

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3452-12

meddelad i Stockholm den 1 juli 2013

KLAGANDE

Solängsskolan i Hammenhög AB, 556668-4345

Ombud: Advokat Staffan Michelson
Hellström Advokatbyrå KB
Box 7305
103 90 Stockholm

MOTPART

Socialstyrelsen
106 30 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 29 maj 2012 i mål nr 3198-11, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och förklarar att det inte finns något hinder mot att utöka antalet platser till tolv vid verksamheten i form av bostad med särskild service för ungdomar vid Solängsskolan på Öland.

Dok.Id 134642

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

BAKGRUND

Solängsskolan i Hammenhög AB (bolaget) har tillstånd enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, att bedriva verksamhet med särskild service för barn eller ungdomar enligt 9 § 8 LSS i Färjestaden på Öland, Solängsskolan på Öland. De boende på Solängsskolan är normalbegåvade ungdomar i åldern 15–21 år med funktionshinder i form av autismspektrumstörning. Var och en har en egen fullvärdig lägenhet och får utifrån individuella behov stöd och hjälp av personal. Tillståndet avser för närvarande åtta platser och verksamheten har en personal om 15 personer.

Socialstyrelsen har avslagit bolagets ansökan om en utökning av tillståndet till att avse tolv platser. Avslagsbeslutet motiverades med att möjligheten att erbjuda en hemlik miljö med så familjelika förhållanden som möjligt minskar om verksamheten utökas. Vidare anfördes att en utökning av antalet platser också skulle kunna skapa en känsla av institution, med hänsyn till att bostäderna ligger förhållandevis isolerat och därför inte är integrerade i samhället i övrigt.

Förvaltningsrätten i Jönköping och därefter Kammarrätten i Jönköping har avslagit bolagets överklaganden.

YRKANDEN M.M.

Bolaget yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen med ändring av underinstansernas avgöranden förordnar att bolaget ska beviljas tillstånd att bedriva verksamhet enligt 9 § 8 LSS vid Solängsskolan på Öland med tolv boendeplatser. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande.

Det boende och den stödverksamhet som är aktuell i målet tillhandahålls unga personer som är berättigade till insatser enligt 9 § 8 LSS till följd av diagnosen Aspergers syndrom eller s.k. högfungerande autism. Det rör sig om människor som med hänsyn till brister i social förmåga behöver särskilt stöd i

kommunikation med andra och som, ofta på grund av färdighetsbrister, har stora behov av personlig kontroll och skydd för sin integritet. De planerade verksamheterna är specialutformade för att denna sorts särskilda behov ska kunna tillgodoses med avseende på de kvalitetskrav som framgår av 5–7 §§ LSS.

I målet har med stor tydlighet framkommit att kunskaperna om autism och Aspergers syndrom har ökat väsentligt under de senaste åren, och att därför även behandlingsformerna utvecklats till det bättre. Ansökan ska ses som ett led i denna utveckling och den avsedda boendeformen är i själva verket fullt förenlig med lagens syfte att åstadkomma den bästa lösningen för den unge. Det är å ena sidan uppenbart att en viss form av familjehem ibland kan vara den bästa individuella lösningen, men det har i målet å andra sidan gjorts lika uppenbart att det bästa för många ungdomar är just att få tillfälle till boende i egen lägenhet med omedelbar tillgång till service och umgänge på det sätt som här planerats.

Varje enskild lägenhet kommer att utgöra den sorts hemlika bostad som eftersträvas och den enskilde kommer att ges stor frihet att välja vilken eller vilka personer i omgivningen han eller hon vill relatera till. Detta är själva grundidén med det planerade boendet; den enskilde tillförsäkras ett starkt skydd för sin integritet men antalet boende (tolv personer) gör det samtidigt möjligt att skapa aktiviteter i grupper om två, tre eller fler personer alltefter individuella önskemål och träningsituationer i det personliga utvecklingsarbetet.

Socialstyrelsen bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande.

De insatser som anges i 9 § LSS sätter ramen för vilka typer av verksamheter som kan bedrivas enligt LSS och syftet med insatserna preciseras i förarbetena. Med hänsyn till vad som anges i 9 § 8 och dess förarbeten finns det inte utrymme för att tolka lagtexten på annat sätt än att den planerade verksamheten inte ryms inom ramen för insatser enligt nämnda bestämmelse.

Den aktuella målgruppen har på grund av sin funktionsnedsättning ofta svårigheter att ha relationer till många människor, vilket även bekräftas av vittnesmålen i kammarrätten. Ju färre personer som bildar en grupp, desto större är möjligheterna att lära känna varandra och förutse de andras reaktioner och att kommunicera. För att säkerställa verksamhetens kvalitet och goda levnadsvillkor för den enskilde är det viktigt att antalet barn och ungdomar som bor i gruppboenden inte är för stort. Förarbetsuttalandena om gruppens storlek och om hemlika förhållanden har inte förlorat sin aktualitet. I Socialstyrelsens handbok Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning (2012) anges t.ex. att ingenting tyder på att barn med utvecklingsstörning i dag skulle kunna relatera till fler personer än på 1980-talet.

Barn och ungdomar förväntas generellt sett inte etablera alla sina sociala relationer i hemmet. Strävan bör i stället vara att de som bor i en bostad med särskild service med personalens hjälp ges förutsättningar att skaffa och behålla vänner på samma sätt som ungdomar som bor i sitt föräldrahem, dvs. utanför hemmet.

Förutom de emotionella, sociala och psykologiska behov som alla ungdomar har för att kunna utvecklas till trygga och välmående vuxna, så har en person som ingår i den aktuella målgruppen även behov av rutiner. Att som 15-åring ha en egen lägenhet med ansvar för städning, matlagning och övrig planering är problematiskt även för personer utan funktionsnedsättning.

Det är inte möjligt att i ett tillståndsärende göra en sådan konkret och individuell prövning som i ett tillsynsärende. Tillståndsbedömningen måste till viss del bygga på vad som på rimliga, adekvata och relevanta grunder kan anses innefatta en rimligt säker bedömning av vad som krävs för att verksamheten i framtiden ska kunna erbjuda goda levnadsvillkor för de personer som tillhör en grupp som är berättigad till insatser.

I det aktuella fallet är det fråga om en grupp av ungdomar som har behov av särskilt stöd och som lämnar sina föräldrahem för eget boende. Det rör sig alltså om en situation som ställer särskilda krav och medför särskilt ansvar för tillståndsmyndigheten att så långt det är möjligt säkerställa att den verksamhet som får tillstånd också generellt sett kan motsvara det krav på goda levnadsvillkor för de berättigade som lagen förutsätter. Bedömningen måste alltså utgå från vad som kan anses vara generella och lämpliga krav på ett boende som ska uppfylla goda levnadsvillkor. Det kan därvid beaktas – men inte tillmätas någon avgörande betydelse – att det skulle kunna vara så att vissa individer i den utsatta grupp det är fråga om har bättre förutsättningar än andra att tillgodogöra sig ett boende i större konstellationer.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

Den fråga Högsta förvaltningsdomstolen har att ta ställning till är om det är förenligt med kvalitetskraven i LSS att en bostad med särskild service för ungdomar under vissa förutsättningar har tolv platser.

Rättslig reglering m.m.

I 5 § LSS föreskrivs att verksamhet enligt denna lag ska 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. Av 6 § första stycket framgår bl.a. att verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet.

Enligt 7 § andra stycket LSS ska den enskilde genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

I förarbetena anges att bestämmelsen ger uttryck för en kvalitetsnivå på insatser enligt lagen (prop. 1992/93:159 s. 172 f.). Bl.a. får insatserna inte ges formen av ett beskyddande omhändertagande där den enskilde själv spelar en passiv roll. Vidare bör alla insatser ha en aktiverande prägel med yttersta syfte att även den som har omfattande funktionshinder i största möjliga utsträckning ska kunna bo självständigt och arbeta som andra.

Av 9 § 8 LSS framgår att en av insatserna för särskilt stöd och särskild service är bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet. I förarbetena uttalas att denna insats ska kunna användas flexibelt och efter barnets eller familjens behov (a. prop. s. 81 f.). Gränsen mellan olika boendialternativ bör vara flytande och utgångspunkten bör vara att med föräldrahemmet som bas hitta den bästa lösningen för barnet eller den unge. Det framgår vidare att inriktningen bör vara att bostäder med särskilt stöd inrättas i vanliga bostadshus och inte lokaliseras i direkt anslutning till varandra. Därutöver gäller att bostaden ska vara utformad som en vanlig bostad och fungera så hemligt som möjligt. Det innebär bl.a. att det bör vara en liten grupp barn eller ungdomar som bor i en och samma lägenhet eller villa. Ju större antal barn eller ungdomar som bor i samma grupp, desto större blir behovet av regler och struktur som den enskilde måste underordna sig. Vissa barn och ungdomar är på grund av funktionshinder särskilt beroende av att gruppen är liten. Dit hör t.ex. många barn med utvecklingsstörning eller autism. Sammantaget rör det sig om bostäder med mångsidiga användningsmöjligheter där olika inslag av förstärkta resurser kan erbjudas (a. prop. s. 179).

I 5 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2012:6) om bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt LSS anges att nämnden vid beslut om insatsen bostad med särskild service ska ta hänsyn till det barn eller den ungdom som på grund av sin funktionsnedsättning har svårt att ha många relationer och därför behöver bo med ett mycket begränsat antal personer. Av de allmänna råd som är knutna till föreskriften framgår att det i bostaden i regel bör bo två till fyra barn och ungdomar. Om syftet med insatsen är att möjliggöra skolgång på annan ort

(internatboende) kan fler barn och ungdomar bo tillsammans under förutsättning att var och en tillförsäkras goda levnadsvillkor. Barn och ungdomar som väsentligt skiljer sig åt i ålder och mognad bör i regel inte bo tillsammans.

En enskild person måste enligt 23 § LSS ha tillstånd för att yrkesmässigt bedriva sådan verksamhet som avses i 9 § 8. Några särskilda kriterier för tillståndsgivningen anges inte i lagen.

Tillståndsgivande myndighet har fram till den 1 juni 2013 varit Socialstyrelsen. Uppgiften överfördes då till Inspektionen för vård och omsorg.

I 9 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade föreskrivs att det i beviset för tillstånd bl.a. ska framgå det högsta antal personer som samtidigt kan få stöd och service i verksamheten. Inte heller i förordningen anges några kriterier för tillståndsgivningen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen noterar inledningsvis att det inte finns några närmare föreskrifter om hur en bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt 9 § 8 LSS ska vara beskaffad. Socialstyrelsen lägger emellertid avgörande vikt vid de ovan nämnda förarbetsuttalandena om att denna typ av verksamhet bör vara utformad som en vanlig bostad och fungera så hemligt som möjligt, vilket bl.a. innebär att det bör vara en liten grupp barn eller ungdomar som bor i en och samma lägenhet eller villa. Som framgått ovan uttalas i Socialstyrelsens allmänna råd att det i regel bör bo två till fyra barn och ungdomar i en sådan bostad.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste förarbetsuttalandena om en hemlik miljö och ett begränsat antal boende ses mot bakgrund av de övergripande kvalitetskraven i 6 och 7 §§ LSS. Avgörande för om tillstånd att driva en bostad

med särskild service för barn och unga enligt LSS ska beviljas är således om de boende kommer att tillförsäkras goda levnadsvillkor (jfr RÅ 2000 ref. 42 och HFD 2011 ref. 47) samt om insatserna kan anses ägnade att stärka de enskildas möjligheter att leva ett självständigt och oberoende liv och att delta aktivt i samhällslivet. Verksamheten måste även grundas på respekt för de enskildas självbestämmande och integritet.

En bedömning måste således göras av bostadens ändamålsenlighet med hänsyn till behoven hos de funktionshindrade som ska bo där. En strävan efter flexibilitet och behovsanpassade individuella lösningar, som enligt förarbetena bör vara utmärkande för insatsen bostad med särskild service för barn eller ungdomar, är mindre väl förenlig med en fast gräns för antalet boende. Det bör vidare finnas utrymme för varierande boendeformer för att tillgodose särskilda gruppers och individers behov.

De förarbetsuttalanden Socialstyrelsen åberopar utgår i stor utsträckning från behoven hos barn med utvecklingsstörning och vad som numera närmast skulle kunna betecknas som klassisk autism. Det i målet aktuella boendet är emellertid avsett för normalbegåvade ungdomar med autismspektrumstörning, vilka studerar vid gymnasieskola eller deltar i praktik utanför själva boendet. Det rör sig dessutom om en bostad som redan med nuvarande antal platser knappast kan karakteriseras som ett boende av sådant slag som förarbetena närmast synes ta sikte på. Såvitt framkommit är det fråga om en målgrupp med ett utpräglat behov av respekt för sin personliga integritet, vilket behöver tillgodoses utan att möjligheterna till utveckling av sociala kontakter går förlorad. Det har uppgetts vara skälet till att var och en bor i en egen liten lägenhet med personliga tillhörigheter, men samtidigt ingår i den större gemenskap som verksamheten utgör.

Högsta förvaltningsdomstolen finner att en utökning av antalet platser till tolv inte hindrar att verksamheten vid Solängsskolan på Öland kan anses anpassad till de enskildas behov och får antas kunna tillförsäkra de ungdomar verksamheten är

Mål nr
3452-12

avsedd för goda levnadsvillkor. Det förhållandet att boendet är placerat utanför tätort föranleder inte annan bedömning.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Gustaf Sandström, Karin Almgren, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Cecilia Holmdahl.