

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
6733-07

meddelad i Stockholm den 11 mars 2009

KLAGANDE

Vård- och omsorgsnämnden i Lunds kommun

Ombud: Advokaten Ylva Brämberg
Stora Södergatan 8 C
222 23 Lund

MOTPART

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 oktober 2007 i mål nr 3644-05, se bilaga

SAKEN

Särskild avgift enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten upphäver kammarrättens och länsrättens domar och förklarar att särskild avgift inte ska utgå.

YRKANDEN M.M.

Vård- och omsorgsnämnden i Lunds kommun yrkar att Regeringsrätten, med ändring av kammarrättens dom, lämnar länsstyrelsens ansökan om särskild avgift utan bifall eller i vart fall sätter ned den särskilda avgiften. Nämnden anför

Dok.Id 68002

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

bl.a. följande. Länsrätten i Skåne län beviljade AA genom dom den 13 december 2002 bostad med särskild service enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Det finns tre typer av bostäder enligt denna punkt – servicebostad, gruppboende och annan särskilt anpassad bostad. – Ett boende i en servicebostad innebär att den funktionshindrade har en egen lägenhet från vilken han eller hon dygnet runt kan tillkalla servicepersonal. Assistansersättning kan utgå till den som bor i en servicebostad. – I en gruppboende finns fast bemanning som tillgodoser de boendes stöd- och servicebehov vid alla tider på dygnet. Assistansersättning kan inte utgå till den som bor i gruppboende. – I annan särskilt anpassad bostad finns ingen fast bemanning men assistansersättning kan utgå. Bostaden är personligt anpassad. – På grund av nämnda skillnader mellan olika bostäder med särskild service är det generellt sett betydligt svårare och tar längre tid att tillhandahålla en lämplig gruppboende jämfört med att finna en lämplig servicebostad eller annan särskilt anpassad bostad. – AAs gode man har till vård- och omsorgs- förvaltningen klart framfört att endast gruppboende i centrala Lund där jämnåriga utvecklingsstörda bor kommer att accepteras. Dessa önskemål kan tillgodoses genom boende i gruppboende i projektet Harlösabanan, som inledningsvis beräknades vara färdigställt år 2005–2007. Med hänsyn till att detaljplanen överklagats kommer så inte bli fallet. AA erhåller till dess insatser i form av korttidsvård och personlig assistans. – Under 2003 diskuterades om AA önskade erhålla särskilt anpassad bostad på Valdemars väg i utkanten av Lund, som enligt nämnden kunde tillförsäkra henne goda levnadsvillkor. AA meddelade att hon inte önskade boendet, bl.a. eftersom det inte rörde sig om ett renodlat gruppboende. – AA har även blivit erbjuden en gruppboende i kvarteret Hillebarden, som även den ligger i utkanten av Lund. Gruppboenden var klar för inflyttning i oktober 2006 och bedömdes av nämnden kunna tillförsäkra henne goda levnadsvillkor. AA avböjde erbjudandet, eftersom hon bedömde det vara bäst att avvakta färdigställandet av gruppboenden på Harlösabanan. – Diskussioner har dessutom löpande förts mellan AA och kommunen om andra alternativ till bostad med särskild service. AA har varit tydlig med att hon önskar invänta gruppboende på Harlösabanan. – AA hade kunnat erbjudas godtagbar bostad med särskild service, om kommunen inte beaktat hennes specifika önskemål. Med hänsyn härtill och till att löpande diskussion förts med AA angående andra alternativ, föreligger inte något oskäligt dröjsmål. Tvärtom har kommunen genom sitt agerande visat respekt för AAs självbestämmanderätt, vilket är ett av de grundläggande kraven för insatser enligt LSS. – Även om oskäligt dröjsmål skulle anses föreligga görs det gällande att kommunens agerande inte kan anses som klandervärt. Dröjsmålet beror inte på domstolstrots utan på att AA önskat avvakta verkställighet för att hennes önskemål till fullo ska kunna tillgodoses samt att boendet hon önskar har fördröjts på grund av överklagande av detaljplanen. Då dröjsmålet beror på omständigheter utanför kommunens kontroll, finns synnerliga skäl för att efterge den särskilda

Mål nr
6733-07

avgiften. Åtminstone måste orsakerna till dröjsmålet beaktas, så att den särskilda avgiften blir lägre än 200 000 kr.

Länsstyrelsen bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Länsstyrelsen vidhåller att oskäligt dröjsmål uppkommer tre månader efter länsrättens förpliktande dom. – Enligt 5 kap. 8 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska kommunen göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena för personer med psykiska och fysiska funktionshinder och planera för insatser för dessa personer. Lunds kommun har därmed ansvar för att ha en långsiktig planering för utbyggnad av bostäder med särskild service för personer som behöver sådant boende. I en långsiktig planering ingår även att ombesörja att det i kommunens detaljplaner finns tomter avsedda för en framtida utbyggnad av denna typ av bebyggelse. Att den aktuella detaljplanen blivit överklagad har inte någon betydelse för frågan om oskäligt dröjsmål och utgör enligt länsstyrelsens uppfattning inte heller synnerliga skäl för att sätta ned den särskilda avgiften. I detta ärende har den enskildes behov av bostad med särskild service sedan länge varit väl känt av kommunen. – Det är inte rimligt att den enskilde genom ett medgivande kan undandra kommunen dess skyldighet att tillhandahålla det boende som den enskilde blivit berättigad till. Att AA genom sin gode man framfört att hon föredrog en gruppboende på Harlösabanan och att hon accepterade väntetiden innebär endast att hon godtagit kommunens åtgärder, inte att den sena flyttningen innebär något önskemål från hennes sida. Länsstyrelsen vidhåller därmed att dröjsmålet varit oskäligt.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Med verkan fr.o.m. den 1 juli 2002 infördes i SoL och i LSS nya regler om särskild avgift. Syftet med denna sanktion, vilken kan riktas mot den ansvariga kommunen eller landstinget, är att framtvunga en snabb verkställighet av en insats som någon enskild förklarats berättigad till genom ett avgörande av domstol, dvs. att motverka s.k. domstolstrots. Reglerna i LSS har, med verkan fr.o.m. den 1 juli 2008, ändrats redaktionellt i samband med införande av nya regler om särskild avgift på grund av dröjsmål med att verkställa en kommuns eller ett landstings beslut om insats enligt 9 § LSS.

Enligt 28 a § andra stycket LSS ska en kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande åläggas att betala en särskild avgift.

Enligt 28 b § LSS 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.

Regeringsrätten har i RÅ 2007 ref. 36 behandlat vissa allmänna förutsättningar för åläggande att betala särskild avgift enligt LSS. Regeringsrätten erinrade om att någon bestämd tidsgräns för när ett dröjsmål ska anses oskäligt inte angetts i lagstiftningen. Regeringsrätten uttalade vidare bl.a. följande.

Av det nu anförda framgår enligt Regeringsrättens mening att tillhandahållande av en lämplig gruppboende kan vara betydligt mer komplicerat och tidsödande än tillhandahållande av en serviceboende eller annan särskilt anpassad boende. Förutom de yttre krav som måste ställas på själva boendet – krav som en kommun har möjlighet att ta hänsyn till i sin planering av boendestäder för funktionshindrade – måste hänsyn också tas till sammansättningen av gruppen boende och till eventuella behov av kvalificerad personal. Också sådana svårigheter för en kommun att verkställa en dom om gruppboende måste kunna beaktas vid bedömningen av om ett dröjsmål är oskäligt eller inte. Någon generell tidsgräns för när en dom om gruppboende bör vara verkställd för att inte särskild avgift ska åläggas kommunen kan sålunda inte uppställas.

I sammanhanget ska erinras om det särskilda planeringsansvar som åvilar kommunen i förhållande till funktionshindrade kommuninneboende. Enligt 15 § LSS hör sålunda till kommunens uppgifter bl.a. att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är (punkt 1), samt att verka för att personer som omfattas av lagen får sina behov tillgodosedda (punkt 2). Av 5 kap. 7 § tredje stycket SoL följer vidare att kommunen ska inrätta boendestäder med särskild service för dem som till följd av funktionshinder möter betydande svårigheter i sin livsföring och därför behöver ett sådant boende. Enligt 5 kap. 8 § andra stycket samma lag ska kommunen planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder.

De angivna bestämmelserna lägger en skyldighet på kommunen att hålla sig informerad om och tillgodose behoven hos de personer inom kommunen vilka omfattas av LSS men också att planera för att tillgodose behov som kan förutses uppkomma först senare. Ett längre tidsperspektiv är härvid ofta nödvändigt, särskilt när det gäller planeringen av boendestäder med särskild service. En kommun som medvetet åsidosätter sin planeringsskyldighet och av sådana skäl inte kan tillgodose kända eller förutsebara behov av t.ex. gruppboende bör inte kunna åberopa platsbrist som ursäkt för att inte erbjuda en sådan boende inom rimlig tid. Förhållandena kan emellertid vara sådana att kommunen, trots att den uppfyllt sin planeringsskyldighet, ställs inför oväntade behov eller inför en situation då många personer behöver boende samtidigt. Det får i sådana fall accepteras om boendeserbjudandet dröjer något längre.

Vad gäller förutsättningarna för eftergift anförde regeringen bl.a. följande i förarbetena till reglerna om domstolstrots (prop. 2001/02:122 s. 30). Ett skäl till eftergift kan vara när dröjsmålet inte är bagatellartat men det ändå inte kan anses

Mål nr
6733-07

rimligt att lasta kommunen eller landstinget för vad som förekommit. Lagrådet noterar i sitt yttrande att de omständigheter som sålunda bör kunna anses utgöra synnerliga skäl är omständigheter som legat utanför kommunens eller landstingets kontroll. Att man i sin ekonomiska planering prioriterat medlen på ett sådant sätt att resurserna inte räckt till för att tillhandahålla insatsen kan sålunda inte utgöra ett skäl för eftergift.

En första fråga att ta ställning till är vad som avses med att en insats ska tillhandahållas inom skälig tid och om denna bedömning påverkas av att den enskilde endast godtar en viss bestämd insats – ett visst boende – som inte finns omedelbart tillgänglig.

I prop. 2007/08:43, vari föreslogs att de nu aktuella reglerna skulle utsträckas till att omfatta även kommunens egna beslut om insats, anfördes i denna del bl.a. följande (s. 19). En bedömning av hur lång tid nämnden skäligen bör få på sig måste alltid avgöras utifrån en individuell bedömning. Vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet kan anses vara en skälig tid torde dock, enligt regeringens mening, kunna beaktas om det finns sådana särskilda omständigheter som kan utgöra grund för nedsättning eller eftergift av sanktionsavgiften. Om den enskilde, innan tidpunkten för skälig tid överskridits, har fått ett godtagbart erbjudande om en bostad som han eller hon tackat nej till, kan det vara sådant som medför att ansökan om åläggande av sanktionsavgiften inte bör göras.

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Som framgår av såväl Regeringsrättens tidigare avgöranden angående särskild avgift (RÅ 2007 ref. 36 och 37 I-III) som av olika uttalanden i lagstiftningens förarbeten kan någon bestämd tidsgräns för när en viss typ av insats ska vara verkställd inte uppställas. En individuell bedömning måste göras av vilken tid som i det enskilda fallet kan anses skälig. Vilka faktorer som härvid ska beaktas synes dock inte klart, liksom inte heller vilka slags omständigheter som kan utgöra skäl för eftergift. Det senast återgivna propositionsuttalandet ger vid handen att det i princip är samma typ av omständigheter som har relevans såväl vid bedömningen av frågan om tiden varit skälig eller ej som vid bedömningen av om det finns skäl för nedsättning eller eftergift av den särskilda avgiften.

Tiden för utebliven verkställighet i det aktuella målet – nu mer än sex år – framstår självfallet som oacceptabelt lång och borde normalt sett leda till att kommunen förpliktas att betala en kraftigt tilltagen särskild avgift. Orsaken till att kommunen inte tillhandahållit den beslutade insatsen – bostad med särskild service – är emellertid i detta fall att den enskilde inte accepterar annat än en viss

bostad vilken ännu inte är tillgänglig. Denna omständighet ger anledning till särskilda överväganden.

Bakgrunden till införandet av regler om särskild avgift i LSS och SoL var att enskilda ofta fick vänta orimligt länge på att få tillgång till de insatser de förklarats berättigade till enligt en domstols dom och att de saknade möjligheter att själva utkräva sådana insatser av kommunen med stöd av utsökningsbalkens regler. Olika förslag har under åren presenterats i syfte att stärka de enskildas ställning och tvinga kommunerna att tillhandahålla sådana insatser. Den lösning lagstiftaren stannat för är reglerna om särskild avgift, vilka i princip innebär ett strikt ansvar för kommunen att tillhandahålla insatserna inom skälig tid. Reglerna har senare utvidgats till att omfatta även verkställighet av kommunens egna gynnande beslut.

Reglerna om särskild avgift har alltså till syfte att garantera att enskilda som fått en dom eller ett beslut om en insats enligt LSS eller SoL – insatser som ofta är av utomordentligt stor betydelse för den enskilde – verkligen också kommer i åtnjutande av denna insats. Något annat syfte har dessa regler inte. Insatser enligt såväl LSS som SoL bygger vidare på frivillighet och självbestämmande för den enskilde. Det finns inga möjligheter att genomföra någon verkställighet mot den enskildes vilja. Den enskilde kan, som i detta fall, vilja avvakta viss verkställighet men även helt ändra uppfattning och önska en annan insats än den beslutade. Detta måste då kommunen acceptera.

Den enskildes önskemål om utformningen av en insats bör också beaktas i detta sammanhang, även om han eller hon inte kan ställa alltför specificerade krav. Att kommunen så långt som möjligt försöker tillmötesgå den enskildes önskemål är emellertid naturligt. Reglerna om särskild avgift bör självfallet inte tillämpas så att de motverkar ett sådant hänsynstagande från kommunens sida, så att kommunen i stället för att arbeta för att tillgodose den enskildes önskemål försöker förmå honom eller henne att acceptera andra lösningar i syfte att kommunen ska undvika att påföras särskild avgift. En sådan effekt vore i strid med de grundläggande intentionerna bakom såväl LSS som SoL.

I det aktuella fallet står det klart att den enskilde vill ha ett visst angivet boende och inte är beredd att acceptera andra alternativ som kommunen kan erbjuda. Regeringsrätten konstaterar att kommunen i ett sådant fall för närvarande inte har någon möjlighet att verkställa den beslutade insatsen. Av utredningen i målet framgår vidare att den enskilde under väntetiden tillhandahålls andra insatser som tillgodoser kraven på goda levnadsvillkor. Med beaktande av att reglerna om särskild avgift inte har något annat syfte än att skydda de enskilda och stärka deras

Mål nr
6733-07

ställning gentemot kommunen finner Regeringsrätten att det saknas grund för att i nuläget ålägga kommunen att betala särskild avgift.

Susanne Billum

Kjerstin Nordborg

Annika Brickman

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Patrik Lidin
Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. II
Föredraget 2009-02-04