

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
110-13

meddelad i Stockholm den 27 juni 2013

KLAGANDE

AA

Ombud: BB

MOTPART

Kommunstyrelsen i Bromölla kommun
Box 18
295 21 Bromölla

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 december 2012 i mål nr 4718-12, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Bistånd enligt socialtjänstlagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

BAKGRUND

AA ansökte hösten 2011, då hon var 21 år och bosatt hos sina föräldrar, om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till kostnader

Dok.Id 134029

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

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. Bromölla kommun avslag ansökningen på den grunden att AAs behov kunde tillgodoses på annat sätt. Förvaltningsrätten i Malmö biföll AAs överklagande i dom den 23 april 2012.

Kommunen överklagade domen hos Kammarrätten i Göteborg och anförde bl.a. att behovet av en meningsfull fritidssysselsättning kunde tillgodoses genom kontaktperson, att träning för det dagliga livet borde vara utformad i det egna boendet, att det inte gagnade den enskilde att delta i praktik så långt från hemkommunen samt att AAs rätt till daglig verksamhet och boende med särskild service för vuxna enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, inte hade prövats. Kommunen ansåg att vistelsen på Österlens folkhögskola visserligen skulle ge AA möjlighet att förbereda sig för ett självständigt liv, men att detta endast skulle vara temporärt då hon efter avslutad utbildning inte hade möjlighet att bo kvar i det boende hon hade under studietiden.

AA invände bl.a. att försök med kontaktperson i kommunen inte hade fungerat, att det serviceboende som kommunen föreslagit inte kunde tillgodose hennes behov och att den praktikplats hon fått i kommunen var olämplig.

Kammarrätten upphävde i dom den 7 december 2012 förvaltningsrättens dom med motiveringen att AAs behov kunde tillgodoses genom beviljad kontaktperson enligt socialtjänstlagen och genom den möjlighet hon hade att ansöka om insatser enligt LSS i form av exempelvis bostad med särskild service för vuxna samt daglig verksamhet. AA var därför inte i behov av det sökta biståndet för att uppnå en skälig levnadsnivå.

Sedan AA överklagat meddelade Högsta förvaltningsdomstolen den 7 februari 2013 prövningstillstånd och förordnade att kammarrättens dom tills vidare inte skulle gälla. Verkställigheten av förvaltningsrättens dom, som medfört att AA

höstterminen 2012 kunnat påbörja den aktuella kursen, fortgick således.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen fastställer förvaltningsrättens dom och anför 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.

Kommunen bestrider yrkandet och yrkar för egen del att Högsta förvaltningsdomstolen fastställer kammarrättens domslut. Kommunen vidhåller vad som anförts hos kammarrätten.

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

Mål nr
110-13

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 AAs 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 AA 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. AA 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/hög-fungerande 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 AA 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 AAs 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.

Mål nr
110-13

Fråga uppkommer därmed om utredningen är så ofullständig att målet bör visas åter till Bromölla kommun. Med beaktande av att AA 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 AAs 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 AA en skälig levnadsnivå, har inte presenterats av kommunen. Överklagandet ska därför bifallas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Gustaf Sandström, Karin Almgren, Lennart Hamberg, Olle Stenman och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Ann-Christine Johansson.