

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3049-10

meddelad i Stockholm den 12 oktober 2011

KLAGANDE

Socialnämnden i Luleå kommun
Box 212
971 07 Luleå

MOTPART

AA

Vårdnadshavare: BB

Vårdnadshavare: CC

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 27 april 2010 i mål nr 2511-09, se bilaga

SAKEN

Stöd och service till vissa funktionshindrade

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och länsrättens avgöranden och fastställer socialnämndens beslut.

Dok.Id 110574

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

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

YRKANDE M.M.

Socialnämnden yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen fastställer socialnämndens beslut och anför bl.a. följande. Insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, kan beviljas en person med funktionsnedsättning som ansöker om en insats och som tillhör lagens personkrets under förutsättning att den enskilde har behov av den sökta insatsen, att kriterierna för insatsen överensstämmer med behovet och att behovet inte tillgodoses på annat sätt. Om den enskildes behov inte passar in på de insatser som beskrivs i lagen kan socialnämnden inte bevilja någon insats. Ledsagning enligt LSS ska enligt den proposition som låg till grund för lagstiftningen lämnas som ett led i strävandena att underlätta för den enskilde att delta i samhällslivet och komma ut bland andra människor för att genomföra enklare aktiviteter. Detta kan inte anses stämma in på transport till och från skolan. I propositionen nämns ingenting om stöd och tillsyn under resor till och från skolan. Insatser enligt LSS är preciserade och till stor del också begränsade och kan inte tillgodose alla behov hos personer med funktionsnedsättning. Insatserna fräntar inte andra huvudmän deras ansvar när det gäller den enskilde och dennes behov av olika former av stöd och insatser. I normalfallet ska det vara skolhuvudmannens ansvar att ge barn det stöd och den hjälp som behövs i skolskjutsen. AA har den 1 april 2011 beviljats assistansersättning.

AA har beretts tillfälle att yttra sig i målet men har inte avhörtts.

Socialstyrelsen har på Högsta förvaltningsdomstolens begäran avgett yttrande i målet och anför bl.a. följande. Den sökta insatsen stämmer överens med de mål och den allmänna inriktning som kommer till uttryck i LSS och dess förarbeten. Att begränsa ledsagarservice till att enbart omfatta aktiviteter för kultur och fritidssammanhang strider enligt Socialstyrelsens mening mot LSS. Den uppräkningslista som görs i förarbetena är exempel och kan inte anses vara uttömmande. Detta stöds av uttalandet att stödformen vid lagens införande var relativt outvecklad. För att AA ska kunna ta sig till och från skolan har han behov av stöd under skoltransporterna. Vid bedömningen av hans behov av insatsen ska

Mål nr
3049-10

enligt LSS jämförelser göras med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder. Barn utan funktionshinder i hans ålder kan i regel ta sig till och från skolan utan stöd. Behovet kan inte heller anses vara tillgodosett på annat sätt. Enligt Socialstyrelsens mening är därför villkoren för insatsen ledsagarservice vid skoltransporterna uppfyllda.

Sveriges Kommuner och Landsting har beretts tillfälle att avge yttrande i målet och anført bl.a. följande. Rätt till insats enligt LSS föreligger inte om det aktuella behovet är tillgodosett genom annan huvudmans skyldighet att tillhandahålla nödvändigt stöd. I skyldigheten att anordna kostnadsfri skolskjuts får anses ingå att verksamheten anpassas så att barn med särskilda behov kan färdas på ett trafiksäkert sätt. Detta kan t.ex. innebära att förarna har viss kunskap om yttringarna av funktionshindret och hur man anpassar sitt språk och bemötande till barnets särskilda svårigheter, tekniska anpassningar av knäppanordningar och liknande samt en begränsning av gruppen av chaufförer. Det kan emellertid inte anses åvila skolhuvudmannen att under skolskjuts tillhandahålla stöd i den närmast assistansliknande form som är aktuell i målet. Att skyldigheten att tillgodose den enskildes behov under transporterna inte faller på skolhuvudmannen innebär dock inte att behovet per automatik ska tillgodoses genom den begärda LSS-insatsen. Ledsagarservice är en tämligen begränsad insats som är avsedd att ge funktionshindrade som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering. Övervägande skäl talar för att insatsen ledsagarservice inte är avsedd för situationer då den enskildes behov uteslutande består i kvalificerade tillsynsinsatser av assistansliknande karaktär. Åtgärder i form av aktiv tillsyn som närmast har karaktären av övervakning är enligt praxis att hänföra till sådan hjälp med grundläggande behov som avses i bestämmelserna om personlig assistans (se bl.a. RÅ 1997 ref. 23, RÅ 1997 not. 60 och RÅ 2000 not. 97). Luleå kommun kan således inte förpliktas att tillhandahålla ledsagarservice enligt LSS under de aktuella resorna.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET*Rättslig reglering m.m.*

Av 7 § första stycket LSS följer att personer som tillhör lagens personkrets har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9 om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. En sådan insats är ledsagarservice (9 § 3).

I den proposition som låg till grund för LSS anförde departementschefen bl.a. följande. Ledsagarservice är en stödform som ursprungligen utvecklades för synskadade personer, men som senare kommit även andra grupper av funktionshindrade till del. Ledsagarservice är enligt min mening en betydelsefull verksamhet som kan underlätta för personer med omfattande funktionshinder att delta i samhällslivet. Ledsagning bör vara en uppgift som ingår i personlig assistans för dem som har sådant stöd. Jag anser emellertid att ledsagarservice bör urskiljas som en särskild insats enligt den nya lagen. Servicen bör erbjudas personer som tillhör lagens personkrets men inte har personlig assistans, för att t.ex. besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter eller i kulturlivet eller för att bara promenera. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven (prop. 1992/93:159 s. 74).

I specialmotiveringen till bestämmelsen (a. prop. s. 178) anføres bl.a. att avsikten är att den enskilde ska få hjälp med att komma ut bland andra människor, exempelvis ledsagning för besök hos vänner eller vid deltagande i kulturlivet. Ledsagarservicen syftar till att bryta den isolering som ofta blir följden av ett omfattande funktionshinder.

Vad gäller den närmare innebörden av insatsen ledsagarservice har Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet HFD 2011 ref. 8 konstaterat att förarbetena till bestämmelsen om ledsagarservice är mycket knapphändiga och uttalat bl.a. följande. Vad som menas med att delta i fritidsaktiviteter anges inte. Andra exempel som nämns tar sikte på ganska vardagliga aktiviteter såsom besök hos

vänner och promenader. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening talade övervägande skäl för att lagstiftarens avsikt har varit att insatsen ledsagarservice tar sikte på en tämligen begränsad insats, avsedd att ge funktionshindrade som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering. Omfattande insatser i assistansliknande former kan alltså inte anses ligga inom ramen för vad en kommun kan förpliktas att svara för som ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS.

Bedömning

Det är ostridigt i målet att AA tillhör personkretsen i LSS samt att han har behov av stöd under resor till och från skolan. Av utredningen framgår att han den 1 april 2011 beviljats assistansersättning. Högsta förvaltningsdomstolens prövning avser dock om AAs behov vid tiden för socialnämndens beslut den 31 mars 2009 ska tillgodoses genom den av honom sökta insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS.

Insatsen ledsagarservice tar sikte på en begränsad insats som syftar till att den enskilde ska få hjälp med att komma ut bland andra människor, genomföra enklare aktiviteter och att bryta den isolering som ofta blir följd av ett omfattande funktionshinder. AA har däremot behov av en omfattande insats i assistansliknande form under resorna till och från skolan. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening ryms inte detta behov inom insatsen ledsagarservice.

Enligt det överklagade avgörandet har AA behov av stöd och tillsyn under resor till och från särskolan som – under rådande förhållanden – ska tillgodoses enligt LSS.

LSS innehåller bestämmelser om rätt till vissa särskilda insatser som finns angivna i 9 §. Andra insatser än de särskilt angivna, eller stöd utan angivande av en särskild insats, kan inte beslutas med stöd av LSS.

Mål nr
3049-10

Mot bakgrund av att ledsagarservice inte kan beviljas AA och då kammarrätten inte enligt LSS har kunnat ålägga kommunen att tillgodose hans behov av stöd under resor till och från skolan utan angivande av en särskild insats, ska överklagandet bifallas.

Susanne Billum

Nils Dexe

Henrik Jermsten

Anita Saldén Enérus

Erik Nymansson

Ann-Charlotte Borlid

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2011-09-07