

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
2316-11

meddelat i Stockholm den 29 februari 2012

KLAGANDE

Socialnämnden i Simrishamns kommun
272 80 Simrishamn

MOTPART

AA

Ombud: BB

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 mars 2011 i mål nr 4921-10, se bilaga

SAKEN

Bistånd enligt socialtjänstlagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet.

YRKANDEN M.M.

Socialnämnden yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa socialnämndens beslut. Socialnämnden anför bl.a. följande. Beslutet om särskilt boende verkställs sedan 2004 på Fogdaröds särskilda boende i Höörs kommun, specifikt på ett gruppboende med nio platser

Dok.Id 116241

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
2316-11

för yngre personer med demenssjukdom benämnt Fyrklövern. Beslut om köp av plats fattades då man från kommunens sida ansåg att man inte kunde erbjuda den specifika stimulans och aktivering som AA då var i behov av. Hans behov har sedan dess förändrats och det är numera inte samma behovsområden som är dominerande. AA kan inte längre tillgodogöra sig den specifika stimulans och aktivering som föranledde beslutet 2004. Planeringen har ända sedan dess varit att AA ska flytta till hemkommunen om hans behov förändras och därmed kan tillgodoses på ett av kommunens särskilda boenden. AAs behov skulle kunna tillgodoses på ett säkert och kvalitativt sätt på kommunens särskilda boenden och en förändring av verkställigheten skulle inte innebära någon försämring för honom. Att den s.k. kvarboendepincipen inte gäller på demensboenden är en vedertagen princip i Simrishamns kommun, i flera andra kommuner och även på Fyrklövern. Bakgrunden till detta är att behoven ska få styra, dvs. att demensboende ska vara till för dem som har specifika behov kopplat till demenssjukdomen och när dessa behov inte längre föreligger ska plats i vanligt särskilt boende erbjudas.

AA bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Vid en flyttning finns enligt vedertagen och känd expertuppfattning en uppenbar och förhöjd risk för BPSD (beteendemässiga och psykiska symtom vid demens). En flyttning är därmed inte medicinskt motiverad. Hans tillstånd är helt och hållet präglat av demenssjukdomen och det framstår som i praktiken omöjligt att förbereda honom för en flyttning. Med sin sjukdomsbild har han så omfattande behov att det inte kan anses som en skälig levnadsnivå att utsätta honom för nämnda risker om detta inte sker utifrån väsentliga sakskaäl. Även personer i ett långt framskridet demensstadium behöver en speciell omvårdnad och personal med demenskompetens. Socialnämnden har inte visat hur hans individuella behov kommer att tillgodoses på det särskilda boendet. Inte heller har socialnämnden visat hur det särskilda boendet skulle tillgodose en skälig levnadsnivå. Det redovisas inte på vilket sätt hans situation kan förbättras genom en flyttning till hemkommunen. Det enda som anges är att man indikerar att det vid lediga platser inom den egna verksamheten innebär lägre kostnader att ge honom vård och omsorg där.

Socialstyrelsen har på Högsta förvaltningsdomstolens begäran avgett yttrande i målet och anför bl.a. följande. Det bör råda stor försiktighet när det gäller att besluta om ändrad verkställighet i ett fall som det aktuella eftersom det rör sig om särskilt boende som utgör den enskildes hem. För restriktivitet i fråga om ändringar talar särskilt den enskildes behov av att kunna känna trygghet, kontinuitet och också därmed få en möjlighet att själv planera sin situation. Detta gäller i synnerhet när det rör sig om att flytta en person som på grund av sin demenssjukdom är särskilt beroende av trygga förhållanden. En sådan ingripande förändring bör endast kunna ske om flyttningen görs på grund av att den enskildes behov har förändrats på ett sådant sätt att det befintliga boendet inte längre kan tillgodose hans eller hennes behov och att han eller hon därigenom inte tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och omsorg vid demenssjukdom innehåller kunskapsbaserade rekommendationer om vilket stöd och vilken vård och omsorg som socialtjänsten och hälso- och sjukvården bör erbjuda personer med demenssjukdom. I riktlinjerna anges att personer med demenssjukdom som har behov av särskilt boende bör erbjudas ett småskaligt särskilt boende specifikt anpassat för personer med demenssjukdom (demensboende). Med detta menas ett boende som endast är avsett för personer med demenssjukdom och att vården och omsorgen specialanpassats för gruppen och ges i en hemlik miljö av en avgränsad grupp personal. Motivet till rekommendationen är att ett sådant boende bidrar till bättre livskvalitet för den sjuke i jämförelse med ett vanligt särskilt boende. I riktlinjerna anges vidare att personer med demenssjukdom i samband med att de flyttas till eller mellan särskilda boenden kan få ångest och känslor av hjälplöshet, hopplöshet och övergivenhet. De kan bli förvirrade, nedstämda och socialt isolerade samt få fysiska problem. En flyttning kan också påverka dödligheten och de fysiska funktionsförmågorna. I riktlinjerna anges även att socialtjänsten bör erbjuda möjlighet till individuellt anpassade aktiviteter inklusive fysisk aktivitet. Det kan för personer med en svår demenssjukdom handla om att stimulera sinnen och ge dagen struktur och innehåll och ge möjlighet till avkoppling och välbefinnande. AA har behov av ett småskaligt särskilt boende specifikt anpassat för personer med demenssjukdom. Han har även behov av individuellt anpassade aktiviteter.

Mål nr
2316-11

Hans tillstånd riskerar att försämrans i samband med en flyttning från Fyrklövern. Hans nuvarande och framtida behov kan tillgodoses på detta särskilda boende. Att flytta honom till ett vanligt särskilt boende i hemkommunen kan, enligt Socialstyrelsens bedömning, inte tillgodose hans behov av specialanpassad vård och omsorg och tillförsäkra honom en skälig levnadsnivå. Hans egna önskemål om att få bo kvar i en för honom invand och trygg miljö måste dessutom väga tungt vid bedömningen. Kommunen har inte heller redovisat någon ekonomisk utredning som gör att det finns anledning att frånga den enskildes önskemål. Socialstyrelsen finner därför att socialnämnden inte har haft skäl att ändra sitt beslut om särskilt boende på Fyrklövern och anser sammantaget att detta boende är en förutsättning för att AA ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Sveriges Kommuner och Landsting har beretts tillfälle att avge yttrande i målet och anför bl.a. följande. I det ursprungliga biståndsbeslutet från 2004 har frågan om var beslutet skulle verkställas inte reglerats. Kommunen har ansett att detta utgjort en verkställighetsfråga som inte ska läggas fast i beslutet om bistånd. I det överklagade beslutet anges att verkställigheten gällande beslut om särskilt boende för AA förändras då hans behov kan tillgodoses i hemkommunen. Detta beslut utgör inte ett biståndsbeslut i egentlig mening utan ett formaliserat verkställighetsbeslut avseende det underliggande biståndsbeslutet. Rena verkställighetsbeslut går i regel inte att överklaga. Med hänsyn till att beslutet om flyttning har formaliserats och med beaktande av dess betydelse för AA kan en prövning av beslutet i detta fall ske i den ordning som gäller för förvaltningsbesvär. Kammarrätten grundar i den överklagade domen sitt avgörande på att det enligt domstolen inte framkommit tillräckliga skäl för att mot AAs vilja flytta honom från hans nuvarande boende. Domstolarnas prövning av mål av förevarande slag bör dock inskränka sig till frågan om huruvida den enskilde genom den av kommunen beslutade utformningen tillförsäkras bistånd med den kvalitetsnivå som lagstiftaren ställt upp (skälig levnadsnivå). Att flytta från en invand och trygg boendemiljö är självfallet en mycket stor omställning. Att den enskilde och dennes anhöriga känner oro inför vad en sådan förändring kan medföra är fullt förståeligt. Av handlingarna i målet framgår dock att AA inte längre kan tillgodogöra sig de fysiska och mentala aktiviteter som motiverade att

Mål nr
2316-11

kommunen köpte en plats åt honom i en enskilt bedriven verksamhet utanför kommunen. Att AA skulle behöva flytta när han inte längre hade dessa behov har också varit en förutsättning alltsedan verkställigheten påbörjades 2004.

Kommunen avser att noggrant planera flyttningen för att minimera den allmänna risk för beteendemässiga och psykiska symtom som finns vid förändringar av rutiner och vårdmiljö. Det saknas skäl att betvivla att AA kan tillförsäkras en skälig levnadsnivå i ett särskilt boende i hemkommunen. Socialnämndens överklagande bör därför bifallas.

Socialnämnden har härefter anfört bl.a. följande. Socialstyrelsens bedömning grundar sig på generella antaganden om personer med demenssjukdom och inte på socialnämndens bedömning av AAs individuella behov. Socialstyrelsens överväganden utgår från att diagnos styr valet av insats i stället för den bedömning som ska göras enligt socialtjänstlagen, dvs. att behov ska utredas och insatsen ska motsvara de individuella behoven. Samma behov kan vara en följd av flera olika diagnoser. AAs individuella behov kan tillgodoses i kommunens särskilda boende och ett särskilt boende på Fyrklövern är inte en förutsättning för att han ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. På Fyrklövern är den huvudsakliga inriktningen specifik stimulans och aktivering och inte ren kompenserande omvårdnad. Hans behov tillgodoses numera bäst på kommunens särskilda boende eftersom han inte längre kan tillgodogöra sig det specifika arbetssättet på Fyrklövern. Personalen på kommunens särskilda boende har den kompetens som fordras för att utföra de insatser som krävs för att tillförsäkra AA en skälig levnadsnivå. När det gäller planering av flyttning från demensboende till ett vanligt särskilt boende finns väl dokumenterade och beprövade rutiner inom kommunen. Köp av plats på Fyrklövern kostar 751 170 kr årligen och i kommunen finns tomma lägenheter i särskilda boendeformer. Kostnaden har dock inte varit det huvudsakliga skälet för beslutet om ändrad verkställighet utan i stället väsentligt förändrade behov. Det skulle medföra stora svårigheter för Simrishamns kommun om rätten att prioritera val av insatser och möjligheten att utforma verkställigheten av biståndet på hemorten skulle inskränkas. Socialtjänstlagens grundläggande syfte är att garantera att medborgarna får sina behov tillgodosedda, vilket socialnämnden anser att AA får i ett särskilt boende i

Mål nr
2316-11

hemkommunen. I bedömningen av nödvändig insats har socialnämnden gjort en sammanvägning av olika omständigheter såsom insatsens lämplighet, kostnader i jämförelse med andra insatser samt AAs egna önskemål.

AA avled i oktober 2011.

DEN RÄTTSLIGA REGLERINGEN

Enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) 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 (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Enligt tredje stycket ska den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Av 1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen framgår vidare att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Av förarbetena till socialtjänstlagen framgår bl.a. följande (prop. 2000/01:80 s. 90 f.). Skälig levnadsnivå innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma ifråga. Att tydligt särskilja nivå från innehåll är omöjligt utan att den skäliga levnadsnivån blir ett uttryck för kvaliteten i insatsen och vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig i ett enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte. Begreppet skälig levnadsnivå blir ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Många gånger har begreppet emellertid vållat problem eftersom det givit upphov till tvister om olika alternativ och kostnaderna för dessa. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BEDÖMNING

Socialnämnden beslutade den 10 december 2009 att förändra verkställigheten av gällande beslut om särskilt boende för AA. Beslutet innebar att planering skulle påbörjas för verkställighet av särskilt boende i den egna kommunen och att AA beviljades fortsatt boende på Fyrklövern under en begränsad tid för att planering skulle kunna ske och i avvaktan på en ledig plats på ett särskilt boende i kommunen.

Beslutet rör ändring av en tidigare beviljad biståndsinsats. Rena verkställighetsbeslut anses i regel inte vara överklagbara (se t.ex. Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970 s. 582). Beslutet, som satts upp skriftligt, hade dock betydande faktiska verkningar för AA varför det får anses vara överklagbart (jfr RÅ 2007 ref. 7 med där angivna rättsfall m.m.).

Socialtjänstlagen ger kommunerna en frihet att anpassa sina insatser efter skiftande behov och förutsättningar. Vidare ska enligt ovan angivna förarbetsuttalanden det vid bedömningen av vilka biståndsinsatser som kan komma i fråga göras en sammanvägning av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaden för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det finns inte en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnader.

I förevarande fall beslutade Simrishamns kommun 2004 att köpa en plats på Fyrklöverns gruppboende för yngre personer med demenssjukdom då man från kommunens sida inte kunde erbjuda den specifika stimulans och aktivering som AA då var i behov av. Planeringen från kommunens sida har sedan dess varit att AA skulle flytta till hemkommunen om hans behov förändrades och därmed kunde tillgodoses på ett av kommunens särskilda boenden.

Vid tiden för det överklagade beslutet kunde AA inte längre på samma sätt som tidigare tillgodogöra sig den specifika vård som en gång föranledde placeringen

Mål nr
2316-11

på Fyrklövern utan ett stort omvårdnadsbehov hade i stället trätt i förgrunden. Vid en sammanvägning av omständigheterna får i ett fall som detta kommunens intresse av att utforma vården på ett lämpligt sätt anses väga tungt trots vad som framkommit om den enskildes önskemål. För en ändring av insatsen har det dock krävts att AA genom en flyttning till det särskilda boendet i kommunen skulle ha tillförsäkrats en skälig levnadsnivå.

Demenssjuka personer som har behov av särskilt boende erbjuds i många fall den form av småskaligt särskilt boende som är specifikt anpassat för personer med demenssjukdom (s.k. demensboende) som Socialstyrelsen rekommenderar i sina riktlinjer. Det torde dock inte vara ovanligt att demenssjuka personer erbjuds annat särskilt boende med heldygnsomsorg. Enligt de redovisade förarbetena till socialtjänstlagen är begreppet skälig levnadsnivå ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Inget annat har framkommit än att en flyttning till det särskilda boendet som socialnämnden erbjöd AA skulle ha tillförsäkrat honom en skälig levnadsnivå.

Som Socialstyrelsen framhållit i de redovisade riktlinjerna är det möjligt att minska de negativa konsekvenserna av en flyttning genom goda förberedelser. Socialtjänsten bör enligt riktlinjerna förbereda flyttningen genom att i god tid ge information och om möjligt engagera närstående, ge möjlighet till platsbesök samt ta del av personens sjuk- och livshistoria. Enligt uppgift från socialnämnden har man inom Simrishamns kommun väl dokumenterade och beprövade rutiner för detta.

Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att det överklagade beslutet inte stått i strid med socialtjänstlagen. Underinstanserna borde därför inte ha upphävt socialnämndens beslut.

AA avled i oktober 2011. Mot bakgrund av detta föranleder inte socialnämndens överklagande någon Högsta förvaltningsdomstolens vidare åtgärd.

BESLUT

9

Mål nr
2316-11

Susanne Billum

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Erik Nymansson

Ann-Charlotte Borlid

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2012-01-11