

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
2746-09

meddelad i Stockholm den 14 februari 2011

**KLAGANDE**  
AA

Ombud: BB och CC

**MOTPART**  
Socialnämnden i Bodens kommun  
961 86 Boden

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**  
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 mars 2009 i mål nr 30-08, se bilaga

**SAKEN**  
Stöd och service till vissa funktionshindrade

---

## HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 101594

**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.**

AA yrkar att Regeringsrätten upphäver kammarrättens dom och beslutar att han inte har ansvar för ledsagarens omkostnader. Till stöd för sin talan anför han bl.a. följande. Kammarrätten har beslutat att det är den enskilde som ansvarar för att betala ledsagarens omkostnader, vilket utifrån flera aspekter är en felaktig bedömning. Situationen kan ses ur ett arbetsgivar- /arbetstagarperspektiv eller ett rättighetsperspektiv. Ledsagaren är anställd för att utföra ett uppdrag som medför en del aktiviteter. I samband med detta har den anställde olika omkostnader som den anställde har rätt att få ersättning för. Mellan den enskilde och ledsagaren finns i juridisk mening inget ansvarsförhållande när det gäller ersättning för utlägg. Det är arbetsgivaren som har ansvar för den anställde och för att denne kan utföra sitt uppdrag. Den enskilde är beviljad en insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, för att kunna få möjlighet att leva som andra och uppnå goda levnadsvillkor. Det är en handikappolitisk princip att den enskilde inte ska drabbas av merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning. Det är inte rätt att den enskilde ska vara tvungen att ansöka om bistånd till kostnader som inte är den enskildes egna. Den enskilde måste även uppfylla kraven för att erhålla ekonomiskt bistånd, vilket inte är säkert att den enskilde gör. Det är högst oklart om Försäkringskassan skulle anse att denna typ av kostnader för ledsagare skulle ge rätt till handikappersättning. Kostnader för ledsagare kan således inte kompenseras med vare sig ekonomiskt bistånd eller handikappersättning. Merkostnaderna kan variera oerhört mellan olika personer. Även personer med funktionsnedsättning har olika fritidsintressen och olika kostnader för dessa. Den enskilde står själv för sina egna kostnader men ska inte behöva ha dubbel kostnad på grund av ledsagarservicen.

Socialnämnden bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. LSS tillförsäkrar en definierad grupp funktionshindrade ett antal i lagen angivna insatser. Det är endast dessa insatser som den enskilde kan få rätt till enligt LSS. Det medför att vad som ingår i respektive LSS-insats blir av stor betydelse. Några ekonomiska bidrag regleras inte i LSS. Däremot ska kommunen svara för kostnaderna för de angivna insatserna. I förarbetena beskrivs insatsen

Mål nr  
2746-09

ledsagarservice mycket knapphändig. Som exempel på situationer då ledsagning kan bli aktuell nämns att ”besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter eller kulturlivet eller bara för att promenera” (prop. 1992/93:159 s. 74). Det rör sig om ganska enkla och vardagliga situationer. Någon kommentar om kostnaderna lämnas inte. Beträffande två andra insatser enligt LSS har Regeringsrätten prövat frågan om vad som ingår i insatsen. Resor till och från daglig verksamhet ingår inte i insatsen daglig verksamhet (RÅ 1996 ref. 45) och hemutrustning ingår inte i insatsen gruppbostad (RÅ 1991 ref. 101). Den handikappolitiska principen att en person inte ska behöva ha merkostnader för sitt funktionshinder kan enligt socialnämndens mening inte läggas till grund för att kommunen ska betala omkostnader för ledsagare. Det är en allmän princip som inte kan få den räckvidden. Den statliga handikappersättning som lämnas inom ramen för socialförsäkringssystemet syftar till att kompensera personer med funktionshinder för merkostnader. Socialnämnden kan inte finna att kommunen med stöd av LSS, förarbeten eller rättspraxis kan förpliktas att svara för de kostnader som målet gäller. Den sortens bidrag kan däremot prövas som ekonomiskt bistånd med stöd av bestämmelserna för bistånd enligt socialtjänstlagen.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### *Rättslig reglering*

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).

Av 7 § andra stycket framgår bl.a. att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska anpassas till mottagarens individuella behov och utformas så att de är lätt tillgängliga för dem som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Mål nr  
2746-09

Det är ostridigt i målet att AA tillhör personkretsen i LSS. Han har av socialnämnden beviljats ledsagarservice med 34 timmar per vecka. Frågan i målet gäller om den sålunda beviljade insatsen även omfattar ansvar för sådana omkostnader som uppstår för en ledsagare som följer med AA på olika fritids- och kulturella aktiviteter eller om sådana omkostnader faller utanför LSS.

Insatser enligt LSS är med några här inte aktuella undantag avgiftsfria för den enskilde (21 § LSS). Lagen innehåller vidare, bortsett från den särskilda regleringen av personlig assistans, inga bestämmelser om skyldighet eller möjlighet för kommunen att betala ut ekonomiskt stöd eller ersättning (jfr 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen /2001:453/).

LSS bygger på förslag från 1989 års Handikapputredning, som i sitt betänkande Handikapp, Välfärd, Rättvisa (SOU 1991:46) framlade förslag till en sådan lag att ersätta bl.a. 1985 års omsorgslag. En av huvudpunkterna i Handikapputredningens förslag var rätten till personlig assistans, och därmed sammanhängande frågor behandlas utförligt i betänkandet liksom i den följande propositionen. Insatsen ledsagarservice motsvaras i Handikapputredningens förslag av en insats benämnd ”tidsbunden hemtjänst”. Utredningen anförde att denna insats, som annars kunde ges enligt 1980 års socialtjänstlag, såvitt gällde personkretsen för LSS borde ges enligt den lagen och inte enligt socialtjänstlagen (a. bet. s. 536 f.). Denna punkt omfattade enligt utredningen även ledsagarservice som syftar till att bryta den isolering som ofta blir följderna av ett stort funktionshinder.

Handikapputredningen behandlade även frågor om tillgång till fritid, kultur och rekreation för lagens personkrets. Utredningen pekade i denna del (a. bet. s. 434) främst på förslaget om biträde av personlig assistent, vilket skulle stärka den enskildes möjligheter till självbestämmande och inflytande. På motsvarande sätt ansågs förslaget om biträde av kontaktperson kunna vara ett stöd och underlätta kontakter med fritids- och rekreationsutbudet.

Mål nr  
2746-09

Handikapputredningens förslag om insatsen tidsbunden hemtjänst ifrågasattes av remissinstanserna. Däremot ansåg flera att ledsagarservice borde anges i lagtexten (prop. 1992/93:159 s. 276). Departementschefen konstaterade att utredningen inte utvecklat några motiv för att hemtjänst skulle vara reglerad i den nya lagen. Han fann för egen del inte skäl att föreslå hemtjänst som en särskild insats enligt den nya lagen (a. prop. s. 74). Han anförde vidare bl.a. följande. Ledsagarservice är en stödform som ursprungligen utvecklades för synskadade personer, men som senare kommit även andra grupper av funktionshindrade till del. I regel är det hemtjänsten som svarar för ledsagarservicen. Ledsagarservice är 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. 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 följderna av ett omfattande funktionshinder.

### *Bedömning*

LSS är en s.k. pluslag till socialtjänstlagen och innehåller bestämmelser om rätt till vissa särskilt angivna insatser avsedda för personer med svåra funktionshinder. Andra insatser än de särskilt angivna kan inte ges enligt LSS. Däremot kan en begäran om insatser av annat slag eller annan karaktär prövas enligt socialtjänstlagen, oavsett om den enskilde hör till personkretsen i LSS eller inte. Detsamma gäller anspråk på ekonomiskt stöd eller ekonomisk ersättning som inte avser personlig assistans.

Mål nr  
2746-09

Här kan anmärkas att 7 § andra stycket LSS anger en kvalitetsnivå på de insatser en enskild har rätt till enligt lagen (se prop. 1992/93:159 s. 172). Bestämmelsen saknar alltså betydelse för bedömningen av någons rätt till insats enligt lagen liksom för frågan om vad som ryms inom respektive insats enligt 9 § LSS.

Som konstaterats i underinstanserna är förarbetena till bestämmelsen om ledsagarservice mycket knapphändiga, vilket synes hänga samman dels med att sådan service då ännu var tämligen outvecklad, dels med att Handikapputredningens ursprungliga förslag tog sikte på en lagstadgad rätt till hemtjänst vilken avsågs omfatta även ledsagning. Frågan om att kostnader skulle kunna uppstå för ledsagaren i samband med deltagande i olika aktiviteter synes över huvud taget inte ha aktualiserats i lagstiftningsärendet. 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 talar 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. Det har därför saknats anledning att i LSS reglera ansvar för ledsagarens omkostnader. För en sådan snävare tolkning talar även att bestämmelsen framstår som en inskränkning av det ursprungliga förslaget om tidsbunden hemtjänst inbegripet ledsagarservice. Det bör också framhållas att en tolkning som innebär att insatsen ledsagarservice även skulle omfatta alla omkostnader som till följd av den enskildes önskemål om aktiviteter kan uppstå för ledsagare kan medföra mycket stora och oförutsebara kostnader för en kommun, kostnader som kommunen inte kan styra. Det är inte sannolikt att lagstiftaren skulle lämna en sådan situation helt oreglerad.

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. Inte heller olika omkostnader som kan uppstå för ledsagare ingår i den insats som regleras i nämnda lagrum. Insatser som går utöver vad som följer av

Mål nr  
2746-09

LSS kan bara ges med stöd av socialtjänstlagen. Som ovan framgått saknar LSS även bestämmelser som gör det möjligt för kommunen att utge ekonomiskt stöd till kostnader som inte avser personlig assistans. Även anspråk på ekonomisk ersättning för utlägg kan därför bara prövas enligt socialtjänstlagen. Det kan erinras om att kommunen har möjlighet att om det finns skäl för det ge bistånd även om den enskilde inte uppfyller förutsättningarna för rätt till bistånd (4 kap. 2 §).

De omkostnader för ledsagare som AA anser att kommunen ska ansvara för framstår visserligen inte som anmärkningsvärda. Som kammarrätten funnit saknas dock laglig möjlighet att förplikta kommunen att ersätta dessa enligt LSS. Överklagandet ska därför avslås.

Susanne Billum

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Erik Nymansson

Charlotte Mattsson

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2011-01-13