

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
6232-07

meddelad i Stockholm den 20 januari 2010

KLAGANDE

AA

Ombud: BB
Assistansia AB
Box 377
701 47 Örebro

MOTPART

Omsorgsnämnden i Trollhättans kommun
Box 981
461 29 Trollhättan

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 september 2007 i mål nr 2125-06, se bilaga

SAKEN

Stöd och service till vissa funktionshindrade

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten upphäver underinstansernas avgöranden och förklarar att AA har rätt till personlig assistans fr.o.m. den 12 december 2005 t.o.m. den 8 februari 2009. Regeringsrätten överlämnar handlingarna i målet till Omsorgsnämnden i Trollhättans kommun för vidare handläggning.

Dok.Id 84159

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att Regeringsrätten beviljar honom personlig assistans fr.o.m. den 12 december 2005 och anför bl.a. följande.

Vid tiden för ansökan kommunicerade han med mycket få ord och använde sig främst av bilder. Så är det fortfarande. Kommunikationen fungerar bara med personer som känner honom och förstår bildernas innebörd. Ett ord eller en bild kan betyda mycket mer än vad en utomstående kan läsa in. För att förstå honom krävs därför sådan ingående kunskap om honom och hans funktionshinder som bara hans föräldrar och skolpersonalen har. Att de anställda på fritids- och korttidshemmet anser att det är lättare att kommunicera med honom nu beror på att de är utbildade och har goda kunskaper om honom och hans funktionsnedsättning. Åttaåriga barn utan funktionshinder kan kommunicera med jämnåriga kompisar och med vuxna utan hjälp av sina föräldrar och har en bekantskapskrets som föräldrar och skolpersonal inte delar. Själv behöver han hela tiden hjälp med att kommunicera för att kunna ha andra sociala kontakter än de i familjen och i skolmiljön. En tredje person är utomordentligt viktig för att han ska kunna förstå och göra sig förstådd. Kommunikation är ett grundläggande behov och personlig assistans bör kunna beviljas för detta hjälpbehov. En timmes hjälp per dag för att tillgodose behovet av kommunikation är rimligt.

Han behöver också aktiv tillsyn under vaken tid på grund av risken att han skadar sig själv, andra människor eller föremål. Bristerna i hans kommunikationsförmåga komplicerar tillsynen ytterligare. Behovet av tillsyn uppkommer främst i aktiviteter där andra personer är inblandade eller där det kan uppstå situationer som är farliga för honom själv eller andra. Han förstår inte konsekvenserna av sitt handlande och försätter sig själv i farliga situationer. Han kan inte lämnas ensam och det krävs ständiga ingripanden. Också hans behov av tillsyn är ett grundläggande behov.

Mål nr
6232-07

Han har dessutom ett stort och omfattande behov av hjälp i fråga om alla övriga grundläggande behov.

Med hänsyn till hans ålder, utveckling och omständigheter i övrigt har han beräknat föräldraansvaret till 15 timmar per vecka. Eftersom ärendet dragit ut på tiden och han gått miste om mycket av den hjälp han borde ha fått vore det lämpligt att bevilja honom personlig assistans fr.o.m. den 12 december 2005.

Omsorgsnämnden bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Till följd av sin funktionsnedsättning har AA behov av hjälp och stöd både med sin person och i sin vardag, men inte i den omfattning som krävs för att han ska ha rätt till personlig assistent enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Vid tiden för ansökan den 14 januari 2005 hade han ett mycket begränsat kommunikativt tal och förmedlade sig främst genom bilder. Enligt korttidsboendet kunde han be om hjälp, påkalla uppmärksamhet, förmedla sina känslor och förstå vad som förmedlades till honom. Enligt träningskolan hade han under läsåret 2005/2006 utvecklats ytterligare vad gäller kommunikation och samspel, men framstegen gjordes successivt och ibland kunde det ske en viss regression. Han kunde inte själv uttrycka när han ville ha mer mat, vad han ville ha eller vad han ville ha hjälp med. Han hade därför bilder till sin hjälp i bl.a. matsituationen. Genom att peka på bilderna kunde han visa vad han ville. Träningskolan påpekar också att AA har utvecklats inom icke verbal kognition, dvs. att förstå utan att själv prata. Nämnden anser att hans behov inte var av den omfattningen att han behövde ha en tredje person närvarande för att kommunikation över huvud taget skulle vara möjlig, vilket krävs för att kommunikation ska falla inom ramen för de grundläggande behoven.

Nämnden anför vidare att AAs behov av tillsyn är av allmän karaktär och inte att anse som ett grundläggande hjälpbehov. Aggressionsutbrotten förekommer främst i hemmet men ibland även på fritids/korttids om han inte får som han vill. Det är enligt praxis endast aktiv tillsyn som kräver ingående kunskaper om den funktionshindrade som ligger inom ramen för de grundläggande behoven. AA har ett stort behov av tillsyn, men det är inte så att det behovet bara kan tillgodoses av

personer med ingående kunskaper om honom. Hans tillsynsbehov är därför inte ett grundläggande behov.

AA åberopar ett intyg av överläkaren CC den 2 oktober 2008 och ett utlåtande av psykologen DD den 22 december 2008.

UTREDNING

I det läkarintyg som har givits in i Regeringsrätten anförts bl.a. följande om AAs hjälpbehov. Han har ett svårt sammansatt funktionshinder i form av autism och medelsvår utvecklingsstörning och behöver i stort sett hjälp i alla sina dagliga aktiviteter. Han kan till viss del klä på sig men behöver hela tiden tillsyn och hjälp med att knyta skor och knäppa knappar. Han behöver hjälp med att tvätta sig, borsta tänderna och duscha. Natttid använder han blöja. Under dagtid kan han gå på toaletten men behöver tillsyn och viss hjälp. Han har uttalade kommunikationssvårigheter. Han kan möjligtvis förstå enkla uppmaningar men han har svårt att kommunicera sin vilja och att förstå uppmaningar. Kommunikationen genomförs till stor del med hjälp av bilder. AA har ingen förståelse för farofyllda situationer. Hans specialintresse är allt som rullar och låter och fordon av olika slag är därför ytterst intressanta. Han kan plötsligt springa rakt ut i trafiken för att följa efter bilar. Han tycker också om att kasta och kastar gärna sten på fordon. Han kan lätt bli arg och frustrerad och förstör ofta saker i sådana situationer.

Av det i Regeringsrätten ingivna psykologutlåtandet framgår bl.a. följande. AAs autism innebär svårigheter för honom inom det kommunikativa området, såväl i fråga om tal- och språkutveckling som språk- och ordförståelse. Dessutom medför diagnosen svårigheter inom området för ömsesidig social interaktion. Han har stora svårigheter att förstå det sociala samspelet samt att kunna initiera och upprätthålla ett ömsesidigt socialt samspel. Det tredje området som AA och andra personer med autism har problem med är deras beteenden och intressen, som ofta är stereotypa och begränsade. Det är svårt för omgivningen att hitta aktiviteter som intresserar honom och han är oftast bara kvar kortare stunder i en aktivitet.

Det innebär att omgivningen behöver vara med honom för att hitta en ny aktivitet för honom. Det finns alltså behov av en ständig tillsyn och aktivering av en vuxen. AA har också stora svårigheter med att generalisera sin kunskap samt förmågor, färdigheter och erfarenheter. Han tar inte självklart med sig det han lärt och kan i en situation och/eller med vissa personer. I en ny situation med andra människor behöver han på nytt lära in det han redan lärt sig i en annan miljö. Diagnosen autism i kombination med medelsvår utvecklingsstörning innebär en betydligt mer komplex problematik och svårigheterna blir markant större än om han endast haft en av diagnoserna. I vardagen och under dygnets samtliga timmar har AA ett stort behov av vuxna som stöd och hjälp. Han är beroende av omgivningen för sina aktiviteter, för att kunna utföra sina färdigheter och använda sina förmågor. Därmed är han varken självständig eller självgående i aktivitet eller utförande. I jämförelse med jämnåriga är skillnaden i självständighet och egen förmåga till agerande avsevärd. Han har svårigheter med t.ex. av- och påklädning, morgon- och kvällsrutiner, toalettbesök, att somna på kvällen och med acceptabelt beteende. AA förstår inte faran med vissa situationer, t.ex. trafiken, och kan springa rakt ut framför bilar som han är intresserad av. Han förstår inte heller vad som är lämpligt beteende och kan t.ex. dra ner byxorna oavsett var han befinner sig. I olika aktiviteter är han beroende av stegvisa instruktioner för genomförande av moment efter moment. Han är hjälpt av en tydlig struktur och rutiner för att underlätta hans vardagsfungerande. I verksamheter som träningsskolan och den anpassade fritidssysselsättningen finns en inbyggd struktur och ett flertal vuxna som underlättar för honom. Den som har en komplex problematik med både autism och utvecklingsstörning kan fungera förhållandevis väl i en miljö med vissa personer och sämre i t.ex. hemmiljön som inte har möjlighet till samma fasta rutiner och struktur. Dessutom vistas AA endast en del av dygnets timmar i dessa miljöer, till skillnad från tiden i hemmet med föräldrarna. AA kan lätt bli frustrerad och arg. Han reagerar på missförstånd som ofta kan uppstå mellan honom och personer i hans omgivning, t.ex. på grund av kommunikationsproblem eller oplanerade förändringar. Ibland kan det vara svårt för omgivningen att förstå om hans reaktion beror på en fysisk åkomma, t.ex. att han håller på att bli sjuk, eller att han bara har en sämre dag. Eftersom han har ett mycket begränsat expressivt språk får omgivningen försöka tolka hans beteende då han själv är

begränsad i sin förmåga att kunna uttrycka vad som är fel. Hans impressiva språkförståelse är också begränsad, vilket medför att omgivningens verbala kommunikation behöver tydliggöras med bilder för att minska missförstånden. Sammanfattningsvis har han ett svårt funktionshinder där diagnosen autism i kombination med hans medelsvåra utvecklingsstörning och grava beteendestörning tillsammans ger en mycket komplex och omfattande problematik. AAs behov av hjälp och stöd från vuxna personer i omgivningen, för ett fungerande liv i vardagen, blir därför omfattande.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 1 § LSS innehåller lagen bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt bl.a. personer med utvecklingsstörning eller autism. Av 7 § framgår att personer som anges i 1 § har rätt till sådana insatser enligt 9 § 1–9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Genom insatserna ska den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Till de insatser som kan beviljas hör enligt 9 § LSS biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans (punkt 2).

Personlig assistans definieras i 9 a § första stycket som personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Av paragrafens andra stycke följer att den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov också har rätt till sådan insats för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Regeringsrättens prövning tar i första hand sikte på om AA vid tiden för omsorgsnämndens beslut den 12 december 2005 – och således med hänsyn till de förhållanden som rådde då – hade ett sådant behov av hjälp med sina grundläggande behov att han var berättigad till personlig assistans. Det finns emellertid inte något rättsligt hinder mot att låta prövningen omfatta också hans

Mål nr
6232-07

rätt till personlig assistans för tid därefter. En förutsättning för en sådan utvidgning av prövningen bör dock vara att utredningen i målet ger tillräckligt underlag för att bedöma AAs behov av personlig assistans under den period som prövningen omfattar. Med hänsyn till instansordningen bör prövningen också begränsas till i huvudsak samma principfrågor som varit föremål för bedömning i underinstanserna (RÅ 2000 ref. 11).

Av handlingarna framgår att omsorgsnämnden den 9 februari 2009 har fattat ett nytt beslut i frågan om AAs rätt till personlig assistans.

Mot bakgrund av den utredning som finns i målet finner Regeringsrätten att prövningen ska omfatta AAs rätt till personlig assistans fr.o.m. den 12 december 2005 t.o.m. den 8 februari 2009.

Målet gäller frågan om AAs kommunikationssvårigheter och hans behov av tillsyn och annan hjälp i sin livsföring medför att han har rätt till personlig assistans.

Att kunna kommunicera med andra och därmed kunna skapa och upprätthålla sociala kontakter hör till de grundläggande behoven. Den i Regeringsrätten ingivna medicinska och psykologiska utredningen beskriver AAs kommunikationsförmåga i slutet av år 2008. Det kan emellertid hållas för visst att hans förmåga inte var bättre dessförinnan. Utredningen visar att det krävs kunskap om honom, hans funktionshinder och hans kommunikationssätt för att kunna förstå vad han vill säga och för att hjälpa honom att uppfatta budskap som andra vill förmedla till honom. Liksom kammarrätten finner Regeringsrätten därför utrett att AA har behov av hjälp för att kunna kommunicera med andra.

Av utredningen framgår vidare att AA behöver ständig tillsyn under den tid han är vaken. Den medicinska och psykologiska utredning som givits in i Regeringsrätten beskriver tillsynsbehovet i slutet av år 2008. Det kan enligt Regeringsrättens mening förutsättas att behovet inte var mindre vid tiden för omsorgsnämndens beslut. AA saknar insikt om vad som är farligt och kan t.ex.

Mål nr
6232-07

springa rakt ut i trafiken. Det framkommer också att han lätt blir frustrerad och då ofta reagerar med att bli aggressiv och destruktiv samt att ständiga ingripanden krävs för att hindra att hans reaktioner vänds mot honom själv, mot andra människor eller mot egendom. Den aktiva tillsyn som krävs i detta avseende förutsätter – bl.a. på grund av hans kommunikationssvårigheter – goda kunskaper om honom och omfattas därför av hans grundläggande behov (jfr RÅ 1997 ref. 23 D).

Därefter uppkommer frågan i vilken mån AAs behov av hjälp med kommunikation och av tillsyn omfattas av det ansvar hans föräldrar har för honom. Utredningen visar att hans behov av att kommunicera inom familjen, i skolan och på fritidshemmet tillgodoses av personer som känner honom väl. Hans behov av hjälp med kommunikation uppkommer därför i första hand vid kontakt med andra personer, som t.ex. med andra barn vid olika aktiviteter och med vänner till familjen.

Av förarbetena till den ursprungliga regleringen i LSS framgår att föräldraansvaret enligt föräldrabalken ska beaktas vid bedömningen av rätten till personlig assistans till barn. Det saknas emellertid uttalanden som kan ge närmare vägledning för hur denna bedömning ska göras (prop. 1992/93:159 s. 65 f. och s. 172). I samband med riksdagsbehandlingen av förslag till ändringar i LSS och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) anfördes att det normala föräldraansvaret ska beaktas på så sätt att det bara är hjälpbehov som går utöver vad som är normalt för ett barn i ifrågavarande ålder som ska läggas till grund för bedömningen av behovet av personlig assistent (bet. 1995/96:SoU15 s. 18).

AA var nio år gammal vid tiden för omsorgsnämndens beslut. En nioåring utan funktionshinder har normalt omfattande kontakter med andra människor och aktiviteter tillsammans med andra barn utanför skoltid. För att AA ska få möjlighet till sådant umgänge med andra behöver han få hjälp med att förstå och göra sig förstådd. En nioåring utan funktionshinder behöver inte sina föräldrars medverkan för att kommunicera med sin omgivning i vanliga sociala situationer.

Något föräldraansvar som ska beaktas vid bedömningen av AAs behov av hjälp med kommunikation finns därför inte.

En nioåring utan funktionshinder får vidare anses ha ett visst behov av tillsyn. Det är dock bara undantagsvis fråga om sådan aktiv tillsyn som AA behöver under sin vakna tid. Det är därför inte möjligt att med hänvisning till föräldraansvaret bortse från någon nämnvärd del av den tid som krävs för att tillgodose AAs behov av aktiv tillsyn.

AA har således rätt till personlig assistans på grund av sitt behov av aktiv tillsyn och hjälp med kommunikation. Av utredningen framgår dessutom att han behöver omfattande hjälp med sin livsföring i övrigt, t.ex. med personlig hygien samt av- och påklädning. Hans behov av insatser i den delen avser till viss del sådan hjälp med aktivering, motivering och instruktioner som inte har ansetts grunda rätt till personlig assistans (jfr RÅ 2003 ref. 33 och där angivna rättsfall). Den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov har dock också rätt till sådant stöd för sina andra personliga behov. AA har alltså rätt till personlig assistans även för t.ex. aktiverings- och motiveringsinsatser samt för tillsyn som inte kan räknas som aktiv, om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

AA har haft rätt till personlig assistans redan fr.o.m. den 12 december 2005.

Biträde av personlig assistent kan inte utgå för förfluten tid (RÅ 2006 ref. 76). Ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans kan däremot under vissa förutsättningar utgå för förfluten tid (RÅ 2005 ref. 85 och RÅ 2000 not. 176). Omsorgsnämnden har att som första instans pröva i vilken utsträckning AA kan beviljas ekonomiskt stöd till skäligen kostnader

Mål nr
6232-07

för personlig assistans för tiden fr.o.m. den 12 december 2005 t.o.m. den
8 februari 2009.

Marianne Eliason

Nils Dexe

Annika Brickman

Kristina Ståhl

Anita Saldén Enérus

Peter Lif

Beredningschef

Avd. I

Föredraget 2009-11-25

Målet har föredragits av regeringsrättssekreteraren Karin Hartmann.