisera och avfärda behov så snart det kan konstateras att det rör sig om något annat än de allra mest grundläggande behoven.

Problemet är att lagen inte erbjuder något uppenbart sätt att undkomma upplevda missförhållanden mellan anpassningsåtgärdernas kostnad och syfte. Kravet på nödvändighet kan i vissa fall ge utrymme för att neka bidrag för en dyr åtgärd med hänvisning till att det finns alternativa åtgärder som är billigare. Det förutsätter dock att det finns alternativa åtgärder. I samtliga avgöranden som avhandlats i denna artikel var det ostridigt att det inte fanns någon alternativ åtgärd som var billigare. Kravet på nödvändighet är den enda regeln som adresserar kostnadsfrågor, i övrigt ska rätten till bostadsanpassningsbidrag avgöras med hänsyn till den enskildes behov och vad som krävs för att bostaden i lagens mening ska anses vara ändamålsenlig. Eftersom lagstiftaren varit tydlig med att bedömningen av ändamålsenlighet ska göras med hänsyn till lagens princip om att den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt i sin bostad blir rätten till bostadsanpassningsbidrag långtgående.⁴⁵

Frågor om kostnader är i sig inte orimliga att lyfta, men om frågan inte regleras inom ramen för gällande lagstiftning och dess förarbeten måste man ifrågasätta lämpligheten i att rättstillämparen befattar sig med dem. Kärnan i avgörandena blir någonstans hur mycket rätten till ett normalt och självständigt liv för personer med funktionsnedsättning får kosta, vilket är en djupt politisk fråga. Att domstolen tillmötesgår kommuners ekonomiska invändningar riskerar även att leda till att det uppstår ett missförhållande mellan vad lagen lovar och vad som i praktiken erbjuds; att lagens principer om jämlikhet i levnadsvillkor och självständighet urholkas och upplevs, i synnerhet från den enskildes perspektiv, som ouppriktiga papperskonstruktioner.

De yttre gränserna för vad som måste ingå i en ändamålsenlig bostad och hur långt principen om att kunna leva som andra kan sträckas blir mot bakgrund av detta inte sällan en påtaglig elefant i rummet inom rättstillämpningen. Det är frågor som domstolen undviker att befatta sig med och när omständigheterna i fallet kokar ned till en fråga om ändamålsenlighet är domskälen inte sällan korthuggna och intetsägande. Rättstillämparens motvilja inför att befatta sig med dessa frågor och motivera sina ställningstaganden kanske finner sin främsta förklaring i att kostnadsfrågorna som man försöker adressera inte sällan står i motsättning till lagens grundläggande principer och målsättningar, vilket gör domsluten svår motiverade.

⁴⁵ Prop. 2017/18:80, s. 70.