

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
6009-07

meddelad i Stockholm den 11 mars 2009

KLAGANDE

Socialnämnden i Habo kommun
Box 212
566 24 Habo

MOTPART

Länsstyrelsen i Jönköpings län
551 86 Jönköping

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 september 2007 i mål nr 2475-07,
se bilaga

SAKEN

Särskild avgift enligt socialtjänstlagen

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten bifaller överklagandet på så sätt att den särskilda avgiften efterges.

YRKANDEN M.M.

Socialnämnden i Habo kommun yrkar i första hand att Regeringsrätten, med upphävande av underinstansernas domar, avslår länsstyrelsens ansökan om särskild avgift. För det fall Regeringsrätten finner att kommunen ska åläggas särskild avgift yrkar socialnämnden i andra hand att beloppet ska fastställas till

Dok.Id 67381

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-12:00
13:00-15:00

Mål nr
6009-07

minimnivån, dvs. tio tusen kronor. Socialnämnden anför bl.a. följande. Insatsen kontaktperson bygger på ett frivilligt åtagande från en person som kan bedömas som lämplig för uppdraget. Viktiga faktorer vid bedömningen av lämplighet är bl.a. ålder, kön och intresseområden. Att en förtroendefull relation kan skapas mellan klienten och kontaktpersonen är av helt avgörande vikt för att insatsen ska fylla sitt syfte. Eftersom det är ett frivilligt åtagande kan socialnämnden inte ålägga någon uppdraget och inte heller köpa insatsen från någon utförare. – Socialnämnden sökte kontinuerligt efter en lämplig kontaktperson genom annonsering och genom kontakter. Annonsering skedde i lokala media samt på anslagstavlor på Högskolan i Jönköping. Många personliga kontakter togs med redan aktiva kontaktpersoner och övriga personer som kunde tänkas vara lämpliga. Socialnämnden kunde emellertid, trots detta aktiva arbete, inte hitta en lämplig kontaktperson åt flickan förrän drygt ett år efter nämndens beslut. De personer som funnits till hands har inte matchat flickans behov. – Efter en ny utredning av flickans situation beviljades hon och hennes mor bistånd i form av råd- och stödinsats enligt beslut den 15 januari 2007. Råd- och stödinsatsen innebär regelbunden kontakt med mor och dotter och ska inte ses som en ersättning för insatsen kontaktperson utan som ett komplement. Med beaktande av råd- och stödinsatsen bedömer socialnämnden att flickan, under den tid beslutet om kontaktperson inte har kunnat verkställas, har tillförsäkrats en skälig levnadsnivå. Med insatsen kontaktperson har flickan emellertid givits en möjlighet till ökad livskvalitet. – Systemet med särskild avgift är avsett att utgöra en yttersta åtgärd som endast är tänkt för ett mindre antal undantagsfall. Vad beträffar skälig tid framhålls i förarbetena att det alltid måste göras en individuell bedömning. Vid denna bedömning kan bl.a. beaktas om det finns sådana särskilda omständigheter som kan utgöra grund för nedsättning eller eftergift av sanktionsavgiften. Synnerliga skäl för eftergift av sanktionsavgiften kan enligt förarbetena t.ex. vara att kommunen, trots stora ansträngningar, inte lyckas ordna en kontaktperson inom skälig tid, en omständighet som legat utanför kommunens kontroll (prop. 2005/06:115 s. 123 –125 och 127). – Mot bakgrund av socialnämndens aktiva rekryteringsarbete får det anses klarlagt att dröjsmålet med verkställigheten beror på omständigheter utanför kommunens kontroll. På grund härav, och då nämnden under väntetiden stött flickan och hennes mor med råd- och stödinsats, bör dröjsmålet inte betraktas som oskäligt. I vart fall bör på samma grunder synnerliga skäl för eftergift föreligga. – För det fall Regeringsrätten finner att kommunen ska åläggas särskild avgift bör beloppet fastställas till miniminivån. Att beslutet inte har kunnat verkställas har inte på något sätt haft sin grund i ekonomiska överväganden. Vidare har underinstanserna bortsett från de kostnader som varit förenade med rekryteringsförsöken.

Mål nr
6009-07

Länsstyrelsen i Jönköpings län bestrider bifall till överklagandet samt anför bl.a. följande. Socialnämnden har uppgett vilka åtgärder som vidtagits för att rekrytera en kontaktperson men har inte visat på några särskilda omständigheter som bidragit till att försvåra rekryteringen. Man uppger att man inte lyckats hitta någon lämplig person som passar flickans behov men anger inte några särskilda behov hos henne. Rättssäkerheten för den aktuella flickan har satts ur spel då hon inte fått sitt behov av kontaktperson tillgodosett förrän mer än ett år efter det gynnande beslutet. Det är inte visat att kommunens svårigheter med att verkställa beslutet legat utanför kommunens kontroll. Det saknas därmed synnerliga skäl för nedsättning eller eftergift av avgiftsskyldigheten.

Socialstyrelsen har yttrat sig i målet och anför bl.a. följande.

Med verkan fr.o.m. den 1 juli 2006 infördes i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, bl.a. nya regler om s.k. särskild avgift. En av de bärande tankarna bakom förslagen var att ge kommuner verktyg för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt, bl.a. genom en rapporteringsskyldighet rörande ej verkställda beslut. För att åstadkomma att gynnande beslut verkställs inom skälig tid krävs också, menade regeringen, även att ett yttersta påtryckningsmedel behövdes, avsett att användas i ett mindre antal fall. Av detta skäl infördes den särskilda avgiften (prop. 2005/06:115 s. 123).

Någon bestämd tidsgräns för när ett dröjsmål ska anses oskäligt har inte angetts i lagstiftningen. Det måste alltid göras en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet (jfr RÅ 2007 ref. 36 och RÅ 2007 ref. 37 I–III). Vissa typer av bistånd tar längre tid att verkställa än andra. Regeringen underströk att tiden om tre månader från dagen för beslutet fram till dess rapporteringsskyldighet för socialnämnden inträder, inte innebär att det är denna tid som nämnden skäligen har på sig att verkställa ett beslut. Vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet kan anses vara skälig tid kan beaktas om det finns sådana omständigheter som kan utgöra grund för nedsättning eller eftergift av sanktionsavgiften (se a. prop. s. 124).

När det gäller frågan om synnerliga skäl för eftergift framhöll regeringen att det måste föreligga särskilda omständigheter. Kommunen måste vidta alla åtgärder som är möjliga för att verkställa ett gynnande beslut. Detta kan gälla t.ex. om kommunen trots stora ansträngningar inte lyckas ordna en kontaktperson inom skälig tid (a. prop. s. 127). En jämförelse kan göras också med Lagrådets uttalande beträffande motsvarande fråga i propositionen Åtgärder mot domstolstrots att de omständigheter som bör kunna anses utgöra synnerliga skäl är omständigheter som legat utanför kommunens eller landstingets kontroll. Regeringen instämde i Lagrådets uttalanden (prop. 2001/02:122 s. 51 och 30).

I bedömningen av skälig tid kan ingå om det finns sådana omständigheter som kan utgöra grund för nedsättning eller eftergift av sanktionsavgiften. Vidare bör också biståndets karaktär tillmätas betydelse.

Mål nr
6009-07

Uppdraget som kontaktperson bygger helt och hållet på ett frivilligt åtagande av en person som kan bedömas lämplig. Avgörande för att uppdraget ska vara meningsfullt är att det skapas en förtroendefull relation mellan klienten och kontaktpersonen. Av handlingarna framgår att socialnämnden aktivt och kontinuerligt sökt efter en lämplig kontaktperson genom annonsering och genom kommunens kontakter i övrigt. Trots detta rekryteringsarbete dröjde det drygt ett år innan socialnämnden fann en lämplig person. Enligt Socialstyrelsens uppfattning visar utredningen i målet att svårigheten att verkställa beslutet uteslutande kan tillskrivas de särskilda hänsyn som biståndets karaktär förutsätter.

I det aktuella målet har det gått drygt 14 månader från det gynnande beslutet och fram till dess beslutet verkställdes. Vid vilken tidpunkt dröjsmålet exakt har uppstått är svårt att bedöma. Med hänsyn till den typ av biståndsinsats som är aktuell måste dock utgångspunkten vara att det rör sig om betydligt kortare tidsfrister än vad som godtogs beträffande gruppbostad i rättsfallet RÅ 2007 ref. 36. Regeringsrätten framhöll där bl.a. att sju och en halv månad visserligen är lång tid men att den ändå ligger inom ramen för vad som ibland måste accepteras för tillhandahållande av gruppbostad.

Vad kommunen anfört visar tydligt att det inte är fråga om ett sådant förhållningssätt till gynnande beslut som skulle kunna falla in under begreppet lagtrots. Kommunen hade avsatt tillräckliga medel i sin budget för insatsen i fråga och försökte kontinuerligt och aktivt att hitta en lämplig person för uppdraget. I fråga om kostnaden för kontaktperson har kommunen i det aktuella målet beräknat den till 2 000 kr per månad. Detta synes rimligt och i linje med de rekommendationer som finns. Det är väl känt att det över hela landet finns stora problem med att rekrytera kontaktpersoner. I de fall verkställigheten drar ut på tiden kan därför eventuellt en framkomlig väg vara att erbjuda en något högre ersättning. Av handlingarna framgår också att det gynnande beslutet verkställdes innan länsrätten meddelade dom. Med hänsyn till den långa tid som förflutit mellan beslut och verkställighet bör dröjsmålet likväl anses betydande. Det är därför Socialstyrelsens uppfattning att dröjsmålet, även med beaktande av övriga omständigheter, är att anse som oskäligt.

Sanktionsavgiften är avsedd som en yttersta åtgärd som regeringen bedömde bara skulle behöva tillgripas i ett mindre antal fall, dvs. åtgärden kom till för att stävja kommunalt lagtrots. Som framgår ovan anser Socialstyrelsen att det inte är fråga om lagtrots från kommunens sida. Handlingarna ger tvärtom bilden av en kommun som sökt ”med ljus och lykta” efter en person som kunde vara lämplig för uppdraget. I förarbetena till 16 kap. 6 b § SoL anges just kontaktperson som exempel på när synnerliga skäl kan vara för handen.

Socialstyrelsen anser att kommunen har gjort så stora ansträngningar att omständigheterna måste ha legat utanför kommunens kontroll. Under hänvisning härtill och på samma grunder som redovisats --- ovan är det Socialstyrelsens uppfattning att det föreligger synnerliga skäl för att efterge avgiften.

SKÅLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Sedan den 1 juli 2006 gäller enligt 16 kap. 6 a § SoL att en kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § som någon är berättigad till enligt ett beslut av socialnämnden ska åläggas att betala en särskild avgift.

Enligt 16 kap. 6 b § SoL fastställs den särskilda avgiften till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det.

I förarbetena till bestämmelserna om särskild avgift vid dröjsmål med verkställighet av gynnande beslut uttalades bl.a. att det inte är lämpligt att ange någon generell tidsfrist för vad som är skälig tid eftersom det alltid måste göras en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare måste man vanligen räkna med att det tar längre tid att verkställa vissa typer av bistånd jämfört med andra. En bedömning av hur lång tid socialnämnden skäligen bör få på sig måste alltid avgöras utifrån en individuell bedömning. Vad gäller förutsättningarna för eftergift anfördes bl.a. att avgiftsskyldigheten ska bygga på ett strikt ansvar. På motsvarande sätt som gäller vid kommunalt domstolstrots måste det dock finnas en möjlighet att sätta avgiften lägre än normalt eller att efterge den helt när det finns särskilda omständigheter. Utgångspunkten måste vara att kommunen i princip ska vidta alla åtgärder som är möjliga för att verkställa ett gynnande beslut. Sanktionsavgiften ska enbart kunna sättas ned eller bortfalla om synnerliga skäl föreligger. Ett exempel på en sådan situation är enligt motiven att en kommun, trots stora ansträngningar, inte lyckas ordna en kontaktperson inom skälig tid (prop. 2005/06:115 s. 124 och 127).

Av handlingarna i målet framgår bl.a. följande. Socialnämnden beviljade den 1 april 2006 en flicka, född 1993, bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av kontaktperson. Av socialnämndens utredning framgår att flickan har en problematik som visar sig på flera områden, bl.a. vad gäller inläring, relationer och samspel. Handläggande socialsekreterare bedömde att det skulle vara positivt för flickan med någon vuxenkontakt utanför familjen, som t.ex. en kontaktperson. Kontaktpersonen skulle helst vara en yngre kvinna som hade tid för flickan under ett par timmar i veckan, som kunde stärka flickan, diskutera med henne och motivera henne till aktiviteter på fritiden. Socialnämnden rapporterade i januari 2007 till länsstyrelsen att beslutet om kontaktperson inte var verkställt och i yttrande den 21 mars 2007 redovisade nämnden bl.a. vilka åtgärder som hade vidtagits för att verkställa beslutet. Av redogörelsen framgår bl.a. att nämnden hade annonserat efter kontaktpersoner vid ett par tillfällen, att annonserna hade

Mål nr
6009-07

publicerats i Habo Nytt, ett lokalt annonsblad och vid Högskolan i Jönköping samt att nämnden utöver annonsering aktivt sökte efter kontaktpersoner genom att bl.a. fråga nuvarande kontaktpersoner. Nämnden anförde att insatsen ännu inte hade verkställts då det varit mycket svårt att hitta någon kontaktperson som uppfyllde flickans behov och att inget intresse hade visats från allmänheten vid de tillfällen nämnden annonserat. Nämnden anförde vidare att den hade regelbunden kontakt med familjen, dels genom samtal med modern och dels genom löpande uppföljningssamtal med flickan och att flickan för närvarande hade insats i form av råd- och stödinsats genom samtalskontakt med utredande socialsekreterare men att den insatsen inte skulle ses som en alternativ insats utan att hennes behov av kontaktperson kvarstod. Beslutet om kontaktperson verkställdes den 14 juni 2007.

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Socialnämndens beslut om rätt till bistånd gäller omedelbart. Den beslutade insatsen ska därför i princip tillhandahållas utan dröjsmål. Att så ska ske ter sig klart när det gäller rätt till insatser som biträde av personlig assistent eller avlösarservice i hemmet. Även bistånd i form av kontaktperson är enligt Regeringsrättens mening en sådan insats som i princip bör kunna tillhandahållas utan dröjsmål. Insatsen i fråga bygger dock helt och hållet på ett frivilligt åtagande av en person som kan bedömas lämplig för uppdraget. Av den anledningen och mot bakgrund av de problem som uppenbarligen finns när det gäller att rekrytera lämpliga personer för sådana uppdrag finner Regeringsrätten att ett visst dröjsmål ändå måste kunna accepteras när det gäller verkställighet av ett beslut om kontaktperson.

Den tidsperiod som bör ligga till grund för prövningen är i förevarande fall tiden från och med den tillämpliga lagregelns ikraftträdande, den 1 juli 2006, fram till verkställigheten den 14 juni 2007, dvs. 11,5 månader.

Socialnämnden har gjort stora ansträngningar för att finna en lämplig kontaktperson. Trots dessa ansträngningar har det inte gått att hitta någon lämplig person som varit villig att ta på sig uppdraget. Vidare har socialnämnden under väntetiden haft löpande kontakt med flickan och hennes mor och nämnden har även tillhandahållit råd- och stödinsatser. Dröjsmålet har emellertid varit betydande och det kan, såvitt har framkommit i målet, på inget sätt tillskrivas den enskildes inställning eller agerande. Även med beaktande av den bekymmersamma situationen med att rekrytera kontaktpersoner och de ansträngningar som socialnämnden har vidtagit i förevarande fall finner Regeringsrätten mot den angivna bakgrunden att det aktuella biståndet inte kan anses ha tillhandahållits inom skälig tid. Det finns därför förutsättningar för att

Mål nr
6009-07

ålägga kommunen att betala särskild avgift. Enligt Regeringsrättens mening är emellertid omständigheterna i målet sådana att avgiften bör efterges.

Susanne Billum

Kjerstin Nordborg

Annika Brickman

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Patrik Lidin
Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. II
Föredraget 2009-02-04