

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
887-05

meddelad i Stockholm den 23 april 2008

KLAGANDE

AA

MOTPART

Social- och arbetsmarknadsnämnden i Södertälje kommun
151 89 Södertälje

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrättens i Stockholm dom den 19 januari 2005 i mål nr 4323-04
(bilaga)

SAKEN

Bistånd enligt socialtjänstlagen

YRKANDEN M.M.

AA överklagar kammarrättens dom och anför bl.a. att hon och hennes make inte är tillförsäkrade en skälig levnadsnivå samt att skälig boendekostnad enligt kommunens riktlinjer är ca 3 900 kr och inte 2 800 kr per månad. Hon åberopar ett intyg utfärdat den 3 februari 2005 av läkaren Samier Hanna till styrkande av att hennes och makens hälsotillstånd är sådant att de behöver bo i en bostad om två rum och kök för att kunna sova, äta och röra sig fritt.

Dok.Id 43659

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 5

Expeditionstid
09:00-12:00
13:00-15:00

Telefon
08-617 62 00
Telefax
08-617 62 58

Social- och arbetsmarknadsnämnden i Södertälje kommun bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Vid bedömningen av vad som är skälig boendekostnad ska man utgå från de faktiska kostnaderna samt sökandens behov av bostad och bostadsstorlek. Dessa bör enligt kommunens riktlinjer och Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:5) relateras till vad en låginkomsttagare på orten normalt har råd med. Enligt nämnda riktlinjer var AA och hennes make vid tidpunkten för nämndens beslut den 26 november 2003 tillförsäkrade en skälig levnadsnivå i sitt tidigare boende. De två läkarintyg som har getts in i målet beskriver visserligen makarnas symtom men påvisar inga medicinska skäl som ändrar nämndens bedömning. I enlighet med den information om försörjningsstöd och bostadsbyte som makarna fått vid sitt första besök på myndigheten samt Socialstyrelsens allmänna råd och prop. 1996/97:124 skulle makarna ha rådgjort med nämnden och hämtat in nämndens godkännande av den högre kostnaden innan de genomförde bostadsbytet. Efter det att makarna fått ett nytt lägenhetserbjudande den 27 juni 2005 och meddelat nämnden detta, beslutade nämnden att utge ekonomiskt bistånd för den nya bostaden om två rum och kök. Anledningen till godkännandet var att ersättningsnivåerna för skälig boendekostnad reviderats på grund av ändrade hyresnivåer inom kommunen.

På Regeringsrättens begäran har Socialstyrelsen yttrat sig i målet. Efter att ha redogjort för aktuella lagrum och förarbetsuttalanden anför Socialstyrelsen under rubriken Socialstyrelsens bedömning bl.a. följande.

Betydelsen av att byte av bostad inte skett i samråd med socialnämnden

Socialtjänstlagen förutsätter att det vid varje ansökan om bistånd görs en individuell bedömning av hjälpbehovet och omfattningen av detta. En sådan bedömning ska präglas av ett helhetsperspektiv på den enskildes eller hushållets totala situation. Vad som är skäliga boendekostnader och skälig boendestandard kan variera med hänsyn till den enskildes situation och i vilket skede i livet han eller hon befinner sig. Det kan t.ex. vara rimligt att acceptera en högre boendestandard för ett äldre par som uppbär löpande ekonomiskt bistånd än för ett ungt par som bor i sin första gemensamma lägenhet.

Förarbetenas uttalanden (prop. 1996/97:124 s. 83) om att det är rimligt att byte till ett dyrare boende alltid sker i samförstånd med socialtjänsten ändrar inte det förhållandet att varje beslut om bistånd ska föregås av en individuell bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Samrådets främsta funktion torde vara att, genom

nämndens medverkan, undvika en situation där den enskilde byter till ett boende för vilket bistånd enligt nämndens uppfattning inte kommer att kunna ges. Samrådet möjliggör vidare för kommunen att bistå den enskilde med hjälp att finna ett boendialternativ med en standard som både tillgodoser den enskildes behov och är sådan att den vid en individuell bedömning framstår som skälig.

Socialstyrelsen anser således att den omständigheten att ett byte, under pågående bidragstid, till ett dyrare boende inte föregåtts av samråd med nämnden inte i sig utesluter rätt till ekonomiskt bistånd för de höjda boendekostnaderna. Bistånd bör följaktligen kunna utgå till den högre kostnaden under förutsättning att bytet av bostad varit nödvändigt för att tillförsäkra sökanden en skälig levnadsnivå och om boendekostnaden inte avviker från vad en låginkomsttagare på orten normalt kan kosta på sig.

Byte av bostad har varit nödvändigt för att tillförsäkra sökandena skälig levnadsnivå

Av handlingarna framgår att AA och hennes make är ett äldre par med vissa hälsoproblem. Enligt den norm Socialstyrelsen ger uttryck för i sina allmänna råd (SOSFS 2003:5) är hushållet att anse som trångbott. Makarna uppbär löpande ekonomiskt bistånd och det finns inte skäl att anta att deras ekonomiska situation kommer att väsentligt förändras. De torde således även på sikt sakna möjlighet att byta till ett boende med två rum. Vid en samlad bedömning av vad som framkommit om deras behov och situation anser Socialstyrelsen att ett byte till en bostad om två rum och kök/kokvrå är nödvändigt för att tillförsäkra dem en skälig levnadsnivå.

Bedömning av skäliga boendekostnader

Vad härefter gäller frågan om vilken boendekostnad som i detta fall, vid boende i två rum och kök, kan anses skälig bör denna prövning ankomma på socialnämnden. Socialstyrelsen vill dock framhålla följande. Utgångspunkten för en schablon eller riktlinje är att den ska vara ett hjälpmedel och inte en absolut regel. Det innebär bl.a. att en ansökan aldrig kan avslås enbart med hänsyn till utformningen av kommunens egna riktlinjer. En riktlinje för högsta godtagbara boendekostnad kan följaktligen aldrig ersätta den individuella behovsprövning som socialtjänstlagen förutsätter.

Enligt Södertälje kommuns riktlinjer är normal boendekostnad för 1–2 vuxna i 1–2 rum och kök 2 400–3 300 kr/månad. Enligt riktlinjerna baserar sig beräkningen på AB Telgebostäders priser. Det framgår inte närmare hur uppgifterna är framtagna eller huruvida jämförelser även gjorts med hyresnivån hos andra större bostadsföretag på orten. Som en jämförelse kan nämnas Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2005:20) om genomsnittlig och högsta godtagbara

bostadskostnad för 2006. Enligt den tabell som återfinns i 3 § föreskrifterna är den genomsnittliga kostnaden per månad för 1–2 vuxna i en kommun med fler än 75 000 innevånare 4 150 kr.

Social- och arbetsmarknadsnämnden anför i genmäle bl.a. följande. Kommunens riktlinjer är beräknade utifrån en genomsnittlig kostnad per kvadratmeter för AB Telgebostäder, som är det kommunala bostadsföretaget på orten. Bolaget har ca 50 procent av hyreslägenheterna i Södertälje. Under år 2003 låg kostnaden enligt riktvärdet för 1–2 vuxna på 2 400–3 300 kr per månad. Motsvarande kostnad år 2006 var 1 900–3 900 kr. En individuell prövning av det enskilda behovet och en jämförelse av kostnaderna mot riktvärdena görs alltid i samband med beslut. Vid tidpunkten för beslutet översteg den begärda stödinsatsen riktvärdet med 854 kr, motsvarande en fjärdedel av kostnaden enligt riktvärdet. Den jämförelse Socialstyrelsen gjort med Försäkringskassans föreskrifter borde i stället ha gjorts med de ersättningsnivåer som var aktuella år 2003. Oavsett tidpunkt för jämförelsen bör förhållandena på orten vara utgångspunkten och inte en beräknad genomsnittlig kostnad i Sverige som helhet.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

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 andra stycket ska den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Av 4 kap. 3 § första stycket 2 samma lag framgår att försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för boende.

Av handlingarna i målet framgår följande. AA och hennes make beviljades hösten 2003 löpande ekonomiskt bistånd från Södertälje kommun. Till och med november 2003 bodde de i en lägenhet om ett rum och kök på 39 kvm. Hyran var 2 801 kr per månad. Utan att först samråda med kommunen flyttade de i december 2003 till en lägenhet om två rum och kök på 59 kvm med en hyra på 4 154 kr per månad. Vid prövningen av deras ansökan om försörjningsstöd för december 2003 fann nämnden att makarna inte kunde beviljas försörjningsstöd för

boende med mer än 2 801 kr, eftersom de hade sitt boende tillgodosett genom lägenheten om ett rum och kök.

Frågorna i målet är dels om ett bostadsbyte – från en enrums- till en tvårumslägenhet – har varit nödvändigt för att tillförsäkra AA och hennes make en skälig levnadsnivå, dels betydelsen av att bostadsbytet inte skett i samförstånd med nämnden.

I förarbetena till den tidigare socialtjänstlagen (1980:620) uttalas bl.a. följande. Det skulle vålla stora svårigheter att i lagtexten närmare söka ange vad som ska anses som skälig levnadsnivå. Bl.a. måste detta bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever. Det måste därför överlämnas åt kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som ska anses skälig (prop. 1979/80:1 s. 186). Huvudregeln för beräkning av bidrag till bostadskostnader bör vara att sökandens faktiska nettokostnader för bostaden och dess uppvärmning beaktas helt, om bostadsstandarden och bostadskostnaderna inte överstiger vad som är skäligt (a. prop. s. 202). Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig boendestandard ska vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Om bidragssökanden anser sig behöva byta bostad under pågående bidragstid, och detta är förenat med ökade boende- eller andra kostnader, är det rimligt att detta alltid sker i samförstånd med socialtjänsten (prop. 1996/97:124 s. 83). – Att gällande socialtjänstlag innebär något ändrat synsätt i nu nämnda avseenden framgår inte (prop. 2000/01:80).

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Bestämmelserna i 4 kap. socialtjänstlagen förutsätter att det görs en individuell bedömning av biståndssökandens hjälpbehov och omfattningen av detta. Oavsett om ett bostadsbyte skett i samförstånd med socialnämnden, ska nämnden i varje enskilt fall pröva om bostadsbytet varit nödvändigt för att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. En sökande kan därför aldrig nekas försörjningsstöd för merkostnaden för hyra med hänvisning till att han eller hon inte har samrått med nämnden innan bostadsbytet. Samrådets funktion är närmast av rådgivande karaktär och syftar till att undvika sådana situationer som innebär att den enskilde flyttar till en bostad med en hyreskostnad som nämnden inte bedömer som skälig. Detta innebär således att det saknats fog för att avslå makarnas ansökan om bistånd till den högre

hyreskostnaden med hänvisning till att det inte skett något samråd om bostadsbytet.

Frågan är då om bytet av bostad har varit nödvändigt för att tillförsäkra makarna en skälig levnadsnivå. Byte till större bostad kan vara motiverat av medicinska eller sociala skäl, t.ex. på grund av trångboddhet. AA och hennes make var vid tidpunkten för beslutet om försörjningsstöd 61 respektive 73 år gamla och får enligt Regeringsrättens mening anses ha varit trångbodda i lägenheten om ett rum och kök (jfr Socialstyrelsens allmänna råd SOSFS 2003:5). Med hänsyn härtill var makarnas byte från en enrums- till en tvårumslägenhet nödvändigt för att de skulle vara tillförsäkrade en skälig levnadsnivå.

För att försörjningsstöd ska kunna beviljas för den högre boendekostnaden krävs emellertid att den inte går utöver vad som är skäligt. Utgångspunkten för denna bedömning är enligt förarbetena vad en låginkomsttagare på orten normalt kan kosta på sig. Kommunen bör vid denna prövning kunna hämta ledning från sina egna riktlinjer om ekonomiskt bistånd, även om dessa givetvis inte kan ersätta den individuella behovsprövning som socialtjänstlagen förutsätter (jfr RÅ 1996 ref. 99).

Enligt kommunens riktlinjer för ekonomiskt bistånd år 2003 var den normala boendekostnaden och riktvärdet för boendekostnadens tak 2 400–3 300 kr per månad för ett hushåll om 1–2 vuxna i en lägenhet om 1–2 rum och kök. Kommunen har anfört att dessa riktlinjer beräknats utifrån en genomsnittlig kostnad per kvadratmeter för bostäder hos det kommunala bostadsföretaget AB Telgebostäder, som har ca 50 procent av hyreslägenheterna i Södertälje. Kommunens riktvärden får enligt Regeringsrätten anses utgöra ett rimligt mått på vad en låginkomsttagare på orten normalt hade möjlighet att kosta på sig under den aktuella tidsperioden.

AA och hennes make valde att flytta till en bostad med en månadskostnad som översteg kommunens övre riktvärde med mer än en fjärdedel. Makarnas boendekostnad efter bostadsbytet översteg därmed klart vad som vid denna tid får anses ha varit den normala på orten. De kan därför inte anses berättigade till försörjningsstöd för hela denna kostnad. Regeringsrätten finner att skälig boendekostnad för den aktuella perioden var 3 300 kr per månad. Med hänsyn härtill ska AA beviljas försörjningsstöd med ytterligare 499 kr för december 2003.

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten bifaller överklagandet delvis och förklarar att AA är berättigad till försörjningsstöd med ytterligare 499 kr för december 2003.

Sten Heckscher

Kjerstin Nordborg

Carina Stävberg

Peter Kindlund

Carl Gustav Fernlund

Patrik Lidin
Föredragande regeringsrätts-
sekreterareAvd. I
Föredraget 2008-03-05