

HFD 2017 ref. 23

Fråga om tillgång till internet i hemmet är en förutsättning för att en enskild ska vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen. Även fråga om handikappersättning som utgår med ett schablonbelopp ska beaktas vid bedömningen av om den enskilde själv kan tillgodose sina behov.

4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen (2001:453), 50 kap. 7 och 12 §§ socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 11 maj 2017 följande dom (mål nr 1893--1895-16).

Bakgrund

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt socialtjänstlagen (2001:453) rätt till bistånd av socialnämnden dels för sin försörjning (försörjningsstöd), dels för sin livsföring i övrigt.

Inom ramen för försörjningsstödet utgår ersättning för kostnader för vissa uppräknade poster, som t.ex. livsmedel och kläder, med belopp som årligen beräknas i en för hela landet gällande s.k. riksnorm. Försörjningsstöd kan därutöver lämnas för vissa andra särskilt angivna kostnader, t.ex. kostnad för boende.

Bistånd för en persons livsföring i övrigt ges efter en bedömning av behovet i det enskilda fallet.

Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

M.T. är gravt synskadad. Till följd av synskadan uppbär hon handikappersättning som utgår utan behovsprövning med ett schablonbelopp om 69 procent av prisbasbeloppet. I hemmet har hon en dator som är särskilt anpassad för synskadade som hon använder bl.a. för att söka arbete.

M.T. ansökte vid flera tillfällen under 2014 och 2015 om ekonomiskt bistånd för månatliga kostnader för bredbandsuppkoppling i hemmet. Socialnämnden avslog ansökningarna. Nämnden ifrågasatte i och för sig inte att hon hade behov av internet i hemmet men bedömde att behovet var föranlett av synnedsättningen. Eftersom handikappersättningen – som vid denna tidpunkt uppgick till drygt 2 500 kr – är avsedd att täcka merkostnader till följd av funktionshindret ansågs hennes behov av internet i hemmet kunna tillgodoses genom denna ersättning.

M.T. överklagade till förvaltningsrätten som upphävde socialnämndens beslut. Förvaltningsrätten ansåg att internetuppkoppling

hör till sådant som människor i allmänhet har tillgång till och att kostnaden för detta därmed inte utgör en sådan merkostnad som handikappersättningen är avsedd att täcka. Förvaltningsrätten fann därför att M.T. hade rätt till skäligt bistånd för internetuppkoppling.

Efter att socialnämnden överklagat upphävde kammarrätten förvaltningsrättens domar och fastställde socialnämndens beslut. Kammarrätten konstaterade att ekonomiskt bistånd till kostnader för internet inte ingår i den gällande riksnormen för försörjningsstöd och menade att tillgång till internet inte heller är något som generellt är nödvändigt för att en skälig levnadsnivå ska uppnås. Domstolen ansåg dock att det kan finnas en rätt till ekonomiskt bistånd för internetkostnader på grund av behovet i det enskilda fallet. Det förhållandet att M.T. var arbetssökande medförde enligt kammarrätten inte i sig att tillgång till internet var nödvändigt för att hon skulle vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. På grund av sin synskada kunde hon dock inte använda datorer på offentliga platser och hon ansågs därför ha behov av tillgång till internet i hemmet för att vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Kammarrätten fann emellertid att annat inte hade kommit fram än att hennes behov kunde anses vara tillgodosett genom den beviljade handikappersättningen.

Yrkanden m.m.

M.T. yrkar att hon beviljas bistånd för internetkostnader och anför bl.a. följande.

Med befintlig teknik är det inte praktiskt möjligt för henne att använda offentliga datorer och hon har således ett behov av internet i hemmet. Eftersom en så stor del av befolkningen har tillgång till internet kan handikappersättning inte beviljas för detta ändamål annat än om det skulle vara fråga om klara merkostnader. Rätten att som gravt synskadad beviljas full handikappersättning utan behovsprövning skulle urholkas om man tvingas att redovisa sina merkostnader för att kunna beviljas bistånd.

Socialnämnden anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

Internet i hemmet är generellt sett inte nödvändigt för att uppnå en skälig levnadsnivå. Vidare finns det hjälpmedel som gör det möjligt för synnedsetta att använda datorer och internet som finns på ett flertal offentliga platser. Merkostnader som ändå kan uppstå på grund av en funktionsnedsättning ska inte täckas genom försörjningsstöd eftersom det finns möjlighet att få handikappersättning.

Skälen för avgörandet

Frågan i målen

Huvudfrågan i målen är om tillgång till internet i hemmet är en förutsättning för att en enskild ska vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå i den mening som avses i socialtjänstlagen. Om så är fallet uppkommer vidare frågan om handikappersättning som den enskilde erhåller och som utgår med ett schablonbelopp ska beaktas vid bedömningen av om den enskilde själv kan tillgodose sina behov.

Rättslig reglering m.m.

Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen

Enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Enligt fjärde stycket ska den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Lagtexten definierar inte begreppet skälig levnadsnivå närmare. I förarbetena uttalas att vad som ska anses som skälig levnadsnivå måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever (prop. 1979/80:1, del A, s. 186).

I 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen anges att försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift. Enligt styckets andra punkt utgår försörjningsstöd även för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäliga kostnader enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 ska enligt paragrafens andra stycke beräknas i enlighet med en för hela riket gällande norm (riksnorm) som beslutas av regeringen. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

När det gäller kostnader för boende m.m. enligt 4 kap. 3 § första stycket 2 ersätts de faktiska kostnaderna om de är skäliga. Bistånd för sådant som inte avser försörjningsstöd, dvs. för livsföringen i övrigt, utgår efter en behovsprövning i det enskilda fallet (prop. 1979/80:1, del A, s. 202 och prop. 2000/01:80 s. 91 f.).

Handikappersättning

Regelverket för handikappersättning finns i 50 kap. socialförsäkringsbalken.

Av huvudregeln i 4 § framgår att en försäkrad som innan han eller hon fyller 65 år har fått sin funktionsförmåga nedsatt för avsevärd tid har rätt till handikappersättning efter en bedömning av den försäkrades hjälpbehov och merkostnader. Beroende på hjälpbehovets omfattning eller merkostnadernas storlek är enligt 11 § handikappersättningen för år räknat 69, 53 eller 36 procent av prisbasbeloppet.

För en försäkrad som är blind gäller dock enligt 7 § att handikappersättning alltid lämnas om blindheten inträtt före 65 års ålder. Ersättning utgår då enligt 12 § på den högsta nivån, dvs. med 69 procent av prisbasbeloppet, oberoende av vilket hjälpbehov och vilka merkostnader som föreligger i det enskilda fallet. Om den försäkrade under samma tid får hel sjukersättning, hel aktivitetserättning eller hel ålderspension begränsas dock ersättningen till 36 procent av prisbasbeloppet, om inte stödbehovet ger anledning till högre ersättning.

Även gravt hörselskadade har enligt 7 och 13 §§ rätt till handikappersättning utan individuell behovsprövning, men på en lägre nivå.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Allmänt om bistånd för kostnader för internet

I 4 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen anges att bistånd i form av försörjningsstöd utgår för ett antal specificerade kostnadsposter i vad som måste uppfattas som en uttömmande uppräkningslista i två punkter. De kostnader som anges i första punkten, dvs. kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift, ersätts enligt riksnormen. När det gäller kostnader för boende m.m. enligt andra punkten ersätts de faktiska kostnaderna om de är skäligen.

Kostnader för internet finns inte med bland de kostnadsposter som kan ersättas inom ramen för försörjningsstödet. Internetkostnader företer visserligen likheter med de kostnadsposter i riksnormen som tar sikte på information och kommunikation och det kunde därför framstå som naturligt att även kostnader för internet skulle anses ingå i dessa kostnader. Bestämmelsen i 4 kap. 3 § första stycket är emellertid klar och vad som omfattas är såväl uttryckligen som uttömmande reglerat.

Enligt 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen gäller att socialnämnden om det finns särskilda skäl i ett enskilt fall ska beräkna

de kostnader som ingår i riksnormen till en högre nivå. Denna möjlighet innebär dock endast att socialnämnden i ett enskilt fall har möjlighet att ersätta sådana kostnader med ett högre belopp. Nämnden kan däremot inte med stöd av denna bestämmelse ersätta andra kostnadsposter än de som anges i första stycket 1.

Sammanfattningsvis finner Högsta förvaltningsdomstolen att tillgång till internet i hemmet inte kan innefattas i de behov som ska täckas av bistånd i form av försörjningsstöd.

Bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan ges även för den enskildes livsföring i övrigt. I förarbetena uttalas att med detta avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det har inte ansetts möjligt att lämna en uttömmande uppräkningslista av vilka insatser eller behov som ska anses ingå utan en individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall (prop. 2000/01:80 s. 92).

I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd exemplifieras vad som kan innefattas i begreppet livsföring i övrigt. Det anges att ekonomiskt bistånd bör ges till bl.a. sådan hemutrustning som behövs för att ett hem ska kunna fungera. I detta sammanhang nämns att dator med internetuppkoppling bör ingå i en hemutrustning. Det sägs också att nämnden vid bedömningen av behovet av dator med internetuppkoppling bör ta hänsyn särskilt till behoven hos barn och ungdomar som går i skolan (SOSFS 2013:1 s. 12).

Ekonomiskt bistånd till kostnader för internet kan således lämnas inom ramen för bistånd för den enskildes livsföring i övrigt. Denna biståndgrund förutsätter en individuell bedömning i varje enskilt fall.

Internetanvändning har kommit att bli ett normalt förekommande och väsentligt inslag i enskildas liv. En majoritet av befolkningen har numera tillgång till internet i det egna hemmet. Myndigheter och andra samhällsaktörer, t.ex. skolor, banker och arbetsgivare, förutsätter också i allt högre grad att enskilda har tillgång till internet. Det kan gälla t.ex. skolelevers möjligheter att studera och göra uppgifter i hemmet samt enskildas myndighetskontakter, t.ex. med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller Skatteverket, och möjligheter att utträta bankärenden. För enskilda finns det därför numera som regel ett klart behov av att ha tillgång till internet i hemmet för att effektivt kunna ta del i samhällslivet. Detta gäller inte minst i ärenden av mer integritetskänslig natur som inte lämpligen bör utföras på datorer med internetuppkoppling på offentliga platser.

Mot denna bakgrund bör utrymmet för att anse att en enskild är tillförsäkrad en skälig levnadsnivå även utan tillgång till internet i hemmet vara synnerligen begränsat.

Bedömningen av behovet i detta fall

Det finns i målen ingenting som talar för att det i detta fall är fråga om en sådan undantagssituation där den enskilde kan anses vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå även utan tillgång till internet i hemmet. Tvärtom framgår det klart av omständigheterna i målen att M.T. har ett sådant behov.

Kan behovet tillgodoses på annat sätt?

Endast den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Frågan är därför om M.T:s behov av tillgång till internet i hemmet kan tillgodoses genom att den handikappersättning som hon erhåller används för att betala kostnaden för internetuppkopplingen.

I förarbetena till socialtjänstlagen diskuteras hur bedömningen av om den enskilde själv kan tillgodose sina behov ska göras. Ett avsnitt rör frågan om hänsyn ska tas till ett ideellt skadestånd som den enskilde fått. Vad som sägs där måste emellertid även anses ge uttryck för den grundläggande synen på ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Där uttalas bl.a. följande. Socialbidragets funktion är att utgöra det yttersta skyddsnätet för människors försörjning. De flesta människor försöker med egen kraft lösa sina ekonomiska problem och först när inga andra möjligheter står till buds till försörjning kan socialbidrag komma i fråga. För att principen för socialbidrag ska kunna upprätthållas gentemot dem som gör sitt yttersta för att klara sin försörjning kan det inte vara rimligt att tillgångar inte avräknas i sedvanlig utsträckning vid prövningen. Utan att i grunden göra om socialbidragets konstruktion är det därför inte möjligt att generellt skydda vissa tillgångar mot att beaktas vid prövning av rätt till ekonomiskt bistånd. En individuell bedömning måste dock alltid göras (se prop. 2000/01:80 s. 93 ff.).

Handikappersättningen är i princip en merkostnadsersättning som lämnas efter en bedömning av behoven i det enskilda fallet. Även den ersättning som utgår till blinda utan en individuell behovsprövning är avsedd att täcka den försäkrades merkostnader till följd av funktionsnedsättningen, om än på ett schablonmässigt sätt. Detta talar för att den enskilde inte ska behöva använda handikappersättningen för att täcka kostnader som saknar samband med funktionsnedsättningen och att denna ersättning således inte ska räknas med som en tillgång vid bedömningen av rätten till bistånd.

I motsatt riktning talar dock det förhållandet att den schablonmässiga handikappersättningen enligt 50 kap. 12 § socialförsäkringsbalken sätts ned om den försäkrade under samma tid får vissa andra i paragrafen uppräknade ersättningar, om inte stödbehovet

ger anledning till annat. I sådana situationer krävs alltså att den försäkrade visar sina faktiska merkostnader för att få behålla handikappersättningen på oförändrad nivå vid sidan av övriga ersättningar. Av intresse i sammanhanget är även rättsfallet HFD 2014 ref. 17 där en försäkrad med rätt till schablonmässigt beräknad handikappersättning till följd av dövhet ansökte om högre ersättning på grund av merkostnader för en annan funktionsnedsättning. Högsta förvaltningsdomstolen fann att rätt till sådan högre ersättning endast förelåg efter en prövning av det samlade stödbehovet, varför den försäkrade då även måste visa vilka merkostnader som dövheten gav upphov till.

Av såväl lagstiftning som tidigare rättspraxis framgår alltså att även en försäkrad som erhåller en schablonmässigt beräknad handikappersättning i vissa situationer måste visa sina faktiska merkostnader för att behålla ersättningen eller för att erhålla ytterligare stöd.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till utformningen av bestämmelsen i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan Högsta förvaltningsdomstolen inte komma till annan slutsats än att denna form av handikappersättning bör betraktas som en tillgång vid bedömningen av om det föreligger rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen, till den del den enskilde inte har visat att han eller hon har merkostnader på grund av funktionsnedsättningen som motsvarar den utbetalda ersättningen (jfr RÅ 2010 ref. 42).

M.T. har inte uppgett sig ha haft merkostnader på grund av funktionsnedsättningen som bör beaktas. Högsta förvaltningsdomstolen finner därför att hon själv får anses kunna tillgodose sitt behov av internet i hemmet genom den erhållna handikappersättningen.

Överklagandena ska således avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandena.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Almgren, Ståhl, Bull* och *Classon*. Föredragande var justitiesekreterarna Malin Bergström och Naomi Zemack.

I. Förvaltningsrätten i Stockholm (2015-05-22, Millberg):

Enligt förvaltningsrättens mening tillhör en dator av enklare sort samt internetuppkoppling numera sådan hemutrustning som människor i allmänhet kan kosta på sig och förutsätts ha tillgång till, bl.a. i kontakt med

myndigheter (jämför Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 april 2014 i mål nr 2850-13). M.T:s behov av bistånd till internetuppkoppling kan därmed inte anses vara en sådan merkostnad som handikappersättningen är avsedd att täcka. Förvaltningsrätten anser därmed att M.T. är berättigad till bistånd till internetuppkoppling och månatlig avgift. Nämndens beslut ska således upphävas. Det ankommer på nämnden att efter erforderlig utredning fastställa vilket belopp som kan anses skäligt att utge till en internetuppkoppling och månatlig avgift. – Förvaltningsrätten upphäver Socialnämnden i Södertälje kommuns beslut och förklarar M.T. berättigad till skäligt ekonomiskt bistånd till internetuppkoppling och månatlig avgift. Det ankommer på nämnden att efter erforderlig utredning fastställa det skäliga beloppet.

I. Kammarrätten i Stockholm (2016-03-11, Lénberg Karlsson och Sederholm):

Ekonomiskt bistånd till kostnader för internet ingår inte i den gällande riksnormen för försörjningsstöd. Kammarrätten anser inte heller att tillgång till internet är något som generellt är nödvändigt för att skälig levnadsnivå ska uppnås. Rätt till ekonomiskt bistånd för internetkostnader kan emellertid föreligga på grund av behovet i det enskilda fallet.

Enligt kammarrättens mening medför det förhållandet att M.T. är arbetssökande inte i sig att tillgång till internet är nödvändigt för att hon ska vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Det är dock ostridigt att M.T., på grund av sin synskada, inte kan använda sådana datorer med internetuppkoppling som finns på offentliga platser. Av detta skäl kan hon anses ha behov av tillgång till internet i hemmet för att vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Rätt till bistånd föreligger därför, såvida inte behovet kan tillgodoses på annat sätt.

M.T. är på grund av sin synskada beviljad den högsta nivån av handikappersättning med ett schablonmässigt belopp varje månad. Enligt kammarrätten har annat inte kommit fram i målet än att hennes behov genom den ersättningen kan anses vara tillgodosett på annat sätt i den mening som avses i socialtjänstlagen. Överklagandet ska därför bifallas och förvaltningsrättens dom upphävas. – Med bifall till överklagandet upphäver kammarrätten förvaltningsrättens dom och fastställer Socialnämnden i Södertälje kommuns beslut den 19 november 2014.

Kammarrättsrådet *Cedermark* var skiljaktig och anförde:

Socialnämnden har bedömt att M.T:s kostnad för internet är en merkostnad på grund av hennes synnedsättning och att hennes behov därför kan tillgodoses genom den handikappersättning hon beviljats.

Det är riktigt att handikappersättning i princip är en merkostnadsersättning. Det innebär att handikappersättning ges för kostnader som kan motiveras med hänsyn till den funktionshindrades speciella behov (prop. 1977/78:100, bilaga 8, s. 53). När det gäller kostnader som är normalt förekommande, dvs. kostnader som personer utan funktionshinder har, utgår handikappersättning endast i den mån de överstiger det normala (jfr RÅ 2005 ref. 45).

Kostnad för internet är en normalt förekommande kostnad. Handikappersättning kan således inte erhållas för sådana kostnader. Med hän-

syn härtill anser jag att M.T:s behov av tillgång till internet i hemmet inte kan anses tillgodosett genom hennes handikappersättning. Det faktum att M.T:s handikappersättning utgår på en bestämd garantinivå på grund av att hon är blind föranleder ingen annan bedömning.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att M.T. har rätt till sökt ekonomiskt bistånd till internetkostnader och att överklagandet ska avslås.

II. Förvaltningsrätten i Stockholm (2015-08-14, Berglund Creutz):

Ekonomiskt bistånd till kostnader för internet i hemmet ingår inte i den gällande normen för försörjningsstöd. Ett sådant bistånd kan lämnas den enskilde inom ramen för livsföringen i övrigt efter en behovsprövning i det enskilda fallet (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 13 februari 2013, mål nr 5648-12). I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd, s. 12, anges bl.a. att socialnämnden bör ge ekonomiskt bistånd till den hemutrustning som behövs för att ett hem ska kunna fungera. Radio, TV och dator med internetuppkoppling bör ingå i en hemutrustning. Vid bedömning av behovet av dator med internetuppkoppling bör nämnden särskilt ta hänsyn till behoven hos barn och ungdomar som går i skolan.

M.T. har uppgett att hon har behov av internet för att kunna söka arbete. Vidare framgår av utredningen att M.T. är gravt synskadad och inte kan använda sig av de datorer som finns på bibliotek eller Arbetsförmedlingen då de inte är anpassade till hennes behov. Nämnden har anfört att M.T:s behov redan är tillgodosett genom beviljad handikappersättning. Av utredningen i målen framgår att M.T. är beviljad den högsta nivån av handikappersättning, ca 2 550 kronor i månaden.

Handikappersättning syftar till att täcka de extra kostnader och det hjälpbehov i den dagliga livsföringen en person kan ha på grund av en funktionsnedsättning. Den som saknar ledsyn har i regel rätt till den högsta nivån av handikappersättning (jfr 50 kap. 2, 4 och 12 §§ socialförsäkringsbalken).

Datorer finns i de flesta hem och kostnaden för dator godtas som en merkostnad endast om den försäkrade kan göra sannolikt att han eller hon utan funktionsnedsättningen inte skulle ha haft dator (jfr Försäkringskassans vägledning avseende handikappersättning (2012:2) s. 30 f. och 39). Samma resonemang torde, enligt förvaltningsrättens mening, gälla internetuppkoppling. Mot bakgrund härav gör förvaltningsrätten bedömningen att utredningen i målen inte ger stöd för att anse att M.T:s behov av internetuppkoppling tillgodoses genom den beviljade handikappersättningen. Nämnden har därför inte haft fog för sina beslut och M.T. har därmed rätt till ekonomiskt bistånd till skälig kostnad för internetuppkoppling och månatlig avgift för juli och augusti 2015. – Förvaltningsrätten upphäver Socialnämnden i Södertälje kommuns beslut och förklarar M.T. berättigad till ekonomiskt bistånd till skälig kostnad för internetuppkoppling och månatlig avgift för juli och augusti 2015. Det ankommer på nämnden att efter erforderlig utredning fastställa det skäliga beloppet.

II. Kammarrätten i Stockholm (2016-03-11, Lénberg Karlsson och Sederholm):

[= föregående kammarrättsdom]

– Med bifall till överklagandet upphäver kammarrätten förvaltningsrättens dom och fastställer Socialnämnden i Södertälje kommuns beslut den 2 juli 2015 och den 24 juli 2015.

Kammarrättsrådet *Cedermark* var skiljaktig och anförde:

[= föregående kammarrättsdom]

Mot bakgrund av det anförda anser jag att M.T. har rätt till sökt ekonomiskt bistånd till internetkostnader och att överklagandet ska avslås.