

Fråga om rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen när den enskilde avböjt prövning av rätten till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lagrum:

4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453); 4 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

E.P. ansökte hösten 2011, då hon var 21 år och bosatt hos sina föräldrar, om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till kostnader för personligt stöd i boende och rutiner i vardagen samt deltagande i fritidsaktiviteter och kulturliv, allt i samband med en ettårig s.k.

BAS-kurs för personer med Aspergers syndrom vid Österlens folkhögskola. Kommunstyrelsen i Bromölla kommun avslog i beslut den 10 oktober 2011 ansökningen på den grunden att E.P:s behov kunde tillgodoses på annat sätt.

E.P. överklagade kommunstyrelsens beslut hos förvaltningsrätten och yrkade att hon skulle beviljas bistånd till den del av kostnaden för BAS-kurs på Österlens folkhögskola som avsåg personligt stöd i boende och rutiner i vardagen samt deltagande i fritidsaktiviteter och kulturliv. Hon anförde bl.a. följande. Kursen är specialutformad för personer med Aspergers syndrom och syftar till att förbereda eleverna för ett självständigt liv i form av boende, praktik/arbete/studier, fritid, ekonomi, hygien etc. Kursen avser alltså inte att förmedla yrkeskunskaper eller akademiska kunskaper, utan syftet med kursen är att ge ungdomar med Aspergers syndrom bättre förutsättningar att leva ett självständigt liv. Hon har Aspergers syndrom vilket bl.a. innebär svårigheter med koncentration, kommunikation med andra, problemlösning, tidsuppfattning och en annorlunda perception. Hon har även svårigheter att hantera vänskapsrelationer, att planera en självständig och meningsfull fritid samt att klara av ett självständigt boende. BAS-kursen är specialutformad för att ge personer med Aspergers syndrom kunskap och struktur inom områdena boende, arbetsliv och social kompetens för att därigenom öka möjligheten att leva ett självständigt liv, att delta aktivt i samhället samt att uppnå jämlikhet i levnadsvillkoren. – Hon har undersökt andra skolor och ytterligare alternativ för att lära sig att hantera vardagen, boende samt arbetsliv och fritid, men har inte funnit några alternativ som har en likvärdig kvalitet som BAS-kursen på Österlens folkhögskola. Det är av yttersta vikt att hon blir beviljad finansiering till att gå den aktuella BAS-kursen så snart som möjligt, då hon i nuläget inte har någon sysselsättning, några studier eller andra rutiner i vardagen. Att inte ha dagliga rutiner och en meningsfull tillvaro påverkar hennes mentala hälsa, självkänsla, mognadsutveckling och allmäntillstånd mycket negativt.

Kommunstyrelsen vidhöll sitt beslut.

Förvaltningsrätten i Malmö (2012-04-23, ordförande Brändström)

yttrade, efter att ha redogjort för tillämpliga bestämmelser i socialtjänstlagen inklusive vissa förarbetsuttalande samt för medicinsk utredning: Förvaltningsrätten gör följande bedömning – E.P. har diagnostiserats med Aspergers syndrom. Hon har behov av att träna upp sina förmågor för att på sikt kunna leva ett självständigt liv. Av utredningen i målet framgår att hon inte klarar att bo i eget boende och att Arbetsförmedlingen inte har förmått ge henne någon adekvat sysselsättning eller praktik. – Socialtjänstlagen är tydligt inriktad på att funktionshindrade ska ges samma möjligheter som icke-funktionshindrade i samhället har. E.P. är 22 år. Personer i hennes ålder söker sig normalt bort från föräldrahemmet för att vidareutbilda sig och prova på ett eget boende. Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att ett boende på Österlens folkhögskola med stöd och utbildning anpassade för personer med Aspergers syndrom, är ytterst lämpligt för E.P. då detta ger henne en möjlighet att på sikt bli självständig i såväl socialt som ekonomiskt hänseende. Vad som förekommit i målet visar inte att det finns andra alternativ inom Bromölla kommun som är likvärdiga med den av E.P. föreslagna BAS-kursen på Österlens folkhögskola. Vid sådant förhållande finner förvaltningsrätten att hon har behov av att få genomgå denna utbildning för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och att hon därmed är berättigad till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen till kostnaden härför. – Med bifall till överklagandet förklarar förvaltningsrätten att E.P. har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för kostnaden för personligt stöd i boende och rutiner i vardagen samt deltagande i fritidsaktiviteter och kulturliv i samband med genomgång av BAS-kursen på Österlens folkhögskola.

Kommunstyrelsen i Bromölla kommun överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle fastställa kommunstyrelsens beslut den 10 oktober 2011. Kommunstyrelsen anförde bl.a. följande. Behovet av en meningsfull fritidssysselsättning kan tillgodoses genom kontaktperson. Kontaktpersonen kan även hjälpa till att hitta för den enskilde lämpliga och meningsfulla fritidsaktiviteter. Boendestöd bör vara utformat i det egna boendet för att skapa trygghet och självständighet i närmiljön. Det gagnar inte den enskilde att delta i praktik långt från hemkommunen. Utöver det har rätt till daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, inte prövats. Insatsen boende med särskild service för vuxna enligt LSS är en boendeform för en person som vill flytta hemifrån men är i behov av stöd och hjälp av personal. Det upprättas alltid en genomförandeplan i samråd med den enskilde innan inflyttning. Personalen arbetar utifrån ett motiverande synsätt och tanken är att den enskilde ska bli självständig och klara sin vardag på egen hand i så stor utsträckning som möjligt. Vid inskrivning på Arbetsförmedlingen kan, om man har en funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga, den enskilde ansöka om SIUS-konsulent. Då ges bl.a. stöd och hjälp av en individuell handledare på praktikplatsen. E.P. kan tillgodoses jämlika

levnadsvillkor och möjlighet till ett aktivt deltagande i samhället genom det bistånd som Bromölla kommun erbjuder.

E.P. yrkade att överklagandet skulle avslås och anförde bl.a. följande. De insatser som Bromölla kommun erbjuder kan inte jämföras med den utbildning som Österlens folkhögskola kan erbjuda. Hon har haft en kontaktperson 18 timmar i månaden sedan senhösten 2011. Trots det har hon inte kunnat hitta några meningsfulla fritidssysselsättningar och det har inte lett till att hon har brutit sin isolering. På det boende som kommunen föreslår finns i dagsläget ingen person med diagnosen Aspergers syndrom och inte heller någon personal med sådan specialkompetens. Man har inga gemensamma samlingar för brukarna. Vissa gemensamma aktiviteter förekommer när det efterfrågas, dock varken regelbundet eller särskilt ofta. Ett sådant boende skulle inte bidra till hennes träning av den sociala förmågan eller stärka hennes självförtroende och självkänsla. Hon är mycket kulturellt intresserad och begåvad och hennes dröm är att i framtiden kunna arbeta inom kultursektorn. Österlens folkhögskola erbjuder praktik och har praktikavtal med många kulturinstitutioner runt om i Skåne. Under praktiken bistår personalen på folkhögskolan eleven med så mycket stöd och handledning som eleven behöver enligt en individuell plan. Hon har själv försökt via Arbetsförmedlingen ordna praktikplats men inte kunnat få någon som speglar hennes kompetens eller intresseområde. Hon har mellan mars och augusti 2012 haft stöd av en SIUS-konsulent som Bromölla kommun föreslår. Inte ens denne SIUS-konsulent har dock lyckats få fram en praktikplats inom ett område som är utvecklande och ligger inom hennes intressen och som har de möjligheter till stöd som hon behöver.

Kammarrätten i Göteborg (2012-12-07, Harmsen Hogendoorn, Falkendal, Espeland Nyhlén, referent) yttrade: Frågan i målet är om E.P. är i behov av det sökta biståndet för att uppnå en skälig levnadsnivå. Av utredningen i målet framgår att E.P. är i behov av stöd för att klara ett eget boende. Hon är vidare i behov av stöd för social träning och för att förbereda sig på ett självständigt liv. Det finns ingen anledning att betvivla att dessa behov kan tillgodoses genom det sökta biståndet. E.P. är emellertid beviljad kontaktperson enligt socialtjänstlagen. Hon har också möjlighet att ansöka om insatser enligt LSS, exempelvis bostad med särskild service för vuxna och daglig verksamhet. E.P:s behov skulle därmed kunna tillgodoses på annat sätt än genom det sökta biståndet. Hon är därför inte i behov av bistånd för studier på Österlens folkhögskola för att uppnå en skälig levnadsnivå. Vid sådant förhållande ska förvaltningsrättens dom upphävas och kommunstyrelsens beslut den 10 oktober 2011 fastställas. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer Kommunstyrelsen i Bromölla kommuns beslut den 10 oktober 2011.

E.P. överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle fastställa förvaltningsrättens dom. Hon anförde bl.a. följande. En person som på grund av ett funktionshinder

söker någon form av insats från socialtjänsten möter ofta färdiga strukturer som boendestöd, kontaktperson, daglig verksamhet m.m. Om inte dessa insatser tillgodoser de aktuella behoven kan det medföra begränsningar i den enskildes möjligheter att leva ett så självständigt och aktivt liv som bestämmelserna i socialtjänstlagen och LSS ger rätt till. Kommunens presenterade alternativ består i möjlighet till boende i LSS-boendet Tisteln, kontaktperson och kontakt med s.k. SIUS-konsulent. LSS-boendet Tisteln har hon bedömt som otillräckligt för att hon ska kunna utvecklas till att få ett strukturerat och självständigt liv. I boendet Tisteln finns det inte någon specialutbildad personal inom området Aspergers syndrom/autismspektrumstörning. De har inga gemensamma samlingar med utbildning eller samtal som är viktiga för brukarnas personliga utveckling eller sociala förmåga. De gemensamma aktiviteter som förekommer är få och förekommer sällan och oregelbundet. BAS-kursen kommer att förbereda henne för att klara ett självständigt liv på ett bättre sätt än det av kommunen föreslagna boendet. Den kontaktperson som tidigare beviljats henne bidrog inte till att hon utvecklade sin sociala förmåga eller till att öka hennes förmåga att ta egna initiativ eller planera för en aktiv och meningsfull fritid. Hon har haft kontakt med en SIUS-konsulent hos arbetsförmedlingen. Denna konsulent lyckades inte få fram en praktikplats inom hennes intresseområde eller där hon fick det stöd hon behövde. Efter en knapp termins deltagande i BAS-kursen har hon gjort betydande framsteg i sin utveckling mot självständighet. Att avbryta denna positiva utveckling kan komma att på ett mycket negativt sätt påverka hennes förutsättningar och möjligheter till fortsatta framsteg i att utvecklas mot att kunna leva ett självständigt liv.

Kommunstyrelsen bestred E.P:s yrkande och yrkade för egen del att Högsta förvaltningsdomstolen skulle fastställa kammarrättens domslut. Kommunstyrelsen vidhöll vad som anförts hos kammarrätten.

I anslutning till att prövningstillstånd meddelades förordnade Högsta förvaltningsdomstolen att kammarrättens dom tills vidare inte skulle gälla.

Högsta förvaltningsdomstolen (2013-06-27, Sandström, Almgren, Hamberg, Stenman, Rynning) yttrade:

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Den fråga Högsta förvaltningsdomstolen har att ta ställning till gäller förutsättningarna för rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen när den enskilde avböjer en prövning av sin rätt till insatser enligt LSS för att tillgodose de aktuella behoven.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen ska socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Enligt förarbetena till socialtjänstlagen avser begreppet ”livsföring i övrigt” alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet (prop. 2000/01:80 s. 92). Det anges vidare att en individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Begreppet ”skälig levnadsnivå” ger enligt förarbetena uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste göras en sammanvägning av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål (a. prop. s. 91). Det kan således inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad; när likvärdiga insatser finns att tillgå ges kommunen möjlighet att välja det billigaste alternativet. Det ankommer dock på kommunen att i förekommande fall erbjuda sådana eventuella alternativ genom vilka den enskilde också kan tillförsäkras en skälig levnadsnivå (jfr RÅ 1986 ref. 90).

Av 1 § LSS framgår att lagen innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer med vissa varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder. Enligt 5 § ska verksamheten främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. I 9 § uppräknas de insatser lagen omfattar, såsom exempelvis biträde av kontaktperson, boende med särskild service för vuxna, samt daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Enligt 4 § LSS innebär lagen ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag. I förarbetena framhålls att LSS är avsedd att vara ett komplement till andra lagar, innebärande att lagen ger de personer som omfattas av LSS rätt till särskilda insatser som betingas av deras speciella behov, utan att inskränka de rättigheter som kan gälla enligt mera generellt verkande lagar, framför allt socialtjänstlagen (prop. 1992/93:159 s. 170 f.). Därvid hänvisas också till Högsta

förvaltningsdomstolens avgörande i rättsfallet RÅ 1991 ref. 25 rörande den numera upphävda lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. I nämnda avgörande slog domstolen fast att om en enskild inte vill ha en insats som regleras i omsorgslagen utan en som ligger inom socialtjänstlagens vanliga verksamhetsområde, ska socialtjänstlagen tillämpas utan hinder av att den enskilde kunde ha fått viss typ av bistånd enligt omsorgslagen.

Av 8 § LSS framgår vidare att insatser enligt lagen ska ges den enskilde endast om han eller hon begär det.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

En grundförutsättning för rätten till bistånd är, enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen, att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Detta innebär bl.a. att den enskilde först måste utnyttja tillgängliga socialförsäkringsförmåner, såsom bostadsbidrag, a-kasseersättning samt allmän hälso- och sjukvård. I förhållande till sådana förmåner är rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen subsidiär (se prop. 2000/01:80 s. 94).

Detta gäller emellertid inte i förhållande till LSS eftersom denna lag inte medför någon inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag, se 4 § LSS. Bistånd enligt socialtjänstlagen kan således inte vägras med hänvisning till att den enskilde, som i detta fall, inte vill ha insatser enligt LSS. En annan sak är att om den enskilde ansöker om stödinsatser utan att någon särskild lag anges bör ansökningen prövas enligt LSS i första hand, eftersom det i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde, och i andra hand enligt socialtjänstlagen (jfr prop. 1992/93:159 s. 171).

Vad som ovan sagts innebär att E.P:s ansökan om bistånd enligt socialtjänstlagen inte kan avslås på den grunden att behovet skulle kunna tillgodoses genom insatser enligt LSS, när hon har avböjt en prövning av sin rätt till sådana insatser.

Frågan är således om E.P. kan anses vara i behov av det sökta biståndet för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Habiliteringsöverläkaren Sten Björkman har i intyg utfärdat den 17 augusti 2011 angett bl.a. följande. E.P. har diagnoserna Aspergers syndrom och Turners syndrom. Hon har ett stort behov av att träna självständighet och boende och även aktiviteter som kan leda till en framtida försörjning. Träning inom dessa områden har hittills inte lett till självständighet i hennes nuvarande boende hos föräldrarna. Det är viktigt att träning sker i en socialt anpassad miljö, såsom t.ex. folkhögskolor med internat med inriktning på personer med autismspektrumtillstånd, för att ge nödvändig stimulans till social utveckling.

Av utredningen i målet framgår att den aktuella internatkursen vid Österlens folkhögskola är särskilt utformad för personer med Aspergers

syndrom/högfungerande autism, samt inriktad på områdena boende, arbetsliv och social kompetens. Syftet med kursen är att ge personer inom nämnda målgrupp bättre förutsättningar att leva ett självständigt liv. Det sökta biståndet avser kostnader för personligt stöd i boende och rutiner i vardagen samt deltagande i fritidsaktiviteter och kulturliv, till ett sammanlagt belopp om 82 000 kr för hösterminen och 97 000 kr för vårterminen.

Kommunen har inte ifrågasatt att E.P. har behov av personligt stöd och träning för att uppnå en skälig levnadsnivå eller att den aktuella utbildningen vid Österlens folkhögskola skulle ge henne möjlighet att förbereda sig för ett självständigt liv. Kommunen anser dock att E.P:s behov bättre och mera långsiktigt skulle kunna tillgodoses genom olika insatser i hemkommunen, bl.a. i form av boende med särskild service för vuxna enligt LSS. Även om insatser av det slag som förespråkas också skulle kunna ges med stöd av socialtjänstlagen, har kommunen inte gjort någon samlad bedömning av hur ett alternativ till det sökta biståndet skulle kunna utformas enligt denna lag.

Fråga uppkommer därmed om utredningen är så ofullständig att målet bör visas åter till Bromölla kommun. Med beaktande av att E.P. nu avslutar den utbildning som det sökta biståndet hänför sig till, samt då kommunen inte har anfört att den begärda utformningen av biståndet av kostnadsskäl skulle vara orimlig, finner Högsta förvaltningsdomstolen att målet kan avgöras på den utredning som föreligger.

I målet har inte visats att E.P:s behov kan tillgodoses på annat sätt än genom bistånd enligt socialtjänstlagen. I likhet med kammarrätten och förvaltningsrätten finner Högsta förvaltningsdomstolen inte någon anledning att betvivla att hennes behov kan tillgodoses genom det begärda biståndet. Någon alternativ utformning av biståndet, som skulle tillförsäkra E.P. en skälig levnadsnivå, har inte presenterats av kommunen. Överklagandet ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

Mål nr 110-13, föredragande A-C Johansson

Rättsfall: RÅ 1986 ref. 90; RÅ 1991 ref. 25.

Litteratur: prop. 1992/93:159 s. 170 f.; prop. 2000/01:80 s. 91 f. och s. 94.