

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
6165-06

meddelad i Stockholm den 19 november 2009

KLAGANDE

AA

Ombud: Advokat Andreas Victor
Storgatan 30
831 30 Östersund

MOTPART

Socialnämnden i Östersunds kommun
831 82 Östersund

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 19 september 2006 i mål nr 1130-06,
se bilaga

SAKEN

Bistånd enligt socialtjänstlagen

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Med bifall till överklagandet upphäver Regeringsrätten kammarrättens dom och fastställer länsrättens domslut.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att Regeringsrätten ska fastställa att han har rätt till bistånd för hyra för september och oktober månad 2005 samt för avgift för medlemskap i fackförbund för september månad 2005.

Dok.Id 81645

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

Mål nr
6165-06

AA anför bl.a. följande. Socialnämnden har använt biståndet som en form av utpressning för att tvinga fram ett nyktrare leverne hos honom. Detta har gjort att han under den i målet aktuella perioden inte har tillförsäkrats en skälig levnadsnivå.

Han har bott i egen lägenhet i drygt sex år och är övertygad om att hyresvärden hade vräkt honom om lägenheten hade varit ett ”tillhåll”. Hans missbruk är inte av den omfattningen som socialnämnden påstår. Han kan naturligtvis inte dricka alkohol varje dag eftersom han bara får 1 740 kr i månaden för mat och hygien.

Ett bifall till socialnämndens talan innebär i förlängningen att nämnden efter eget skön kan bestämma när en missbrukare ska beviljas bistånd och tvinga missbrukare till insatser utan att förutsättningarna för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, är för handen.

Socialnämnden bestrider bifall till AAs yrkanden och anför bl.a. följande. Det kan vara svårt att göra bedömningar i ärenden där klienter har haft en långvarig missbrukssituation och erhållit försörjningsstöd i många år. I det aktuella fallet har AA inte stått till arbetsmarknadens förfogande och inte heller varit sjukskriven. Detta kan inte ses som enda krav för att erhålla försörjningsstöd, då det inte är meningen att detta alltid kan tillämpas när den enskildes problem är av annan personlig natur, som t.ex. allvarliga missbruksproblem. Att stå till arbetsmarknadens förfogande får inte ersätta vård eller behandlingsinsatser. Socialnämnden har därför erbjudit AA åtskilliga insatser och stöd för att han ska kunna komma tillrätta med sitt missbruk, men han har inte medverkat till att förändra sin situation genom att ta emot dessa insatser.

Det bör finnas möjligheter för socialnämnden att göra en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet som kan leda till slutsatsen att rätt till bistånd inte föreligger. Sådana omständigheter bör vara att socialnämnden medverkar till ett fortsatt missbruk om bistånd utbetalas, vilket inte är i överensstämmelse med de intentioner som ligger bakom bestämmelsen i 5 kap. 9 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

AA anför i genmäle bl.a. följande. Han har varit öppen för olika behandlingsinsatser, men dessa har tyvärr inte gett upphov till bestående nykterhet. Alkoholism är oftast mycket svår att ”bota”. Han vill själv inte missbruka. Det är inte rimligt att avstänga honom från bidrag om han inte skulle följa den planering som socialnämnden har bestämt. Det är inte heller rimligt att neka bidrag med resonemanget att man vid bidragsgivande medverkar till hans missbruk. Det finns andra sätt att reagera på att en behandlingsplanering inte följs och/eller ett missbruk inte bryts.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Rättslig reglering

Enligt 4 kap. 1 § första stycket SoL 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. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Försörjningsstöd lämnas enligt 4 kap. 3 § första stycket SoL för skäliga kostnader dels för sådana produkter som bör finnas i ett hushåll, som t.ex. livsmedel, kläder, hälsa och hygien (punkten 1), dels för, såvitt här är aktuellt, sådant som boende och fackföreningsavgift (punkten 2). Av andra stycket framgår att skäliga kostnader enligt punkten 1 beräknas enligt en s.k. riksnorm. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl kan, enligt samma stycke, dessa kostnader beräknas till en högre eller lägre nivå.

I 4 kap. 4 § SoL anges bl.a. att socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Detta gäller bl.a. för den som inte har fyllt tjugofem år eller den som har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser. Av 4 kap. 5 § SoL framgår att socialnämnden får vägra eller sätta ned fortsatt försörjningsstöd om den enskilde utan godtagbart skäl

avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 §. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Enligt 5 kap. 9 § SoL ska socialnämnden aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.

Rätten till bistånd, som regleras i 4 kap. SoL, förutsätter således att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Det innebär bl.a. att en arbetslös biståndssökande som kan arbeta är skyldig att söka arbete. I skyldigheten att söka arbete inbegrips i princip deltagande i den verksamhet som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § SoL fick sin lydelse genom en språklig justering år 1998 av dåvarande 6 § socialtjänstlagen (1980:620). Syftet var att förtydliga den enskildes ansvar i aktuellt hänseende (prop. 1996/97:124 s. 75 och 168).

I samma lagstiftningsärende infördes även, som ett komplement till de reguljära systemen, en möjlighet för socialnämnden att begära av vissa långvariga, i första hand yngre biståndstagare att de under viss tid ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som nämnden anvisar (nuvarande 4 kap. 4 § SoL). I förarbetena (a. prop. s. 77) anförs att det inte är meningen att den aktuella bestämmelsen ska användas för personer som har problem av mer personlig natur, som t.ex. allvarliga missbruksproblem eller andra klart uttalade sociala problem. I dessa fall måste socialtjänsten först på annat lämpligt sätt hjälpa denne med stöd eller andra vårdinsatser.

Socialutskottet (1996/97:SoU 18 s. 42) uttalade att man inte delade inställningen i vissa motioner om att socialtjänstens rätt att ställa krav i samband med bistandsprövningen skulle omfatta krav på att t.ex. en missbrukare skulle delta i ett visst rehabiliteringsprogram eller att införa lagregler som utöver vad som följde av 6 c – e §§ (nuvarande 4 kap. 4 – 6 §§ SoL) vidgade socialtjänstens

Mål nr
6165-06

möjligheter att ställa krav på den enskilde när han eller hon ansökte om bistånd. Motionerna avstyrktes. Riksdagen följde utskottet.

Socialtjänstens arbete med missbrukare ska vägledas av principerna om frivillighet och självbestämmande. Om nödvändiga hjälp- och vårdinsatser inte kan komma till stånd med samtycke kan det i vissa fall bli aktuellt med tvångsvård enligt regler om detta i LVM. Den lagen är dock förbehållen de fall när missbruket är så omfattande att allvarliga medicinska eller sociala skadeverkningar är nära förestående. Utgångspunkten, som kommer till uttryck i 5 kap. 9 § SoL, är att socialtjänsten genom aktivt uppsökande arbete och motivationsarbete ska försöka få den enskilde missbrukaren att medverka frivilligt i vården i syfte att motverka och förhindra fortsatt missbruk (prop. 1979/80:1 s. 208 ff. och prop. 1996/97:124 s. 138).

Att försörjningsstöd för skäligen kostnader för produkter som bör ingå i ett hushåll kan utgå med lägre belopp än riksnormen framgår som nämnts av 4 kap. 3 § andra stycket SoL. Enligt förarbetena (prop. 1996/97:124 s. 170) kan detta gälla t.ex. en missbrukare som uppenbart inte använder biståndet till vad det är avsett för.

Regeringsrättens bedömning

Frågan i målet är om socialnämnden hade fog för att i beslut i augusti och september 2005 neka AA försörjningsstöd till kostnader för boende och fackföreningsavgift med motiveringen att han inte hade följt uppgjord planering.

AA hade vid tiden för socialnämndens beslut ett mångårigt alkoholmissbruk bakom sig. Nämnden bedömde att han på grund av det alltjämt aktiva missbruket inte kunde stå till arbetsmarknadens förfogande. I målet saknas närmare uppgifter om AAs ekonomi men det framgår att han under lång tid hade fått försörjningsstöd. Planeringen av hans ärende var inriktad på att han skulle komma ifrån sitt missbruk. Således skulle AA under sommaren ha varit på "Brytpunkten", men på grund av frånvaro hade han blivit utskrivnen därifrån. Han hade också haft en kontaktperson, men den insatsen hade avslutats eftersom han ofta hade ringt och avbokat planerade träffar. Under tiden mellan nämndens båda aktuella beslut

Mål nr
6165-06

hade planeringen varit att AA regelbundet skulle lämna alkoholutandningsprov. Han hade dock uteblivit från flera provtagningar.

Rätten till bistånd förutsätter att den enskilde inte själv kan tillgodose behovet eller få det tillgodosett på annat sätt. En arbetslös biståndssökande som kan arbeta har därför att genom att t.ex. aktivt söka arbete själv göra vad han eller hon kan för att på sikt bli självförsörjande. Socialtjänsten har också ett ansvar för att erbjuda den enskilde behövlig hjälp för att kunna uppnå detta.

När det gäller personer som på grund av t.ex. allvarligt missbruk inte bedöms kunna klara av att försörja sig själva måste socialtjänstens insatser emellertid ges en annan inriktning. I dessa fall har myndigheten att i första hand erbjuda honom eller henne hjälp mot missbruket. Lagstiftaren har betonat att i det arbetet ska principerna om frivillighet och självbestämmande vara vägledande. Det framgår också av förarbetena att lagstiftaren inte har velat ge socialtjänsten möjlighet att vid prövningen av rätten till försörjningsstöd uppställa andra krav än vad som följer av 4 kap. 4 – 6 §§ SoL. Det kan således inte uppställas villkor för en missbrukare att han eller hon ska delta i t.ex. ett visst rehabiliteringsprogram. Om försörjningsstödet villkoras i sådana hänseenden innebär det i praktiken att myndigheten tillämpar en sanktion som socialtjänstlagen inte ger utrymme för. Regeringsrätten finner på grund härav att socialtjänsten inte kan vägra en missbrukare försörjningsstöd av det skälet att han eller hon inte vill godta, eller inte fullföljer, viss planering eller vissa insatser som har till huvudsakligt syfte att rehabilitera honom eller henne från missbruket (jfr RÅ83 2:70 och RÅ84 2:86).

Kammarrätten har, under åberopande av intentionerna bakom 5 kap. 9 § SoL, funnit att nämnden haft fog för sina beslut, eftersom en utbetalning av bistånd i förevarande fall skulle innebära att nämnden medverkade till AAs fortsatta missbruk. En sådan tolkning och tillämpning av 5 kap. 9 § SoL är enligt Regeringsrättens mening inte riktig. Som framgått ovan syftar den bestämmelsen till att framhålla dels socialtjänstens ansvar för aktivt uppsökande och motiverande arbete, dels att vård och behandling ska planeras i samförstånd med den enskilde missbrukaren.

Mål nr
6165-06

En annan sak är att socialnämnden enligt 4 kap. 3 § andra stycket SoL kan beräkna de kostnadsposter i försörjningsstödet som ingår i riksnormen till en lägre nivå i ett enskilt fall, om det finns särskilda skäl för det. Bestämmelsen är emellertid inte aktuell i detta mål, eftersom de kostnader som nämndens avslagsbeslut omfattade, för boende och fackföreningsavgift, inte ingår i riksnormen.

Sammanfattningsvis finner Regeringsrätten att socialnämnden inte hade fog för att avslå AAs ansökningar om försörjningsstöd. Det har inte framkommit annat än att AA behövde det aktuella biståndet för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Hans överklagande ska därför bifallas.

Susanne Billum

Kjerstin Nordborg

Peter Kindlund

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Jonatan Wahlberg
Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. II

Föredraget 2009-10-28