

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
6110-09

meddelad i Stockholm den 17 juni 2011

## **KLAGANDE**

Carema Orkidén AB, 556470-1901

Ombud: Advokat AA

## **MOTPART**

Socialstyrelsen  
106 30 Stockholm

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Stockholms dom den 18 augusti 2009 i mål nr 3022-08, se bilaga

## **SAKEN**

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

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och överlämnar handlingarna i målet till Socialstyrelsen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 106888

**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

**YRKANDEN M.M.***Carema Orkidén AB*

Carema Orkidén AB (bolaget) yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och bifaller ansökan om tillstånd att yrkesmässigt bedriva enskild verksamhet i form av gruppboende på Arrendevägen 1–3 i Järfälla kommun. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Genom boendet på Arrendevägen är de boende tillförsäkrade goda levnadsvillkor. Gruppboendet är anpassat till de boendes individuella behov och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Gruppboenden ligger i en byggnad som ägs av kommunen. Utbyggnadsmöjligheter saknas. De boende har i huvudsak bott tillsammans i gruppboenden sedan 1999. De har psykiska funktionshinder och svåra sociala problem. På Arrendevägen har de hittat en fungerande vardag och en gemenskap som de inte hade innan de flyttade dit. Två personer som tillfälligt prövat annat boende har återvänt till Arrendevägen då det nya boendet inte fungerat.

Bostäderna på Arrendevägen uppfyller inte kraven på fullvärdiga bostäder men är i sig inte dåliga. De boende trivs där och har under lång tid etablerat sig både i den fysiska och psykiska miljön. För att få fullvärdiga bostäder måste de flytta. Kommunen har inget alternativ att erbjuda som innebär att de då kan bo tillsammans. Arrendevägen är det enda kollektivboende som återstår i kommunen. Anledningen till att kommunen inte ersatt kollektivboendet på Arrendevägen är att personerna som bor där vill bo som de bor i dag. En flytt skulle innebära att den gemenskap som byggts upp under åren kommer att splittras vilket skulle innebära en avsevärd försämring av de boendes livskvalitet. Avsikten är inte att nya personer ska beredas plats på Arrendevägen utan att gruppboenden ska avvecklas när antalet boende blir för få.

Verksamheten vid Arrendevägen har växlat mellan att vara ett boende med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service

till vissa funktionshindrade, LSS. De boende har varit desamma men besluten har grundats på olika lagar.

Mellan kommunen och bolaget gäller ett avtal om drift av bl.a. Arrendevägens gruppboende. Det finns även ett avtal som ger bolaget dispositionsrätt till kommunens lokaler och inventarier på Arrendevägen under den tid som verksamheten bedrivs. Avtalens giltighet är inte beroende av vilken lag som de enskilda besluten om insats grundas på.

Kommunen har föredragit beslut enligt LSS då detta bedömts som mer fördelaktigt för de boende. Det förhållandet att bolaget har nekats tillstånd att driva verksamheten enligt LSS har emellertid föranlett samtliga gode män/företrädare att ansöka om SoL-placering för sina huvudmän på Arrendevägen.

Det är den enskilde själv som bestämmer om insatser ska sökas enligt LSS eller enligt SoL. LSS är en rättighetslag och en framställan om stöd och service från en person som tillhör personkretsen bör i första hand prövas enligt LSS eftersom detta kan antas vara till fördel för den enskilde. Men i fråga om Arrendevägen har alltså LSS tillämpats på ett sådant sätt att de boende i stället väljer att ansöka om stöd enligt SoL. SoL ger alltså de boende en rätt till goda levnadsvillkor som inte garanteras av LSS. Det visar att det brister när det gäller beaktandet av de boendes rätt till självbestämmande.

Visserligen är det fråga om ett nytt tillstånd men tillståndet avser en befintlig verksamhet. Tillståndsprövningen skiljer sig därmed från vad som bör gälla vid en nystart av en verksamhet. Gäller en ansökan en pågående verksamhet blir situationen orimlig om inte de boendes intressen beaktas. Det måste finnas ett samband mellan enskildas önskemål och tillståndsgivningen. Om kommunen hade valt att inte konkurrensutsätta verksamheten utan driva den i egen regi, hade verksamheten kunnat drivas enligt LSS eftersom det inte finns något krav på tillstånd för att driva egenregiverksamhet.

Mål nr  
6110-09

I förarbetena till LSS anges att ”huvudregeln bör vara” att de generella byggbestämmelser som gäller för bostäder i allmänhet också ska gälla för bostadslägenheter i en gruppboende. I förevarande fall är det fråga om en befintlig byggnation som uppfyllde kraven enligt de bestämmelser som gällde då den uppfördes. Visserligen bör man eftersträva nybyggnadsstandard i alla gruppboende men det krav som ställs i förarbetena är inte kategoriskt och utrymme finns för att i det särskilda fallet prioritera andra kvalitetskrav framför bostadsstandard. Begreppet ”goda levnadsvillkor” bör därmed kunna innebära att en materiell standard motsvarande Boverkets byggregler vid nybyggnation av bostäder i ett specifikt fall kan få stå tillbaka för andra kvalitetskriterier vid prövningen av tillstånd att bedriva enskild verksamhet. Materiell standard ska sättas i relation till bibehållandet av en etablerad gemenskap och ett positivt socialt samspel för personer som på grund av psykiska funktionshinder har svåra relationsproblem. Lagstiftningen ger utrymme för en sådan avvägning vid bedömningen av goda levnadsvillkor. Tillstånd till verksamheten bör därför beviljas.

#### *Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Vid en prövning av om ett nytt tillstånd för att bedriva enskild verksamhet ska beviljas ska Socialstyrelsen i första hand bedöma om en verksamhet kan anses medverka till att uppfylla LSS grundläggande kvalitetskriterier. Ett gruppboende som inte uppfyller de generella byggbestämmelser som gäller för bostäder i allmänhet kan inte anses medverka till att uppfylla LSS grundläggande kvalitetskriterier och några nya tillstånd att bedriva sådana boenden ska därför inte lämnas.

Uttalandet i förarbetena till LSS om att huvudregeln bör vara att de generella byggnadsregler som gäller för bostäder i allmänhet också ska gälla för bostadslägenheter i en gruppboende tar inte endast sikte på kraven på bostadslägenheterna vid en nybyggnation. Kraven i LSS avseende insatsen gruppboende enligt 9 § 9 LSS samt uttalandena i förarbetena avseende hur bostadslägenheter i en gruppboende enligt LSS ska vara utformade gör således

Mål nr  
6110-09

ingen skillnad på om gruppboenden är en nybyggnation eller inte. Att bostadslägenheterna i en gruppboende ska nå upp till en viss standard följer av att bostaden ska vara den enskildes permanenta bostad och hem. De mål som anges i LSS om att få leva som andra innebär även en möjlighet att bo som andra.

I förevarande fall gäller tillståndsansökan ett s.k. kollektivboende där de boende har ett eget rum men saknar egen toalett, egen dusch och eget kök. Det är således inte fråga om att den enskilde har en egen lägenhet i gruppboendet. Att endast disponera ett rum och dela övriga utrymmen med medboende kan inte jämföras med gällande standard för bostäder.

I målet är fråga om ett nytt tillstånd. Den omständigheten att kommunen tidigare kan ha bedrivit verksamheten i kommunal regi har för den bedömningen inte någon betydelse. Tillståndsprövningen skiljer sig inte i ett sådant fall från de fall som gäller nystartad verksamhet. Socialstyrelsen har därför att göra en fullständig tillståndsprövning enligt 23 § LSS.

Enskildas önskemål kan inte utgöra grund för Socialstyrelsen att bevilja ett tillstånd till att bedriva ett boende som inte uppfyller kraven i de generella byggbestämmelser som gäller för bostäder i allmänhet. Ett tillstånd att bedriva gruppboende enligt 9 § 9 LSS berör inte bara de personer som vid tillfället för tillståndsprövningen bor i det aktuella boendet utan berör även de som i framtiden kan komma att få beslut om insats verkställd i verksamheten. Socialstyrelsen kan därför inte ställa lägre krav på verksamheten på grund av önskemål hos dem som vid tillfället för tillståndsprövningen är aktuella för insats i verksamheten.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

Enligt 5 § LSS ska verksamhet enligt lagen 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 samma lag framgår bl.a. att verksamheten enligt lagen ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i

Mål nr  
6110-09

största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Enligt 7 § andra stycket 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. Bestämmelsen i 7 § andra stycket LSS ger uttryck för en kvalitetsnivå på insatser enligt lagen (prop. 1992/93:159 s. 172 f.). Bl.a. får inte insatserna ges formen av ett beskyddande omhändertagande där den enskilde själv spelar en passiv roll. Det bör eftersträvas att den enskilde själv tar aktiv del i beslut om olika insatser.

Av 9 § 9 LSS följer att en av insatserna för särskilt stöd och särskild service är bostad med särskild service för vuxna. Enligt 17 § första stycket får en kommun med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt lagen. En enskild person måste dock enligt 23 § LSS ha tillstånd av Socialstyrelsen för att yrkesmässigt bedriva bl.a. sådan verksamhet som avses i 9 § 9. Kommuner som driver sådan verksamhet ska anmäla den till Socialstyrelsen innan verksamheten påbörjas, men något tillstånd krävs inte. Några kriterier för tillståndsgivningen anges inte i lagen.

Av 7 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade framgår att en ansökan hos Socialstyrelsen om tillstånd att bedriva enskild verksamhet ska vara skriftlig och ange bl.a. vem som ska bedriva verksamheten, hur den ska bedrivas, för vilka personer den är avsedd, hur den ska finansieras och vem som ska förestå verksamheten. Vidare ska personalen och dess utbildning anges. Till ansökan ska också fogas ritningar över de lokaler som verksamheten ska vara inrymd i. Utöver reglerna om vad en ansökan ska innehålla finns i förordningen inga bestämmelser om hur tillståndsprövningen ska ske.

Av utredningen i målet framgår att bolaget på entreprenad av Järfälla kommun har ansvarat för driften av gruppboendet på Arrendevägen 1–3 i kommunen sedan 1998. I bostaden bor sex personer med psykiska funktionshinder varav de flesta har bott tillsammans i bostaden sedan 1999. Bolaget har ansökt om tillstånd att

Mål nr  
6110-09

yrkesmässigt få driva gruppboendestaden som enskild verksamhet enligt 23 § LSS men nekats detta därför att lokalerna inte ansetts motsvara gällande krav på boendestandard. Det finns dock ingen skyldighet för kommunen att avveckla gruppboendet därför att boendet inte kan anses som fullvärdigt.

I 1993 års proposition anges vissa målsättningar rörande gruppboendestäder. Det framhålls att eftersom bostadslägenheten i en gruppboendestad ska vara den enskildes permanenta bostad ställs det särskilda krav på boendestandarden. Huvudregeln bör vara att de generella byggbestämmelser som gäller för bostäder i allmänhet också ska gälla bostadslägenheter i en gruppboendestad. Därutöver bör dimensioneringen bedömas med hänsyn till den enskildes servicebehov och ibland behov av utrymmeskrävande hjälpmedel. I motiven betonas vidare att personer med funktionshinder ska ha samma möjlighet som andra att själva välja bostadsform och att den enskildes perspektiv bör vara avgörande för bedömningen av de kvalitativa aspekterna på bostaden (prop. 1992/93:159 s. 85 ff.).

Högsta förvaltningsdomstolen noterar inledningsvis att de allmänt hållna uttalandena i 1993 års proposition i första hand synes ha tagit sikte på kommunernas utbyggnad av gruppboendestäder då det visat sig att många funktionshindrade inte fick sina behov av bostad tillgodosedda i full utsträckning. Någon lagregel som närmare anger hur en bostad med särskild service för vuxna ska vara beskaffad finns inte i LSS. En annan sak är att Boverket utfärdat vissa föreskrifter om standardkrav vid nybyggnad av sådana bostäder. Det finns inte heller i motiven till tillståndsregeln i 23 § någon hänvisning som kan uppfattas som annat än en betoning av att verksamheten ska vara av god kvalitet (a. prop. s. 102).

Avgörande för om ett tillstånd att driva en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS kan beviljas blir därför kvalitetskravet i 7 § andra stycket om att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. I detta ligger inte endast en bedömning av bostadens standard utan också av bostadens anpassning och ändamålsenlighet med hänsyn till behoven hos de funktionshindrade som ska bo där. Som framgått ovan är vidare den enskildes eget önskemål en tungt

Mål nr  
6110-09

vägande faktor vid bedömningen av vilken bostadsform som ska tillhandahållas. Skulle den enskilde vilja ha vad man kallar en fullvärdig bostad är kommunen skyldig att erbjuda en sådan.

Högsta förvaltningsdomstolen gör följande bedömning i det aktuella målet.

På Arrendevägen 1–3 har de boende inte tillgång till en egen bostadslägenhet utan disponerar endast ett rum och delar därutöver på kök och hygienutrymmen. Ingenting tyder dock på att bostaden är dålig eller på att det finns några allvarliga anmärkningar mot boendet i övrigt. Härtill kommer de enskildas uttryckliga önskemål om att få bo kvar i detta boende. De får därmed anses tillförsäkrade goda levnadsvillkor där, trots att bostaden inte håller nybyggnadsstandard. Bolaget borde därför inte ha vägrats tillstånd på den angivna grunden.

Bolagets överklagande ska därför bifallas. Det ankommer på Socialstyrelsen att pröva om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda för att bevilja bolaget det sökta tillståndet.

Susanne Billum

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Kristina Ståhl

Erik Nymansson

Ann-Charlotte Borlid  
Justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2011-05-18

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Andreas Sundberg.